

15 Personskadeskyddet för totalförsvarspliktiga

15.1 Inledning

Frågan om att förbättra det socialrättsliga skyddet för de som fullgör värnplikt och civilplikt har under senare år aktualiserats av statsmakterna. Frågan har även drivits av Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet.

Det socialrättsliga skyddet för totalförsvarspliktiga

Lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) gäller ersättning vid personskada till bl.a. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller inställer sig till mönstring, eller annan uttagning enligt den lagen eller till antagningsprovning enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. När begreppet totalförsvarspliktiga används i det följande avses även kvinnor som fullgör utbildning med stöd av nyss nämnda lag. Samtidigt skall erinras att utredningen har föreslagit att skyldigheten att fullgöra värnplikt även skall omfatta kvinnor. Personskadeskyddet är avsett att ge de totalförsvarspliktiga ett motsvarande skydd som förvärsarbetande har. Skyddet gäller under hela tjänstgöringstiden inklusive fritid och övningsuppehåll.

En totalförsvarspliktig har under sin tjänstgöringstid rätt att behålla sina förmåner enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga även när han eller hon är sjuk. Bland förmånerna ingår fri hälso- och sjukvård. Även efter utryckningsdagen har en totalförsvarspliktig som vid tiden för utryckningen får sluten vård vid vårdinrättning rätt till sådan fri sjukvård under högst 90 dagar. Däremot har en totalförsvarspliktig under den tid han eller hon är inkallad, den s.k. skyddstiden, inte någon rätt till sjukpenning enligt lagen om

statlig personskadeskydd. En totalförsvarspliktig har vanligtvis inte heller någon rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Sjukpenning enligt lagen om statligt personskadeskydd utges först efter skyddstidens utgång. Hel sjukpenning utges, efter avdrag med en karenssdag, med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. Sjukpenninggrundande inkomst är den inkomst den sjuke kan antas få. Många totalförsvarspliktiga rycker dock in till grundutbildning innan de har hunnit få arbete och inkomster. Det finns därför en garantiregel som tillförsäkrar dem en sjukpenninggrundande inkomst. Den bestäms med hjälp av vissa minimibelopp kopplade till den totalförsvarspliktiges ålder. Motsvarande hjälprepger gäller också för bestämmande av livränta. Går det således inte att fastställa någon sjukpenninggrundande inkomst får även för livräntan reglerna om vissa minimibelopp kopplade till den totalförsvarspliktiges ålder tillämpas.

Enligt lagen om statligt personskadeskydd kan vidare en särskild sjukpenning utges om en totalförsvarspliktig under grundutbildningen som är längre än 60 dagar har ådragit sig sjukdom under skyddstiden, utryckningsmånaden eller den efterföljande månaden och denna sjukdom sätter ned den totalförsvarspliktiges förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst en fjärdedel. Denna form av sjukpenning utges vid sjukdom som inte täcks av lagens övriga ersättningsbestämmelser. Om den totalförsvarspliktige samtidigt har rätt till annan ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd, sjukpenning enligt lagen om arbetskadeförsäkring eller sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring, utges den särskilda sjukpenningen endast om den är högre.

Från och med den 1 januari 1998 har minimibeloppen i lagen om statligt personskadeskydd för beräkning av sjukpenningunderlag och livränteunderlag, liksom för beräkning av underlag för den särskilda sjukpenningen, höjts för dem som omfattas av bestämmelserna om längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen om totalförsvarsplikt. Enligt de nya reglerna gäller att underlagen inte får beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar fyra gånger basbeloppet för tid före 21 års ålder, fyra och en halv gånger basbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger basbeloppet för tid från och med 25 års ålder. För dem har också återinförts rätten till ersättning för nödvändiga kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård samt läkemedel.

Det socialrättsliga skyddet för den som tjänstgör i utlandsstyrkan

För den som tjänstgör i internationell fredsfrämjande verksamhet har genom en ny lag – lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten – som trädde i kraft den 1 juli 1999, det socialrättsliga skyddet förbättrats (prop. 1998/99:68, bet. 1998/99:FöU8, rskr. 1998/99:225). Den nya lagen bygger i huvudsak på Utredningen om utlandsstyrkans betänkande Utlandsstyrkan (SOU 1998:30). Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för de som skadas i sin tjänstgöring i utlandsstyrkan har sträckts ut så att det omfattar även de som tjänstgjort i utlandsstyrkan utan att sin grundanställning inom Försvarsmakten. Rehabiliteringsansvaret gäller även efter det att anställningen i utlandsstyrkan har upphört. Rehabiliteringsansvaret motiveras av att många i utlandsstyrkan, i likhet med de värnpliktiga, inte har någon annan arbetsgivare. Vidare skall enligt den nya lagen anhöriga till den som skadas kunna få ersättning för vissa kostnader av Försvarsmakten, t.ex. för ökade boendekostnader, kostnader för barntillsyn, kostnader för resor till en plats där arbetsträning eller andra rehabiliteringsinsatser äger rum eller dylikt. Det förbättrade skyddet har motiverats av att risken att skadas och invalidiseras vid denna tjänstgöring är högre än i många andra verksamheter.

Tidigare överväganden om totalförsvarspliktigas socialrättsliga skydd

Försvarsmakten (FM) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har på uppdrag av regeringen kartlagt de totalförsvarspliktigas personskador som inträffat efter den 1 juli 1995. Detta resulterade bl.a. i att myndigheterna föreslog en fördjupad analys av behovet av förändringar inom ersättningssystemet. Myndigheterna lämnade också en rad konkreta förslag till förbättringar. Enligt FM var den grundläggande problematiken med ersättningssystemet att de flesta värnpliktiga rycker in till grundutbildning innan de har hunnit få arbete och därmed inkomst. FM påpekade också att en myndighet med totalförsvarspliktig personal inte har något arbetsgivaransvar efter uttryckning och att det därför inte heller finns något rehabiliteringsansvar efter hemförlovning annat än det som försäkringskassorna har generellt.

Frågan om personskadeskyddet för de totalförsvarspliktiga har därefter tagits upp av Arbetsskadeutredningen i betänkandet Den framtida arbetsskadeförsäkringen (SOU 1998:37). I betänkandet

redogörs för bl.a. problematiken kring frågorna om FM:s rehabiliteringsansvar och stödet till de skadades anhöriga. Med hänvisning till den då pågående beredning inom Forsvarsdepartementet av motsvarande frågor för anställda i utlandsstyrkan inom Forsvarsmakten som föreslagits i betänkandet *Utlandsstyrkan* (SOU 1998:30), lämnade Arbetsskadeutredningen inget förslag i denna del.

15.2 Utredningens direktiv

Enligt utredningens tilläggsdirektiv (Dir.1998:49) skall utredningen mot bakgrund av vad som tagits upp i betänkandena *Utlandsstyrkan* (SOU 1998:30) och *Den framtida arbetsskadeförsäkringen* (SOU 1998:37) och med beaktande av statsmakernas ställningstagande till förslagen överväga om personskadeskyddet bör förändras för de totalförsvarspliktiga med avseende på rehabiliteringsansvar och stöd till anhöriga m.m. och i förekommande fall komma med förslag.

15.3 Risker

I det tidigare nämnda betänkandet *Utlandsstyrkan* (SOU 1998:30) redovisas bl.a. risken för att den totalförsvarspliktige skall skadas under grundutbildningen. I betänkandet görs jämförelser mellan anställda i utlandsstyrkan, anställda i Forsvarsmakten och totalförsvarspliktiga. Jämförelser görs också med andra branscher. (s. 49–60).

Arbetskyddsstyrelsen

Arbetskyddsstyrelsen publicerar för varje år statistik över alla arbetstagare i Sverige som skadas i arbetet. Allvarlighetsgraden uttrycks i form av medelantalet sjukskrivningar (relativ frekvens) för olycksfallen i de olika branscherna. I underlaget ingår även hörsel- och tandskador oavsett om skada lett till sjukfrånvaro eller inte. Andra olycksfall som inte har lett till sjukfrånvaro (bagatellskador) ingår inte i statistiken. Relativ skadefrekvens redovisas som antal anmälda skador per 1 000 förvärvsarbetande för varje bransch, även för anställda i försvaret. De som fullgör värnplikt eller civilplikt ingår dock inte i underlaget.

Enligt denna statistik för år 1996 var skadefrekvensen för samtliga näringsgrenar 8,7 per 1 000 förvärvsarbetande (näringsgrens-genomsnittet). Inom totalförsvaret var under samma år den sammanlagda skadefrekvensen 8,5. Armen och marinen hade den högsta skadefrekvensen, drygt 10. I underlaget för armen ingår anställda i utlandsstyrkan. Det skall i detta sammanhang framhållas att det relativa antalet skador är elva gånger högre i utlandsstyrkan än för anställda i Försvarsmakten i allmänhet.

Sett till antalet anmälda arbetsolycksfall efter näringsgren under åren 1995–1997 hör till de mest olycksdrabbade grenarna 1) brand- och räddningsverksamhet, 2) metallmalmsgruvor, 3) stål- och metallverk, 4) reningsverk, avfallsanläggningar, renhållningsverk, 5) trävaruindustri med relativa skadefrekvenser på mer än 20. Inom polisverksamhet var år 1997 den relativa skadefrekvensen 12,1.

Statens Trygghetsnämnd

Statens trygghetsnämnd redovisar årligen statistik över antalet skador som anmäls till nämnden. I denna statistik ingår yrkesofficerare i utlandsstyrkan, övriga i utlandsstyrkan, yrkesofficerare i vanlig tjänst, totalförsvarspliktiga och frivilliga under tjänstgöring samt totalförsvarspliktiga och frivilliga under fritid. Olyckor och sjukdomar med dödlig utgång ingår inte.

Grupp	Orsak	1994	1995	1996
Yrkesofficer i utlandsstyrkan	olycksfall	32	14	5
	sjukdom	7	4	2
Övriga i utlandsstyrkan	olycksfall	108	16	76
	misshandel		4	3
	färdolycksfall	1		
	sjukdom	10	29	8
Yrkesofficer i Försvarsmakten	olycksfall	118	77	54
	misshandel		3	
	färdolycksfall	15	2	4
	sjukdom	14	15	6
Totalförsvarspliktiga och frivilliga i tjänsten	olycksfall	1414	1203	810
	misshandel	2	6	
	färdolycksfall	53	11	2
	sjukdom	309	319	188
Totalförsvarspliktiga och frivilliga under fritid	olycksfall	106	75	30
	misshandel			
	färdolycksfall	11	5	2
	sjukdom	1	4	1

Trygghetsnämnden har redovisat konsekvenserna av de ovan angivna olyckorna och sjukdomarna. Redovisning avser även år 1993.

Grupp	Konsekvenser	Antal
Yrkesofficer i utlandsstyrkan	sjukskrivning mer än 30 dagar – inga men	14
	medicinsk invaliditetsgrad 0–15%	10
	medicinsk invaliditetsgrad 16–30%	1
Övriga i utlandsstyrkan	sjukskrivning mer än 30 dagar – inga men	74
	medicinsk invaliditetsgrad 0–15%	37
	medicinsk invaliditetsgrad 16–30%	3
Yrkesofficer i Försvarsmakten	sjukskrivning mer än 30 dagar – inga men	109
	medicinsk invaliditetsgrad 0–15%	91
	medicinsk invaliditetsgrad 16–30%	6
	medicinsk invaliditetsgrad 31–100%	1
Totalförsvarspliktiga och frivilliga i tjänsten	sjukskrivning mer än 30 dagar – inga men	1 307
	medicinsk invaliditetsgrad 0–15%	837
	medicinsk invaliditetsgrad 16–30%	4
	medicinsk invaliditetsgrad 31–100%	2
Totalförsvarspliktiga och frivilliga under fritid	sjukskrivning mer än 30 dagar – inga men	98
	medicinsk invaliditetsgrad 0–15%	61
	medicinsk invaliditetsgrad 16–30%	4

I betänkandet SOU 1998:30 har den relativa skadefrekvens beräknats enligt följande. En jämförelse görs även med några andra branscher. Den relativa skadefrekvensen för hela utlandsstyrkan att drabbas av mer än 30 dagars sjukskrivning är 22,12 (yrkesofficerare 8,95 och övriga 32,66). Den relativa frekvensen för invaliditet är 8,11 (yrkesofficerare 3,94 och övriga 11,46).

För totalförsvarspliktiga är den relativa skadefrekvensen att drabbas av mer än 30 dagars sjukskrivning eller invaliditet 17,92 (beräkningen baseras på att omkring 30 000 totalförsvarspliktiga per år tjänstgjorde under perioden i fråga). Den relativa risken för invaliditet är 7,02.

För yrkesofficerare i Försvarsmakten är den relativa skadefrekvensen att drabbas av mer än 30 dagars sjukskrivning eller invaliditet 3,23. Den relativa risken för invaliditet är 1,53.

Grupp	Relativ frekvens	Invaliditet eller sjuk-skrivning mer än 30 dagar
Utlandsstyrkan	8,11	22,12
Yrkesofficerare i utlandsstyrkan	3,94	8,95
Övriga i utlandsstyrkan	11,94	32,66
Yrkesofficerare i Försvarmakten	1,53	3,23
Totalförsvarspliktiga i tjänsten	7,02	17,92
Bygg- och anläggningsarbetare	2,93	8,62
Trävaruarbetare	3,96	9,67
Massa- och pappersarbetare	2,64	7,82
Stålverksarbetare	2,28	7,85
Bevaknings- och skyddsarbete	1,89	10,02

15.4 Utredningens överväganden och förslag

15.4.1 Utgångspunkter

Utredningens bedömning: En prövning av personskadeskyddet för de totalförsvarspliktiga bör göras i ljuset av de regler som införts för de som är anställda i utlandsstyrkan

Den nya lagen om utlandsstyrkan inom Försvarmakten innebär såsom nämnts att det socialrättsliga skyddet förbättras för den som skadas i sin tjänstgöring i utlandsstyrkan och som inte har sin grundanställning inom Försvarmakten (FM). Anställningen i utlandsstyrkan bygger på ett frivilligt åtagande från den enskilde. Det förbättrade socialrättsliga skyddet för den som tjänstgör i internationell fredsfrämjande verksamhet grundas på att risken att skadas eller invalidiseras i en sådan verksamhet är högre än i många andra verksamheter. Många av de som tjänstgör i utlandsstyrkan tar anställning direkt efter avslutad värnpliktsutbildning. Som regel finns det därför för dessa ingen arbetsgivare som har något rehabiliteringsansvar om de skadas i denna tjänstgöring.

Lagen innebär i korthet att FM:s ansvar för rehabilitering av personer som skadas under sin anställning i utlandsstyrkan förtydligas och förstärks. FM skall utreda rehabiliteringsbehovet, planera insatserna samt stödja och hjälpa den skadade så att han

eller hon får lämplig arbetsträning eller utbildning. FM skall ekonomiskt bidra till en utbildning som motiveras av eller förlängs till följd av skadan. FM skall även ekonomiskt bidra till andra särskilda rehabiliteringsinsatser. FM:s sociala och arbetslivsinriktade rehabiliteringsansvar består under tre år. Tiden kan förlängas med ytterligare två år. Det åligger FM att samarbeta med andra berörda myndigheter och samordna sina rehabiliteringsinsatser med eventuell annan arbetsgivares åtgärder. Anhöriga till den som skadas skall få ersättning för vissa kostnader från FM. Beslut med stöd av bestämmelserna om rehabilitering och ersättning till anhöriga får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (länsrätt).

Det är utredningens uppfattning att en prövning av personskadeskyddet för de totalförsvarspliktiga bör göras i ljuset av de regler som införts för de som är anställda i utlandsstyrkan. Förhållanden vid fullgörande av värnplikt och civilplikt är speciella. Riskerna för skada är visserligen mindre än vid utlandstjänstgöring i utlandsstyrkan. Det går dock inte att bortse från att den totalförsvarspliktige under tjänstgöringen utsätts för risker som han eller hon i annat fall inte skulle utsättas för. Den totalförsvarspliktige kan inte heller på grund av skyldigheten att tjänstgöra påverka denna merrisk. I detta sammanhang skall också framhållas, för det fall utredningens förslag genomförs när det gäller innehålllet i de värnpliktigas grundutbildning, att utbildningen även skall omfatta en skyldighet för den totalförsvarspliktige att delta i utbildning och övning enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet, i såväl Sverige som utomlands, vilket bl.a. innefattar deltagande i s.k. PFF-övningar. I den totalförsvarspliktiges grundutbildningen kan också enligt utredningens bedömning ingå en skyldighet att delta i t.ex. ammunitions- och minröjningsuppdrag i Baltikum till följd av bilaterala överenskommelser o.dyl. Att delta i ett sådant uppdrag behöver således i riskhänseende inte skilja sig nämnvärt från utlandsstyrkans verksamhet.

En annan viktig omständighet som bör beaktas är som redan inledningsvis framhållits att få totalförsvarspliktiga har hunnit etablerat sig på arbetsmarknaden innan de rycker in till grundutbildningen. Detta innebär inte bara att många totalförsvarspliktiga saknar sjukpenninggrundande inkomst eller har endast en låg sjukpenninggrundande inkomst utan också att det inte finns någon arbetsgivare vid sidan av den allmänna försäkringskassan som efter en skada kan ta ansvar för rehabilitering m.m.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är det enligt utredningens mening rimligt att totalförsvarspliktiga så långt det är möjligt skall åtnjuta ett motsvarande skydd som den som tjänstgör i utlandsstyrkan har.

15.4.2 Ersättningsregler vid personskada

Utredningens förslag: Samma ersättningsregler skall gälla för de som skadas under tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt. De förmånligare ersättningsregler som gäller i dag vid beräkning av sjukpenningunderlag och underlag för den särskilda sjukpenningen för den som skadas under grundutbildning som är längre än 60 dagar skall fortsättningsvis gälla också för den som har skadats under en kortare grundutbildning eller under en repetitionsutbildning. Vid beräkning av livränteunderlag skall underlaget inte i något fall beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar 7,5 gånger prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Den rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård samt läkemedel under högst tre års tid som tillkommer den som har skadats under grundutbildning som är längre än 60 dagar skall också tillkomma den som skadas under en kortare utbildning eller under en repetitionsutbildning. Det gäller också den rätt till ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt allmänna olägenheter till följd av skadan som följer av lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

De nu föreslagna reglerna omfattar också den som på frivillig grund fullgör en sådan kortare militär grundutbildning hos Försvarmakten som utredningen förslår.

Lagen om statligt personskadeskydd gäller för den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt eller inställer sig till mönstring eller annan uttagning enligt den lagen eller till antagningsprovning enligt lagen om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Regeringen får föreskriva att lagen skall tillämpas även på den som frivilligt deltar i verksamhet inom totalförsvaret. Begreppet ”skada” innefattar enligt lagen om statligt personskadeskydd både olycksfalls-skada och sjukdom (prop. 1976/77:64 s. 127).

Enligt 10 § lagen om statligt personskadeskydd lämnas ersättning för sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan och dödsfall. Personskadeskyddet omfattar enligt 6 § skada som har ådragits under skyddstiden. Med den tolkning av begreppet skada som gjorts innebär detta att skyddet omfattar de allra flesta skador och sjukdomar som den totalförsvarspliktige kan drabbas av under skyddstiden. Med skyddstid avses enligt 4 § den tid som löper mellan att den första färden påbörjas till inställelsen tills att den sista färden från verksamheten avslutats. I 7 och 8 §§ har vissa presumptionsregler tagits in för när en skada skall anses ha uppkommit. Reglerna innebär att om någon har varit utsatt för ett olycksfall under skyddstiden, skall skada som han eller hon då ådragits sig anses vara orsakad av olycksfallet, om övervägande skäl talar för det. Om skada till följd av annat än olycksfall visar sig efter skyddstiden skall den anses vara ådragen under skyddstiden om verksamheten skäligen kan antas ha väsentligt bidragit till skadan. Även vid sjukdom skall en motsvarande presumtion göras.

Vid bestämmande av sjukpenning tillämpas vissa i 10 § lagen om statligt personskadeskydd angivna bestämmelser i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Enligt 3 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring har den som är sjukförsäkrad enligt lagen om allmän försäkring vid arbetsskada rätt till samma förmåner från sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Hel sjukpenning utges som tidigare nämnts med 80 % av sjukpenninggrundande inkomst med avdrag för en karensdag. Många totalförsvarspliktiga har dock inte haft något arbete före inryckningen varför det inte går att fastställa någon sjukpenninggrundande inkomst eller en låg sådan inkomst. I stället får ett sjukpenningunderlag enligt 12 § första stycket lagen om statligt personskadeskydd bestämmas med hjälp av vissa minimibelopp kopplade till den skadades ålder. Enligt dessa regler gäller för den som omfattas av bestämmelserna om längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen om totalförsvarsplikt att sjukpenningunderlaget inte får beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar fyra gånger basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring för tid före 21 årsålder, fyra och en halv gånger basbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger basbeloppet för tid från och med 25 års ålder.

För totalförsvarspliktiga som inte omfattas av bestämmelserna om lång grundutbildning – dvs. de som tas ut för en kortare grundutbildning eller fullgör repetitionsutbildning – och skadas under utbildningen tillämpas i motsvarande situation reglerna om

vissa minibelopp kopplade till den skadades ålder som återfinns i 4 kap. 10 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring. Enligt dessa regler får sjukpenningunderlaget inte beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar två gånger basbeloppet för tid före 21 års ålder, två och en halv gånger basbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och tre gånger basbeloppet för tid från och med 25 års ålder.

Enligt 13 § lagen om statligt personskadeskydd kan vidare en särskild sjukpenning utges om en totalförsvarspliktig under grundutbildning som är längre än 60 dagar har ådragit sig sjukdom under skyddstiden, utryckningsmånaden eller den efterföljande månaden och denna sjukdom sätter ned den totalförsvarspliktiges förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst en fjärdedel. Denna form av sjukpenning utges vid sjukdom som på grund av bestämmelserna i 6–8 §§ inte täcks av lagens övriga ersättningsbestämmelser. Om den totalförsvarspliktige samtidigt har rätt till annan ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd, sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring, utges den särskilda sjukpenningen endast om den är högre. Hel särskild sjukpenning utges som annan sjukpenning.

Även vid bestämmande av livränta tillämpas vissa i 10 § lagen om statligt personskadeskydd angivna bestämmelser i lagen om arbetsskadeförsäkring. Den som genom arbetsskada fått sin förmåga att skaffa inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel har enligt 4 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring rätt till ersättning i form av livränta, om den årliga förlusten inte understiger en fjärdedels basbelopp. Livränteunderlaget bestäms enligt 4 kap. 5 § lagen om arbetsskadeförsäkring på samma sätt som den sjukpenninggrundande inkomsten enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring. Går det inte att fastställa någon sjukpenninggrundande inkomst får även för livräntan reglerna i 12 § första stycket lagen om statligt personskadeskydd när det gäller de som fullgör längre grundutbildning och reglerna i 4 kap. 10 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring om vissa minibelopp kopplade till den skadades ålder tillämpas.

Garantireglerna bör vara lika oavsett utbildningstidens längd

Under tjänstgöringen utsätts de totalförsvarspliktiga för vissa risker som de i annat fall inte skulle utsättas för. Detta gäller oavsett om det är fråga om kort eller lång grundutbildning eller repe-

titionsutbildning. Utredningen ser därför inga egentliga skäl för att behålla den nuvarande ordningen med olika regler för beräkning av sjukpenning och livränteunderlag för den som skadas under utbildningen. Att olika beräkningsregler har tillämpats för kort och lång grundutbildning och för repetitionsutbildning kan förklaras av att den som förr kallades att fullgöra en kortare grundutbildning som regel redan var etablerad på arbetsmarknaden. Det var t.ex. vanligt att den som efter fullgjord värnplikt efter fyllda 47 år skrevs in som beredskapspolis med krav på att genomgå en kortare utbildning. Motsvarande gällde även för den som fullgjorde repetitionsutbildning. Detta gäller även i dag. Samtidigt är det enligt lagen om totalförsvarsplikt möjligt att skriva in totalförsvarspliktiga med krav på att genomföra en kortare pliktutbildning i unga år. När repetitionsutbildning blir aktuell har vanligtvis den totalförsvarspliktige kommit in på arbetsmarknaden och därmed föreligger också förutsättningar för att beräkna sjukpenningunderlaget och livränteunderlaget enligt vanliga regler. Det skulle dock vara stötande om sjukpenningunderlaget och livränteunderlaget för den totalförsvarspliktige med tillämpning av de vanliga reglerna skulle kunna sättas lägre vid repetitionsutbildningen än vid grundutbildningen. Det är därför angeläget att ha ett enhetligt minimibelopp oavsett vilken utbildning som skall fullgöras. Det är huvudprincipen. Det gäller också sådan kortare militär grundutbildning hos Försvarsmakten som enligt utredningens förslag skall erbjudas den som efter mönstringen inte skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Denna utbildning är visserligen som utredningen framhållit frivillig men den som skrivs in blir vid straffansvar skyldig att fullgöra utbildningen enligt samma bestämmelser som gäller för den som skrivs in med plikt.

Ett minimibelopp för livränteunderlag

Nästa fråga är då vilket minimibelopp som skall gälla för beräkning av livränteunderlag? Utredningen ser inget hinder för att livräntan beräknas till ett högre belopp än underlaget för sjukpenning¹, inte heller att det bestäms oberoende av den skadades ålder. Det senare gäller bl.a. för den som är anställd i utlandsstyrkan. För

¹ Vid sjukskrivning efter skada ger det för den som har fyllt 25 år en ersättning som motsvarar 80 % av fem basbelopp. Konstateras sedan att skadan lett till bestående nedsättning av arbetsförmågan höjs ersättning enligt utredningens förslag till 100 % av 7,5 basbelopp.

honom eller henne bestäms livränteunderlaget till minst sju prisbasbelopp oberoende av dennes ålder vid skadetillfället. Någon ålderstrappa tillämpas således inte. Livränteunderlaget har bestämts med utgångspunkt från vad som är lägsta lön i utlandsstyrkan. Därmed säkerställs att den som skadas under tjänstgöringen i utlandsstyrkan har ett garanterat försäkringsskydd även om han eller hon vid skadetillfället ännu inte genom tjänstgöringen har kvalificerat sig för detta livränteunderlag. Garantin säkerställer vidare att den som först efter avslutad tjänstgöringen visat sig ha fått en skada under tjänstgöringen får tillgodoräkna sig minst detta underlag även om de aktuella inkomstförhållandena skulle motivera en lägre livränta.

Enligt utredningen bör samma beräkningsgrund för livränteunderlaget tillämpas för totalförvarspliktiga, dvs. utan anknytning till den skadades ålder vid skadetillfället. Bestämmelserna om en ålderstrappa i lagen om arbetsskadeförsäkring har visserligen kommit till mot bakgrund av att det inte har ansetts tillfredsställande att fastställa en livsvarig egenlivränta enbart med hänsyn till inkomstförhållandena vid skadetillfället. Detta gäller bl.a. när den försäkrade vid skadetillfället var så ung att han eller hon inte hade kunnat få full lön i sitt yrke. Trappan bygger på undersökningar av löneutvecklingen inom vissa branscher. Enligt dessa undersökningar sker en icke obetydlig ökning av lönerna upp till 25-årsåldern och inkomstökningarna är störst i de lägsta åldrarna. Därför har föreskrivits att en uppräknings av den årliga arbetsförtjänsten skall ske vid 18, 21 och 25 års ålder (prop. 1975/76:197 s. 78 f.). De nivåer i 12 § första stycket lagen om statligt personskadeskydd som gäller för den som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar motsvarar genomsnittsinkomsten för respektive ålderskategori. Enligt utredningen bör dock garantinivån för totalförvarspliktiga bestämmas till 7,5 prisbasbelopp. Två skäl kan anföras. Det första är att det i utbildningen finns en merrisk. Det andra är att den totalförvarspliktige inte själv kan välja om han eller hon vill utsätta sig för denna risk.

Utredningens förslag innebär emellertid att den totalförvarspliktige får ett bättre skydd än den som har sin grundanställning i Försvarsmakten. Det kan framstå som stötande särskilt när det är fråga om personal som arbetar tillsammans. Ersättningsnivån 7,5 prisbasbelopp motsvarar en årsinkomst på drygt 270 000 kronor vilket är omkring 60 000 kronor mer än medianinkomsten per år för män och kvinnor år 1998 (Statistisk Årsbok 99). Förslaget innebär således att många totalförvarspliktiga garanteras en ersättningsnivå vid hel arbetsförmåga som inte kan uppnås

genom eget arbete. För jämförelsen skall som exempel nämnas att en fänriks lön uppgår till omkring 14 200 kronor per månad eller 170 400 kronor per år vilket motsvarar 4,68 prisbasbelopp. Detta innebär om en värnpliktig och en fänrik skadar sig samtidigt och får identiska skador som medför hel arbetsoförmåga, att de värnpliktige får drygt 100 000 kronor mer i ersättning om året än den anställda fänriken. Risken för skada är i fallet mellan den värnpliktige och fänriken lika. Skillnaden är att den värnpliktige inte kan välja om han eller hon vill utsätta sig för denna risk. Det motiverar också skillnaden i ersättningsnivå.

Ideell skada

Den som ådragit sig skada som omfattas av lagen om statligt personskadeskydd har även rätt till ersättning av staten enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Rätten till ersättning för skada som den totalförsvarspliktige har ådragits under ledighet eller annan fritid m.m. är därvid förmånligare för den som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar. Som utredningen ovan anført bör i fråga om rätten till ersättning vid skada inte göras skillnad mellan dem som fullgör kortare eller längre grundutbildning eller repetitionsutbildning. Enligt utredningen bör därför bestämmelserna om ersättning vid ideell skada m.m. ändras så att rätten till ersättning är lika oberoende av utbildningen.

15.4.3 Ansvaret för rehabiliteringen

Utredningens förslag: Försvarsmakten skall ha samma rehabiliteringsansvar för den som fullgör värnplikt eller repetitionsutbildning som för den som tjänstgör i utlandsstyrkan, dvs. utreda behovet, planera insatserna samt stödja och hjälpa den skadade så att han eller hon får lämplig arbetsträning eller utbildning. En myndighet eller en kommun som är utbildningsansvarig för den som fullgör civilplikt skall ha samma rehabiliteringsansvar som Försvarsmakten har för den som fullgör värnplikt.

Försvarsmakten och de myndigheter eller kommuner som svarar för värnplikts- respektive civilpliktsutbildning skall ekonomiskt bidra till en utbildning som motiveras eller förlängs till följd av skadan. De skall även ekonomiskt bidra till andra kostnader.

Var skall det primära rehabiliteringsansvaret ligga?

Bestämmelser om rehabilitering finns i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt dessa bestämmelser är det arbetsgivaren som har det primära ansvaret för rehabiliteringen. Den allmänna försäkringskassan har det övergripande ansvaret för att rehabiliteringen kommer till stånd. När det gäller totalförsvarspliktiga är det som tidigare nämnts vanligast att det är den allmänna försäkringskassan som har hela rehabiliteringsansvaret på grund av att totalförsvarspliktiga ofta saknar arbetsgivare.

Försvarmakten har i sin redovisning till regeringen i juni 1997 ansett att om en värnpliktig skadas under tjänstgöringstiden bör Försvarmakten även efter utryckningen, ha ett ansvar för att sådana rehabiliteringsuppgifter fullgörs som enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring åvilar en arbetsgivare. Försvarmaktens ansvar skulle inte frånta den skadades arbetsgivare dennes ansvar för rehabilitering enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

För den som är anställd i utlandsstyrkan har Försvarmakten genom lagen om utlandsstyrkan inom Försvarmakten ett uttryckligt rehabiliteringsansvar.

Det är enligt utredningens uppfattning en fördel för den värnpliktige om rehabiliteringsansvaret ligger hos Försvarmakten. Försvarmakten torde på samma sätt som för den som skadas vid utlandstjänstgöring ha bättre möjligheter att se till den enskildes särskilda behov och situation (jfr prop. 1998/99:68 s. 18). Rehabiliteringsansvaret i 22 kap. lagen om allmän försäkring bör därför kompletteras så att det framgår att Försvarmakten har ett ansvar i detta avseende.

För den som fullgör civilplikt bör motsvarande regler gälla. Ansvaret bör därvid läggas hos den myndigheten eller kommun som svarar för grundutbildningen av den civilpliktige. Myndighetens eller kommunens rehabiliteringsansvar skall därvid omfatta också skador som den enskilde ådrar sig under sin utbildningstjänstgöring hos annan myndighet eller kommun, dvs. under s.k. praktiktjänstgöring efter den inledande utbildningen.

Den myndighet som har svarat för den civilpliktiges grundutbildningen skall dock inte ha ett rehabiliteringsansvar för skador som den civilpliktige ådrager sig under repetitionsutbildning. Den som svarar för repetitionsutbildningen skall också ha rehabiliteringsansvaret.

Rehabiliteringsansvaret omfattar även psykiska besvär. Det är utredningens uppfattning att frågan får lösas enligt de presumptionsregler som gäller enligt lagen om statligt personskadeskydd.

Det innebär att psykiska besvär som visar sig efter den s.k. skyddstiden skall anses vara ådragna under skyddstiden om verksamheten skäligen kan antas ha väsentligen bidragit till besvären.

Arbetslivsinriktad rehabilitering

För anställda i utlandsstyrkan gäller att Försvarmakten i samråd med den skadade skall 1) utreda behovet av åtgärder för att den skadade skall återfå full arbetsförmåga eller för att stärka den skadades möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete, 2) om det är möjligt, ge den skadade lämplig arbetsträning inom ramen för Försvarmaktens verksamhet, samt 3) medverka till att den skadade får tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning som är ägnad att stärka hans eller hennes förvärvsförmåga. Utredningen skall resultera i en skriftlig plan. Försvarmakten skall vidare ge ekonomiskt stöd till en utbildning som motiverats av eller förlängts till följd av skadan. Utgångspunkten är därvid att den skadade i vart fall inte skall försättas i en sämre ekonomisk situation än om han eller hon hade kunnat fullfölja sina ursprungliga utbildnings- eller yrkesplaner. Försvarmakten skall också ge stöd till andra åtgärder som främjar den skadades återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver. Detta är huvuddragen i rehabiliteringsprocessen för anställda i utlandsstyrkan (jfr prop. 1998/99:68 s. 19–20).

Enligt utredningens mening bör i sak samma rehabiliteringsprocess gälla också för den som skadas under fullgörande av värnplikt eller civilplikt vid grundutbildning och repetitionsutbildning.

Social rehabilitering

För anställd i utlandsstyrkan som till följd av en skada inte kommer att kunna återgå till förvärvsarbete gäller att Försvarmaktens insatser skall inriktas på att stödja den skadades möjligheter att leva ett aktivt självständigt liv. Det följer av 20 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten (jfr prop. 1998/99:68 s. 20–21).

Det är utredningens bedömning att samma ansvar för social rehabilitering skall gälla även den som skadas under fullgörande

av värnplikt eller civilplikt vid grundutbildning och repetitionsutbildning.

Rehabiliteringsorganisation

För utlandsstyrkan gäller enligt 19 § nyss nämnda förordning att Försvarmakten skall ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra sitt rehabiliteringsansvar som följer av lag. En kontaktperson skall utses inom rehabiliteringsorganisationen för den som skadats under sin anställning i utlandsstyrkan. Kontaktpersonen skall stödja och vägleda den skadade (jfr prop. 1998/99:68 s. 21).

Det är utredningens bedömning att en sådan kontaktperson skall utses för den som skadas under fullgörande av värnplikt eller civilplikt vid grundutbildning och repetitionsutbildning.

För den som skadas under värnplikten finns således en redan för uppgiften anpassad rehabiliteringsorganisation. För den som skadas under civilplikten förutsätter utredningens förslag att de myndigheter och kommuner på den civila sidan som svarar för utbildningen av de civilpliktiga anpassar den organisation för rehabilitering som finns i dag för den anställda personalen till de nya uppgifterna.

15.4.4 Begränsningar av rehabiliteringsansvaret i tiden

Utredningens förslag: Rehabiliteringsansvaret för den som skadas vid fullgörande av värnplikt eller civilplikt under grundutbildning eller repetitionsutbildning skall bestå under tre år. Tiden skall dock kunna förlängas med ytterligare två år.

Den som har det primära rehabiliteringsansvaret skall samarbeta med andra berörda myndigheter och samordna sina rehabiliteringsinsatser med eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Rehabiliteringsinsatserna enligt lagen om arbetsskadeförsäkring begränsas i princip till ett års tid med hänsyn till reglerna om rehabiliteringspenning. Det finns vissa möjligheter till förlängning. Arbetsgivares rehabiliteringsansvar gäller dock så länge anställningen fortgår.

Genom 8 och 9 §§ lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten har Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för anställda i utlandsstyrkan sträcks ut till tre år och med möjlighet till förlängning med ytterligare två år. Tidsfristen börjar löpa från och med den tidpunkt då de faktiska rehabiliteringsåtgärderna kan inledas. Det innebär att Försvarsmaktens utredning av behovet av åtgärder kommer att genomföras innan tidsfristen börjar löpa. Enligt utredningens mening bör motsvarande regler gälla för totalförsvarspliktiga vid fullgörande av grundutbildning eller repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt.

Vid sidan av FM och övriga utbildningsansvariga myndigheter och kommuner finns myndigheter och andra som har ansvar för rehabilitering av en skadad. När det gäller anställda i utlandsstyrkan har Försvarsmakten ålagts att samarbeta med berörda myndigheter, exempelvis med den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Det är utredningens mening att ett motsvarande krav på samverkan med berörda myndigheter kring rehabiliteringen bör ställas upp för Försvarsmakten och övriga utbildningsansvariga myndigheter och kommuner också för den som skadas under fullgörandet av grundutbildning och repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt.

I de fall den skadade har en annan arbetsgivare som därmed också har ansvar för rehabiliteringen, skall Försvarsmaktens m.fl. rehabiliteringsuppgifter samordnas med arbetsgivarens. En sådan regel om samordning av uppgifter gäller redan för Försvarsmakten när det gäller anställda i utlandsstyrkan.

15.4.5 Ersättning till anhöriga

Utredningens förslag: Anhöriga till den som skadas skall få ersättning för vissa kostnader från Försvarsmakten och de myndigheter eller kommuner som svarar för värnplikts- respektive civilpliktsutbildning.

Försvarsmakten har i sin redovisning till regeringen i juni 1997 ansett att de förslag som övervägdes av Utredningen om utlandsstyrkan avseende stöd till anhöriga till skadade bör övervägas även för den värnpliktiga. Det gällde dels ersättning för kostnader som uppkommer då anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering, dels en mer schabloniserad anpassning av vissa ersättningar som de anhöriga kan få när

utomlands skadade flygs hem och dels skäligt bidrag till psykosocialt stöd i vissa fall.

På grundval av de förslag Utredningen om utlandsstyrkan lämnade (se SOU 1998:30) har ett särskilt anhörigstöd införts för denna grupp. Enligt 11 § lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten kan således anhöriga till den som skadas få ersättning för vissa kostnader från Försvarsmakten. Syftet är att underlätta för anhöriga att engagera sig i rehabiliteringen av en skadad. Enligt dessa bestämmelser kan den anhörige få skälig ersättning för de kostnader som uppstår, t.ex. för ökade boendekostnader, kostnader för barntillsyn, kostnader för resor till en plats där arbetsträning eller andra rehabiliteringsinsatser äger rum. Bestämmelserna omfattar inte ersättning för utebliven arbetsinkomst. Det är också möjligt för en anhörig vid långvarig läkarvård att få ersättning för minst ett besök per månad under tiden för sjukhusvistelsen. En sådan ersättning kan ges för resa, uppehälle och förlorad inkomst efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen m.fl. regeln ger även utrymme för till att ge skäligt ekonomiskt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som Försvarsmakten inte själv kan tillhandahålla (prop. 1998/99:68 s. 22–23).

Nu redovisade regler om ersättning till anhöriga gäller inte för anställda i Försvarsmakten. Enligt utredningens mening bör ändå motsvarande ersättningsregler gälla för anhöriga till totalförsvarspliktiga vid fullgörande av grundutbildning eller repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt.

15.4.6 Riskgaranti

Utredningens förslag: En riskgaranti införs för den som under fullgörande av grundutbildning eller repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt ådrar sig svårare skador eller förolyckas.

Staten lämnar i dag inte någon riskgaranti för den som skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt. Det gör däremot staten för anställda i utlandsstyrkan som skadats under tjänstgöringen utomlands. Garantin gäller dock inte för skador som den anställda i utlandsstyrkan ådragit i Sverige, t.ex. under förberedelserna för avresan. Riskgarantin gäller inte heller för skador som inträffar utomlands

under s.k. PFF-övningar som genomförs med stöd av lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Däremot brukar regeringen regelmässigt besluta om att den gäller vid t.ex. minröjningsuppdrag i Baltikum.

Enligt 15–17 §§ förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, som trädde i kraft den 1 juli 1999, lämnar staten en riskgaranti som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital. Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden. Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom betalas ut tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under tjugooett år. Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, skall ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp.

Enligt utredningens mening bör en motsvarande riskgaranti införas för den som under fullgörande av grundutbildning eller repetitionsutbildning för värnplikt eller civilplikt skadas svårt eller förolyckas. Bestämmelserna om denna riskgaranti kan regleras i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. (se närmare utredningens författningsförslag).

16 Påföljdsval och straffmätning för totalvägran

16.1 Inledning

För att pliktsystemet skall kunna upprätthållas måste det finnas fungerande och trovärdiga påföljder för underlåtenhet att fullgöra sådan tjänstgöring som omfattas av totalförsvarsplikten (prop. 1994/95:23 s. 52 f). För närvarande tillämpas en mycket fast praxis när det gäller påföljdsval och straffmätning för s.k. totalvägran. En ändrad utformning av pliktsystemet i riktning mot ett mer flexibelt system ger emellertid anledning att ta upp frågan om denna praxis bör ändras i något avseende. Det finns dock viktiga begränsningar. Regering och riksdag kan inte ändra praxis eftersom den utformas i domstol. Det som kan ändras är straffskalorna eller reglerna om påföljdsbestämning. Men reglerna är på detta område speciella. Det är i princip statsmakterna som genom reglerna om inkallelse till tjänstgöring som avgör hur många gånger en totalförsvarspiktig kan göra sig skyldig till vägransbrott.

16.2 Utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv (dir. 1998:49) skall utredningen med utgångspunkt i utredningens överväganden när det gäller pliktsystemets utformning behandla frågan om hur vägran att fullgöra tjänstgöring bör bedömas i påföljdshänseende. Bland annat skall utredningen undersöka om de olika alternativen till fängelse i anstalt kan komma till användning i större utsträckning än i dag såsom påföljd för totalvägran.

En annan närliggande fråga som i detta sammanhang behöver övervägas gäller möjligheten att inte inkalla personer som tillhör ett visst religiöst samfund (dir. 1997:106). Bibel- och traktatsällskapet Vaktornet har i en skrivelse till regeringen anfört att medlemmar i samfundet Jehovas vittnen inte har någonting emot att

numera utföra någon form av samhällsnyttig tjänst i stället för värnplikt.

16.3 Begreppet totalvägrare

Vad avses med begreppet totalvägrare?

Begreppen totalvägrare och vapenvägrare är två begrepp som brukar användas om den som vägrar att fullgöra totalförvarspplikt. Med vapenvägrare avses den som vägrar fullgöra sådan plikt-tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen. Med totalvägrare avses i allmänhet den som vägrar alla former av plikt-tjänstgöring inom totalförsvaret (se SOU 1992:139 s. 161), dvs. inte bara värnplikt utan också civilplikt och allmän tjänsteplikt. Numera används begreppet totalvägrare oftare än begreppet vapenvägrare. Detta beror i hög grad på den ändring av prövningsförfarandet när det gäller rätten att fullgöra vapenfri tjänst som gjordes år 1991 (prop. 1990/91:169, bet. 1990/91:FöU9, rskr. 1990/91:347). Ändringen innebar att praktiskt taget alla som vill vara vapenfria beviljas vapenfri tjänst (99,7 % av de sökande). Förfarandet har oförändrat överförts till den nu gällande lagen om totalförvarspplikt.

Tre grupper av totalvägrare kan urskiljas

Följande tre grupper av totalvägrare kan urskiljas.

- ❑ Den som vägrar av ideella skäl. Han eller hon vill inte delta i totalförsvaret på något sätt och kan inte tänka sig att gör någon form av tjänstgöring som leder till krigsplacering inom det militära eller civila försvaret.
- ❑ Den som vägrar av andra skäl, t.ex. på grund av studier, arbete (ekonomiska förhållanden) eller av andra personliga skäl (familjeförhållanden) etc.
- ❑ Den som utan något uttalat skäl underlåter att inställa sig till tjänstgöring.

16.4 Brott mot totalförsvarsplikten

Vilka förfaranden avses?

Totalvägran är inte någon vedertagen brottsrubricering. Totalvägran ingår bland de förfaranden som sammanfattningsvis går under benämningen brott mot totalförsvarsplikten och som innefattar en vägran från den totalförsvarspiktige att fullgöra värnplikt, civilplikt (grundutbildning/repetitionsutbildning) eller allmän tjänsteplikt och regleras i 10 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. För att förfarandet skall vara straffbart enligt lagrummet krävs dels att det sker med uppsåt, dels att det är ägnat att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt. Två förfaranden inryms i brottet. Det ena är att den totalförsvarspiktige avviker eller uteblir från tjänstgöringen. Det andra är att den totalförsvarspiktige vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne. Straffet är satt till böter eller fängelse högst ett år om brottet begås i fredstid. Begås det under höjd beredskap döms, om brottet medför avsevärt men för totalförsvaret eller annars är att anse som grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (10 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt). För krigsmän¹ gäller bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken.

Gränsdragning mot disciplinförseelse

I fråga om gränsdragningen mot vad som bör utgöra enbart disciplinförseelse gäller de riktlinjer departementschefen lämnade för rättstillämpningen i propositionen 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m.m. (prop. 1994/95:6 s. 197). Utgångspunkten är därvid att disciplinförfarandet skall vara det vanliga korrektionsmedlet när värnpliktiga i fredstid överskrider tjänsteföreskrifter. För sen ankomst, underlåtenhet att fullgöra givna order osv. skall därför i normalfallet föranleda disciplinpåföljd (se vidare avsnittet Disciplinärenden). Straffbestämmelsen är avsedd för de fall överträdelsen är så allvarlig att ett disciplinförfarande framstår som otillräckligt. I lagtexten har detta ut-

¹ Med krigsmän avses alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten. Krigsmän är dessutom polismän, vissa särskilt förordnade skyddsvakter och skyddsområdesvakter, alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten samt medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen (se närmare 21 kap. 3 § BrB).

tryckts genom kravet att gärningen skall vara ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller för tjänsten i övrigt. Hit räknas förutom de allvarigare rymnings- och lydnadsbrottsituationerna också andra brott mot tjänsteföreskrifter. Som exempel härpå anges underlåtenhet att rätta sig efter beslut om åläggande av disciplinpåföljd (t.ex. utgångsförbud) särskilt om detta sker vid upprepade tillfällen. När det gäller gränsen mellan brott och disciplinförseelser vid olovlig utevaro anges att en frånvaro under en hel tjänstgöringsvecka som regel får anses ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller för tjänsten i övrigt. Hänsyn bör också tas till bland annat beskaffenheten av tjänstgöringen i fråga, vilket i vissa fall kan föranleda att rekvisitet² anses uppfyllt vid såväl en kortare som vid en längre tids utevaro.

För att brott mot lydnadsplikten skall medföra straff anges som exempel vägran att delta i viktigare tillämpningsövningar. Detta betraktelsesätt skall också kunna tillämpas på den som avviker eller uteblir. Även ordervägran inför trupp kan innebära att en konkret fara för avsevärt men för tjänsten skall anses föreligga. Avgörande för om en sådan ordervägran skall vara straffbar är därvid på vilket sätt den sker och det syfte den kan antas ha (t.ex. om den är provocerande/försöker få kamraterna med sig).

Avsevärt men

Med uttrycket avsevärt men för totalförsvaret under höjd beredskap avses exempelvis att någon som har en nyckelroll i en krigsviktig industri avviker eller förorsakar ett långt produktionsstopp. Underlåtenheten att lyda order kan också – i kritiska situationer – medföra sådana konsekvenser att en ordervägran bör bedömas som grov (prop. 1994/95:9 s. 197 f).

Hur vanligt är brottet?

Antal tillfällen som bestämmelsen om brott mot totalförsvarsplikten har tillämpats sedan den nya lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft den 1 juli 1995 uppgår årligen till omkring 250 (se

² Men har ansetts föreligga i följande fall. Vid utevaro drygt tio dagar, trots att fråga varit om okvalificerad tjänst (NJA 1989 s. 847). Vid upprepade utevaro, denna gång tre dagar, trots att fråga varit om okvalificerad tjänst (NJA 1994 s. 391). Vid utevaro från hel repetitionsövning om tre till fyra dagar – kvalificerad tjänst (NJA 1989 s. 847).

tabellen nedan)³. I dessa siffror ingår inte bara de som totalvägrar av ideella eller andra skäl utan också de som utan att anföra något skäl uteblir från tjänstgöringen (endast "lättja").

Tabell 16.1. Antal tillfällen som lagrummet brott mot totalförsvarsplikten har tillämpats (1996–1998).

	1996	1997 ⁴	1998
Tillfällen	232	274	243
Fällande dom i tingsrätt	232	270	233
Strafföreläggande	0	1	6
Åtalsunderlåtelse	0	1	4

Källa: Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Tabell 16.2. Nyintagna i anstalt åren 1996–1998 dömda till brott enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Dom	1996	1997	1998
14 dagar	45	25	25
30 dagar ⁵	4	2	2
120 dagar	5	6	5

Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Vad händer med den som har dömts för vägran en gång?

Enligt uppgift från Totalförsvarets pliktverk fanns i december 1999 något mer än 500 personer som var inkallelsebara och som hade vägrat tjänstgöring en gång (dvs. antingen hade åtalet ogillats eller så hade personen fällts till ansvar och verkställt straffet). Av dessa har 4 personer inkallats på nytt efter verkställt straff, 48 personer har skrivits in i utbildningsreserven, 7 har krigsplacerats på grund av sin anställning och 51 har befriats från skyldigheten att tjänstgöra. Övriga något mer än 400 personer står kvar som inskrivna med värnplikt eller civilplikt.

³ Medlemmar i samfundet Jehovas vittnen kalls inte in.

⁴ Åtal ogillat i två fall.

⁵ Ingår påföljd även för annat brott.

Pliktverket har i februari 2000 begärt att Riksåklagaren skall yttra sig över frågan om verket fortsättningsvis är skyldigt att på nytt kalla in den som har dömts för vägran en gång.

16.5 Principer för straffmätning och påföljdsval enligt praxis

När det gäller straffet för vägransbrott har med hänsyn till brottets art oavsett om vägran grundats på ideella skäl eller andra överväganden ansetts kräva en frihetsberövande påföljd. Vid t.ex. brott mot den tidigare gällande lagen (1966:413) om vapenfri tjänst utvecklades praxis till en början så att det i regel dömdes ut en månads fängelse för totalvägran första gången, två månader för vägran andra gången och två eller tre månader för vägran tredje gången. Endast undantagsvis tillämpades villkorlig dom eller skyddstillsyn. När någon dömts till påföljd för vägran att fullgöra vapenfri tjänst tre gånger föreskrev regeringen vanligen att han tills vidare inte skulle kallas in till tjänstgöring (SOU 1977:7 s. 130).

I samband med att vapenfrilagstiftningen ändrades år 1978 diskuterades sanktionssystemet och påföljdsvalet vid vägransbrott (se prop. 1977/78:159 s. 119 ff). I propositionen uttalade försvarsministern vissa riktlinjer i fråga om påföljderna för vägransbrott. Försvarsministern anvisade följande huvudpunkter för rätts-tillämpningen.

- ❑ Påföljden vid vägran första gången bör vara villkorlig dom jämte kraftiga böter
- ❑ Vid förnyad vägran bör fängelse minst fyra månader dömas ut
- ❑ Hänsyn bör tas till återstående tjänstgöringstid – om t.ex. vägran skett vid en repetitionsövning bör straffet kunna sättas lägre
- ❑ I princip bör ingen åtskillnad göras beroende på skälen för vägran
- ❑ Den som dömts för vägran två gånger bör inte kallas in igen

Högsta domstolen (HD) har härefter haft anledning att vid ett stort antal tillfällen ta ställning till straffmätningen. HD:s praxis avviker dock på några punkter från försvarsministerns tankegångar. Inga tydliga tendenser finns till åtskillnad med hänsyn till om fråga varit om grundutbildning eller en mindre del därav eller

om korta repetitionsövningar. Tydlig åtskillnad har däremot gjorts beroende på skälen för en vägran, såtillvida att den som första gången vägrar att fullgöra vapenfri tjänst döms till villkorlig dom och böter, om det skett av ideella skäl, medan den som vägrar av andra skäl, t.ex. ekonomiska skäl eller bekvämlighetsskäl döms till ett kortare fängelsestraff. Tydlig åtskillnad mellan vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfriutbildning kan inte spåras (se t.ex. NJA 1986 s. 511). En sådan enhetlig linje vinner även stöd av de uttalanden som gjordes i anslutning till det lagstiftningsarbete som föregick den nu gällande lagen om totalförsvarspikt (prop. 1994/95:6 s. 197).

Efter lagändringen år 1978 har således sammanfattningsvis praxis ändrats så att den som första gången vägrat fullgöra vapenfri tjänst döms till villkorlig dom och böter, om det skett av ideella skäl, medan den som vägrat av andra skäl döms till fängelse 14 dagar. Vid lagföring andra gången bestäms påföljden till fängelse fyra månader. Härvid görs ingen skillnad i straffmätningen mellan den som vägrat av ideella skäl och den som har vägrat av andra skäl. Sedan någon dömts för vägran andra gången kallas han inte vidare in till tjänstgöring.

Följande typfall kan därmed urskiljas.

Vägran	Ideella skäl	Andra skäl
Första gången	Villkorlig dom och böter	Fängelse 14 dagar
Andra gången	Fängelse fyra månader	Fängelse fyra månader

Praxis i anslutande frågor

Till närmare belysning av den praxis som utvecklats i anslutning till brott mot totalförsvarspikten lämnas i det följande en kortfattad redogörelse för några av de viktigaste HD-avgörandena.

En totalvägran bedöms på samma sätt oavsett om den skett genom *vägran eller utevaro* (NJA 1983 s. 897). Det är utan betydelse för strafftidens längd om vägran sker först sedan *en del av tjänstgöringen har fullgjorts* (NJA 1981 s. 474). Standardpåföljden villkorlig dom och böter tillämpas vid förstagångsvägran även när totalvägraren har en så *fast grundad uppfattning* att det inte är troligt att han skulle komma att ändra ståndpunkt om han åter inkallas. HD har som skäl anfört att det inte går att utesluta att praktiskt taget alla de som vägrar fullgöra varje form av plikttjänst av ideella skäl i en förändrad situation kan komma till

annan uppfattning (NJA 1986 s. 511 och 1983 s. 397). De förändringar som inträtt i *Sveriges säkerhetspolitiska läge* och som skapat i viss mån nya förutsättningar för försvarets och de värnpliktiga förbandens verksamhet har inte givit anledning till uppmjukning av praxis (NJA 1997 s. 862). Reglerna om *villkorlig frigivning* har ändrats sedan försvarsministern gav sina riktlinjer för rättstillämpningen i 1978 års lagstiftningsärende så att verkställigheten i praktiken har blivit kortare än som var fallet vid den tidpunkten, men detta har inte ansetts motivera längre fängelsestraff (NJA 1983 s. 899)⁶. *Skyddstillsyn med samhällstjänst* har inte ansetts bära komma i fråga för värnpliktiga, som av ideella skäl för andra gången vägrat fullgöra militär grundutbildning. Som motiv härför har – utom annat⁷ – hänvisats till hänsyn till den militära disciplinen (NJA 1992 s. 590). De möjligheter till alternativ verkställighet av korta fängelsestraff som tillskapats genom lagen (1994:451) om *intensivövervakning med elektronisk kontroll* har inte medfört en förändrad syn på fängelsestraff för brott mot totalförsvarplikten⁸ (NJA 1997 s. 862).

Om ovanligt *lång tid* förflutit mellan brott och dom kan detta utgöra skäl till lägre straff än vad brottets straffvärde normalt skulle föranleda (29 kap. 5 § 7 brottsbalken). Sådan strafflindring har också medgivits med hänsyn till *ömmande personliga omständigheter* i några fall. Fråga har därvid varit dels om en fastighetsskötares hänsyn till hyresgäster (100 dagsböter; NJA 1989 s. 31), svårigheter i egen rörelse (60 dagsböter; RH 1992:27), ett fullföljande av samhällsnyttiga åtaganden (60 dagsböter; RH 1992:28), hänsyn till kunder i egen rörelse (100 dagsböter; RH 1992:97) och omsorg om sambos hälsa (80 dagsböter; RH 1994:26). Motiveringen har i samtliga fall byggt på följande uttalande av HD i NJA 1989 s. 31.

”Den tilltalades underlåtenhet att inställa sig har inte skett av bekvämlighetsskäl eller eljest syftat till att tillgodose egna intressen. Hans handlande har i stället dikterats av ... De speciella skäl som han sålunda haft för sitt handlade måste anses i sådan grad minska straffvärdet för gärningen att påföljden kan stanna vid böter.”

⁶ Reglerna om villkorlig frigivning har ändrats igen så att verkställighet i anstalt har blivit längre (SFS 1998:604, prop. 1997/98:96). Ändringen innebär att möjligheten till villkorlig frigivning efter halva strafftiden upphävs och ersätts med en obligatorisk 2/3-frigivning.

⁷ Skyddstillsyn förutsätter risk för återfall, 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken.

⁸ Den totalförsvarspflichtige hade underlåtit att inställa sig till grundutbildning.

16.6 Nordisk lagstiftning

Danmark

Den som är värnpliktig kan fullgöra värnplikten i försvaret eller i räddningsberedskapen eller som biståndsarbete i ett utvecklingsland eller som civilt arbete. Enligt uppgift från Inrikesministeriet i Danmark har under senare år inte förekommit att värnpliktiga har vägrat fullgöra någon form av tjänstgöring.

Den som har skrivits in för tjänstgöring i försvaret och vägrar tjänstgöra kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid höjd beredskap är straffet fängelse i högst två år och i krig högst tio år. Straffbestämmelserna motiveras av en önskan att upprätthålla disciplinen och effektiviteten i försvaret. Bestämmelserna i den militära strafflagen är för närvarande föremål för en översyn.

Finland

Tjänstgöringsskyldig värnpliktige eller civilpliktig som vägrar fullgöra militär eller civil tjänst kan dömas till fängelse enligt värnpliktslagen eller civiltjänstlagen. Normalpåföljden är fängelse. Utgångspunkt för beräkning av strafftiden är den tid som återstår att tjänstgöra. Fängelsestraffet får högst motsvara hälften av den tid som återstår att tjänstgöra, dock aldrig mer än hälften av civiltjänsttiden. Det innebär att den som vägrar kan dömas till fängelse i högst 195 dagar. Omkring 10 till 20 personer döms årligen för vägransbrott.

Döpt och aktiv medlem i samfundet Jehovas vittne får uppskov tre år i sänder med tjänstgöringen. Det kalenderår han fyller 29 år kan han få befrielse från tjänstgöringsskyldigheten.

Norge

Värnpliktig som första gången vägrar fullgöra sin tjänstgöringsskyldighet straffas med böter eller fängelse i högst tre månader. Vid vägran andra gången är straffet fängelse från tre månader till två år. Regeringen har också möjlighet att i vissa fall besluta att den som har dömts för vägransbrott skall avtjäna tjänstgöringstiden under tvång.

Den som vägrar värnplikt inkallas inte mer än två gånger. Det gäller även den som vägrar civiltjänst.

Enligt praxis döms den som vägrar första gången till fängelse tre månader ("betingat" jfr med villkorlig dom) och den som vägrar andra gången till fängelse ett år, varav tre månader verkställs ("obetingat").

16.7 Utredningens överväganden och förslag

16.7.1 Utgångspunkter

Vägransbrottet skiljer sig från andra brott på flera sätt. I princip alla som gör sig skyldiga till brottet upptäcks och lagförs. Brottet begås vanligen efter ett rationellt val. Skälen att begå brottet är ofta etiska, ideella, ekonomiska eller sociala. Vinningen av brottet – i det här fallet den tid som gärningsmannen slipper fullgöra som värnplikt eller civilplikt – kvarstår även vid upptäckt. Många av gärningsmännen är unga.

Straffet för vägran är böter eller fängelse i högst ett år. För närvarande tillämpas för totalvägran en mycket fast praxis när det gäller påföljdsval och straffmätning. Den som första gången vägrar att fullgöra pliktjänst av ideella skäl döms i normalfallet till villkorlig dom och böter, medan den som vägrar av andra skäl döms till fängelse 14 dagar. Vid lagföring andra gången bestäms påföljden till fängelse i fyra månader oavsett skälen för vägran.

Valet mellan fängelse, å ena sidan, och en icke frihetsberövande påföljd, å andra sidan, styrs i huvudsak av bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken (BrB). Enligt första stycket i paragrafen skall domstolen vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Det föreligger således en presumtion för att en lindrigare påföljd skall väljas. I andra stycket anges tre omständigheter som kan bryta denna presumtion, nämligen brottslighetens straffvärde och art och den tilltalades tidigare brottslighet. Domstolen kan således åberopa brottslighetens art som skäl för att döma den tilltalade till fängelse, trots att varken brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för fängelse. Artbrottslighet kan beskrivas som brott av sådan art att det bedöms lämpligt att av i huvudsak allmänpreventiva skäl ingripa med en sträng påföljd omedelbart trots att straffvärdet i sig inte är påtagligt högt (dvs. mindre än 1 års fängelse). Vad man härigenom förväntar sig att uppnå är en på generell nivå både

moralbildande och moralförstärkande effekt och en avskräckningseffekt som motverkar den aktuella typen av brott (se prop. 1987/88:120 s. 32 f och prop. 1997/98:96 s. 115–117). Vilka brottstyper som med hänsyn till sin art kan föranleda särbehandling i påföljdshänseende har i första hand fastslagits genom HD:s avgöranden. Det mest tydliga exemplet på denna praxisbildning är de mycket specifika riktlinjer för påföljdsvalet som HD har formulerat när det gäller totalvägran.

HD:s praxis har utvecklats under en period när alla män i en årskull som hade förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt togs i anspråk för plikttjänstgöring i fredstid. På grund av den ändrade säkerhetspolitiska utvecklingen kommer emellertid under överskådlig tid endast en mindre andel av de tjänstgöringsbara i en årskull att tas i anspråk för sådan tjänstgöring i fredstid. Regeringen bedömer att den för Sverige i grunden positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet skall fortsätta och att ett invasionshot syftande till ockupation av Sverige inte ter sig möjligt under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga (se regeringens proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar, bet. 1989/99 FöU5). Försvarsmaktens behov av värnpliktiga har för de närmaste två åren beräknats till drygt 15 000 per år och för åren därefter till 16 350. Det civila försvarets behov av civilpliktiga har för samma period beräknats till omkring 900 personer per år. Med beaktande av antalet avgångar före och under tjänstgöringen innebär detta att endast omkring 25 % av de tjänstbara männen i en årskull kommer att tas ut för någon form av plikttjänstgöring med lång grundutbildning.

Även med ett numerärt sett kraftigt minskat försvar kommer en förhållandevis stor del av totalförsvarets personalförsörjning i grunden behöva tryggas genom systemet med plikttjänstgöring. Systemet skall även fungera i ett ändrat omvärldsläge. Det gör att de förfaranden som går under benämningen totalvägran även fortsättningsvis skall vara kriminaliserade på grund av att de kan föranleda påtaglig skada eller fara och inte kan bemötas på annat sätt. Men när allt färre i varje årskull tas ut för sådan tjänstgöring väcker detta helt naturligt frågan om samma påföljdsreglering alltså är lämplig. Vid denna prövning skall följande frågor besvaras.

- Bör samma påföljd användas oavsett skälen för vägran?
- Är behovet av sanktion lika vid vägrad grundutbildning och vägrad repetitionsutbildning?

- ❑ Är böter en tillräcklig sanktion i fredstid?
- ❑ Skall samhällstjänst kunna ersätta fängelse i anstalt?
- ❑ Bör den som en gång dömts för vägran kallas in på nytt?
- ❑ Finns det andra lösningar för att undvika fängelse, skall t.ex. den som redan vid mönstringen totalvägrar skrivas in i utbildningsreserven med tillämpning av reglerna om att bara de bäst lämpade skall tas ut för pliktjänstgöring eller skall liberalare regler införas för att få uppskov med tjänstgöringen eller för att få avbryta en påbörjad tjänstgöring?

16.7.2 Samma påföljd oavsett skälen för vägran

Utredningens förslag: Någon åtskillnad med avseende på skälen för en vägran skall i princip inte göras vid valet av påföljd.

Enligt den praxis HD utvecklat görs en tydlig åtskillnad beroende på skälen för en vägran. Den som första gången vägrar att fullgöra pliktjänst av ideella skäl döms till villkorlig dom och böter, medan den som vägrar av andra skäl, t.ex. på grund av arbete, studier, familjeförhållanden eller av ren lättja m.m. döms till ett kortare fängelsestraff. I många fall anförs emellertid den totalförsvarspiktige flera slag av skäl, både ideella skäl och andra skäl för sin vägran. Detta väcker frågan om valet av påföljd skall styras av de skäl som kan ligga bakom den enskildes handling. De riktlinjer för rättstillämpningen som försvarsministern lämnades i samband med att vapenfrilagstiftningen ändrades år 1978 utgick också från att någon åtskillnad med avseende på skälen för en vägran i princip inte skulle göras vid valet av påföljd.

Den praxis som har utvecklats för vägran grundad på ideella skäl är närmast ett utslag av tanken att ingen skall straffas för sin åsikts skull. Detta ligger i linje inte bara med den svenska grundlagen utan också med konventioner för mänskliga rättigheter. Det kan därför finnas anledning att behandla den som vägrar av ideella skäl mer generöst än den som vägrar av andra skäl. Mot ett sådant resonemang kan å andra sidan anföras att det skall inte vara möjligt för den enskilde att sätta sig över i demokratiskt ordning beslutad lag under hänvisning till ett på moraliska skäl grundat ställningstagande.

För de som är anslutna till sekten Jehovas vittnen är pliktjänsten i realiteten avskaffad. Med tillämpning av 10 kap. 8 § 2

lagen om totalförsvarsplikt och 7 kap. 3 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt får Pliktverket besluta att en totalförsvarspliktig som är ansluten till denna sekt tills vidare inte skall kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt⁹ (prop. 1994/95:6 s. 200). Vilka konsekvenser en utvidgning av tillämpningsområdet för denna bestämmelse skulle få är emellertid svårt att överblicka. Att undanta från plikt endast de som anför ideella skäl för sin vägran men behålla plikten i alla övriga fall skulle sannolikt leda till besvärliga gränsdragningsproblem och därmed till ett mycket grannliga prövningsförfarande liknande det förfarande som tillämpades för att få rätt att göra vapenfri tjänst före 1991 års reform. Det vore orimligt att utgå från, om en ordning införs där plikten är beroende på den enskildes moraliska inställning, något annat än att den enskilde skulle vidta de mått och steg som då passar honom bäst.

Bibel- och traktatsällskapet Vaktornet har i en skrivelse till regeringen anfört att medlemmar i sekten Jehovas vittnen inte har något emot att numera utföra någon form av samhällsnyttig tjänst i stället för värnplikt. Det gör också att utredningens inställning i denna fråga kan tillämpas utan undantag. Enligt utredningens mening bör någon åtskillnad mellan skälen för vägran i förhållande till skyldigheten att göra pliktjänst inte göras.

De skäl som den enskilde anför som grund för sin vägran eller utevaro värderas som framgått av redovisningen av praxis olika. Från den enskildes perspektiv kan en åtskillnad i praxis vid förstagångsvägran leda till taktiska dispositioner. Villkorlig dom jämte böter anses av lagstiftaren som en lindrigare påföljd än fängelse 14 dagar (se BrB). Detta innebär emellertid inte med nödvändighet att den enskilde alltid delar detta synsätt. En totalvägran på grund av ideella skäl kan i det enskilda fallet innebära ett mycket kännbart bötesstraff, särskilt om den enskilde har goda inkomster och saknar försörjningsplikt. I en sådan situation kan det "löna sig" att i stället anföra andra skäl än ideella för en vägran. Fängelse 14 dagar som är den normala påföljden vid andra skäl än ideella kan verkställas utom anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den enskilde får betala en avgift på 50 kronor per dag som övervakningen pågår. Samtidigt kan han utföra sitt arbete och få sin lön.

Man kan även tänka sig exempel på motsatsen. Den som t.ex. saknar inkomster kan vid en vägran av ideella skäl räkna med

⁹ Under år 1998 kom in till Pliktverket totalt 179 anmälningar från personer anslutna i sekten Jehovas vittnen.

villkorlig dom i förening med en förhållandevis låg dagsbot (30 kronor) och därmed också ett förhållandevis lågt bötesbelopp. För den som studerar och inte vill avbryta studierna eller skjuta på en tentamensperiod och inte i övrigt ha några begränsningar i sin rörelsefrihet ligger det därför nära till hands att i första hand anföra ideella skäl framför t.ex. studieskäl som grund för sin vägran.

För att komma till rätta med den här typen av taktiska dispositioner bör den som vägrar eller uteblir från pliktjänstgöring i påföljdshänseende behandlas lika även vid förstagångsvägran. Straffnedsättning med hänsyn till ömmande personliga omständigheter bör dock alltid vara möjligt. Härvid avses brottsbalkens regler om strafflindring och HD:s praxis.

16.7.3 Behovet av sanktion bör inte göras beroende av de återstående tjänstgöringstiden

Utredningens bedömning: Det framstår som mest konsekvent att vid valet av påföljd inte göra det beroende av den återstående tjänstgöringstiden. Det innebär bl.a. att straffet vid vägrad repetitionsutbildning – i den mån repetitionsutbildning förekommer – inte bör sättas lägre än vid vägrad grundutbildning.

Inledningsvis skall framhållas att det i dag över huvud taget inte hålls några repetitionsutbildningar.

I samband med 1978 års lagstiftningsärende angav försvarsministern i sina riktlinjer för rättstillämpning vid valet av påföljd att hänsyn bör kunna tas till den återstående tjänstgöringstiden och att straffet vid repetitionsutbildning därför borde kunna sättas lägre än vid grundutbildning. Praxis har inte följt dessa riktlinjer. Det finns inga tydliga tendenser till åtskillnad med hänsyn till om fråga varit om grundutbildning eller mindre del därav eller om korta repetitionsövningar.

Den som har fullgjort grundutbildning och som är krigsplacerad skiljer sig emellertid från den som ännu inte har fullgjort någon sådan utbildning så till vida att han ingår i krigsorganisationen, kanske som en nyckelperson. Mot bakgrund härav framstår det som mer angeläget att sanktionera en vägran att

fullgöra en repetitionsutbildning än en vägran att fullgöra en grundutbildning.

Alla som vägrar grundutbildning vägrar emellertid inte alltid innan utbildningen har påbörjats. Fall av vägran förekommer under hela utbildningstiden. Sker vägran t.ex. i slutet av en grundutbildning skiljer sig denna inte nämnvärt från den situationen att någon vägrar att fullgöra repetitionsutbildning. I det fallet skulle således en vägran framstå som lika straffvärd som vid repetitionsutbildning. Att dra en gräns mellan grundutbildning och repetitionsutbildning framstår därför inte som motiverat. Men även en koppling till tjänstgöringstiden ger upphov till gränsdragningsproblem. Sker vägran i anslutning till inryckningen finns enligt vad som ovan sagts inget behov av sanktion, men sker vägran efter en tids tjänstgöring kan bedömningen bli annorlunda. Det går således inte att bortse från att en sådan ordning kopplad till fullgjord tjänstgöringstid ger upphov till gränsdragningsproblem. Det framstår därför som mest konsekvent att behandla båda fallen av vägran lika.

16.7.4 Fängelse eller böter i fredstid?

Utredningens bedömning och förslag: De förfaranden som sammanfattningsvis går under benämningen brott mot totalförsvarsplikten är av sådan art att det av allmänpreventiva skäl bör leda till ingripande med en sträng påföljd. Fängelse bör således även fortsättningsvis ingå i straffskalan. Påföljden vid s.k. totalvägran bör i normalfallet kunna stanna vid fängelse två månader.

Det svenska påföljdssystemet innehåller böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (jfr 1 kap. 3 § BrB). Till skyddstillsyn och villkorlig dom kan knytas en föreskrift om samhällstjänst, vilket innebär att den dömda i stället för fängelse, om han eller hon samtycker, skall utföra ett oavlönat arbetet under minst 40 och högst 240 timmar. Villkorlig dom och skyddstillsyn kan även kombineras med böter. Skyddstillsyn kan också kombineras med fängelse högst tre månader eller föreskrifter om behandling s.k. kontraktsvård. För korta fängelsestraff finns en särskild verkställighetsform benämnd intensivövervakning med elektronisk kontroll. Med korta

fängelsestraff avses i detta sammanhang högst tre månaders fängelse.

Brottets straffvärde i fredstid

Ett sätt att inom det nuvarande påföljdssystemet undvika fängelse är att göra brott mot totalförsvarsplikten till enbart ett bötesbrott. Enligt utredningens bedömning kan emellertid starkt ifrågasättas om detta är en tillräckligt ingripande påföljd vid totalvägran. Den som står i begrepp att göra sin första pliktjänstgöring saknar som regel egna inkomster. Visserligen är tanken bakom dagsbotssystemet att bötesstraffet skall drabba alla lika genom att boten relateras till den enskildes inkomstförhållanden. Lägsta bot är i dag 30 dagsböter á 30 kronor. För den som saknar egna inkomster kan det bli så att någon nära anförvant betalar det förhållandevis ringa bötesbelopp som i ett sådant fall skulle dömas ut. Straffets eventuella avskräckande effekt skulle därmed helt försvinna. För den som skall göra repetitionsutbildning kan däremot ett bötesstraff bli förhållandevis kännbart och därmed också ha en avskräckande effekt. Det går emellertid inte att undvika att en sådan ordning kan kritiseras med utgångspunkt från att det går att köpa sig fri från pliktjänst. Många av vägransfallen beror bl.a. på att den totalförsvarspiktige har prioriterat studier och arbete eller dylikt. Utredningen har därför stannat för att fängelse även fortsättningsvis skall ingå i straffskalan för brott mot totalförsvarsplikten.

Utredningens bedömning är dock att den nuvarande fasta praxis som tillämpas vid vägransbrott är för sträng, bl.a. mot bakgrund av att endast en klar minoritet av de totalförsvarspiktiga männen som i dag behöver göra pliktjänst. Införs även värnplikt för kvinnor, som utredningen föreslår, kommer andelen att vara mindre än 20 %. Enligt utredningen bör påföljden vid vägran i normalfallet kunna stanna vid fängelse två månader. Brottets straffmaximum ett års fängelse bör dock behållas av flera skäl. Det finns vägransförfaranden som har ett sådant straffvärde att det bör vara möjligt att döma ut ett förhållandevis långt fängelsestraff, exempelvis vid förfaranden som tar sig form av uppvigling. Den säkerhetspolitiska situation i Sveriges närområde kan ändras och därmed också behovet av antalet värn- och civilpliktiga. Avsikten är att skapa ett straffsystem som kan fungera i olika omvärldssituationer. Det är inte meningen att man vid varje förändring i omvärldsläget, av behovet av totalförsvarspiktiga för personalförsörjningen m.m. skall behöva företa

lagändring för att få ett adekvat straffsystem. Ett straffsystem som kan fungera väl i många olika lägen bör eftersträvas.

Samhällstjänst som påföljd i stället för fängelse?

Från och med den 1 januari 1999 utgör samhällstjänst ett permanent inslag i påföljdssystemet och har formen av en särskild föreskrift inte bara vid skyddstillsyn, som tidigare, utan också vid villkorlig dom. Det senare innebär att samhällstjänst kan komma i fråga såsom alternativ till ett fängelsestraff även när det saknas behov av att ställa den dömda under övervakning, dvs när denne inte kan befaras komma att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Som villkor för att domstolen skall få föreskriva samhällstjänst gäller att den tilltalade har lämnat sitt samtycke (se vidare regeringens proposition Vissa former för påföljdssystemet prop. 1997/98:96).

En föreskrift om samhällstjänst innebär att den dömda åläggs att utföra oavlönat arbete under viss tid, lägst 40 och högst 240 timmar. I domslutet skall anges hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd (27 kap. 2 a § och 28 kap. 2 a § BrB). Antalet timmar bestäms av domstolen efter brottslighetens straffvärde. Minimiantalet 40 timmar motsvarar en månads alternativt fängelsestraff. Antalet timmar ökas sedan med 20 för varje ytterligare månads alternativt fängelsestraff upp till 240 timmar, motsvarande elva månaders fängelse.

I rättsfallet NJA 1992 s. 590 hade HD att pröva om det var möjligt att som påföljd vid vägran andra gången att fullgöra militär grundutbildning som alternativ till fängelse fyra månader döma till skyddstillsyn med samhällstjänst. Enligt HD var bl.a. med hänsynen till den militära disciplinen inte möjligt att bestämma påföljden till samhällstjänst. HD har därefter i beslut den 11 februari 2000 i mål nr B 4401-99 inte funnit skäl att meddela prövningstillstånd i ett mål om brott mot totalförsvarsplikten. Enligt hovrättens domskäl finns det inte av hänsyn till den militära disciplinen och till intresset av att tjänstgöringsplikten inom totalförsvaret skall kunna upprätthållas med rimlig konsekvens och effektivitet skäl att överväga villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst som påföljd i stället för fängelse.

Utredningen anser nuvarande praxis motiverad. Mot att använda samhällstjänst som ett alternativ till fängelse kan i huvudsak anföras att totalvägran i grunden är en vägran att utföra en form

av samhällstjänst. Att under sådana omständigheter döma till en annan form av samhällstjänst framstår inte som en konsekvent reaktion på brottet. I praktiken skulle det kunna innebära att 7,5 till 15 månaders pliktjänst ersätts med kanske på sin höjd 60 timmar samhällstjänst (Utredningen har i exemplet räknat med fängelse två månader vid vägran).

16.7.5 Intensivövervakning med elektronisk kontroll

Utredningens bedömning: Intensivövervakning med elektronisk kontroll är en verkställighetsform av fängelse i anstalt. Genomförs utredningens förslag när det gäller påföljdsval och straffmätning vid totalvägran kommer det att bli möjligt för i stort sett alla som döms till fängelse för brottet att kunna få detta verkställt utom anstalt.

Från den 1 januari 1999 har intensivövervakning med elektronisk kontroll införts som ett nytt permanent inslag i straffsystemet som verkställighetsform för korta fängelsestraff, högst tre månader. Intensivövervakning får inte användas vid fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB (skyddstillsyn och fängelse). Intensivövervakning anses i princip vara lika ingripande som verkställighet i anstalt av ett kortare fängelsestraff.

Avsikten är att de som uppfyller kraven i fråga om straffets längd skall kunna få det verkställt i form av intensivövervakning. Det grundläggande innehållet i intensivövervakningen innefattar ett krav på att den dömda skall uppehålla sig i sin bostad under tid då han inte fullgör en sysselsättningsplikt eller deltar i någon godkänd aktivitet och att han därvid fullständigt skall avhålla sig från alkohol och andra droger.

Den som avtjänar ett fängelsestraff genom intensivövervakning måste därefter avhålla sig från brott som föranleder strängare straff än böter under minst tre år för att på nytt komma i fråga för denna verkställighetsform

Intensivövervakning med elektronisk kontroll är som sagts upplagd som en ren verkställighetsreglering. Det innebär att domstolarna skall välja och utmäta påföljder enligt vanliga regler, utan hänsyn till att korta fängelsestraff i vissa fall kan verkställas genom intensivövervakning.

Formellt torde därmed ett kortare fängelsestraff för brott mot totalförsvarsplikten kunna verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. HD har i NJA 1997 s. 862 uttalat att påföljden för brott mot totalförsvarsplikten bör bestämmas utan hänsyn till de möjligheter till alternativ verkställighet av korta fängelsestraff som tillskapats genom lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Med uttalandet avses intet annat än att de möjligheter till verkställighet av korta fängelsestraff som öppnats genom den då gällande försökslagen saknar betydelse för frågan om en vägran att inställa sig till tjänstgöring grundad på i huvudsak andra skäl än ideologiskt betingande invändningar mot militär verksamhet skall medför en förändrad syn på fängelsestraffet som påföljd för brottet, dvs. att man skall döma till villkorlig dom och böter i stället för till ett kortare fängelsestraff..

För dem som vägrar att fullgöra sin pliktjänst för att i stället arbeta eller studera innebär en intensivövervakning sannolikt att den dömde kan arbeta eller studera under verkställigheten. Detta kan enligt utredningen framstå som om påföljden urholkas eftersom den dömde i de här fallen får behålla vinningen av brottet. Det ankommer emellertid inte på den myndighet som beslutar om verkställighet att göra sådana bedömningar vid prövningen av om fängelse skall verkställas i eller utom anstalt.

16.7.6 Ingen ny inkallelse efter en vägran

Utredningens förslag: Den som vägrat en gång bör inte kallas in på nytt, om han eller hon inte säger sig komma att fullgöra tjänstgöringen nästa gång.

Enligt 10 kap. 8 § 1 lagen om totalförsvarsplikt får Pliktverket i särskilda fall besluta att en totalförsvarspliktig tills vidare inte skall inkallas till värnplikt eller civilplikt, om han eller hon vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom eller henne eller avviker eller uteblir från tjänstgöringsstället och det kan antas att han eller hon inte kommer att fullgöra den värnplikt eller civilplikt som inskrivningen avser. Vägledande för tillämpningen av denna bestämmelse är enligt lagmotiven (prop. 1994/95:6 s. 199) den praxis som hade utvecklats vid prövning enligt 46 § värpliktslagen för de som fullgjorde värnplikt eller vapenfri tjänst. Enligt denna praxis krävdes för ett beslut att inte kalla in

en värnpliktig till grundutbildning att han hade dömts till fängelse två månader. Enligt då gällande påföljdspraxis dömdes domstolarna till fängelse två månader för den som vägrade andra gången. Detta är förklaringen till, som utredningen tidigare redogjort för, att ny inkallelse inte utfärdas för den som har dömts för vägran två gånger.

För den som av ideella skäl vägrar är påföljden villkorlig dom och böter första gången och fängelse fyra månader andra gången. För den som vägrar av andra skäl är påföljden fängelse 14 dagar första gången och fängelse fyra månader andra gången. Genom denna praxis är det tänkt att tjänstgöringsplikten inom totalförsvaret skall kunna upprätthållas med rimlig konsekvens och effektivitet.

Enligt vad utredningen inhämtat är det i dag bara ett fåtal av förstagångsvägrarna som kallas in på nytt av Pliktverket. Några krigsplaceras direkt på grund av sin civila kompetens, andra befrias från vidare tjänstgöringsskyldighet eller skrivs in i utbildningsreserven medan det för merparten överhuvud taget inte vidtas någon åtgärd alls. I praktiken innebär detta att nästan ingen av de som har gjorts sig skyldiga till vägran kallas på nytt.

Enligt 3 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt får Pliktverket ändra ett inskrivningsbeslut. I lagen har inte angetts att några förutsättningar skall vara uppfyllda för att ett inskrivningsbeslut skall få ändras. Men naturligtvis gäller att det måste ha framkommit något skäl till ändring av beslutet (prop. 1994/95:6 s. 171). Det förhållandet att den totalförsvarspliktige dömts för vägran är således inte något hinder i sig för att ändra ett inskrivningsbeslut. Pliktverket har i de ovan angivna fallen tillämpat bestämmelserna i 3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt som föreskriver att ur varje befattningsgrupp skall de som är bäst lämpade skrivas in för tjänstgöring. Den som efter inskrivning har vägrat att fullgöra vad som åligger honom eller henne har inte ansetts höra till de bäst lämpade.

Utredningens ambition när det gäller det framtida inskrivningssystemet är att det skall bli möjligt att ta större hänsyn till frivilligheten¹⁰. Redan den nuvarande ordningen vid inskrivningen innebär att i den utsträckning det kan ske skall hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in. De totalförsvarspliktigas motivation för pliktjänstgöringen måste enligt utredningens bedömning få ökad betydelse vid uttagningen. Utredningen ser därför inga starkare skäl till att behålla den nuvarande ordningen med

¹⁰ Jfr nya tilläggsdirektiven (Dir. 1999:85).

två inkallelser vid vägran. Utredningen menar att tjänstgöringsplikten inom totalförsvaret kan upprätthållas med rimlig konsekvens och effektivitet även om den som vägrar inte kallas in på nytt. Om han eller hon säger sig komma att fullgöra tjänstgöringen nästa gång bör dock som hittills ny inkallelse ske.

16.7.7 En ändrad straffmätning

Utredningens bedömning: Genom utredningens lagförslag om att den som har dömts för vägran en gång inte skall kallas in på nytt ändras förutsättningarna för tillämpningen av lagrummet. Härigenom blir det utan att behöva ändra de materiella bestämmelserna i lagrummet möjligt att ändra nuvarande praxis i enlighet med utredningens tankegångar att påföljden vid vägran bör vara fängelse minst två månader.

Utredningen har i det föregående uttalat sig om brottets straffvärde och framhållit vikten av att av allmänpreventiva skäl kunna ingripa med en sträng påföljd omedelbart trots att straffvärdet i sig inte är påtagligt högt, dvs. mindre än ett års fängelse, men att de påföljder som domstolarna tillämpar i dag framstår som alltför stränga. Utredningen föreslår dock inte någon ändring av de materiella straffbestämmelserna i 10 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. Den nuvarande straffskalan med böter eller fängelse i högst ett år behålls. Det finns som utredningen tidigare sagt vägransförfaranden som är betydligt allvarligare än t.ex. en vägran på grund av ideella skäl. Utredningen har som exempel anfört uppvigling o.dyl. Det gör att straffmaximum inte bör sättas ned. Det behövs ett tillräckligt brett spann för att kunna täcka in de vägransförfaranden som kan tänkas förekomma.

Sett till den praxis som utvecklats med fängelse som den normala påföljden för en vägran skulle emellertid en ändring av straffbestämmelserna främst av pedagogiska skäl vara motiverad. Som bestämmelserna är avfattade ger de intryck av att böter är den påföljd som i första hand skall väljas vid ett vägransbrott och inte fängelse. Samtidigt kan konstateras att påföljden böter används endast vid förstagångsvägran på grund av ideella skäl. När nu utredningen föreslår som huvudregel att all vägran oavsett skäl i påföljdshänseende skall behandlas lika bör också i konsekvens härmed framgå av bestämmelserna att normalpåföljden är fängelse och att böter endast skall användas när

vägransbrottet är ringa. Formellt sett skulle dock med bibehållen straffskala en sådan ändring av bestämmelserna innebära en straffskärpning. Utredningens avsikt är emellertid den motsatta, nämligen att åstadkomma en strafflindring i tillämpningen för s.k. totalvägran. Utredning har därför stannat för en annan lösning.

Nuvarande påföljdspraxis och straffmätning bygger bl.a. på att den totalförsvarspliktige inkallas två gånger. Det är således i praktiken staten som ytterst avgör hur många gånger den totalförsvarspliktige kan göra sig skyldig till vägransbrott. I ett system där större hänsyn till frivilligheten skall tas bör emellertid enligt utredningen den nuvarande ordningen med två inkallelser slopas (se utredningens förslag till ändring av 10 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt). En ändring från två inkallelser till en inkallelse innebär också ändrade förutsättningar för domstolarnas straffmätningen. Härigenom blir det möjligt att utan att ändra i de materiella bestämmelserna i 10 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt få till stånd en ändring av nuvarande praxis i den riktning utredningen förordar. Enligt utredningen bör påföljden för s.k. totalvägran oavsett om den grundas på ideella skäl eller andra skäl vara fängelse minst 2 månader. Detta innebär i sig inte någon formell straffskärpning. De konsekvenser förslaget får för praxis kan dock komma att uppfattas som skärpande för kategorin ”vägrar en gång” och sedan fullgör tjänstgöringen efter en andra kallelse. För kategorin ”vägrar konsekvent” kan förslaget komma att uppfattas som strafflindrande.

16.7.8 Medlemmar i samfundet Jehovas vittnen

Utredningens förslag: Det särskilda undantaget för medlemmar i sekten Jehovas vittnen att inte kallas till mönstring eller tjänstgöring slopas.

Sedan länge gäller för medlemmar i sekten Jehovas vittnen ett särskilt undantag. Efter en lagändring år 1978 kallas inte sådana värnpliktiga till mönstring eller tjänstgöring, om de förklarar att de på grund av sitt medlemskap inte kommer att fullgöra vare sig värnplikt eller civilplikt. Detta regleras genom bestämmelserna i 10 kap. 8 § 2 lagen om totalförsvarsplikt och 7 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt (regeringens verkställighetsföreskrifter).

Bibel- och traktatsällskapet Vaktornet har i en skrivelse till regeringen anfört att medlemmar i sekten Jehovas vittnen inte har någonting emot att numera utföra någon form av samhällsnyttig tjänst i stället för värnplikt. Mot bakgrund av den ståndpunkt sektens medlemmar nu intagit till frågan om plikttjänstgöring finns det enligt utredningens mening inte längre skäl att behålla det särskilda undantaget för sektens medlemmar. I 10 kap. 8 § 2 anges visserligen inte vilka eller vilket religiöst samfund som undantaget skall gälla för. Men i regeringens verkställighetsföreskrifter sägs att det är sekten Jehovas vittnen som avses. I motiven till 10 kap. 8 § 2 har regeringen också givit uttryck för att det inte är fråga om att utnyttja bestämmelsen för någon utvidgning till andra religiösa samfund än Jehovas vittnen (prop. 1994/95:6 s. 200). Punkten 2 i 10 kap. 8 § fyller därmed inte längre någon funktion.

17 Disciplinsystemet

17.1 Utredningens direktiv

Utredningen har i den här delen till uppdrag att utreda och lägga fram förslag till förändringar i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. i fråga om beslutanderätten i första instans samt avseende påföljderna för disciplinförseelser.

I direktiven framhålls beträffande frågan om beslutanderätten i första instans, att kompanichefen har en stark ställning över de totalförsvarspliktiga. Detsamma kan sägas gälla för förbandschefen. Detta i kombination med att man inom statsförvaltningen i övrigt alltmer övergår till personalansvarsnämnder är ett skäl att se över denna del av systemet. En fråga i sammanhanget är om det är lämpligt med olika system för fred och krig. Ställning måste också tas till hur man bör göra med utlandsstyrkans personal, som befinner sig i en situation som kan sägas vara i viss mån krigsliknande.

De disciplinpåföljder som tillämpas i dag är desamma som tillämpats sedan länge. På senare år har dock tjänstgöringsområdena för de totalförsvarspliktiga utökats, inte minst inom den civila delen av totalförsvaret. Enligt direktiven skall utredningen därför se över disciplinpåföljderna.

17.2 Kort om bakgrunden till nuvarande ordning

Den militära strafflagstiftningen genomgick genomgripande reformer åren 1948 och 1972. Brottpåföljderna och disciplinmedlen fick då i huvudsak den utformning som blev gällande fram till nästa lagreform år 1986. Regleringen återfanns i brottsbalken och i lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän. De militära straffen och disciplinmedlen var endast tillämpliga på den personal inom försvarsmakten som var ”krigsmän”. Krigs-

män var enligt brottsbalkens definition yrkesofficerare, reservofficerare och anställda meniga vid försvarsmakten, kvinnor som genomgick utbildning för att få anställning som officerare, värnpliktiga (dock inte de med vapenfri tjänst), hemvärnsmän och vissa andra personer med tjänstgöringsskyldighet inom försvarsmakten.

Militära brottmål handlades vid allmän domstol eller – om påföljden bedömdes kunna stanna vid ett disciplinstraff och den misstänkte stod under militärt befäl – av en befattningshavare vid försvarsmakten. Disciplinstraffen var fritidsstraff (utgångsförbud 8–15 dagar) och disciplinbot (löneavdrag i högst 40 dagar eller motsvarande betalning i pengar). För mindre förseelser kunde tillrättavisning ske istället för användandet av disciplinstraffet. Tillrättavisningsformerna bestod av varning, extratjänst, utgångsförbud (i högst sju dagar) och landgångsförbud (i princip utgångsförbud för den som var förlagd ombord på ett fartyg).

För dem som hade vapenfri tjänst gällde ansvarsbestämmelserna i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst. Den som var ”vapenfri tjänstepliktig” och som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt reglemente, instruktion eller annan allmän bestämmelse, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet kunde dömas till böter. Ansvar var sålunda straffrättsligt även för denna kategori tjänstepliktiga. Om brottet var att anse som ringa kunde tillrättavisning – i princip i samma former som för krigsmän enligt lagen om disciplinstraff för sådana – i stället användas.

Genom 1986 års lagreform togs det militära straffansvaret för såväl anställd personal som för värnpliktig personal bort ur brottsbalken. Detta innebar för den fast anställda personalen inom Försvarsmakten att samma regler – i fredstid – blev gällande för dem som de som tillämpas för övriga offentliga anställda, dvs. det arbetsrättsliga disciplinsystemet i den då gällande lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA). För den värnpliktiga personalens del innebar ändringen att disciplinansvarsfrågorna fördes över till en ny särskild lag och att dessa rättssystematiskt kom att hänföras till förvaltningsrättens område istället för straffrättens. Den nya lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m. (LDK) reglerade inte den värnpliktiga personalens straffansvar utan enbart det på förvaltningsrättens grund vilande disciplinansvaret. Huvuddelen av de gärningar som en värnpliktig kunde göra sig skyldig till i tjänsten avkriminaliserades och ansågs följaktligen inte längre som brott. De disciplinpåföljder som kunde komma i fråga var varning, extratjänst, löne-

avdrag och utgångsförbud. Frågan om disciplinansvar prövades som regel av den myndighet där den misstänkte tjänstgjorde. Myndighetschefen (förbandschef eller motsvarande) avgjorde ärendena men kunde i vissa fall delegera beslutanderätten till lägst kompanichef (eller motsvarande befattningshavare) under förutsättning att förfarandet inte kunde antas utgöra en brottslig gärning, att förseelsen erkänts samt att svårare påföljd än varning eller extratjänst eller utgångsförbud i fem dagar inte var aktuell. Skyldighet att inhämta yttrande från auditör förelåg i de fall ärendet inte var sk. kompanichefsärende.

För de vapenfria bestod dock de straffrättsliga ansvarsbestämmelserna enligt lagen om vapenfri tjänst.

I och med att det nya systemet med totalförsvarsplikt infördes ändrades också bestämmelserna om disciplinansvar för pliktpersonal. Fr. o. m. den 1 juli 1995 regleras disciplinansvaret i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT). Den nya lagen bygger helt på 1986 års lag. Det som skett är till största delen tekniska anpassningar till det nya begreppet "totalförsvarsplikt". Behov av översyn av disciplinansvarssystemet ansågs inte föreligga vid lagstiftningsreformen. En väsentlig nyhet var dock att disciplinansvaret utsträcktes till att omfatta även dem som utan att vara krigsmän fullgör civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. (Vapenfri tjänstgöring regleras inte längre i en särskild lag.) Som en konsekvens härav har krigsmanabegreppet i lagen ersatts av "disciplinansvarig".

17.3 Nuvarande ordning

17.3.1 Disciplinlagens tillämpningsområde m.m.

Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. gäller enligt 1 § för

1. totalförsvarspliktiga under den tid de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt,
2. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten,
3. hemvärnsmän under den tid de är tjänstgöringsskyldiga,

4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid de är tjänstgöringsskyldiga,

5. anställda i utlandsstyrkan i Försvarsmakten, när de tjänstgör utomlands.

Är Sverige i krig gäller lagen enligt 2 § även för

1. alla, som utöver vad som följer av 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,

2. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar,

3. skyddsvakter och skyddsområdesvakter som förordnats med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,

4. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden,

5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Regeringen får förordna att lagens 2 § skall tillämpas även när krigsfara eller vissa andra utomordentliga förhållanden råder (3 §).

Lagen gäller vidare även för krigsfångar, krigsdeltagare som har internerats vid krig under vilket Sverige är neutralt samt för utläningar som vistas bland krigsfångar eller internerade krigsdeltagare för att utöva sjukvård eller andlig vård (5 §).

Utanför lagens tillämpningsområde faller t.ex. de som – utan att träffas av uppräkningsen i 1 och 2 §§ – tjänstgör inom den civila delen av totalförsvaret med ett anställningsavtal, annat avtal och/eller allmän tjänsteplikt som grund, dvs. de som inte är ianspråktaga med civilplikt.

De som omfattas av lagen benämns i denna disciplinansvariga (7 §). Utgångspunkten för när disciplinansvar aktualiseras anges i 8 §. Här stadgas att en disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt skall iaktta i

tjänsten skall åläggas disciplinpåföljd. Dock skall påföljd inte åläggas om förseelsen bedöms som ringa.

Om en disciplinansvarig kan antas ha begått en disciplinförseelse och han eller hon genom sitt förfarande skäligen kan misstänkas även ha gjort sig skyldig till brott, skall han eller hon anmälas till åtal för brottet (16 §). Enligt 17 § behöver dock inte åtalsanmälan göras i fråga om

1. brott för vilka svårare straff än böter inte föreskrivs,
2. följande brott i brottsbalken, nämligen ofredande, snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende, undandräkt, olovligt förfogande, olovligt brukande, svikande av försvarsplikt, lyd-nadsbrott och rymning.

Åtalsanmälan skall emellertid alltid göras, om

1. brottet riktar sig mot någon utanför den organisation där den misstänkte tjänstgör,
2. målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk eller
3. det finns skäl att anta att påföljden inte kommer att stanna vid böter.

När åtgärder vidtagits för att åtal skall väckas får ett disciplin-ärende inte inledas eller fortsättas (18 §).

17.3.2 Påföljderna

Disciplinpåföljderna är varning, extratjänst, löneavdrag och ute-gångsförbud (10 §).

Varning innebär att den felande erinras om att han eller hon för framtiden skall iaktta sina skyldigheter i tjänsten (11 §).

Extratjänst innebär att den felande vid högst fem tillfällen utöver den vanliga tjänsten skall utföra handräckning eller någon annan särskild uppgift. Vid varje tillfälle får högst fyra timmar tas i anspråk för uppgiften. Om extratjänsten inte avser annat än jour- eller beredskapstjänstgöring, får dock tiden fram till den vanliga tjänstens början nästa dag tas i anspråk. Extratjänsten får inte vara

sådan att den inverkar skadligt på den disciplinansvariges hälsa eller tjänstbarhet (12 §).

Löneavdrag får bestämmas till högst trettio dagar och innebär avdrag på dagersättning eller motsvarande ersättning. Om något sådant avdrag inte kan göras, skall den felande betala ett belopp som motsvarar avdraget. För den som erhåller dagersättning skall löneavdraget motsvara dagersättningen utan tillägg. För övriga skall löneavdraget bestämmas till en viss andel av utgående ersättning. Andelen skall utgöra högst en fjärdedel av ersättningen per dag. Avdraget får dock inte understiga ett belopp som motsvarar dagersättning utan tillägg (13 §).

Utegångsförbud innebär förbud för den som är förlagd inom ett kasernområde, läger eller motsvarande område att under en bestämd tid, minst en och högst femton dagar, på fritid vistas utanför det område som är upplåtet åt en viss avdelning eller utanför en del av ett sådant område. För den som är förlagd ombord på ett fartyg skall utgångsförbudet avse förbud att lämna fartyget (14 §). En dags utgångsförbud motsvaras, enligt lagtexten, av två dagars löneavdrag.

Löneavdrag får åläggas tillsammans med utgångsförbud, om det krävs med hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen har begåtts.

17.3.3 Handläggning av disciplinärenden – beslutanderätt m.m.

Bestämmelser om förfarandet i disciplinärenden ges såväl i LDT som i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (FDT) Reglerna innebär i huvudsak följande.

Allmänt om handläggningen

En utgångspunkt är att handläggningen skall ske skyndsamt. Muntligt förhör – om möjligt med förhörsvittne närvarande – skall som regel hållas med den disciplinansvarige. Även andra personer, t.ex. den som anmält förseelsen, kan höras muntligen eller skriftligen. Protokoll skall föras över förhören. Innan saken avgörs skall den disciplinansvarige få del av vad som framkommit under utredningen och ges tillfälle att yttra sig över det, om det inte är uppenbart obehövligt. Ett beslut i ett disciplinärende skall grundas på vad som kommit fram under utredningen och

bl.a. innehålla uppgifter om påföljd, skäl för beslutet, vem som fattat beslutet och, i förekommande fall (se strax nedan), auditörens yttrande samt hur beslutet överklagas.

Utredningen leds av den som har rätt att besluta i ärendet. Särskild förhållsledare – som skall vara lägst kompanichef om den hörde tjänstgör vid Försvarmakten – kan anlitas.

Beslutanderätt

Beslut i disciplinärenden skall enligt huvudregeln fattas där den disciplinansvarige tjänstgör eller har tjänstgjort. I fråga om disciplinansvariga som tjänstgör eller har tjänstgjort hos bolag, föreningar eller andra enskilda prövas frågor om disciplinansvar av Statens räddningsverk (Räddningsverket). Inom Försvarmakten skall frågor om disciplinansvar prövas av chefen för det förband eller den enhet av annat slag där den disciplinansvarige tjänstgör, såvida chefen har lägst överstes eller kommendörs tjänstegrad (Försvarmakten kan ta beslut om att chefer med lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens grad ges rätt att pröva disciplinärenden vid förbandet). Chef med beslutanderätt i disciplinfrågor kan delegera denna rätt till lägst kompanichef, eller motsvarande, inom förbandet eller enheten i de fall då förfarandet inte kan antas utgöra brott, förseelsen har erkänts och förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning, extratjänst, eller utgångsförbud i högst fem dagar. Dessa ärenden kallas ibland *kompanichefsärenden*, medan de som inte kan delegeras benämns *förbandschefsärenden*. Ärenden som prövas av andra myndigheter än Försvarmakten, av kommuner eller av landsting skall prövas av chefen för den organisatoriska enhet där den disciplinansvarige tjänstgör eller har tjänstgjort eller av annan högre chef.

Innan en disciplinpåföljd beslutas skall – utom i kompanichefsärendena och ärenden av motsvarande beskaffenhet på den civila sidan – yttrande inhämtas från en *auditör*. En auditör är en jurist – inte sällan domare till yrket – som förordnas av Försvarmakten eller av Överstyrelsen för civil beredskap, beroende på inom vilken del av försvaret han eller hon skall tjänstgöra. Auditören är medansvarig för de beslut som fattas på hans eller hennes tillstyrkan. Auditören har också till uppgift att generellt utöva tillsyn över handläggningen av disciplinärenden och utbilda totalförsvarets handläggare i sådana frågor.

Verkställighet

Ett beslut om disciplinpåföljd skall verkställas snarast möjligt efter det att beslutet vunnit laga kraft. Om det behövs av hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen begåtts eller av någon annan särskild anledning, får det i beslut om extratjänst eller utgångsförbud bestämmas att beslutet skall verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Ett beslut om extratjänst eller utgångsförbud får alltid verkställas omedelbart, om den disciplinansvarige skriftligen begär det.

Utgångsförbud skall omvandlas till löneavdrag om den disciplinansvariges tjänstgöringsskyldighet upphört innan verkställighet kunnat ske. Härvid skall en dags utgångsförbud anses motsvara två dagars löneavdrag. Extratjänst däremot bortfaller i den del det inte kunnat verkställas.

Om löneavdrag inte kan verkställas och den disciplinansvarige inte betalar motsvarande belopp drivs detta in enligt de bestämmelser som gäller för uppbörd och indrivning av böter. Obetalda belopp får dock aldrig omvandlas till ett fängelsestraff.

Överklagande

Ett beslut i ett kompanichefsärende kan på begäran av en disciplinansvarig omprövas av den chef som delegerat beslutanderätten till kompanichefen, dvs. som regel förbandschefen.

Förbandschefs beslut – oavsett om beslutet rör ett kompanichefsärende eller är ett ”ursprungligt” beslut – kan överklagas till domstol. Detsamma gäller beslut i disciplinärenden som tagits av annan myndighet än Försvarmakten, eller av en kommun eller ett landsting. Rätt domstol är den tingsrätt inom vars domkrets det verksamhetsställe där den disciplinansvarige tjänstgör är lokaliserat. Tingsrättens avgörande kan överklagas till hovrätten som är sista instans. Överklaganden handläggs som ärenden i domstolarna, inte som brottmål. Detta innebär t.ex. att avgörandet tas av *en* lagfaren domare i tingsrätten. (enligt en särskild bestämmelse (53 §) i LDT kan dock nämndemän medverka om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet.)

17.4 Ersättningsärenden

Den som skadar eller förlorar materiel som utlämnats till honom eller henne för personligt bruk kan enligt 58 § LDT bli ersättningskyldig. Ersättningsärendena är skilda från disciplinärendena men reglerna för handläggningen, möjligheterna att överklaga m.m. är i princip desamma (58-63 §§). Om ett disciplinärende som *avser föranleda* ersättningskyldighet mot den disciplinansvarige inleds, så *skall* frågan om ersättningskyldighet prövas i disciplinärendet om inte särskilda skäl talar mot det.

17.5 Straffrättsliga bestämmelser

Inledning

Vid sidan av reglerna om disciplinansvar i LDT finns straffrättsliga bestämmelser som stadgar ansvar för skilda kategorier av totalförsvarets personal i olika situationer. Olika regler gäller för fred och krig. Generellt kan sägas att straffbestämmelserna tar över det förvaltningsrättsliga disciplinsystemet vid allvarigare förseelser och att bedömningarna – med viss självklarhet – är strängare i krig än i fred. För helhetssynen och för förståelsen av disciplinsystemets funktion och plats i ett större sammanhang krävs kännedom även om de straffrättsliga reglerna.

Brott mot totalförsvarsplikten

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, döms, *om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt* för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt).

I detta lagrum straffbeläggs allvarigare förseelser av pliktpersonal. Gränsdragningen mot disciplinförseelser kommenterades av departementschefen i förarbetena till den tidigare gällande värnpliktslagen (prop. 1985/86:9 s. 138–139. Till vilka förarbetena till lagen om totalförsvarsplikt – prop. 1994/95:6 – hänvisar i denna del):

”I det nya ansvarssystemet är disciplinförfarandet avsett att vara det vanliga korrekptionsmedlet när värnpliktiga överträder tjänsteföreskrifterna. För sen ankomst, underlåtenhet att följa givna order osv. skall därför i normalfallet föranleda disciplinpåföljd, t.ex. utgångsförbud. I vissa fall är överträdelsen så allvarlig att ett disciplinförfarande framstår som otillräckligt. Straffbestämmelsen i förevarande paragraf är avsedd för sådana situationer. I lagtexten har detta uttryckts genom kravet att gärningen skall vara ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt.

Förutom de allvarligare rymnings- och lydnadsbrottssituationerna kan också andra brott mot tjänsteföreskrifter medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt. Oftast lär dock sådana förseelser utgöra allmänna brott enligt brottsbalken. Som jag framhållit under den allmänna motiveringen kan underlåtenhet att rätta sig efter beslut om åläggande av disciplinpåföljd anses medföra sådant men. Det typiska fallet är att den som fått utgångsförbud inte rättar sig efter föreskriften utan avviker. Om det sker vid upprepade tillfällen, är det enligt min mening helt klart att detta får avses vara ägnat att medföra avsevärt men för tjänsten. Men också vid enstaka avvikelser kan omständigheterna vara sådana att bestämmelserna om värnpliktsbrott aktualiseras. I annat fall riskerar det nya disciplinansvarssystemet att bli urholkat...”

”Det är svårt att mera exakt ange var gränsen går mellan disciplinförseelse och värnpliktsbrott. Ytterst får detta avgöras genom rättstillämpningen. Något som därvid komplicerar bilden är att prövningen till stor del kommer att ske vid de militära myndigheterna i samband med överväganden om förseelsen skall anmälas till åtal eller behandlas genom disciplinförfarande vid myndigheten.

För att brott mot lydnadsplikten skall medföra straff enligt paragrafen måste det således krävas att åklagaren kan visa att den tjänstgöringsuppgift som den felande vägrat att fullgöra varit av sådan betydelse att det enligt allmän erfarenhet har varit sannolikt att avsevärt men för utbildningen eller för tjänsten i övrigt har orsakats. Som exempel kan nämnas vägran att delta i viktigare tillämpningsövningar. Motsvarande betraktelsesätt kan tillämpas på den som avviker eller uteblir.

Ett fall av brott mot lydnadsplikten som i alla tider har ansetts vara särskilt allvarligt är när ordervägran sker inför trupp. Faran för disciplinen har bedömts vara särskilt stor i dessa fall, eftersom befälets auktoritet sätts på spel. Enbart det förhållandet att ordervägran skett mer offentligt synes emellertid inte vara tillräckligt för att en konkret fara för avsevärt men för tjänsten skall anses föreligga. Vad som i stället bör vara avgörande är på vilket sätt vägran sker och det syfte den kan antas ha. Straffbara fall synes vara de som närmar sig uppvigling, således de klart provocerande fallen där den felande uppenbarligen sätter sig upp mot förman i obstruerande syfte och där han indirekt försöker få sina kamrater med sig.”

Som framgår av lagtexten omfattar den aktuella straffbestämmelsen inte bara värnpliktiga och civilpliktiga utan även dem som tjänstgör med allmän tjänsteplikt.

Om riket är i krig torde utrymmet för att tillämpa 10 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt vara begränsat *beträffande de som tjänstgör med värnplikt*. Enligt lagrummets andra stycke skall ansvar nämligen inte inträda om straff för gärningen är föreskrivet i 21 kap. brottsbalken (se strax nedan).

Svikande av försvarsplikt

I 18 kap. 6 § brottsbalken stadgas ansvar för den som genom stympning eller på annat sätt gör sig oduglig för tjänstgöring inom försvaret eller genom att föregiva sjukdom eller med annat vilseledande undandrar sig sådan tjänstgöring. Brottet benämns svikande av försvarsplikt och ansvar inträder oavsett vad skyldigheten att tjänstgöra grundar sig på (värnplikt, civilplikt, allmän tjänsteplikt eller avtal) och oavsett om fred eller krig råder. Svikande av försvarsplikt tillhör de brott som enligt 17 § LDT inte behöver anmälas till åtal utan får handläggas inom disciplinförfarandet under förutsättning att det inte finns skäl till antagande att påföljden skulle bli svårare än böter. Vissa förfalskningar av sjukintyg torde t.ex. enligt nuvarande fredstida praxis inte anmälas till åklagare utan stanna vid disciplinära åtgärder.

Brott mot 21 kap. brottsbalken

I rubricerat lagrum straffbeläggs följande gärningar i krig och, om regeringen så föreskriver, om riket är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i:

- lydnadsbrott
- grovt lydnadsbrott
- rymning
- våld eller hot mot förman
- samröre med fienden
- undergrävande av stridsviljan
- försummande av krigsförberedelse
- obehörig kapitulation
- stridsförsumlighet
- tjänstebrott

De som omfattas av det straffrättsliga ansvaret är krigsmän vilka definieras som alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvars-

makten, alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, vissa polismän, skyddsvakter och skyddsområdesvakter, medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen, krigsfångar, internerade krigsdeltagare samt utlänningar som vistas bland krigsfångar eller internerade krigsdeltagare för att utöva sjukvård eller andlig vård.

Som nämnts ovan tar bestämmelserna i 21 kap. brottsbalken över bestämmelsen i 10 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt.

Även vissa gärningar som i fred endast skulle föranleda en disciplinär åtgärd torde i krig bli betraktade som brott enligt 21 kap. brottsbalken. I fred torde t.ex. mindre allvarliga fall av ordervägran stanna vid en disciplinpåföljd. Om ordervägran – fortfarande i fred – är av allvarligare slag och gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt skall det dömas till ansvar enligt 10 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. Straffskalan innehåller böter eller fängelse i högst ett år. I 21 kap. 5 § brottsbalken anges att den krigsman som underlåter att lyda en förmans order eller otillbörligen dröjer med att fullgöra densamma skall dömas för lydnadsbrott till böter eller fängelse i högst två år. Visserligen ger LDT utrymme för disciplinära åtgärder i stället för anmälan till åtal för lydnadsbrott även i en krigssituation men det kan antas att bedömningen är strängare i krig än i fred. Det skall observeras att – eftersom 21 kap. brottsbalken endast gäller för krigsmän – de som tjänstgör med civilplikt endast kan åläggas påföljd med stöd av LDT eller 10 kap 2 § lagen om totalförsvarsplikt om de vägrar lyda order i krig. Den strängare straffskalan för krigssituationer blir sålunda inte tillämplig för denna personalkategori.

Brott mot 22 kap. brottsbalken

Enligt 22 kap. brottsbalken kan då riket är i krig envar ("den som"...) straffas för gärningar som innebär

- landsförräderi
- landssvek
- ryktesspridning till fara för rikets säkerhet
- folkrättsbrott
- olovlig befattning med kemiska vapen

Dessa gärningar kan sålunda begås inte bara av totalförsvarets personal utan av alla och envar.

17.6 Disciplinansvar för offentligt anställda – en översiktlig jämförelse

Genom 1986 års reform av disciplinansvarssystemet kom, som ovan nämnts, den anställda militära personalen i fredstid att omfattas av samma regler som tillämpades inom den offentliga förvaltningen i övrigt, dvs. reglerna i äldre LOA. Som främsta skäl för detta anfördes att den offentliga anställningen, liksom den privata, bygger på ett civilrättsligt synsätt med ett avtalsförhållande mellan anställd och arbetsgivare. Vad gällde den värnpliktiga personalen kunde dock ett civilrättsligt (arbetsrättsligt) synsätt inte tillämpas, eftersom det inte föreligger något anställningsförhållande mellan försvarsmakten och de värnpliktiga utan det är en pliktjänstgöring. En strävan vid utformningen av 1986 års disciplinlag var dock att så långt som det bedömdes möjligt anpassa detta system till vad som kom att gälla för den anställda personalen (se prop. 1985/86:9 s. 52).

Enligt den nu gällande lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), som gäller för det stora flertalet av statens tjänstemän, får en arbetstagare åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse om han uppsåtligen eller av oaktsamhet satt åsido vad som åligger honom i hans anställning och felet inte är ringa (14 §). De disciplinpåföljder som kan komma i fråga är varning och löneavdrag. Löneavdrag får göras för högst trettio dagar och högst med 25 % av daglönen (15 §). Enligt 19 § verksförordningen (1995:1322) skall frågor om disciplinansvar prövas av en personalansvarsnämnd där företrädare för personalen är representerade. (Jfr Försvarsmaktens instruktion (1994:642) 21–22 §§). Om en arbetstagare vill ha ändring i ett beslut om disciplinpåföljd har han eller hon att väcka talan om detta inom tre veckor från delgåendet. Målet handläggs som arbetstvist enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (se 39 och 37 §§ LOA). Sista instans är Arbetsdomstolen.

17.7 Utredningens överväganden och förslag

17.7.1 Inledning

Överväganden rörande utformningen av ett disciplinärt ansvarssystem för totalförsvarets personal kräver inledande ställningstaganden i vissa frågor av principiell natur. Övergripande spörsmål om syftet med disciplinära påföljder, i vad mån det finns anledning att skilja på olika personalkategorier och på förhållandena i krig och fred bör lösas innan en diskussion om vilka påföljder som skall användas och om vem som skall ha rätt att besluta om dem påbörjas. Detsamma gäller frågor om vilka grundläggande krav som bör ställas på systemet, bl.a. i rättssäkerhetshänseende och var – i vilken typ av instans – beslutanderätten initialt skall ligga.

I de närmast följande avsnitten redovisas utredningens överväganden i dessa delar. Slutsatserna – som skall ses som generella utgångspunkter – ligger sedan till grund för de fortsatta resonemangen om hur detaljerna skall lösas och om det finns anledning att, i vissa särskilda fall, gå i från de utgångspunkter som angetts.

17.7.2 Vad är syftet med ett disciplinärt system för totalförsvarets personal?

Utredningens bedömning: Syftet med disciplinsystemet är preventivt. Reglerna skall utformas och tillämpas så att säkerheten och ordningen inom totalförsvarets olika enheter främjas, såväl i fred som i krig. I den preventiva grundsynen ligger att påföljderna inte skall vara mer ingripande än vad som är nödvändigt just för säkerheten och för ordningens upprätthållande.

Sanktioner som följer på överträdelser av de bestämmelser som gäller inom olika verksamheter kan ha olika ändamål. Syftet med en påföljd kan vara ren vedergällning, dvs. bygga på tanken att den som gjort något otillåtet också skall "straffas" för detta. Syftet kan vara preventivt då målet är att förseelsen inte upprepas, dvs. påföljden skall verka avhållande på den som begått förseelsen

(individualprevention) och/eller på övriga (allmänprevention). Slutligen kan påföljden ha en reparativ funktion, dvs. syfta till att reparera den eventuella skada som förseelsen föranlett. Ett påföljdssystem bärs sällan upp av ett enda av dessa syften eller mål.

Utbildningen inom försvaret är speciell på det sättet att den syftar till att träna och förbereda människor för extrema förhållanden som krig och krigsfara. Särskilt inom den militära delen av försvaret handskas personalen med ”farlig” materiel där kraven på säkerhet i hanteringen måste ställas synnerligen högt. Det är självklart att ordningen måste vara god för att verksamheten skall fungera. Grundförutsättningarna för att ordningen upprätthålls och att säkerhetsbestämmelserna iakttas skall skapas genom utbildningen. Det gäller såväl att lära ut allmänt uppträdande och praktisk hantering av materielen, t.ex. vapen och fordon, som att skapa motivation för verksamheten i stort och förståelse för de regler som är nödvändiga för dess bedrivande. Även med god utbildning inträffar emellertid förseelser. Främst genom oaktsamhet, men även uppsåtliga överträdelser av gällande bestämmelser förekommer. Ett sanktionssystem behövs därför som komplement till den pedagogiska insatsen. Syftet med disciplinära påföljder inom totalförsvaret bör vara hand vara att stävja förekomsten av förseelser och därmed främja ordning och säkerhet.

Militäransvarskommittén (MAK), som gav förslaget till LDK, uttalade i denna del följande (*SOU 1983:2 s. 67*):

”Krigstjänstgöringens natur gör att det är av stor betydelse att god disciplin råder inom försvarsmakten. Med disciplin avses då en disciplin som grundar sig på den enskilde soldatens insikt om lydnadsförhållandenas vikt parad med en förmåga att ta självständigt ansvar under kritiska förhållanden. Redan i samband med militärstraffrättsreformen år 1948 framhölls att straffansvaret inte var den enda och kanske inte den viktigaste disciplinskapande faktorn. Den som ansågs som kanske väsentligare var att utbildningen var anordnad på ett sådant sätt att soldaterna blev motiverade att göra en insats i försvaret. Denna motivation kan skapas bl.a. genom god information och genom användning av olika pedagogiska hjälpmedel. Av stor betydelse torde också vara att truppbefälet är välutbildat i fråga om såväl försvarsverksamheten som den pedagogiska verksamheten. Det torde väl numera inte vara någon som bekänner sig till en tro på ett strängt repressivt ansvarssystem som den bästa vägen att uppnå en god krigsmannadisciplin. Det torde å andra sidan inte vara möjligt att helt undvara vissa rättelsemedel vid brott mot den nödvändiga disciplinen.”

Utredningens slutsatser stämmer väl överens med MAK:s. Insikten om att disciplinära påföljder aldrig - oavsett hur systemet ser

ut – kan lösa alla disciplinära problem är viktig för det fortsatta resonemanget. Gränser finns där det disciplinära systemet spelat ut sin roll och andra åtgärder måste vidtas för att ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas. I vissa situationer där fråga är om upprepade eller grövre överträdelser av gällande bestämmelser, måste den disciplinansvarige ”tas bort” från verksamheten och/eller överträdelserna anmälas till åtal. Disciplinära system är till för att förhindra mindre allvarliga åsidosättanden av åligganden inom en verksamhet och kan inte ersätta det straffrättsliga systemet fullt ut eller garantera att alla respekterar gällande bestämmelser.

17.7.3 Bör det göras skillnader i ansvaret för olika personalkategorier och för fred respektive krig?

Skillnader mellan militär och civil pliktpersonal?

Utredningens bedömning: De grundläggande reglerna beträffande disciplinansvar bör vara desamma för värnpliktiga och civilpliktiga. De skillnader som finns mellan civil och militär verksamhet och de ansvariga myndigheternas (m.fl:s) struktur kan dock motivera undantag från huvudregeln.

Värnpliktiga och civilpliktiga lyder under samma ansvar enligt LDT. Båda kategorierna av pliktpersonal benämns i lagen som *disciplinansvariga*. Som ovan redovisats är detta en nyhet i förhållande till LDK, som inte omfattade civilförsvarspliktiga och inte heller de som tidigare benämndes ”vapenfria tjänstepliktiga”. Fram till dess att LDT trädde i kraft gällde i stället straffrättsligt ansvar vid tjänsteförsummelse för de nu nämnda personalkategorierna enligt civilförsvarslagen (1960:74) respektive lagen (1966:413) om vapenfri tjänst. I förarbetena till LDT kommenteras denna ändring endast mycket kortfattat. I prop. 1994/95:6 anges att regeringen delar UFT:s förslag att det bör skapas enhetliga regler om disciplinansvar. Flera remissinstanser invände att det är olämpligt att införa bestämmelser om disciplinansvar för dem som skrivits in för civilplikt med kort grundutbildning. Regeringen delade emellertid inte den uppfattningen utan anförde att behovet av disciplin knappast kunde anses vara kopplat till utbildningstidens längd (a. prop. s. 156).

Vissa skillnader finns mellan civilt och militärt vad gäller *handläggningen av disciplinfrågorna* inom ramen för LDT. Principen om att disciplinärenden i första instans skall prövas där den disciplinansvarige tjänstgör eller har tjänstgjort har frångåtts såvitt avser civilpliktiga med tjänst hos privaträttsliga subjekt. Anledningen är att det befunnits olämpligt att sådana subjekt ges rätt att utöva myndighet mot pliktpersonal på detta sätt (bl.a. JO har uttalat sig i denna fråga, se prop. 1994/95:6 s. 155). Beslutanderätten ligger i dessa fall i stället hos Statens räddningsverk (Räddningsverket). Vidare saknas institutet omprövning av högre chef på den civila sidan.

Det finns också skillnader i *användningen av disciplinpåföljderna*, vilket statistiken tydligt visar. Påföljderna extratjänst och utgångsförbud förekommer i praktiken inte för civilpliktiga. Vad gäller utgångsförbud uppmärksammades svårigheterna med att verkställa denna påföljd på den civila sidan av UFT som i sitt slutbetänkande uttalade (SOU 1993:36 s. 208):

”Disciplinpåföljden utgångsförbud förutsätter att det område där den disciplinansvarige är skyldig att uppehålla sig kan övervakas på ett effektivt sätt. Denna påföljd blir därför aktuell främst för dem som fullgör värnplikt. Eftersom det kan förekomma att civilplikt fullgörs under sådana förhållanden att en effektiv övervakning kan ordnas, bör det vara möjligt att tillämpa utgångsförbud även under sådan tjänstgöring.”

Det har också varit svårt för de civila utbildningsanordnarna att ta fram, alternativt verkställa, lämpliga extratjänster. Effekten är att varje disciplinförseelse där varning inte anses som en tillräcklig påföljd, resulterar i löneavdrag för den disciplinansvarige som fullgör civilplikt.

Den militära verksamheten är generellt sett ”farligare” än den civila och behovet av säkerhetsfrämjande regler är därmed också större där. Även på den civila sidan behövs dock någon typ av disciplinära påföljder som ett komplement till utbildningen eftersom behovet av en god disciplinär ordning och säkerhet i verksamheten i grunden är lika starkt inom det civila försvaret som det militära. Som redovisats ovan fanns det även före LDT ett ansvarssystem för ”icke värnpliktig pliktpersonal”. Det är sålunda ingen nyhet att personal inom det civila försvaret kan drabbas av påföljder vid tjänsteförseelser.

Genom införandet av *en* totalförsvarsplikt har de regler som gäller för pliktpersonal på den militära och den civila sidan harmoniserats i hög grad. Det framstår som en självklarhet att även disciplinsystemet skall följa en sådan strävan. De olika katego-

rierna av pliktpersonal bör inte behandlas på skilda sätt om det inte finns starka skäl för detta. Ett enhetligt system underlättar möjligheterna att överskåda och tillämpa de lagar och förordningar som gäller. Eventuell växeljänstgöring mellan det civila och det militära delarna av totalförsvaret och gemensamma utbildnings- eller övningsmoment underlättas för såväl de disciplinansvariga som beslutsfattarna om de har samma system att hålla sig till. Slutligen kan enhetliga regler bidra till att det civila och det militära försvaret ses som delar av Sveriges totalförsvaret, vilket är värt att eftersträva.

Vad gäller de civilpliktiga är alternativen till ett förvaltningsrättsligt påföljdssystem att återinföra straffrättsliga ansvarsregler eller låta dem omfattas av bestämmelserna i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) i detta avseende. Utredningen anser inte att något av dessa alternativ är lämpligt. Som utvecklas nedan talar såväl principiella som praktiska skäl för att disciplinsystemet skall hållas utanför straffrättens sfär och LOA:s ansvarsregler – vilket redogörs för närmare i nästa avsnitt – passar dåligt för personal som tjänstgör med plikt.

Sammantaget anser utredningen att utgångspunkten bör vara att samma regler skall gälla för civilpliktiga som för värnpliktiga. Olikskheterna i den militära och den civila organisationen medför dock att det kan finnas anledning att överväga vissa avsteg från denna utgångspunkt, t.ex. i frågan om var beslutanderätten i första instans skall ligga. Praktiska skäl – närmast bestående i olikheter mellan värnpliktigas och civilpliktigas tjänstgöringsförhållanden – medför också att tillämpningen av disciplinreglerna i viss mån kan komma att se annorlunda ut på den civila sidan än på den militära. Sådana olikheter bör emellertid accepteras så länge det finns godtagbara skäl för dem.

Skilnader pliktpersonal - anställda?

Utredningens bedömning: De anställdas skyldigheter att fullgöra sina åliggande vilar inte på samma rättsliga grund som pliktpersonalens. Skilnader i disciplinansvarets utformning för dessa personalkategorier måste därför tillåtas. En strävan skall dock vara att personal som tjänstgör tillsammans skall – så långt skillnaderna i förutsättningarna tillåter och med beaktande av vad som i övrigt är lämpligt – lyda under samma ansvarsregler.

Offentliganställd personal inom totalförsvaret lyder – i fredstid – under LOA:s ansvarsregler i disciplinhänseende. (För privatanställda gäller vad som föreskrivs i deras (kollektiv-)avtal med arbetsgivaren.) De praktiska skillnaderna mellan LOA och LDT består bl.a. i att disciplinfrågor enligt LOA avgörs av personalansvarsnämnder samt i att påföljderna extratjänst och utgångsförbud inte finns för de offentliganställda. Reglerna om överklagande och instansordningen i domstol skiljer sig också åt. (I krig är LDT tillämplig på *alla* som tjänstgör i Försvarmakten, dvs. även anställd personal.

Enligt direktiven *till MAK* var målet för en reformering av det militära straffsystemet att nå fram till en ytterligare anpassning av detta till det regelsystem som gäller inom samhället i övrigt. Vägledande för kommitténs arbete var – alltjämt enligt direktiven – att samma ansvarsregler i möjlig mån skulle gälla för all anställd personal inom försvarmakten, både militär och civil. Rent principiellt innebar anpassningen till ”civila regler” att förseelser i tjänsten av militär personal avkriminaliserades och i stället kom att bedömas på privaträttslig grund med anställningsavtalet som utgångspunkt. När det gällde värnpliktiga påpekades redan i direktiven att en privaträttslig (arbetsrättslig) grundsyn inte kan tillämpas. MAK:s förslag – som alltså i princip utgör gällande rätt i dag – är dock grundade på en strävan att utforma ett ansvarssystem för de värnpliktiga som inte i ”alltför hög grad” avviker från reglerna i (äldre) LOA (se SOU 1983:2 s. 66). I den följande propositionen, där MAK:s förslag följdes i dessa delar, (prop. 1985/86:9 s. 52) anförde föredragande statsrådet:

”Den arbetsrättsliga grundsyn som präglar den anställda personalens disciplinsystem enligt lagen om offentlig anställning kan inte tillämpas vid en reformering av ansvarssystemet för värnpliktiga, dvs personal som tjänstgör enligt värnpliktslagen. Något avtalsförhållande föreligger ju inte mellan staten och de värnpliktiga. En princip som brukar tillmätas stor vikt, inte minst av psykologiska skäl, är emellertid att ansvarssystemen för personal som tjänstgör tillsammans skall vara så lika varandra som möjligt.”

Sammanfattningsvis kan avkriminaliseringen av disciplinförseelser inom Försvarmakten och införandet av LDK sägas vara resultatet av en strävan att såväl anpassa reglerna för den anställda personalen till vad som gäller i samhället i övrigt som att i möjligaste mån också göra dessa regler tillämpliga på den värnpliktiga personalen.

Utredningen delar tanken att ansvarssystemen för personal som tjänstgör tillsammans skall vara så lika varandra som möjligt. Det

är dock ofrånkomligt att förutsättningarna och villkoren för tjänstgöringen skiljer sig betydligt åt för anställd personal och pliktpersonal. Den totalförsvarspliktige skall under en mycket begränsad tidsperiod utbildas och tränas för en eventuell krigsuppgift. Hans eller hennes tjänstgöring grundar sig på en lagstadgad plikt och utbildningen präglas starkt av lydnadsplikt och andra inslag av tvång. Den anställda tjänstgör – i fred – i enlighet med ett frivilligt ingånget avtal med arbetsgivaren (oftast staten), på samma sätt som andra (offentliga) arbetstagare. Förseelser som begås av en anställd kan – förutom disciplinära påföljder – leda till att karriären äventyras och rentav förlust av anställningen. Det ansvarssystem som den anställda lyder under är väl prövat och anpassat till arbetsrättsliga förhållanden med bl.a. en särskild partssammansatt domstol – Arbetsdomstolen – som sista instans. En sådan ordning passar inte för pliktpersonal. Skillnaderna i de grundläggande förutsättningarna för de olika tjänstgöringsformerna medför att vissa olikheter måste få förekomma. Emellertid bör målsättningen vara att ansvarsreglerna är så lika som situationen tillåter.

Disciplinansvaret för frivillig personal

Utredningens förslag: Reglerna om disciplinansvar skall omfatta även dem som frivilligt tjänstgör inom den civila delen av totalförsvaret enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Bakgrund: Enligt 2 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet får en myndighet med uppgifter inom totalförsvaret teckna avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne skall tjänstgöra inom totalförsvaret. Avtal får ingås med den som fyllt 16 år eller, om tjänstgöringen avser Försvarsmakten, 18 år. Av avtalet skall framgå tjänstgöringens art, tjänstgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringstidens längd. För frivilligas tjänstgöring inom Försvarsmakten tillämpas också förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring inom Försvarsmakten och förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten.

Försvarsmaktens frivilliga personal lyder under LDT såväl i fred som i krig, under den tid de är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten. *Frivillig personal inom den civila delen av totalförsvaret* omfattas inte av något disciplinansvar. I de fall de tas i

anspråk med allmän tjänsteplikt – dvs. vid höjd beredskap om regeringen så föreskriver – blir emellertid de straffrättsliga bestämmelserna om brott mot totalförsvarsplikten tillämpliga (10 kap 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). Frivillig personal inom det civila försvaret finns från följande frivilligorganisationer:

- Frivilliga automobilkårens riksförbund
- Frivilliga flygkåren
- Frivilliga motorcykelkårens riksförbund
- Frivilliga radioorganisationen
- Svenska blå stjärnan
- Föreningen svenska röda korset
- Riksförbundet Sveriges lottakårer
- Svenska brukshundsklubben
- Sveriges civilförsvarsförbund
- Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund

I beredskapsförordningen (1993:242) utpekas vissa myndigheter inom totalförsvaret som funktionsansvariga inom samhällssektorer som anses ha särskild betydelse för totalförsvaret i krig. Vidare anges övriga myndigheter med uppgifter inom respektive funktion. Det är i huvudsak dessa myndigheter som kan komma i fråga som avtalspart i förhållande till den enskilde frivillige inom den civila delen av totalförsvaret. Även kommuner och landsting – som har skyldighet att vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar – tecknar avtal med personer från frivilliga försvarsorganisationer.

Avtalen är standardiserade och den frivillige åtar sig att tjänstgöra under höjd beredskap, medverka vid repetitionsutbildning om högst 17 dagar per avtalsperiod (som är 4 år) samt att lämna vissa uppgifter som är av betydelse för tjänstgöringen, t.ex. uppgifter om sjukdom, byte av arbetsplats och längre utlandsvistelser.

I den tidigare gällande kungörelsen (1970:301 om frivillig försvarsverksamhet reglerades de frivilligas skyldigheter att tjänstgöra direkt i författningstext. Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret föreslog i sitt betänkande (SOU 1992:132 s 48) emellertid att denna skyldighet fortsättningsvis skulle följa av avtalsvillkoren med följande motivering.

”Skulle man vilja bibehålla konstruktionen med en uppräknning i en författning av ett antal ovillkorliga förpliktelser för den avtalsbundna personalen behöver detta utan tvivel ha stöd i lagstiftning. Därvid skulle det sannolikt bli naturligt att också överväga frågan om att införa straffsank-

tioner för brott mot förpliktelse. En sådan ordning skulle emellertid inte särskilt väl harmonisera med de grundläggande förutsättningarna för avtalspersonalens engagemang, som ju ytterst bygger på ideellt intresse och frivillighet.”

Uttalandet gäller visserligen inte disciplinära sanktioner för förseelser i tjänsten, utan sanktioner vid vägran att fullgöra vissa förpliktelser (t.ex. repetitionsövningar) enligt ingånget avtal, men argumentet mot sanktioner beträffande frivillig personal är i princip allmängiltigt. (Vare sig nyss nämnd utredning eller Frivilligutredningen – som presenterade förslag om uppdrag, stöd och ersättning till frivilligorganisationerna i sitt betänkande; SOU 1997:70 – har berört disciplinansvaret i sina texter).

Även om frivilligheten innebär att det finns en motivation och ett intresse som motverkar riskerna för att individen begår förseelser under tjänstgöringen inom totalförsvaret, är det emellertid ingalunda uteslutet att medel för tillrättavisning bör finnas. LDT gäller i dag för de frivilliga på den militära sidan och även för de kvinnor som frivilligt åtagit sig att tjänstgöra med längre grundutbildning. (För kvinnor som samtyckt till inskrivning ”övergår” dock frivilligheten till en plikt i och med samtycket.) De frivilligas tjänstgöring liknar i hög grad pliktpersonalens då fråga är om utbildning för att lösa uppgifter i krigs- och krissituationer. Kraven på ordning är i grunden desamma som för värnpliktiga och civilpliktiga. Det är enligt utredningens mening motiverat att de frivilliga – såväl de som tjänstgör inom Försvarsmakten som de som tjänstgör inom den civila delen av totalförsvaret – omfattas av reglerna om disciplinansvar. Utredningen föreslår därför ett tillägg i LDT med innebörden att lagen även skall omfatta dem som genom avtal enligt förordningen om frivillig försvarsverksamhet åtagit sig att tjänstgöra inom den civila delen av totalförsvaret, under den tid de är tjänstgöringsskyldiga.

Det skall framhållas att förslaget inte föranleds av att några problem med disciplinen uppmärksammas i de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Förslaget grundas i stället på en strävan att åstadkomma en konsekvens i det regelverk som kringgärdar tjänstgöringen inom totalförsvaret.

Skillnader fred – krig ?

Utredningens bedömning: Disciplinsystemet bör se likadant ut i krig som i fred om det inte finns starka skäl för åtskillnader. En annan sak är att *tillämpningen* av bestämmelserna kommer att se annorlunda ut i en krigssituation än under fredstida förhållanden.

Är Sverige i krig gäller LDT för alla som är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten, polismän som är skyldiga att delta i landets försvar, skyddsvakter och skyddsområdesvakter enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden samt för medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Vad som nu sagts gäller även – om regeringen så föreskriver – då Sverige är i krigsfara eller under vissa andra utomordentliga förhållanden. Lagen skall dessutom gälla för krigsfångar, krigsdeltagare som internerats vid krig under vilket Sverige är neutralt samt för utläningar som vistas bland krigsfångar eller internerade krigsdeltagare för att utöva sjukvård eller andlig vård.

När det gäller den anställda personalen inom Försvarsmakten och vissa andra myndigheter tillämpas sålunda inte samma disciplinsystem i fred som i krig enligt nuvarande ordning.

Om riket är i krig – eller om regeringen så förordnar i vissa andra situationer – träder dessutom 21–22 kap. brottsbalken (BrB) i funktion (22 kap. endast då riket är i krig). Här stadgas straffrättsligt ansvar för vissa brott som kan begås av *krigsmän*, t.ex. lydnadsbrott, undergrävande av stridsviljan, försummande av krigsförberedelse m.m. samt för *envar* som gör sig skyldig till landsförräderi och liknande brott. Krigsmän är i princip de personalkategorier och andra personer som angavs i första stycket ovan (inte de som tjänstgör med civilplikt).

Fördelarna med att ha samma regler i krig som i fred är enligt utredningens uppfattning uppenbara. Dels är såväl de som har att ta beslut i en krigssituation som de disciplinansvariga själva insatta i regelsystemet, dels vet man att systemet – eftersom det är prövat – har förutsättningar att fungera. Av det anförda följer att skillnader inte bör förekomma om det inte finns starka skäl för detta och att bestämmelserna bör utformas så att de fungerar såväl i fred som i krig.

Det är självklart att disciplinreglerna delvis kommer att *tillämpas* på ett annorlunda sätt i krig än i fred. En del gärningar som i dag bedöms kunna beivras med disciplinåtgärder, kommer med största sannolikhet att bestraffas enligt de bestämmelser i brottsbalken som blir tillämpliga om Sverige kommer i krig. Erfarenheterna från förhållandena vid utlandsstyrkan tyder på att vissa mindre allvarliga förseelser inte kommer att föranleda disciplinära åtgärder i fält och på att det finns ett mycket litet utrymme för påföljderna utgångsförbud och extratjänst under ”skarpa lägen”. Detta är dock som utredningen ser det inget problem och inte skäl nog att ha skilda bestämmelser för krig och fred. Tvärtom är det bra att systemet är så flexibelt att beslutande chefer har möjligheter att med förnuft vidta de åtgärder som är lämpligast med hänsyn bl.a. till de yttre förhållandena.

Förhållandet att *de anställda inom Försvarsmakten* lyder under LDT (och inte under LOA) i krig är väl motiverat. De tjänstgör i krig sida vid sida med den värnpliktiga personalen för att lösa samma uppgifter och såväl den positiva psykologiska effekt som samma ansvarsregler kan antas medföra som behovet av ett enhetligt – och därmed enklare – system gör sig starkt gällande under dessa speciella förhållanden. Härtill kommer att de skäl som talar för att LOA:s – på anställningsavtalet baserade – regler bör gälla inte är lika framträdande i krig, där gränsen mellan avtal och plikt inte är särskilt skarp.

Flera av de argument som nyss anförts för att de anställda inom Försvarsmakten skall lyda under LDT i krig kan anföras till stöd för att även de anställda inom de civila delarna av totalförsvaret skall ”flyttas” från LOA till LDT i en sådan situation. De svårigheter som följer för det otal civila arbetsgivare som måste lära sig att tillämpa LDT vid en sådan omställning talar emellertid mot en sådan ändring. Även omställningen för arbetstagarna, som ofta fortsätter med sina ordinarie arbetsuppgifter för samma arbetsgivare, förefaller onödig. En fortsatt tillämpning av LOA är enklare och ligger därmed närmare till hands. Det skall i sammanhanget framhållas att LDT gäller även för anställd personal inom det civila försvaret i krig, om de vistas vid avdelningar av Försvarsmakten i fält (angående innebörden av att ”vistas” vid avdelningar av Försvarsmakten, se Holmqvist m.fl; Brottsbalken. En kommentar 21:3). Dessutom gäller särskilda straffrättsliga bestämmelser för civilanställd personal som tagits i anspråk med tjänsteplikt (10 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). Dessa ”skärpningar” av ansvaret för anställd personal

inom den civila delen av totalförsvaret i krig och vid höjd beredskap är enligt utredningens uppfattning tillräckliga.

Särskilda regler för utlandsstyrkans personal?

LDT gäller för anställda i Försvarmaktens utlandsstyrka när de tjänstgör utomlands. Det saknas enligt utredningens bedömning skäl att ändra på detta. Även om Försvarmaktens anställda i övrigt lyder under LOA och inte LDT så motiverar de särskilda förhållanden som är förknippade med utlandsstyrkans uppgifter en sådan skillnad. Dessa uppgifter kan bestå i att avvärja risker för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller att skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt. Arbetsförhållandena liknar mycket dem som kan råda i krig och det finns ett starkt behov av ett disciplinsystem som kan tillämpas snabbt och effektivt och där kompanicheferna har de befogenheter som krävs för ordningens upprätthållande.

17.7.4 Generella krav på handläggningen av disciplinärenden

Utredningens bedömning: Kraven på rättssäkerhet vid handläggning och beslut i disciplinärenden måste ställas högt. Handläggningen bör generellt ske skyndsamt och reglerna bör vara lätta att tillämpa. Juridisk kompetens bör tillföras så snart ärendet inte är av enkel beskaffenhet. Det skall finnas möjlighet att klaga på beslut om disciplinpåföljd.

Disciplinära åtgärder aktualiseras när en disciplinansvarig åsidosatt vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten. De vanligaste typerna av disciplinära förseelser utgörs av olovlig frånvaro (i form av för sen ankomst), slarv med utrustning och andra mindre allvarliga åsidosättanden av plikterna. Vådaskott, vårdslöshet med fordon, ordervägran och ”fylleri” är exempel på allvarligare typer av överträdelser. En disciplinförseelse är inte att betrakta som ett brott i juridisk mening. Handläggningsformen följer förvaltningsrättens system – med annan myndighet än dom-

stol som beslutande i första instans – inte straffrättens. Om en disciplinförseelse samtidigt utgör ett brott skall den disciplinansvarige enligt huvudregeln anmälas till åtal och ett disciplinärende får då inte inledas eller fortsättas.

Oavsett om förfarandet är förvaltningsrättsligt eller straffrättsligt måste höga krav ställas på kvalitén på avgörandena. Alla tvångsåtgärder från det allmännas sida mot enskilda måste präglas av rättssäkerhet. Här avses rättssäkerhet i traditionell mening, dvs. krav på förutsägbarhet och likabehandling. Förutom det självklara i att lika fall skall behandlas lika rent principiellt, torde respekten för instruktioner, order etc. urholkas om besluten om disciplinära åtgärder framstår som mer eller mindre slumpartade.

De totalförsvarspliktiga hamnar under (grund)utbildningstiden i nya och främmande miljöer. Det är i dessa miljöer viktigt att reglerna för verksamheten görs klara och tydliga. Ansvar för detta ligger i första hand hos de utbildande cheferna. Ett disciplinsystem – rätt och konsekvent tillämpat – fyller också funktionen att visa vad som förväntas av de totalförsvarspliktiga. Det är därför viktigt att handläggningen av disciplinärenden sker skyndsamt. En påföljd uppfattas lättare som en reaktion direkt kopplad till förseelsen om tiden mellan förseelsen och verkställigheten av påföljden är kort. Om ett beslut om påföljd meddelas först efter det att den disciplinansvarige ryckt ut, faller mycket av syftet med påföljden. De disciplinansvariga skall inte sväva i okunnighet om vad som gäller eller behöva uppleva obehaget med att vänta på ett avgörande under en längre tid.

Kravet på skyndsamhet förutsätter att reglerna för handläggning och beslut är enkla att tillämpa. Snabbhet och enkelhet får dock inte prioriteras framför rättssäkerheten.

Vid prövningen av disciplinärenden förekommer moment som bevisvärdering, frågor rörande uppsåt och oaktsamhet m.m., vilket medför att juridisk kompetens bör tillföras så snart ärendet inte är av enkel beskaffenhet.

Ett sanktionssystem bör naturligtvis alltid innehålla möjligheten att klaga på beslut som upplevs som felaktiga av den som ålagts en påföljd.

17.7.5 Allmänt om prövningen i första instans

Utredningens bedömning: Huvudregeln bör vara att prövningen av disciplinären i första instans – liksom nu – sker vid den myndighet (eller annan typ av huvudman) där den disciplinansvarige tjänstgör. En sådan ordning främjar snabbheten i förfarandet och ger goda förutsättningar för bästa påföljdsval från pedagogisk – och därmed preventiv – synpunkt. Det kan emellertid finnas skäl att frångå huvudregeln i vissa fall, t.ex. beroende på vilken kompetens som finns och vilka resurser den utbildande myndigheten har.

En bärande tanke bakom LDK var avkriminaliseringen av disciplinära förseelser inom det militära försvaret. I sitt betänkande uttalade MAK bl.a. (SOU 1983:2 s. 66 f.):

”En avkriminalisering av förseelser som begås av militär personal kan motiveras inte bara av en önskan att anställd militär personal skall omfattas av systemet i LOA och att de värnpliktiga bör ha samma ansvarsförhållanden som befälet. I dagens samhälle förekommer också en strävan till avkriminalisering, t.ex. fylleri, och depenalisering (dvs. att man ersätter den straffrättsliga regleringen beträffande mindre allvarliga brott med andra sanktionsmöjligheter såsom förvaltningsrättsliga avgiftssystem), t.ex. reformeringen av skattebrottslagstiftningen. Denna strävan har både principiella och praktiska orsaker. Förutom att det anses att straffrätten endast bör innehålla bestämmelser om svårare överträdelser finns det ett starkt behov att avlasta de rättsvårdande myndigheterna en del arbetsuppgifter av mindre väsentlig karaktär så att större insatser skall kunna göras mot den grövre brottsligheten.

Om man i detta sammanhang skärskådar syftet med den militära tjänstgöringen i fredstid torde vissa slutsatser kunna dras i fråga om hur ansvarssystemet bör utformas. Den tjänstgöring som de värnpliktiga åläggs i fredstid innebär i huvudsak en utbildning för en eventuell framtida insats i landets försvar. Att det är av vikt att denna utbildning bedrivs och kan bedrivs så att målet - en krigsduglig försvarsmakt - nås säger sig självt. På samma sätt innefattar en stor del av den anställda personalens - särskilt men långt ifrån bara truppbefälets - tjänstgöring en utbildande verksamhet. ... Ett straffrättsligt ansvar för samtliga förseelser i den sålunda beskrivna verksamheten torde med den moderna synen på straffrättens uppgift inte kunna tillfredsställande motiveras ens med hänvisning till verksamhetens allvarliga syfte.”

I prop.1985/86:9 (s. 53) delar föredragande statsråd MAK:s slutsats att disciplinförseelserna bör avkriminaliseras. Han tillägger att de principiella konsekvenserna av en sådan reform – från straffrättsligt system till förvaltningsrättsligt – blir att prövningen

i första instans knappast kan läggas på domstolarna utan bör ankomma på de militära myndigheterna.

MAK:s uttalande är i nu citerad del i huvudsak alltjämt giltigt. Det skulle vara ett slöseri med de rättsvårdande myndigheternas resurser, och ett steg bakåt, att återinföra ett straffrättsligt ansvarssystem för disciplinära förseelser. Det skall emellertid anmärkas att även det straffrättsliga system som gällde före LDK tillät handläggning utom domstol – nämligen av befattningshavare vid försvarsmakten enligt den då gällande militära rättegångslagen (1948:472) – om påföljden bedömdes kunna stanna vid ett disciplinstraff. Besparingseffekterna av LDT skall därför inte överdrivas. De principiella synpunkterna om straffrättens syften väger dock tungt enligt utredningens mening. Ett system där ansvaret för utredning och beslut i första instans konsekvent ligger hos den myndighet där den disciplinansvarige tjänstgör främjar också snabbheten i förfarandet och kan sannolikt – med väl motiverade beslut av med verksamheten väl förtrogna beslutsfattare – i högre grad än domstolsavgöranden ha en pedagogisk och preventiv verkan.

Vad som nu sagts skall ses som en huvudregel. Det kan finnas skäl att överväga andra lösningar i vissa fall beroende på olikheterna i de ansvariga huvudmännens status, organisation, resurser och kompetens. Utredningen återkommer till detta i den fortsatta framställningen.

17.7.6 Vilka påföljder skall förekomma?

Utredningens förslag: Utegångsförbudet avskaffas som disciplinär påföljd. Övriga påföljder behålls i sin nuvarande utformning. En extratjänst skall dock kunna kombineras med ett löneavdrag om det krävs med hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen begåtts. Beträffande löneavdraget sätts en övre gräns för hur stort avdrag som får göras per avlöningstillfälle för dem som fullgör grundutbildning. Begränsningen föreslås till en fjärdedel av ersättningen vid varje avlöningstillfälle.

Utegångsförbud är en frihetsberövande påföljd som – i första instans – beslutas utom domstol genom ett förvaltningsrättsligt förfarande, och som sådan i princip unik. Påföljden kan ifrågasättas på principiella grunder, där utgångspunkten bör vara att fri-

hetsberövande påföljder som beslutas av annan än domstol inte skall förekomma om det inte är synnerligen motiverat.

Som skäl för att behålla utgångsförbudet kan anföras att det behövs en relativt kraftfull påföljd vid sidan av varning och extratjänst, för att systemet skall verka avskräckande på potentiella regelöverträdare. Under utredningsarbetet har det lämnats uppgifter om att det förekommer att civilpliktiga – som i praktiken inte riskerar att bli ålagda utgångsförbud – ”köper sig” ledighet genom att ställa det beräknade löneavdraget mot nyttan att utebli från tjänstgöringen. Särskilt påtaglig blir vinsten om den civilpliktige förvärsarbetar under den tid han eller hon olovligen är frånvarande från tjänsten. Lönen från det civila arbetet överstiger regelmässigt avdraget på dagersättningen.

Dessa situationer torde emellertid vara ovanliga och dessutom kan samma typ av överväganden i princip alltid göras av den totalförsvarspliktige, oavsett vilken påföljd han eller hon riskerar (låt vara att påföljden verkar mer avhållande ju strängare den är.) Det skall också anmärkas att den som sätter i system att vara borta från tjänsten, så småningom – när frånvaron blivit så hög att den är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt – gör sig skyldig till brott mot totalförsvarsplikten enligt 10 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt, och följaktligen skall åtalas.

Utredningen föreslår nu att det vid uttagningen till plikttjänstgöring i än högre grad än tidigare skall tas hänsyn till den enskildes motivation och att dagersättningen till de som tjänstgör förbättras något. Dessa åtgärder torde medföra dels att förekomsten av disciplinära förseelser blir färre, dels att löneavdraget kommer att uppfattas som en förhållandevis sträng påföljd. De principiella invändningar som kan göras mot utgångsförbudet som påföljd har sådan tyngd att det mot den angivna bakgrunden nu är dags att pröva ett disciplinsystem utan utgångsförbud. Genom en sådan åtgärd uppnås också större likheter mellan den militära och den civila delen av totalförsvaret liksom mellan anställd personal och pliktpersonal, vilket är eftersträvansvärt i sig.

Extratjänsten kan med visst fog kritiseras på samma grunder som utgångsförbudet, eftersom även extratjänsten innefattar ett frihetsberövande moment. Plikttjänstgöringen är dock i sig ett frihetsberövande och en påföljd som ”förlänger” denna tjänstgöring till följd av en disciplinär förseelse är – enligt utredningens mening – inte att betrakta på samma sätt som ett utgångsförbud som endast har repressiv verkan. Dessutom kan extratjänsten inte sällan användas i pedagogiskt syfte för att den

disciplinansvarige skall förkovra sig inom det område han eller hon felat, alternativt ställa till rätta den olägenhet som uppstått på grund av förseelsen. Utredningen vill noga framhålla att en extratjänst skall bestå i uppgifter som har anknytning till den disciplinansvariges ordinarie tjänst. Den skall inte användas till att lösa annan personals arbetsuppgifter eller fyllas med uppgifter som inte behöver utföras, i rent bestraffande syfte.

Enligt nuvarande ordning kan ett utgångsförbud – men inte en extratjänst – kombineras med löneavdrag (15 § LDT). Denna kombination är relativt sällsynt och torde vara förbehållen svårare förseelser. När nu utgångsförbudet föreslås utgå som disciplinär påföljd finns det orsak att i stället införa kombinationen extratjänst/löneavdrag. Detta för att det för de grövre fallen av förseelser bör finnas en påföljd som är så pass ingripande att dess preventiva verkan framstår som uppenbar.

Löneavdraget har kritiserats av de totalförsvarspliktigas intresseorganisationer för att det kan slå orättvist. Den som har god ekonomi – dvs. förmögenhet eller sidoinkomster – berörs inte i särskilt hög grad av att dagersättningen dras in för en viss tid. Den som har sin dagersättning som enda inkomstkälla drabbas däremot hårt. De totalförsvarspliktigas intresseorganisationer har begärt att löneavdraget tas bort.

Vid sidan av utgångsförbudet är löneavdraget den påföljd som kan ha en avhållande verkan på den som annars kan tänka sig att begå en regelöverträdelse. Utredningen anser att en sådan påföljd behövs och, som redogjorts för strax ovan, att utgångsförbudet – av principiella skäl – bör tas bort, eftersom löneavdraget tillsammans med de straffrättsliga påföljder som finns i dag tillräckligt bör kunna motverka disciplinförseelser. Utredningens bedömning är sålunda att löneavdraget bör finnas kvar som disciplinpåföljd.

Det kan övervägas om den disciplinansvariges totala ekonomi under grundutbildningen skall läggas till grund för beräkningen av ett löneavdrag. Detta skulle innebära att de orättvisor som Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet anser föreligga försvann. Det är emellertid mycket svårt att på ett enkelt sätt få ett tillförlitligt underlag av det slaget. I den mån pliktpersonalen, under grundutbildningen, har arbete vid sidan av tjänstgöringen inom totalförsvaret torde inkomsterna ofta vara oregelbundna och det är därför svårt att göra en rättvisande bedömning av inkomsten under en längre period. Härtill kommer att privata bidrag, från t.ex. föräldrar, inte kan tas i anspråk. Under alla förhållanden skulle handläggningen kompliceras, vilket inte är önskvärt. Vad som kan –

och bör – göras för att löneavdraget inte skall slå orimligt hårt mot de disciplinansvariga under grundutbildningen är att reglerna för verkställigheten ändras så att en maximigräns sätts för hur stort avdrag som får göras vid varje avlöningstillfälle. Utredningen föreslår att löneavdrag även för denna kategori totalförsvarspliktiga skall få göras högst med ett belopp som motsvarar en fjärdedel av lönen per avlöningstillfälle. Motsvarande begränsning gäller för offentliganställda (se 15 § andra stycket LOA).

Varning utgör – enligt utredningens mening – ett utmärkt medel vid förstagångsförseelser som inte är av allvarigare slag. Här får den felande en chans att rätta till sitt uppförande utan att drabbas av någon kännbar påföljd. Denna typ av påföljd har en given plats i ett disciplinsystem där syftet är att skapa ordning och säkerhet (och inte att bestraffa personalen). En formell varning kräver att utredning – med förhör, protokoll m.m. -- först verkställts. Därefter skall ett skriftligt beslut om varning upprättas och den disciplinansvarige underrättas om beslutets innehåll (skriftligen om så begärs) och om möjligheterna att klaga på beslutet. En varning torde därmed ha en betydligt större tyngd och individualpreventiv effekt än en formlös tillsägelse. En praktisk skillnad är att en varning också följer med den disciplinansvarige och kan medföra att påföljden blir strängare än annars om han eller hon gör sig skyldig till ytterligare förseelser.

I Norge förekommer två grader av formella varningar (tillrättavisningar). *Sträng tillrättavisning* i närvaro av flera befäl eller meniga och *enkel tillrättavisning* i enrum eller genom tjänsteskrivelse. En varning som utdelas i närvaro av flera befäl eller kamrater upplevs med säkerhet som betydligt obehagligare än en varning som ges den disciplinansvarige i enrum. Utredningen ser dock inga bärande skäl att dela upp påföljden varning i olika svårighetsgrader.

17.7.7 Val av påföljd

Utredningens förslag: En uttrycklig bestämmelse om att varning är att anse som den lindrigaste påföljden och att också särskilt avseende skall fästas vid omständigheter som talar för att påföljden stannar vid en varning tas in i LDT.

Enligt utredningens förslag skall disciplinsystemet innehålla påföljderna varning, extratjänst och löneavdrag. Det är självklart att varning intar en särställning som den lindrigaste typen av påföljd jämfört med de andra två. Det går däremot inte att generellt uttala om löneavdrag är en strängare påföljd än extratjänst eller tvärtom. Omständigheter kan föreligga som gör att den ena påföljden passar bättre än den andra vid ett visst tillfälle. En extratjänst kan ibland framstå som den pedagogiskt mest riktiga påföljden medan det vid vissa tjänstgöringsställen saknas praktiska förutsättningar för verkställighet av en sådan påföljd.

Disciplinsystemets syfte är – som betonats flera gånger ovan – inte att bestraffa utan att tillrättavisa. Strängare påföljd än vad som krävs för detta syfte skall då inte användas.

Uttryckliga bestämmelser om ovan angivna förhållanden behövs i lagstiftningen om disciplinansvar. Även om tillämpningen i dag sker med beaktande av dessa omständigheter bör varje eventuellt tvivel undanröjas. Liknande bestämmelser finns på straffrättens område

17.7.8 Vissa verkställighetsfrågor

Omedelbar verkställighet av beslut i vissa fall

Utredningens förslag: Beslut om disciplinpåföljd skall, förutom när den disciplinansvarige själv begär det, få verkställas trots att det inte vunnit laga kraft endast om det behövs med hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen begåtts.

Ett beslut om disciplinpåföljd skall verkställas snarast möjligt efter det att beslutet vunnit laga kraft. Om det behövs med hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen begåtts *eller av någon annan särskild anledning*, får det i beslut om extratjänst eller utgångsförbud bestämmas att beslutet skall verkställas trots att det inte vunnit laga kraft. Vidare får ett beslut om extratjänst eller utgångsförbud alltid verkställas omedelbart om den disciplinansvarige (skriftligen) begär det. (Ovan har det föreslagits att påföljden utgångsförbud skall avskaffas. Fortsättningsvis avses därför endast extratjänst när verkställighetsfrågan behandlas.)

De möjligheter som finns för beslutande chef att – utan att det begärts av den disciplinansvarige – förordna att beslut om disciplinpåföljd skall verkställas omedelbart har kritiserats kraftigt av Värnpliktsrådet. I praktiken innebär omedelbar verkställighet att ett överklagande framstår som meningslöst. Visserligen kan den disciplinansvarige få moralisk upprättelse om beslutet undanröjs i högre instans, men extratjänsten är verkställd och kan inte göras ogjord. Motsvarande ordning finns inte i samhället i övrigt. En näraliggande situation är när det i en brottmålsdom förordnas att den dömde skall kvarbli i häkte till dess domen vunnit laga kraft. Ett sådant beslut syftar emellertid till att hindra att vederbörande avviker, fortsätter sin brottsliga verksamhet eller försvårar utredningen inför en eventuell förhandling i högre instans. Motsvarande skäl finns inte beträffande de disciplinansvariga.

Beslut om omedelbar verkställighet förekommer i relativt liten utsträckning, utom i armén där uppemot 20 % av utgångsförbuden och extratjänsterna verkställs utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. En stor del av dessa verkställs dock omedelbart därför att den disciplinansvariges själv begär det, enligt de uppgifter som erhållits från Försvarmaktens högkvarter.

I tiden före 1986 års disciplinlag (LDK) gällde för de värnpliktigas del som huvudregel att beslut om disciplinstraff skulle verkställas utan hinder av att de inte hade vunnit laga kraft. MAK föreslog emellertid att man skulle vända på principen, vilket godtogs av regering och riksdag. Remissinstanserna hävdade dock nästan genomgående att disciplinbeslut bör kunna verkställas omedelbart därför att risken för ”förhållningsförsök” från de värnpliktigas sida var påtaglig. Föredragande statsrådet anförde till bemötande av detta följande (prop 1985/86:9 s. 71):

”Min uppfattning är att ett militärt disciplinsystem skall avvika så litet som möjligt från motsvarande regler för samhället i övrigt. Särlösningar för de militära förhållandena bör inte väljas, om det inte finns starka skäl. Jag har inte blivit övertygad om ett krav på lagakraftäggande beslut före verkställigheten kommer att få sådana konsekvenser som remissinstanserna har uttryckt farhågor för. Jag tror tvärtom att de allra flesta som efter ett förfarande, som uppfattas som rättvist, åläggs en disciplinpåföljd för en förseelse som de vet med sig att de har gjort är beredda att underkasta sig påföljden.”

Av den statistik utredningen tagit fram framgår att såväl överklaganden till domstol som begäran om omprövningar är sällsynta (totalt ca 2 %). Några som helst tecken på att överklaganden skulle förekomma för att förhålla verkställigheten av disciplin-

påföljderna finns alltså inte, även om det naturligtvis inte går att utesluta möjligheten att det förhåller sig så i enstaka fall.

I förarbetena till LDK motiveras undantagen från laga-kraftägande beslut före verkställighet (dvs. omedelbar verkställighet om det behövs med hänsyn till ordningen eller av någon annan särskild anledning) på följande sätt i specialmotiveringen (a. prop. s. 114):

”Ett av undantagsregelns syften är att komma tillrätta med de missförhållanden som kan uppkomma, om det blir en tendens att överklaganden används för att förhåla verkställigheten. Om det vid beslutstillfället finns grundad anledning att anta att den felande kommer att överklaga uteslutande i syfte att uppskjuta verkställigheten, kan det finnas skäl att förordna om omedelbar verkställighet. Vidare kan hänsyn till ordningen inom försvarsmakten anses väga särskilt tungt under beredskaps- och krigsförhållanden. En annan situation som kan föranleda förordnande om omedelbar verkställighet är att krigsmannens uttryckning är nära förestående.”

Även om omedelbar verkställighet principiellt kan ifrågasättas går det inte att bortse från att överklaganden kan användas i syfte att förhåla verkställighet av beslut. Den totalförsvarspliktige tjänstgör endast under en begränsad tidsperiod vilket medför att tiden för att verkställa en extratjänst också är begränsad. Däremot bör inte *enbart* det förhållande att den disciplinansvarige snart skall rycka ut innebära att omedelbar verkställighet skall ske. Om uttryckning är så nära förestående att tidsfristen för överklagande hindrar verkställighet bör annan påföljd (löneavdrag) väljas. Det är vidare tveksamt om omedelbar verkställighet av påföljden extratjänst fyller någon funktion vid höjd beredskap eller i krig. Det framstår dock inte som stötande att ha kvar möjligheten i dessa speciella situationer.

Sammantaget framstår det dock som fullt tillräckligt att låta möjligheterna till omedelbar verkställighet av en disciplinär påföljd begränsas till situationen *då ordningen så kräver*. Några andra motiv till disciplinära åtgärder finns över huvud taget inte och ett tillägg som ”.eller av någon annan särskild anledning,..” är ägnat att skapa osäkerhet och utrymme för godtycke.

Verkställighet av extratjänst i vissa situationer

Utredningens förslag: Om den som ålagts extratjänst efter överklagande i stället blir ålagd löneavdrag, skall avräkning ske för den tid under vilket extratjänsten verkställts. Om extratjänst inte kan verkställas skall den som meddelat beslutet omvandla det till löneavdrag. Vid avräkning och omvandling skall två timmars extratjänst anses motsvara en dags löneavdrag.

I dag gäller att om den som ålagts utgångsförbud efter överklagande slutligen blir ålagd löneavdrag, skall avräkning ske under den tid utgångsförbudet hunnit verkställas (38 § LDT)

En dags utgångsförbud skall anses motsvara två dagars löneavdrag. Samma omräkning skall ske om utgångsförbud inte kan verkställas, t.ex. därför att den totalförsvarspliktige ryckt ut (40 § LDT). Motsvarande bestämmelser om omräkning saknas för extratjänst. Tvärtom bortfaller extratjänsten i den del den inte har verkställts innan den disciplinansvariges pågående tjänstgörings-skyldighet har upphört (40 § LDT).

Utredningen anser inte att en beslutad extratjänst bör bortfalla om den inte kan verkställas på grund av att den totalförsvarspliktige ryckt ut. En ”omvandling” till löneavdrag den möjlighet som står till buds för att undvika det stötande i att den disciplinansvarige går helt fri från påföljd och riskerna för att överklagande-institutet i vissa fall används uteslutande i detta syfte.

Det behövs också en regel som anger hur avräkning skall ske efter ett överklagande där påföljden ändrats från extratjänst till löneavdrag, om extratjänsten helt eller delvis hunnit verkställas enligt ett beslut som tillåter verkställighet utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. I dag tillämpas enligt Försvarmaktens mall för disciplinärenden en omvandlingsregel där en dags utgångsförbud motsvaras av fyra timmars extratjänst. Med tillämpning av gällande lags omräkningsregler mellan utgångsförbud och löneavdrag – där en dags utgångsförbud motsvaras av två dagars löneavdrag – skulle en dags löneavdrag motsvaras av två timmars extratjänst. Detta är enligt utredningens bedömning en rimlig avvägning.

17.7.9 Var skall besluten i disciplinärenden tas?

Utredningens bedömning: Beslut i disciplinärenden bör även fortsättningsvis tas där den disciplinansvarige tjänstgör eller har tjänstgjort eller – om han eller hon tjänstgör hos ett privaträttsligt subjekt – av Statens räddningsverk. För skapandet av enhetliga rutiner för handläggning och en likformig praxis på den civila sidan krävs att ÖCB, i samråd med berörda myndigheter, kommuner, landsting och auditörerna, utövar kontinuerlig tillsyn och samverkar i de utbildningsinsatser för handläggare av disciplinfrågor som behövs.

Ovan har angetts att huvudregeln bör vara att prövningen av disciplinärenden i första instans sker vid den myndighet (eller annan huvudman) där den disciplinansvarige tjänstgör. Skälen för den slutsatsen är i korthet att en sådan ordning främjar en snabb handläggning och att det är en fördel om de som är förtrogna med verksamheten tar avgörandena eftersom dessa personer har bättre möjligheter att bestämma lämpliga påföljder. Som också nämnts tidigare kan det dock finnas anledning att göra avsteg från huvudregeln, bl.a. med hänsyn till de olika myndigheternas och andra huvudmäns status och/eller kompetens.

I likhet med vad regeringen tidigare funnit (prop. 1994/95:6 s. 155) anser utredningen att det inte är lämpligt att överlåta frågor om disciplinansvar till privaträttsliga subjekt. Tvångsåtgärder mot enskilda skall – om inte mycket starka skäl talar för annat – ankomma på det allmänna. Den principen väger tyngre än de, närmast rationella, skäl som ovan uttalats till stöd för att prövningen av disciplinfrågor skall ske där den disciplinansvarige tjänstgör. Räddningsverket bör därför även fortsättningsvis ta beslut i disciplinfrågor beträffande de disciplinansvariga som tjänstgör vid privaträttsliga subjekt som t.ex. Vattenfall AB och Electrotec AB. Några skäl för att flytta detta ansvar från Räddningsverket till annan myndighet har inte framkommit.

På den civila sidan är ansvaret för handläggning och beslut i disciplinfrågor beträffande de totalförsvarspiktiga en relativt ny företeelse. Det tar självfallet en viss tid för de civila myndigheterna att bygga upp sådana rutiner och sådan kompetens som finns på den militära sidan. Detta förhållande får dock inte gå ut över enskilda civilpiktiga. Det får aldrig vara så att en felaktig tvångsåtgärd mot en enskild tillåts ursäktas med att beslutsfattaren inte var tillräckligt ”varm i kläderna”. Auditörernas medver-

kan och ansvar jämte möjligheterna för den enskilde att föra saken vidare till domstol innebär vissa – dock inte fullständiga – garantier mot att fel som beror på ovana och okunskap hos beslutsfattaren uppstår. Bristande kompetens kan också medföra att förseelser som borde föranleda disciplinära åtgärder inte beivras, med ordningsstörningar inom enheterna som följd. Grunden till att tillräcklig kompetens finns hos de ansvariga måste läggas genom en gedigen utbildnings- och informationsinsats. Pliktutredningen har genom en snabbenkät till 39 av de kommunala räddningstjänster i landet som haft civilpliktiga i praktiktjänstgöring, översiktligt sökt undersöka om tjänstemännen själva anser att de har tillräckliga kunskaper för att handlägga disciplinärenden.

Av svaren (35 st) på enkäten kan utläsas att:

- Utbildnings- och informationsinsatsen inte har varit heltäckande
- En stor andel av de tillfrågade har inte fasta rutiner för handläggning av disciplinfrågor och hälften anser att det inte finns tillräckliga kunskaper inom den egna organisationen
- En klar majoritet anser ändå att ansvaret för handläggning och beslut bör ligga på kommunal nivå

Det hör till saken att det hittills förekommit få disciplinärenden hos de tillfrågade, vilket medför att handläggningsrutiner inte hunnit byggas upp. Vidare är den ordningen etablerad att räddningsskolorna – dvs. de skolor där den disciplinansvarige utbildats före det att han eller hon tjänstgör vid de kommunala räddningstjänsterna – tar över handläggningen för vissa av kommunerna om fråga om disciplinansvar uppkommer.

Ett sätt att komma tillrätta med bristerna på den civila sidan är att lägga ansvaret för handläggning och beslut på en central nivå. Räddningsverket har i skrivelse till utredningen anfört följande.

”Räddningsverket är i dag den myndighet inom det civila försvaret som har de största utbildningsvolymerna av civilpliktiga. I slutbetänkandet (SOU 1998:59) Räddningstjänsten i Sverige – rädda och skydda, föreslås att Räddningsverket skall få en utökad roll när det gäller utbildning av civilpliktiga. Utredaren anser att Räddningsverket bör administrera och samordna all hantering av civilpliktiga, medan befattningsutbildningen bör ges av respektive myndighet. Även Luftfartsverkets utbildning av civilpliktiga bör utföras vid Räddningsverkets skolor, men med Luftfartsverket som ansvarig.

Under de tre år som lagstiftningen har tillämpats har ett väl fungerande disciplinsystem utvecklats på räddningsskolorna. Ett motstånd har dock noterats ute i kommunerna när det gäller att tillämpa disciplinlag-

stiftningen. Detta återspeglar sig i att antalet disciplinärenden varit få i jämförelse med antalet på skolorna. Det är svårt att bygga upp kompetens generellt i landets samtliga kommuner som har civilpliktiga under utbildning. Det är en mycket ojämn fördelning kommunerna emellan. Vissa kommuner har fortlöpande flera civilpliktiga medan andra har några per år eller en vartannat år.

Eftersom det ställs höga krav på rättssäkerhet i hanteringen av disciplinärenden krävs att den personal som handlägger dessa ärenden har rutin och erfarenhet av att hantera civilpliktiga. En grundläggande tanke i ovan nämnda utredning har varit att samordna hanteringen av civilpliktiga. Ett led i denna samordning skulle även kunna vara att samla kompetensen gällande beslutsfattande i disciplinärenden hos en myndighet. Eftersom Räddningsverket är den myndighet som har de största utbildningsvolymerna och därmed också rutiner för hantering av disciplinärenden är det lämpligt att Räddningsverket fattar samtliga beslut i disciplinärenden inom det civila försvaret. Det system som i dag tillämpas beträffande bolagen – Vattenfall, Jokkmokkskolan – fungerar bra trots det geografiska avståndet. Samma system skulle kunna tillämpas beträffande övriga myndigheter. Förhör hålls på verksamhetsstället och beslut fattas därefter av Räddningsverket.”

Det finns helt klart vissa fördelar med den modell Räddningsverket föreslagit. Handläggningstiderna riskerar emellertid att bli längre och avståndet mellan beslutsfattaren och den disciplinansvarige ökar, vilket kan medföra försämringar i den pedagogiska verkan systemet med disciplinåtgärder bör syfta till. Vad gäller handläggningstiderna skall det särskilt uppmärksammas att disciplinsystemet skall fungera även i krig, då det kan uppstå betydande svårigheter med att handlägga ärenden på distans. Sammantaget anser utredningen att ansvaret för handläggning och beslut bör ligga kvar på de myndigheter, kommuner och landsting där den disciplinansvarige tjänstgör eller har tjänstgjort. Såväl praktiska som pedagogiska skäl talar för detta. I den mån brister i kompetens finns hos ansvariga handläggare bör problemen därför lösas genom en utökad utbildningsinsats och inte genom att ansvaret flyttas till en central instans.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är av stor vikt att ÖCB, i samråd med Räddningsverket, Svenska kommunförbundet, och Landstingsförbundet, jämte auditörerna på den civila sidan, kontinuerligt ser över utbildningsbehoven och tillsammans skapar rutiner för ett system med kompletterande utbildning och en löpande fortbildning för handläggarna. Det är utredningens uppfattning att det är fråga om relativt begränsade insatser då dagens problem i stor utsträckning torde bero på att disciplinreglerna för civilpliktiga är nya och att mycket få ärenden

hittills förekommit. Enligt vad utredningen erfarit har ett översynsarbete redan inletts på ÖCB:s initiativ.

Det är viktigt att framhålla auditörernas roll i systemet. En auditor skall alltid höras om förseelsen inte erkänts av den disciplinansvarige. Auditören kan emellertid – och skall naturligtvis – kontaktas även i andra fall, t.ex. då handläggaren känner sig osäker på vilka åtgärder som är lämpliga. Auditören har enligt 1 kap. 1 § FDT en generell skyldighet att närvara vid handläggningen och lämna råd i de fall detta behövs. Detta förhållande bör handläggarna särskilt uppmärksammas på.

17.7.10 Vem skall ha befogenhet att ta beslut i disciplinärenden och var bör gränserna för den beslutandes självständighet gå?

Utredningens bedömning: ”Lägre chefer” bör alltså ha rätt att ta beslut i disciplinärenden.

Utredningens förslag: Kompanicheferna ges rätt att – utöver de befogenheter de har i dag – besluta om löneavdrag för högst tio dagar.

I dag får en kompanichef – efter delegation – pröva frågor om disciplinansvar avseende personal som står under hans eller hennes befäl om förfarandet inte kan antas utgöra brott, förseelsen har erkänts och förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning, extratjänst eller utgångsförbud i högst fem dagar. I övriga fall skall ärendena avgöras av förbandschefen. På den civila sidan skall dessa frågor prövas av chefen för den organisatoriska enhet där den disciplinansvarige tjänstgör eller av någon annan högre chef. Förseelser som begåtts av civilpliktiga under den tid de tjänstgjort vid något privaträttsligt subjekt skall prövas av Räddningsverket.

Den gällande ordningen har kritiserats av Värnpliktsrådet som bl.a. anfört att det är olämpligt att samma person – kompanichefen – kan inta rollerna som ”åklagare, utredare och domare”.

MAK behandlade denna aspekt i sitt betänkande (SOU 1983:2 s. 74) och anförde därvid följande.

”Grunden för tillrättavisningsrätten är att det ansetts vara av stor betydelse för disciplinens upprätthållande att också lägre chefer än dem som har bestraffningsrätt i disciplinmål har tillgång till lämpliga rättelsemedel vid mindre förseelser.....”

”...kompanichefer har sådan personkännedom och nära kontakt med den specifika miljö som förseelsen begåtts i att han har de bästa förutsättningarna att rätt kunna bedöma förseelsen, dels att handläggning hos kompanichef säkerställer ett snabbt förfarande. Det torde dock inte kunna förnekas att samma omständigheter kan medföra vissa negativa effekter. Sålunda är kompanichefen ej sällan själv involverad i förseelsen så tillvida att den t.ex. begåtts mot honom själv eller under utbildningsverksamhet som leds av honom. Vidare kan det tänkas att skyndsamhetskravet blir ”alltför väl” uppfyllt så att tillrättaviseringsbeslut tillkommer utan tillräcklig omsorg och eftertanke.”

Vid en samlad bedömning – bl.a. ansågs att en förbandschef inte skulle ha tid att handlägga alla disciplinärenden själv – fann MAK att övervägande skäl talade för att kompanicheferna också fortsättningsvis fick handlägga ärenden av enklare beskaffenhet. Skillnader i uppfattningar visade sig dock under det fortsatta lagstiftningsarbetet när det skulle avgöras var gränsen för när en kompanichef får besluta skall gå. Regeringen var försiktig i sitt förslag till riksdagen och ansåg inte att kompanichefer skulle få besluta om utgångsförbud. MAK däremot ansåg att en kompanichef borde få besluta om såväl utgångsförbud som löneavdrag. Även UFT föreslog att kompanichefen skulle få besluta om löneavdrag upp till tio dagar. Något sådant förslag fanns dock inte med i propositionen till LDT.

Fördelarna med att prövningen görs av en ”lägre” chef är i princip desamma som fördelarna med att besluten tas på den myndighet där den disciplinansvarige tjänstgör (eller har tjänstgjort):

- Handläggningen kan ske snabbt
- Chefen är väl förtrogen med verksamheten vilket gör honom eller henne särskilt lämpad för att välja påföljd
- Dessutom understryks chefens auktoritet vilket kan främja disciplinen

Nackdelarna har Värnpliktsrådet och – tidigare – MAK pekat på:

- Chefen kan ha svårt att vara objektiv, bl.a. därför att förseelsen riktar sig mot den verksamhet som chefen själv ansvarar för
- Det finns en risk att handläggningen blir ”för snabb”
- Som systemet är utformat i dag kan chefen i vissa fall inta ställning inte bara som ”åklagare och domare” utan även som ”målsägande” eller ”vittne” (något tillspetsat)

- Den disciplinansvarige har ett beroendeförhållande till sin chef vilket kan verka avhållande på viljan att överklaga även om beslutet upplevs som felaktigt eller orättvist

Alternativen till att lägre chef har beslutanderätt i disciplinfrågor är - som utredningen bedömer det - att

- 1) besluten tas av högre chef på myndigheten (motsv.),
- 2) auditören är beslutsfattare eller att
- 3) någon form av disciplinnämnd inrättas

1) Besluten tas av högre chef

Vid denna lösning torde det vara ofrånkomligt att handläggningen av ärendena blir något långsammare. Det är oklart hur t.ex. en förbandschef klarar en - i det närmaste - fördubbling av disciplinärenden. På den civila sidan krävs särskilda överväganden beroende på vilken typ av myndighet den disciplinansvarige tjänstgör vid. Vidare måste det anses tveksamt om beslut av högre chef kommer att uppfattas objektivt i någon nämnvärd högre grad än då en lägre chef tar det.

2) Auditören som beslutsfattare

Lösningen innebär en kraftig ökning av auditörernas arbetsbörda. Det kan visa sig att särskilda heltidstjänster måste inrättas vilket innebär att auditörerna tappar sin kontakt med det civila rättsväsendet, något som måste anses negativt. Generellt kommer auditörskåren med stor sannolikhet att förändras vad gäller kunskaper och erfarenheter. Kostnaderna för heltidsanställda auditörer överstiger med säkerhet kostnaderna för auditörer med denna uppgift som bisyssla och frågan om auditörernas hemvist (skall ny organisation skapas?) måste lösas.

3) Disciplinnämnder

Även denna lösning innebär att handläggningstiderna ökar, i vart fall om nämnden skall besluta i första instans. Såväl Värnpliktsrådet som Civilpliktsrådet har motsatt sig representation i eventuella disciplinnämnder med hänvisning till att det torde vara svårt att finna totalförsvarspliktiga som vill sätta sig till doms över sina kamrater.

Utredningen har inga belegg för att de nackdelar med nuvarande ordning som redovisats ovan har fog för sig. Tvärtom tyder en hög fastställelseprocent i domstolarna av de överklagade besluten

om disciplinansvar och vad som framkommit i kontakter med auditörer, representanter för Försvarsmakten, Räddningsverket och ÖCB på att de chefer som i dag har beslutanderätten i disciplinfrågor sköter detta bra. Detta hindrar dock inte att brister kan förekomma och att man rent principiellt kan ha synpunkter på var – hos vilka personer – beslutanderätten bör ligga. Redan det förhållandet att systemet har en viss inbyggd risk för negativa effekter skall naturligtvis beaktas.

Vid en samlad bedömning är emellertid fördelarna med nuvarande ordning större än de fördelar som kan uppnås med alternativt under punkterna 1–3. Snabbheten i förfarandet, beslutsfattarens förtrogenhet med verksamheten och – vilket inte bör förringas – det understrykande av chefens auktoritet som beslutsrätt i disciplinärenden ändå torde medföra, är viktiga pelare i ett disciplinsystem för totalförsvaret. Rättssäkerheten kan enligt utredningens bedömning väl tillgodoses med utbildningsinsatser, auditörernas medverkan i beslutsprocessen och deras tillsyn, överklagandeinstitutet samt – i viss mån – den tillsyn JO utövar. Utredningen föreslår sålunda inga begränsningar i förhållande till vad som gäller i dag, såvitt avser kompanichefers eller andra chefers rätt att ta beslut i disciplinärenden.

Utredningen har ovan föreslagit att utgångsförbudet avskaffas. Det är troligt att antalet beslutade löneavdrag därmed kommer att öka på den militära sidan i förhållande till i dag. Detta leder till att förbandscheferna i högre utsträckning kommer att få ägna sig att ta beslut i disciplinärenden eftersom denna påföljd inte beslutas av kompanicheferna, om inte antalet disciplinärenden totalt minskar (vilket i och för sig naturligtvis är en långsiktig målsättning). För att förbandscheferna inte skall få en ökad arbetsbelastning i oönskad omfattning föreslår utredningen därför att kompanicheferna ges en begränsad möjlighet att besluta om löneavdrag. Ändringen innebär också att kompanicheferna "kompenseras" för den inskränkning av möjligheterna att välja påföljd som åtgärden att avskaffa utgångsförbudet medför. Härvid utgör löneavdrag upp till tio dagar – som UFT tidigare föreslagit – en lämplig gräns. Med tillämpning av 38 § LDT motsvarar tio dagars löneavdrag fem dagars utgångsförbud, vilket är det högsta antal dagar en kompanichef kan frihetsberöva en disciplinansvarig enligt 21 § samma lag i dag. LDT kan redan i sin nuvarande lydelse tolkas som att denna möjlighet finns, eftersom det i det sist nämnda lagrummet anges att kompanichefer får pröva frågor om disciplinansvar om förseelsen inte bör medföra *svårare* påföljd än utgångsförbud i högst fem dagar. Då det dessutom

anges i lagen att en dags utgångsförbud motsvarar två dagars löneavdrag kan knappast löneavdrag som understiger elva dagar vara en svårare påföljd än fem dagars utgångsförbud. Då lagen uppenbarligen – vilket inhämtad statistik utvisar – inte tolkats så av dem som har att tillämpa den föreslår utredningen ändring som tydligt anger var gränsen för kompanichefens befogenhet går.

17.7.11 Auditörernas medverkan

Utredningens förslag: Löneavdrag upp till tio dagar skall kunna beslutas utan att yttrande från auditör inhämtas (om förutsättningarna i övrigt för att underlåta inhämta yttrande är uppfyllda).

Yttrande från auditör skall dock alltid inhämtas om den disciplinansvarige begär sådant yttrande. Den disciplinansvarige skall erinras om sin rättighet att framställa en sådan begäran innan beslut tas.

Innan en disciplinpåföljd beslutas eller en åtalsanmälan görs skall yttrande inhämtas från en auditör. Yttrande behövs dock inte om fråga är om disciplinansvar om förfarandet inte kan antas utgöra brott, förseelsen har erkänts och förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning, extratjänst eller utgångsförbud i högst fem dagar. Auditören skall dessutom generellt, enligt 1 kap 1 § förordningen om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.:

1. närvara vid handläggningen av ett disciplinärende i den utsträckning som det behövs,
2. lämna råd i frågor om verkställighet av disciplinpåföljd,
3. utöva tillsyn över handläggningen av disciplinärenden och ersättningsärenden samt
4. medverka i utbildning och information om tillämpningen av LDT.

Auditören är medansvarig för de beslut i disciplinärenden m.m. som fattas på hans eller hennes tillstyrkan.

Medverkan av auditör avser garantera att rättssäkerheten tillgodoses och att den juridiska kvalitén generellt hålls på en hög nivå vid handläggningen av disciplinärenden. Auditören har ett självständigt ansvar och representerar inte någon av parterna i ett disciplinärende. En auditör skall enligt utredningens uppfattning medverka så snart ärendena inte är helt enkla och då det är fråga

om påföljder av allvarligare slag. Särskilt viktigt är det att en auditör skall yttra sig så snart förseelsen förnekas. I de situationerna finns det starka skäl för att en jurist granskar ärendet. Det kan naturligtvis övervägas om det skall vara obligatoriskt att inhämta yttrande från auditör i alla ärenden om disciplinansvar eftersom avgörandena alltid innehåller ett visst mått av juridiskt tänkande. Vidare innebär en ordning med yttrande från en "utomstående" att risken för att det tas hänsyn till ovidkommande omständigheter minskar kraftigt. Emellertid förefaller det som onödigt och ett slöseri med resurser att kontakta en auditör vid varje erkänd förseelse. Det gäller att finna en lämplig gräns för när auditören skall kopplas in. Den gräns som i dag gäller för obligatoriskt yttrande från auditör förefaller generellt sett väl avvägd. Förslaget om att en kompanichef skall kunna besluta om löneavdrag bör följas av en ändring som gör att löneavdrag upp till tio dagar inte förutsätter yttrande från auditör enligt huvudregeln. Ett löneavdrag i den storleken bör inte anses som så ingripande att avdraget i sig motiverar auditörens medverkan. Utredningen anser emellertid att yttrande från auditör dessutom alltid bör inhämtas om den disciplinansvarige begär det. En sådan möjlighet skapar en väg för den disciplinansvarige som befarar att avgörandet kan komma att grundas på omständigheter som inte är relevanta eller att chefen av någon anledning vill "straffa" honom eller henne orimligt hårt. Utredningen har inga belägg för att så sker i dag men åtgärden syftar inte till att komma tillrätta med konstaterade problem utan till att skapa förtroende för systemet. Det finns en viss risk för att den föreslagna åtgärden leder till missbruk av systemet och att auditörernas arbetsbörda därmed ökar kraftigt. Det finns dock ingen grundad anledning att tro annat än att begäran om yttrande från auditör i dessa fall endast mycket marginellt kommer att göras av rent okynne.

Det bör i samband härmed också införas en bestämmelse i FDT om att den disciplinansvarige skall upplysas om sin rättighet att begära yttrande från auditör i dessa fall.

Om yttrande från auditör inhämtas redan på kompanichefsnivå inom Försvarmakten torde hinder i form av "tvåinstansjäv" föreligga mot att samme auditör yttrar sig igen, om beslutet i disciplinärendet begärs överprövat hos förbandschefen. Detta kan lösas med att viceauditören avger ett av yttrandena. Ett alternativ skulle kunna vara att endast ett yttrande från auditör tas in i varje ärende. Emellertid kan nya omständigheter – dvs. omständigheter som inte framkom vid kompanichefens handläggning – föras

fram hos förbandschefen, vilket motiverar att en auditör hörs igen.

17.7.12 Bör rätten att använda tvångsmedel gälla även inom den civila delen av totalförsvaret?

Utredningens bedömning: Den rätt som i dag tillkommer militära chefer att besluta om omhändertagande, kroppsvisitation och husrannsakan bör inte utvidgas till att avse även chefer inom den civila delen av totalförsvaret.

Inom Försvarsmakten har vissa befattningshavare rätt att omhänderta en disciplinansvarig som är så berusad att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller annan. De har också rätt att kroppsvisitera en disciplinansvarig för eftersökning av egendom som tillhör Försvarsmakten eller annan egendom som vederbörande inte får lov att inneha, t.ex. alkohol eller droger av annat slag. Även skåp, väskor etc. får undersökas i samma syfte. (Se närmare 41–47 §§ LDT).

Motsvarande befogenheter tillkommer inte cheferna inom den civila delen av totalförsvaret.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Denna rättighet får dock, enligt 12 § samma kapitel, begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Med stöd av undantaget i 12 § har särskilda befogenheter att använda tvångsåtgärder bl.a. tilldelats polis- och tulltjänstemän i vissa situationer.

När MAK föreslog avkriminalisering av disciplinförseelser av krigsmän föreslog kommittén också att rätten för militära chefer att besluta om kroppsvisitation (som fick ske vid brottsmisstanke) skulle tas bort. Vidare övervägde kommittén att föreslå ett avskaffande av bestämmelserna om omhändertagande, men stannade för att militära chefer alltså skulle få ta beslut om detta med hänsyn till den militära verksamhetens speciella karaktär (SOU 1983:2 s. 81–83).

Regeringen föreslog dock i den efterföljande propositionen (prop. 1985/86:9 s. 72–75 och 118–120) att även möjligheterna

till kroppsvisitation borde bibehållas. Skälen var – enligt föredragande statsrådet – att möjligheten borde finnas, framför allt i syfte att hindra att de värnpliktiga tog med sig ammunition, rökfacklor och annat från de militära anläggningarna, dvs. sådan egendom som är ”farlig” från allmän synpunkt. Det anfördes vidare att i den mån gällande regler förbjuder innehav av t.ex. alkoholhaltiga drycker så borde – med hänsyn till de ordnings- och säkerhetsproblem som annars kan följa – även sådant få eftersökas genom kroppsvisitation (och husrannsakan i skåp och väskor m.m.). Vid misstanke om egendomsbrott där det mera är fråga om ekonomisk skada för Försvarsmakten bör ärendet emellertid – enligt uttalandena i propositionen – överlämnas till åklagare eller polis.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

UFT anförde kortfattat i sitt delbetänkande (SOU 1993:36) att de inte föreslår att behörigheten att använda tvångsmedel mot disciplinansvariga utvidgas till att omfatta även andra än Försvarsmakten. Några egentliga skäl för detta ställningstagande redovisades inte.

Räddningsverket har i skrivelse till Pliktutredningen anført:

”Behovet av att använda tvångsmedel även inom det civila försvaret har framkommit i takt med att volymerna av civilpliktiga har ökat vid skolorna. En av de grundläggande tankarna med disciplinsystemet är att kunna upprätthålla ordningen i verksamheten. Med de nuvarande reglerna kan det uppkomma svåra situationer i förläggningarna – främst vid alkoholintag – när det inte finns möjlighet för personalen att ingripa på ett effektivt sätt.”

Inskränkningar i den enskildes grundlagsskyddade integritet förutsätter starka skäl. Som framgår av uttalandena i förarbetena ovan är det den militära verksamhetens speciella karaktär, särskilt med hänsyn till den materiel som handhas, som motiverar att tvångsåtgärder mot värnpliktiga tillåts i vissa situationer. Även om det naturligtvis är besvärligt för utbildarna på den civila sidan om de civilpliktiga för med sig alkohol till ställen där detta inte är tillåtet och om de tillgriper egendom, har dessa problem inte sådan tyngd att cheferna bör få besluta om kroppsvisitation och liknande - i den enskildes personliga sfär synnerligen ingripande - tvångsmedel. Liksom vad som gäller inom samhället i övrigt är den lämpligaste åtgärden i dessa situationer att tillkalla polis. Det föreslås därför ingen utvidgning av rätten att besluta om tvångsmedel till att gälla även inom den civila delen av totalförsvaret.

17.7.13 Handläggningstider och regler för överklagande av beslut, m.m.

Inledning - Allmänt om handläggningstiderna

Enligt 25 § LDT skall disciplinären handläggas skyndsamt. Bestämmelsen gäller myndigheter och andra huvudmän inom totalförsvaret. Om ett beslut om disciplinpåföljd meddelats av kompanichef (motsv.) inom Försvarmakten har den disciplinansvarige möjlighet att begära omprövning av högre chef (förbandschef eller motsv.) inom fem dagar från det att han eller hon fick del av beslutet. Beslut av förbandschefen – liksom beslut av chefer inom det civila försvaret – får överklagas till tingsrätt inom tio dagar från delfäendet. Tingsrättens beslut kan i sin tur överklagas till hovrätt inom tre veckor från dagen för beslutet. Prövningstillstånd erfordras ej för att hovrätten skall ta upp ärendet. Hovrättens beslut får inte överklagas. (Se 48–57 §§ LDT och 38–39 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen)).

Fristerna och handläggningen på domstolarna (kompletterande skriftväxling m.m.) medför att det kan dröja avsevärd tid från det att förseelsen begåtts tills dess att ett lagakraftvunnet beslut föreligger i de fall beslutet överklagas. Om ärendet stannar vid ett tingsrättsavgörande kan normaltiden beräknas till 2–4 månader. Om ärendet förs upp till hovrätt kan mycket väl ett halvår förflyta innan slutligt avgörande tas och därmed – enligt huvudregeln – verkställighet kan ske. (Det skall tilläggas att det underlag för beräkning av handläggningstider utredningen haft varit relativt litet och att handläggningstiderna naturligtvis kan variera kraftigt beroende på domstolarnas arbetsbörda. Underlaget ger ändå en bild av de ungefärliga handläggningstiderna)

Snabb handläggning med möjlighet till verkställighet innan tjänstgöringen upphört måste vara ett mål för ett effektivt disciplinsystem. Såväl av individualpreventiva som allmänpreventiva skäl krävs i princip att påföljden för en disciplinär överträdelse verkställs under den disciplinansvariges tjänstgöring inom totalförsvaret. Vid motsatt förhållande finns det också en viss risk att överklaganden sker enbart för att skjuta på verkställigheten. (Ett löneavdrag under tjänstgöringen är t.ex. i allmänhet betydligt mer kännbart än ett som verkställs först efter det att vederbörande ryckt ut och börjat förvärvsarbeta, ett förhållande som kan utgöra ett tillräckligt skäl för den disciplinansvarige att överklaga.) Kraven på snabb handläggning får dock inte tillgodoses på bekostnad av rättssäkerheten. Det finns emellertid anledning att undersöka

om handläggningen kan skyndas på utan att kvalitén på avgörandena riskeras. Enligt utredningens bedömning är det två slag av ändringar som kan vara aktuella; uttryckliga krav på skyndsamhet även för domstolarna och/eller en reformering av överklagandelinstitutet.

Domstolarnas handläggning

Utredningens förslag: En bestämmelse som anger att handläggningen av disciplinärenden i domstol alltid skall ske skyndsamt införs i LDT. Av de handlingar som tillställs tingsrätten i ett överklagande av ett beslut om disciplinpåföljd skall det framgå när den disciplinansvariges tjänstgöring beräknas upphöra.

Det finns exempel på bestämmelser som direkt ålägger domstolarna att handlägga vissa typer av mål eller ärenden med skyndsamhet. Ibland anges vissa frister, som i brottmål där den tilltalade är häktad eller är under 18 år i vissa fall, ibland uttalas att prövning skall ske genast, som vid konkursansökningar. Ett allmänt krav på skyndsamhet uttrycks i *23 kap. 29 § första stycket rättegångsbalken (RB)* beträffande misstänkta lagöverträdare som inte fyllt tjuogoett år. Andra situationer där stor skyndsamhet oftast är nödvändig är t.ex. vid prövning av yrkanden om kvarstad på egendom och om inhibition (förbud mot verkställighet) av ett beslut.

Skälen för att det anses ”bråttom” med olika typer av åtgärder från domstolarnas sida varierar. Det kan vara fråga om allmänna överväganden med hänsyn till någon särskild grupp – som t.ex. unga människor. Det kan också vara så att en åtgärd måste vidtas omedelbart för att ha avsedd verkan eller för att risken för skador skall begränsas – som t.ex. vid prövningar av yrkanden om kvarstad och konkursansökningar. Varje ny bestämmelse som ålägger domstolarna skyndsamt handläggning måste vara noga övervägd. Domstolarnas arbetsbörda är stor och det är ett generellt önskemål att alla rättsprocesser kommer till ett avgörande så fort som rättssäkerheten tillåter. En regel som anger att ärenden om disciplinansvar skall handläggas skyndsamt innebär med nödvändighet att andra beslut – som inte skall tas med ”förtur” – kommer att senareläggas.

Med hänsyn härtill är det klart olämpligt att ange frister för hur snabbt avgöranden i ärenden om disciplinansvar skall tas i domstol. Det går inte generellt att säga att dessa ärenden – jämfört med andra – är av sådan vikt att minimitider skall gälla. Däremot är snabbheten i förfarandet så central för disciplinsystemets syften, att en allmän bestämmelse om skyndsamhet med fördel kan införas. Härmed fästs den enskilde ansvarige domarens uppmärksamhet på att viss prioritering är önskvärd, men han eller hon har alltså ett utrymme att göra egna bedömningar av ärendets vikt i förhållande till övriga arbetsuppgifter. Utredningen föreslår att en bestämmelse om att ärenden om disciplinansvar enligt LDT alltid skall handläggas skyndsamt förs in i den lagen. Av stor betydelse för vilken grad av skyndsamhet som är påkallad är hur lång tid den disciplinansvarige har kvar till uttryckning eller annat avslutande av tjänsten. Datum för tjänstgöringens beräknade upphörande bör därför anges i samband med att beslutande myndighet tillställer tingsrätten handlingarna i ärendet.

Tid för överklagande av beslut om disciplinpåföljd

Utredningens bedömning: Tidsfristen för överklagande till tingsrätt av myndigheters och andra huvudmäns beslut om disciplinpåföljder – som är tio dagar – bör inte ändras.

Som ovan nämnts skall ett beslut om disciplinpåföljd överklagas inom tio dagar från det att den disciplinansvarige fått del av beslutet. Beslutet överklagas genom att överklagandet skickas till den myndighet, den kommun eller det landsting som meddelat beslutet. Tingsrätten skall, sedan handlingarna i ärendet överlämnats dit; pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

MAK föreslog en besvärstid om fem dagar från delfåendet av beslut om disciplinpåföljd (SOU 1983:2 s. 80). Föredragande statsrådet anförde till stöd för en besvärstid om tio dagar följande i propositionen (prop. 1985/86:9 s. 77):

”Jag anser emellertid att en besvärstid om endast fem dagar är för kort i många fall. Bl.a. kan det vara svårt för värnpliktiga att under fältförhållanden kunna få tid att rådgöra med en förtroendemän eller någon annan om ett disciplinbeslut bör överklagas. En alltför kort besvärstid kan därför ge upphov till onödiga överklaganden.”

I propositionen framhölls i sammanhanget också möjligheterna till omedelbar verkställighet av disciplinbeslutet.

Det är viktigt att den disciplinansvarige har skäligt rådrum att överväga huruvida han eller hon skall föra talan mot beslutet. Som uppmärksammades vid införandet av LDT finns det en risk att onödiga överklaganden – grundade på förhastade överväganden – annars blir följden. En frist om tio dagar är redan relativt kort vid en jämförelse med vad som gäller enligt allmänna bestämmelser om talan mot beslut av förvaltningsmyndigheter (huvudregeln är här en klagotid om tre veckor från delfåendet. (Se 23 § andra stycket förvaltningslagen [1986:223]). Utredningen föreslår därför ingen ändring av tidsfristen för talan mot beslut om disciplinpåföljd.

Prövningstillstånd i hovrätt?

Utredningens förslag: Prövningstillstånd införs som ett krav för att en hovrätt skall kunna pröva ett tingsrättsavgörande i ett disciplinärende eller ett avgörande i en tvist om ersättning enligt LDT om yrkandet om ersättning uppenbart inte överstiger basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Prövningstillstånd skall dock ej krävas för beslut som rör annan än part, beslut genom vilket jäv mot domare ogillats eller genom vilket ett överklagande avvisats. Om ett ersättningsärende handlagts inom ramen för ett disciplinärende skall ersättningsfrågan kunna prövas utan särskilt tillstånd om prövningstillstånd meddelats i den del som rör disciplinansvaret.

Enligt gällande rätt krävs prövningstillstånd för part som vill få sin sak prövad av hovrätt i många fall. I brottmål krävs prövningstillstånd för att hovrätten skall pröva en tingsrätts dom genom vilken den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader (49 kap. 13 § första stycket RB). Ärendelagen – som gäller vid handläggningen av disciplinärenden inom totalförsvaret i den mån inte annat föreskrivs – stadgar att i de fall det är särskilt föreskrivet får hovrätten pröva ett överklagande endast om hovrätten har meddelat prövningstillstånd (39 § andra stycket). Ett sådant exempel där prövningstillstånd krävs enligt särskild föreskrift, är vid överklagande av tingsrätts beslut om felparkeringsavgift (10 a § lagen

(1976:206) om felparkeringsavgift). Hovrätten får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre domstol,
2. anledning förekommer till ändring i det slut till vilket tingsrätten kommit eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet

I de på senare år förekommande lagstiftningsärenden där prövningstillstånd till hovrätt behandlats har det konstaterats att en sådan ordning som föreskriver sådana tillstånd generellt är förenlig med de internationella konventioner Sverige tillträtt (se prop. 1993/94:190 och prop. 1996/97:131).

Vid tillkomsten av rättegångsbalken fanns det i princip inga begränsningar när det gällde möjligheterna att få tingsrättsavgöranden prövade av hovrätt. Detsamma gällde enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) vid dess tillkomst, vad gällde möjligheterna att få länsrättsavgöranden prövade av kammarrätt. Syftet med den successiva utökning av kraven på prövningstillstånd som ägt rum under senare år har varit att avlasta överrätterna och att göra förfarandet i andra instans mera ändamålsenligt. En bärande tanke är att tyngdpunkten i rättsskipningen skall ligga i första (domstols-) instans medan andra instans skall ha en kontrollerande och korrigerande funktion samt i viss mån även ägna sig åt prejudikatbildning.

Det är svårt att motivera att ett beslut om disciplinpåföljd skall kunna föras upp i hovrätt utan prövningstillstånd samtidigt som avgöranden i brottmål där böter utdömts eller där åtalet ogillats i vissa fall (där strängare straff än sex månaders fängelse inte är föreskrivet) kräver sådant tillstånd. I vart fall om utgångsförbudet utmönstras ur påföljds katalogen för disciplinförseelser, vilket utredningen föreslår. En konsekvens av gällande bestämmelser är att prövningstillstånd krävs för att få en dom rörande t.ex. snatteri prövat av hovrätten, om åtalet ogillats eller påföljden stannat vid böter, medan prövningstillstånd inte krävs vid en talan mot tingsrättens beslut i ett disciplinärende rörande samma sak, oavsett utgången i ärendet. (I 17 § LDT anges i vilka fall disciplinförseelser som samtidigt utgör brott inte behöver anmälas till åtal). En sådan ordning förefaller orimlig. Såväl internationella konventioner som vår egen lagstiftning tillåter att prövningstillstånd införs för disciplinärenden. Detta utrymme bör utnyttjas för att även inom detta område renodla domstolarnas

roller och för att skapa förutsättningar för snabbare handläggning av disciplinärendena. Även mot bakgrund av det faktum att hovrätterna noga prövar om förutsättningar för prövningstillstånd är uppfyllda, torde handläggningstiderna generellt sett bli kortare än om saken skall prövas i sin helhet av den instansen. Ett snabbare avgörande leder till snabbare verkställighetsmöjligheter, vilket är av stort värde. Rättssäkerheten måste anses väl tillgodosedd med fullständig prövning av tingsrätt och därutöver av hovrätt de fall det behövs för ledning av rättstillämpningen, om det finns skäl till ändring eller om det annars föreligger synnerliga skäl till överprövning.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår utredningen att prövning av hovrätt av disciplinärenden inom totalförsvaret skall förutsätta prövningstillstånd. En bestämmelse om detta införs lämpligen i LDT. Prövningstillstånd bör dock inte krävas vid talan mot beslut som rör någon annan än en part, beslut i vilket tingsrätten ogillat jäv mot en domare eller beslut genom vilket ett överklagande avvisats.

Det ingår inte uttryckligen i Pliktutredningens uppdrag att se över reglerna för ersättningsärenden enligt LDT. När frågan om prövningstillstånd i hovrätt för disciplinärenden behandlas är det dock ofrånkomligt att reglerna för ersättningsärendena också granskas i detta avseende, och att en jämförelse därvid görs med vad som gäller för andra typer av yrkanden om skadestånd vid överklagande till hovrätt.

I dag krävs inget prövningstillstånd för att få ett ärende om ersättningsskyldighet enligt LDT prövat i hovrätt. För dispositiva tvistemål – mål där förlikning om saken är tillåten – och enskilda anspråk i brottmål gäller att prövningstillstånd krävs om tvistemålets värde uppenbart inte överstiger prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring; (I vissa fall krävs prövningstillstånd redan då värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt basbelopp). Se närmare 49 kap. 12 § och 13 § andra stycket samt 1 kap. 3d § RB.

I konsekvens med vad som gäller då ett skadeståndsyrkande förs fram i ett tvistemål eller som ett enskilt anspråk i ett brottmål, föreslår utredningen att prövningstillstånd skall krävas om yrkandet om ersättning inte överstiger ett basbelopp. Argumenten som ovan framförts för en renodling av domstolarnas roller och för en avlastning av överrätterna gör sig gällande även på detta område. Undantagna från krav på prövningstillstånd bör – liksom i disciplinärenden – vara beslut som inte rör part, beslut i vilket tingsrätten ogillat jäv mot en domare och beslut genom vilket ett

överklagande har avvisats. Dessutom bör – när ett disciplinärende och ett ersättningsanspråk kumulerats – den ordningen gälla att särskilt prövningstillstånd inte krävs när sådant tillstånd meddelats för disciplinfrågan. Skall skuldfrågan prövas av hovrätten är det också rimligt att ersättningsfrågan tas upp utan att särskilt beslut härom fattas. Den ordningen gäller i dag för brottmål där enskilda anspråk prövas (se 49 kap. 13 § andra stycket RB).

JO:s och JK:s talerätt i disciplinärenden

Såväl Riksdagens ombudsmän som Justitiekanslern har rätt att ”söka ändring” i beslut om disciplinförseelse enligt 57 § LDT. Enligt bestämmelserna i respektive befattningshavares instruktioner kan JO eller JK inträda som den disciplinansvariges motpart i dessa situationer.

I brottmål är JO och JK (samt Riksåklagaren) undantagna från det krav på prövningstillstånd som annars gäller för vissa brottmål se 49 kap. 13 § tredje stycket RB). Undantaget motiveras av att JO och JK inte är underkastade dispenskrav vid överklaganden till Högsta domstolen. Det vore därför – enligt föredragande statsrådet i lagstiftningsärendet (prop. 1992/93:216 s. 61) – inkonsekvent om de då skulle vara underkastade ett sådant krav vid överklagande till hovrätten.

Hovrättens beslut i ett disciplinärende enligt LDT får dock inte överklagas till Högsta domstolen (55 § LDT). Den inkonsekvens som talas om i förarbetena till det nämnda lagrummet i RB gör sig följaktligen inte gällande i detta sammanhang. För den enskilde kan det framstå som orättvist att han eller hon, som dessutom kan sägas inta ställningen som den ”svagare” parten, måste meddelas prövningstillstånd för att saken skall överprövas fullständigt medan detta inte gäller för JO eller JK. Något undantag från kravet på prövningstillstånd bör därför inte göras beträffande vare sig JO eller JK. (Se även Fitger; Rättegångsbalken del 4 s. 49:52)

18 Svåra påfrestningar på samhället i fred

18.1 Utredningens direktiv

Enligt direktiven (Dir. 1997:106 s. 14–15) skall utredningen, för att ytterligare förstärka beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar på samhället, överväga om det finns anledning att införa en skyldighet att tjänstgöra vid sådana påfrestningar. Dessa överväganden skall avse en närmare precisering av i vilka situationer en sådan plikt skulle vara möjlig att använda, möjligheten av att med plikt utbilda personal för att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och möjligheten av att införa en plikt att tjänstgöra om en sådan påfrestning skulle inträffa. I uppdraget ingår att bedöma om en sådan skyldighet kan rymmas inom ramen för totalförsvarsplikten eller om den bör vara särskild. Utredningen skall beakta betydelsen av de bestämmelser om tjänsteplikt som finns i räddningstjänstlagen. I uppdraget ingår också att redovisa de konsekvenser som ett pliktsystem skulle medföra såväl för samhället som för den enskilde.

18.2 Bakgrund

Frågan om hur samhällets beredskap mot olika fredstida hot skall kunna stärkas har diskuterats under lång tid. Den fråga som utredningen har att pröva aktualiserades i samband med riksdagens beslut våren 1992 om totalförsvarets inriktning för åren 1992/93–1996/97 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337). Frågan har därefter behandlats vid ett flertal tillfällen, bl.a. i regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203) och i regeringens skrivelser Totalförsvaret i förnyelse (rskr. 1997/98:4) och Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (rskr. 1998/99:33).

Frågan har också behandlats i Hot- och riskutredningen huvudbetänkande (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle samt i departementspromemoriorna (Ds 1996:4) Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred och (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. I Hot- och riskutredningens betänkande och 1996 års promemoria lämnades förslag till författningsändring. I 1998 års promemoria lämnades inget författningsförslag men väl förslag till hur arbetet med författningsregleringen bör bedrivas.

Vid remissbehandlingen av Hot- och riskutredningens betänkande framfördes främst från rättsliga instanser kritik mot förslaget att ta in bestämmelser om åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i räddningstjänstlagen. I stället borde dessa samlas i en särskild lag.

I 1996 års promemoria föreslogs mot bakgrund av den nyss redovisade kritiken en reglering genom en lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Vid remissbehandlingen godtogs i huvudsak den lagtekniska lösningen med reservation för att det saknades en analys av hur den föreslagna lagen förhöll sig mot annan lagstiftning. Viss remisskritik framfördes även angående vissa sakförhållanden såsom ansvarsfördelningen mellan olika organ samt ersättningsfrågor.

I propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redogjordes för den inriktning som regeringen anser att arbetet med att förebygga och hantera svåra påfrestningar bör ha samt hur ett system för att säkerställa beredskapen bör utformas. I propositionen karakteriserades en svår påfrestning på samhället i fred på följande sätt: "Generellt kan många situationer tänkas innebära en svår påfrestning på samhället i fred. Exempelvis kan katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism och omfattande tillströmning av flyktingar innebära att samhället drabbas av en svår påfrestning. Detta gäller framför allt om det inträffade medför allvarlig störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom."

I propositionen framhöll regeringen att dessa icke-militära hot och påfrestningar utgör risker, på samma sätt som det väpnade angreppet mot vårt land, för vårt land och vår nationella säkerhet. För att trygga vår säkerhet mot sådana hot utgår regeringen från ett vidgat säkerhetsbegrepp, som omfattar allt som kan påverka

vår nationella säkerhet. Regeringen betonade samtidigt att det här rör sig om frågor som ligger utanför det traditionella totalförsvarsbegreppet och att totalförsvarsbeslutets första etapp innebär att totalförsvarets resurser skall utformas på ett sådant sätt att de kan stärka samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar.

För ett tiotal olika svåra påfrestningar bör det enligt propositionen finnas en särskilt god beredskap. Detta avser Nedfall av radioaktiva ämnen, Svåra störningar i viktiga infrastruktursystem (Elförsörjningen, Telekommunikationer, Hälso- och sjukvårdens vattenförsörjning, Radio och TV, Försörjning med vatten) Översvämningar och dammbrott, Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige, Allvarlig smitta, Terrorism, Kemikalieolyckor och Utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m., Störningar i samhällsviktiga datasystem. Enligt propositionen kan urvalet av områden komma att förändras.

I regeringens skrivelse 1998/99:33 s. 4 anser regeringen att två förändringar bör göras. Området Hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning täcks in av områdena Elförsörjning och Försörjning med vatten och bör därför utgå. Vidare bör benämningen Störningar i samhällsviktiga datasystem ändras till IT-säkerhet.

Härutöver har statsmakterna som en direkt följd av 1996 års totalförsvarsbeslut om ett vidgat säkerhetsbegreppet (se regeringens proposition 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse) beslutat att totalförsvarets resurser även skall utformas så att de kan stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred. Som exempel på sådana påfrestningar nämndes i propositionen s. 43 svåra miljöolyckor, terrorism, stora flyktingströmmar liksom övriga allvarliga störningar i samhällets infrastruktur (jfr 2 § lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap samt prop. 1995/96:12 och prop. 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2). Detta innebar dock inte en utvidgning av verksamhetsområdet för totalförsvaret.

I 1998 års rapport (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred diskuteras vad som avses med en svår påfrestning på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig exempelvis en olycka, ett sabotage osv. utan det är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika

myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra fredstida påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen om svåra påfrestningar på samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer kan uppstå. Exemplifieringen är inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser, om än med mycket låg sannolikhetsgrad.

Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Remissinstanserna hade i huvudsak ingen erinran mot vad som sägs i rapporten i denna fråga.

I den nyss nämnda regeringsskrivelsen 1998/99:33 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har regeringen i december 1998 till riksdagen rapporterat att den i allt väsentligt inget har att invända mot vad som sägs i rapporten i fråga om vad som avses med en svår påfrestning på samhället i fred. Enligt regeringen finns det i dag inte något behov av en mer preciserad definition av begreppet svår påfrestning på samhället i fred (s. 5).

Genom beslut den 4 mars 1999 har regeringen beslutat om en departemental genomgång av behov av åtgärder och författningsreglering i fråga om svåra påfrestningar på samhället i fred samt med anledning av 2000-frågan (Fö1999/550/CIV och N1999/5268/ITFoU). Genomgångarnas syfte är att klargöra om det författningsstöd som finns för olika tänkbara händelser och påfrestningar är tillräckligt. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt frågor som rör ledning, samordning och samverkan mellan staten och kommunerna och mellan olika myndigheter. Det övergripande syftet är att säkerställa att samhällets olika sektorer har en tillfredsställande krishanteringsförmåga, bl.a. när det gäller informationsberedskapen, och att ändamålsenliga ansvarsförhållanden och rutiner råder mellan statliga myndigheter på olika nivåer och i förekommande fall mellan statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra aktörer.

Regeringen har i olika sammanhang även understrukt att beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället liksom samhällets beredskap mot vanligt förekommande olyckor och störningar skall baseras på det fredstida samhällets resurser och myn-

dighetsorganisation. I enlighet med 1996 års totalförsvarsbeslut har en säkerhetspolitisk kontrollstation genomförts våren 1999 (prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanad försvar, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222). När det gäller den nationella dimensionen av vår säkerhetspolitik skall den enligt statsmakterna förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar i fred genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i det fredstida samhället. Därutöver skall det finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå. Beredskapen skall avse extraordinära situationer som kan uppstå genom snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Det sagda innebär att hoten måste ha en viss dignitet, dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer.¹

I regeringens proposition 1999/2000:30 om Totalförsvaret har regeringen redogjort för den fortsatta processen för att förbättra beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Från och med den 1 oktober 1999 har Rikspolisstyrelsen getts möjligheter att ingå avtal med beredskapspolismän om tjänstgöring under tid då samhället är utsatt för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. När personal används i dessa situationer sker det således inte med stöd av totalförsvarsplikt. Regeringen beslutar på framställning av Rikspolisstyrelsen om när den avtalsbundna personalen får tas i anspråk för polisuppgifter. Begreppet ”särskilt svår och påfrestande situation” är avsett att även täcka de situationer som anses utgöra svår påfrestning på samhället i fred (se prop. 1996/9711 och Ds 1998:32). De situationer där det kan bli aktuellt att kalla in beredskapspoliser är framför allt sådana som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet och hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljö eller egendom.

¹ Försvarsberedningen har i sitt betänkande (Ds 1999:5) Europas säkerhet – Sveriges försvar (s. 92) framhållit att den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra fredstida påfrestningar och krig upplevs som diffus. Oavsett anledningen till en störning krävs i många fall samma form av åtgärder. Det är dessutom enligt beredningen ofta samma aktörer som planerar för alla händelser i hotskalan, dvs. från mindre olyckor över svåra påfrestningar till väpnat angrepp. Enligt beredningen måste formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker successivt utvecklas (s. 92).

18.3 Räddningstjänst m.m.

Räddningstjänstlagen (1986:1102) innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. I lagen finns också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, samt om rättigheter och skyldigheter för enskilda.

Syftet med lagen är inte att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckshändelser och i stället föra över ansvar och kostnader till samhället. Lagens syfte är att samhället – staten och kommunerna – skall hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kan bemästra en olyckssituation. Samhället skall ingripa när det framstår som rimligt att samhället svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa skada. Vid denna avvägning skall beaktas behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Räddningstjänst är främst en kommunal angelägenhet. I varje kommun skall det finnas en räddningsnämnd och en räddningskår. Räddningsnämnden skall se till att den verksamhet som kommunen har ansvar för genomförs och kan i egenskap av tillsynsmyndighet meddela förelägganden och förbud. Räddningskåren, som består av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor, gör de räddningsinsatser som kommunen ansvarar för. Räddningsinsatser som kräver särskild kompetens får kommunen överlåta åt någon annan att göra.

Kommunens ansvar inbegriper dock inte fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer, miljöräddning till sjöss eller räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen eller sanering efter sådana utsläpp. Staten har genom polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna ansvaret för dessa slag av räddningstjänst.

Vid räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner.

18.3.1 Olycks- och skadeförebyggande verksamhet

I kommunernas ansvarsområde ingår även att vidta förebyggande åtgärder mot bränder och skador till följd av bränder. Kommunerna skall också främja annans olycks- och skadeförebyggande verksamhet. På de olycks- och skadeförebyggande områdena finns beröringspunkter med annan lagstiftning och myndighetsverksamhet, exempelvis vid hanteringen av brandfarliga varor i lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor, arbetsmiljölagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Beröringspunkter finns också med lagstiftningen om transport av farligt gods och lagstiftningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Räddningstjänstlagen innehåller också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder som rör enskilda. En ägare eller innehavare av en byggnad är t.ex. skyldiga att i skäligen omfattning hålla utrustning och vidta behövliga åtgärder för att förebygga och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. En ägare eller innehavare av en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön skall vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

18.3.2 Myndigheters och enskildas skyldighet att medverka i en räddningstjänst eller saneringsinsats

Statliga och kommunala myndigheter som har ett uttalat räddningstjänstansvar eller ansvar för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen är självklart skyldiga att medverka i räddningstjänst eller sanering. Räcker myndigheternas egna resurser inte till, ger lagen den som leder räddningsinsatsen eller den myndighet som svarar för saneringen möjlighet att efter anmodan ta i anspråk även personella och materiella resurser hos statliga och kommunala myndigheter som inte har ett sådant ansvar. Denna skyldighet att på anmodan släppa till personal och materiel gäller dock inte undantagslöst, utan endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet (34 §).

Även den som inte är anställd i en statlig eller kommunal myndighet kan bli skyldig att personligen medverka i en räddningsinsats. Denna tjänsteplikt innebär att när det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst i den mån hans kunskaper, hälsa och kroppskafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på uppmaning av räddningsledaren (44 §). Någon skyldighet att medverka i sanering föreligger inte enligt denna tjänsteplikt.

18.3.3 Befogenhet att göra ingrepp i annans rätt

Om det behövs för att hindra fara för liv, hälsa, eller egendom eller för skada i miljön får vid en räddningsinsats den som är räddningsledare – räddningschefen eller någon som denne har utsett när det är kommunal räddningstjänst – bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också företas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndigheten som svarar för räddningstjänsten. Har en statlig myndighet tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, vilket kan ske om det är fråga om omfattande räddningsinsatser, får ingrepp företas av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

18.3.4 Räddningstjänstbegreppet

Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

Till räddningstjänst hänförs också enligt lagen vissa räddningsinsatser som görs utan att det har inträffat någon olyckshändelse eller föreligger överhängande fara för en olyckshändelse. Exempel härpå är fjällräddningens, flygräddningens och sjöräddningens efterforskning av försvunna personer liksom efterforskning av försvunna personer i andra fall samt miljöräddningstjänst till sjöss.

Sanering och liknande insatser efter en olyckshändelse är inte räddningstjänst. Men i lagen regleras som inledningsvis sagts sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Därmed avses sådana åtgärder som staten skall vidta för att göra det möjligt att åter använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom som förorenats genom utsläpp av radioaktiva ämnen.

Lagen gäller inte hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Till hälso- och sjukvården hör vägbundna sjuktransporter men inte sjuktransporter i terräng. Bestämmelser om transporter finns i hälso- och sjukvårdslagen, t.ex. om sjukvårdstransporter med särskilt inrättat transportmedel. Gränsen mellan räddningstjänst och hälso- och sjukvård blir därmed oklar. Frågan om gränsdragningen skall bl.a. ses över i de nyligen beslutade utredningen om räddningstjänstlagen. Sjuktransporter i terräng är räddningstjänst. Samtidigt skall framhållas att gränsen mellan hälso- och sjukvård å ena sidan och räddningstjänst å andra sidan inte är skarp. Att ett medicinskt omhändertagande på en olycksplats tveklöst hör till hälso- och sjukvården och ligger inom sjukvårdshuvudmännens uppgift är inte ifrågasatt. Men det hindrar inte att de som deltar i en räddningsinsats kan vidta elementära livräddande åtgärder på en olycksplats, t.ex. genom att utföra konstgjord andning, stoppa blödningar m.m.

18.3.5 Begreppet olyckshändelse i räddningstjänstlagens mening

Med olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening avses enligt förarbetsuttalanden (prop. 1985/86:179 s. 62) plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlade eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej. Som exempel på olyckshändelser nämns bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. Kravet att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma och ständigt pågående skeenden, såsom sättningar i byggnader och jorderosioner, inte räknas som olyckshändelser. Långsamma och ständigt pågående skeenden kan emellertid i sin tur orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada, exempelvis att den sättningsskadade byggnaden rasar eller att erosionen för-

orsakar ett jordskred. Sådana händelser skall då också betraktas som olyckshändelser enligt räddningstjänstlagen.

I propositionen 1994/95:7 till lag om civilt försvar har med hänvisning till den ovan nämnda propositionen uttalats – även om det inte särskilt nämns i propositionen – att det måste stå klart att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening (s. 52).

18.3.6 Begreppet överhängande fara i räddningstjänstlagens mening

Kravet på att ingripa vid överhängande fara skall inte tolkas så att det föreligger en skyldighet att allmänt vidta åtgärder på förhand för att förhindra händelser som kan leda till skador. I det enskilda fallet kan ett skeende utveckla sig så att det går att förutse händelser som kan föranleda skador. Detta gäller särskilt vid naturhändelser såsom stormar, översvämningar och jordskred. Om olyckshändelser i sådana fall kan befaras vara omedelbart förestående, föreligger en skyldighet för räddningstjänsten att ingripa och vidta åtgärder som förebygger eller begränsar skador.

Om andra samhällsorgan har pålagts uppgiften att avvärja händelser som kan leda till skador, är det inte i första hand en uppgift för räddningstjänsten att gå in med insatser. Vi har redan pekat på gränsdragningen mellan räddningstjänsten å ena sidan och hälso- och sjukvård å andra sidan. En sådan gränsdragning måste också göras mellan räddningstjänsten och polisen. Om det t.ex. befaras att ett brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom är omedelbart förestående, är det polisens uppgift att avvärja brottet eller att bereda skydd mot det. Räddningstjänstens uppgifter i en sådan situation är att ingripa när olyckshändelsen inträffar. Det utesluter inte att räddningsstyrkan kommer till platsen för att förbereda ett ingripande och biträda polisen i arbetet med att bereda skydd mot det befarade brottet (a. prop. s. 66).

18.3.7 När upphör räddningsinsatserna att vara räddningstjänst?

Rent generellt upphör en räddningsinsats att vara räddningstjänst när det inte längre behövs ett ingripande från samhället. I många fall – särskilt vid utflöden av olja eller andra skadliga ämnen – återstår återställnings- eller saneringsåtgärder när det egentliga räddningsarbetet är avslutat. Att närmare ange när det i sådana fall inte längre behövs ett ingripande från samhället är svårt. I förarbetena till räddningstjänstlagen (a. prop. s. 63–64) anges följande som exempel på hur denna gränsdragning kan göras vid utflöde av olja. När utrunnen olja har vallats eller länsats in så att det inte längre är någon risk att den sprids kan man i de flesta fall räkna med att fortsatta åtgärder skall kunna vidtas genom skadevällarens eller fastighetsägarens försorg.

18.4 Försvarsmaktens medverkan i civil verksamhet

I detta avsnitt redogörs för de regler som styr och begränsar Försvarsmaktens deltagande i uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet.

18.4.1 Förvaltningslagen

En generell skyldighet föreligger för varje myndighet att lämna andra myndigheter hjälp² inom ramen för den egna verksamheten, 6 § förvaltningslagen (1986:223). Paragrafen gäller inte bara vid ärendehandläggning utan i princip all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och i domstolarnas förvaltningsverksamhet. Den tar alltså sikte också på fältarbete och dylikt inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas. Myndigheternas skyldighet att hjälpa varandra enligt bestämmelsen är inte obegränsad. I uttrycket ”inom ramen för den egna verksamheten” ligger en begränsning. En rimlig tolkning är att en myndighet inte är skyldig att hjälpa till med annat än sådant som har anknytning till dess eget verksamhetsområde. Uttrycket torde också innebära att skyldig-

² ”Räcka varandra handen” enligt 1809 års regeringsform.

heten begränsas av vad den rådande arbets- och resurssituationen hos myndigheten medger. Det ankommer således på den myndighet som får en begäran om hjälp att bedöma förutsättningarna för att den skall kunna lämna hjälpen inom ramen för sin verksamhet³. I tvister om hjälp mellan sådana statliga myndigheter som lyder under regeringen följer av allmänna grundsatser att det slutliga avgörandet ligger hos regeringen. Det innebär att regeringen alltid har befogenhet att överpröva Försvarmaktens vägran att hjälpa en annan myndighet, också om den andra myndigheten är en kommunal myndighet. Regeringen styr sina myndigheter (se Trygve Hellners och Bo Malmqvist, *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, femte upplagan 1999, s. 66).

Bestämmelser i andra författningar om att myndigheter skall hjälpa varandra med upplysningar, råd, utredningar, yttranden, översändande av handlingar osv. skall enligt 3 § förvaltningslagen tillämpas före 6 §. För Försvarmakten finns sådana bestämmelser förutom i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Även den i det föregående redovisade bestämmelsen i 34 § räddningstjänstlagen gäller för Försvarmakten.

18.4.2 Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet

Medverkan i räddningstjänst

I 1 och 2 §§ förordningen om militär medverkan i civil verksamhet ges regler för Försvarmaktens medverkan i räddningstjänst m.m. I 1 § hänvisas till bestämmelsen i 34 § räddningstjänstlagen om att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst. Enligt 2 § första stycket är Försvarmakten skyldig att utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för

³ Huruvida en myndighet kan kräva betalning som villkor för att den skall bistå en annan myndighet regleras inte i förvaltningslagen. För myndigheter under regeringen gäller enligt 3 § avgiftsförordningen (1992:191) att myndigheten får ta betalt för tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 4 § förordningen får myndigheten om det är förenligt med dess uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning mot betalning tillfälligt eller i mindre omfattning tillhandahålla bl.a. rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning o.dyl.

behandling av skadade eller sjuka personer. Denna skyldighet att ställa helikopter till förfogande är dock inte ovillkorlig. Den får inte allvarligt hindra ordinarie verksamhet av större betydelse inom myndigheten eller myndighetens medverkan i räddningstjänst enligt 34 § räddningstjänstlagen. Transporterna skall utföras mot avgift.

Enligt 2 § andra stycket får Försvarmakten, utöver vad som följer av 34 § räddningstjänstlagen ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade eller för transporter åt polismyndighet, Tullverk eller åt Kustbevakningen, om det finns ett trängande behov av transporten. Till skillnad från rena räddningstjänstuppgifter finns det således ingen skyldighet att medverka utan detta avgör Försvarmakten från fall till fall. Vid prövningen om medverkan måste också beaktas vad som är Försvarmaktens uppgift. Försvarmakten får ta ut avgifter för sådan medverkan.

Utförande av annat arbete

I 5 och 6 §§ samt 6a § ges regler för Försvarmaktens möjligheter att utföra annat arbete än medverkan i räddningstjänst m.m. Enligt 5 § får Försvarmakten åta sig att bygga vägar och broar samt utföra transporter, andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Vid prövningen av om ett arbete eller en tjänst är av sådant slag att Försvarmakten får åta sig uppgiften skall till en början beaktas vad som är Försvarmaktens uppgift, vilket framgår av förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten (redovisas i följande avsnitt). Det kan därvid konstateras att Försvarmakten kan inte driva verksamhet på den civila marknaden, inte ens om verksamheten i sig ger kunskaper och färdigheter som kan komma till nytta för en krigsuppgift.

Vidare skall vid denna prövning beaktas om utförandet av arbetet eller tjänsten på något annat sätt främjar staten eller annat samhällsintresse. Enbart en kommersiell grund för ett åtagande är således inte tillräckligt. Däremot torde det vara möjligt för Försvarmakten att i akuta fall utan att det är fråga om en räddningstjänstsituation få utföra transporter åt enskild – även mot betalning – t.ex. för ett försäkringsbolag vid en översvämning, för ett kraftbolags kontrollverksamhet i samband med ett snöoväder eller bygga en provisorisk bro för Vägverket efter en broskada.

Enligt 6 § får Försvarsmakten hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom, om det kan ske utan olägenhet. Som ytterligare förutsättning gäller i fråga om upplåtelser till andra än myndigheter att åtgärden skall främja Försvarsmakten eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl.

Konkurrensbestämmelser

I 7 § finns bestämmelser om att Försvarsmakten vid sin medverkan i civil verksamhet skall beakta gällande bestämmelser om konkurrens. När det gäller utförande av arbete enligt 5 och 6 §§ skall frågan om konkurrensintrång anses föreligga avgöras efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning. Vad som skall prövas är om Försvarsmakten vid sin prissättning i tillräcklig utsträckning har beaktat gällande marknadspriser. För Försvarsmakten liksom för andra statliga myndigheter och kommunala förvaltningar som finansieras med skattemedel finns en risk för att anbudena i realiteten är skattesubventionerade. För Försvarsmaktens del kan det förhållandet att verksamheten inte belastas med några försäkringskostnader leda till en underprissättning vid anbudsgivningen. Vidare tar Försvarsmakten till skillnad mot privata anbudsgivare i realiteten inte heller någon egentlig ekonomisk risk vid ett åtagande.

18.4.3 Försvarsmaktens instruktion

Försvarsmakten har enligt 1 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten som huvuduppgiften att i fred vidta förberedelser för att i krig kunna försvara Sverige mot väpnade angrepp.

Vidare skall Försvarsmakten enligt 2 § i fred

1. övervaka och hävda Sveriges territoriella integritet i luften, till sjöss och på marken,
2. kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser,
3. kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och

4. ha en beredskap som medger att huvuddelen av Försvarsmaktens organisation inom ett år efter särskilt beslut har uppnått full krigsduglighet.

Bestämmelserna i 2 § ändrades år 1997. Ändringen innebar bl.a. att Försvarsmakten i fred skall kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället (punkten 3). Ändringen hänger samman med 1996 års ändring i 2 § nuvarande lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap enligt vilken totalförsvarsresurser skall utformas så att de bl.a. kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Nu redovisade ändringar har emellertid inte inneburit ändrade ansvarsområden. Försvarsmakten har således enligt sin instruktion inte till uppgift att i fred bevaka civila objekt. Först vid höjd beredskap skall Försvarsmakten agera vid t.ex. hot om sabotage mot anläggningar och områden som inte används av Försvarsmakten.

18.4.4 Våld eller tvång mot enskilda

Enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) får militär personal bruka visst våld när de i egenskap av skyddsvakter bevakar skyddsobjekt. Skyddsvakter får utöva visst tvång och våld mot enskilda för att kunna utföra sitt arbete. Vid behov får skyddsvakter avvisa, avlägsna, tillfälligt omhänderta, gripa samt företa kroppsvisitation och beslag.

Av 23 § polislagen följer att vissa av de befogenheter som en polisman har enligt 10 § även gäller för vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör med bevakning eller för att upprätthålla ordningen.

Enligt 3 § förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) skall Försvarsmakten

- upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118),
- skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav,
- medverka vid tillsynen av militära skyddsområden enligt förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,

- ❑ medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium,
- ❑ medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon,
- ❑ i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripande mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i denna förordning.

Någon befogenheten för Försvarsmakten att ingripa med tvång eller våld mot enskilda följer inte av IKFN-förordningen. En sådan befogenhet anses härröra från den myndighet som har begärt biträdet.

Statsmakterna har vi upprepade tillfällen under senare år gjort uttalanden om ett ökat stöd från Försvarsmaktens sida till det civila samhället. Det har emellertid i de sammanhangen poängterats att de militära resurserna bör utnyttjas på sådant sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarsmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 48–51 och FöU 1995/96:1 s. 21). Försvarsutskottet har i det sammanhanget tillagt att denna tolkning inte får göras så strikt att exempelvis Försvarsmaktens resurser – såväl materiella som personella – inte skulle kunna ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning (jfr även Försvarsutskottets betänkande 1998/99:FöU2 Kustbevakning, m.m. (s. 1) där utskottet säger ”Militär personal skall enligt utskottets mening inte ges uppgifter som utanför det traditionella militära verksamhetsområdet rymmer våld eller tvång mot enskilda.”).

18.4.5 Militär personal och materiel i polisens verksamhet?

Frågan om militär medverkan med personal och materiel i polisens verksamhet har prövats av JO. Enligt JO utgör användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet ett extraordinärt inslag som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger ett sådant bistånd och från principiell synpunkt är det ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (se JO:s beslut i JO 1991/92 s. 197 f. som rörde användande av militär helikopter för luftlandsättning mot husockupanter och JO:s beslut 1999-09-08

som rörde användande av militär helikopter vid spaning m.m. mot vapentjuvar).

18.4.6 Bestämmelser om totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Varje medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Begränsning i dessa fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 12 § RF endast ske med stöd av lag. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Av 11 kap. 14 § RF följer att om domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelser i grundlag eller annan överordnad författning eller stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Europakonventionen

Enligt artikel 4 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) – som numera är svensk lag (FS 1994:1219) – får ingen tvingas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete. Med tvångsarbete eller påtvingat arbete avses inte ”tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring”. Som tvångsarbete eller påtvingat arbete anses inte heller ”tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd” eller ”arbete eller tjänstgöring som

ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna”.⁴ Detta torde innebära att totalförsvarspliktigas tjänstgöring vid Försvarsmaktens medverkan i civil verksamhet som är av stor betydelse för samhället får anses vara en sådan tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Pliktlagstiftningen m.m.

Lagen om totalförsvarsplikt bygger på de principer i regeringsformen och europakonventionen som ovan redogjorts för. Totalförsvarspliktiga inom Försvarsmakten får enligt pliktlagstiftningen i fredstid endast tas i anspråk för grundutbildning och repetitionsutbildning. Av 5 kap. 3 § framgår att grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver samt att repetitionsutbildningen skall vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. Av paragrafen framgår också att i grundutbildningen och repetitionsutbildning ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. För att pliktpersonal i Försvarsmakten skall kunna åläggas att delta i civil verksamhet måste därför tjänstgöringen innehålla ett mycket tydligt utbildningsmoment. Bestämmelserna om ett effektivare utnyttjande av totalförsvarets resurser för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i 2 § lagen (1992:1404) om totalförsvarsplikt och höjd beredskap, som trädde i kraft den 1 januari 1997, har inte utvidgat tjänstgöringsskyldigheten för pliktpersonalen. För att pliktpersonalen skall kunna åläggas att delta i en civil uppgift som Försvarsmakten skall medverka i måste det således finnas ett mycket tydligt utbildningsmoment. I andra fall förutsätter en medverkan från totalförsvarspliktiga frivillighet.

Är det fråga om en räddningstjänstsituation enligt räddningstjänstlagen deltar den som ligger inne för grundutbildning eller repetitionsutbildning med räddningstjänstplikt enligt 44 § räddningstjänstlagen. Bestämmelsen i 34 § räddningstjänstlagen som ålägger myndigheter att medverka i en räddningstjänstsituation genom egen personal omfattar anställd personal men inte pliktpersonal.

⁴ Används pliktpersonal vid Försvarsmaktens medverkan i civil verksamhet måste det vara fråga om sådan tjänstgöring som ingår i de vanliga medborgerliga skyldigheterna.

Tjänsteföreskrifter

Av 13 kap. 3 § förordningen (1983:31) med tjänsteföreskrifter för Försvarsmaktens personal följer att – om det inte medför någon särskild kostnad för staten – personal får tas ut för att medverka som funktionär vid idrottstävling eller liknande under ordinarie arbets- och övningstid, om sådan medverkan kan inordnas som ett led i och är likvärdig med den militära utbildningen eller om tävlingen är av militär betydelse och medverkan är nödvändig för att tävlingen skall kunna genomföras.

18.5 Utredningens överväganden och förslag

18.5.1 Behovet av en särskild tjänsteplikt vid svåra påfrestningar på samhället i fred

Utredningens bedömning: En särskild tjänsteplikt bör införas för tjänstgöring vid svåra påfrestningar på samhället i fred i syfte att ytterligare förstärka samhällets beredskap mot sådana påfrestningar. Denna tjänsteplikt bör regleras i en särskild lag.

I propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred anges en rad olika situationer som kan tänkas innebära en svår påfrestning på samhället i fred, särskilt om det inträffade medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. För ett tiotal olika situationer bör det finnas en särskilt god beredskap. Det är vid

- nedfall av radioaktiva ämnen
- svåra störningar i elförsörjningen
- svåra störningar i telekommunikationerna
- svåra störningar i radio och tv
- svåra störningar i vattenförsörjningen
- översvämningar och dammbrott
- massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- allvarlig smitta

- terrorism
- kemikalieolyckor och farliga ämnen till sjöss m.m.
- IT-säkerhet

Enligt riksdagen bör ambitionen för samhällets fortsatta beredskapsåtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred vara att risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred skall minska. Om en svår påfrestning skulle inträffa, skall människors liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på miljö och egendom hindras eller begränsas.

Olika åtgärder kan vidtas för att minska risken för fredstida svåra påfrestningar på samhället samt för att begränsa effekterna för sådan påfrestningar om de skulle inträffa. En typ av åtgärder avser enskilda människors insatser. Av erfarenhet vet vi att många människor frivilligt kommer att delta i ett sådant arbete. För flera av de situationer som ovan nämnts kommer också behovet av personal om antalet frivilliga inte är tillräckligt, att kunna tryggas genom bestämmelserna om tjänsteplikt i 44 § räddningstjänstlagen. Även bestämmelserna i 34 § räddningstjänstlagen om statliga och kommunala myndigheters skyldighet att i en räddningstjänstsituation släppa till personella resurser är i detta sammanhang betydelsefull för personalförsörjningen.

När det gäller personalförsörjningen skall också nämnas den generella skyldigheten som föreligger för varje myndighet att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten som följer av 6 § förvaltningslagen. För Försvarsmakten finns sådana bestämmelser i förordningen med instruktion för Försvarsmakten och i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. För totalförsvaret finns sådana bestämmelser i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.

Nu angivna regler för personalförsörjning ger dock inte samhället möjlighet vid t.ex. en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion med de konsekvenser för liv, hälsa och personlig säkerhet som ovan nämnts, att i alla de åtgärder som kan behöva vidtagas säkerställa behovet av personal och därmed lindra eller på annat sätt begränsa störningen, liksom lindra dess verkningar i samhället. Detta gäller oavsett om funktionen i fråga drivs av staten, en kommun eller ett enskilt rättssubjekt.

Enligt utredningens mening bör mot bakgrund av vad som ovan sagts införas ett pliktssystem för tjänstgöring vid svåra påfrestningar på samhället i fred i syfte att ytterligare förstärka samhällets beredskap mot sådana påfrestningar. Denna tjänsteplikt bör regleras i en särskild lag.

Utredningen har i det föregående pekat på att olika åtgärder kan vidtas för att minska risken för fredstida svåra påfrestningar på samhället samt för att begränsa effekterna för sådan påfrestningar om de skulle inträffa. Utredningens uppdrag avser som nämnts endast personalförsörjning med plikt. Det finns därför i detta sammanhang anledning att särskilt framhålla den genomgång som för närvarande pågår inom regeringskansliet, departement för departement, för att se över om det författningsstöd som finns för olika tänkbara händelser och påfrestningar är tillräckligt när det gäller ledning, samordning och samverkan mellan staten och kommunerna och mellan olika myndigheter. Det övergripande syftet är därvid att säkerställa att samhällets olika sektorer har en tillfredsställande krishanteringsförmåga och därmed förmåga att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa.

18.5.2 Behovet av en reglering i lag

Utredningens bedömning: I vissa kris- och undantagssituationer torde regeringen ha rätt att vidta åtgärder som inte har direkt stöd i lag när annars tillgängliga resurser är otillräckliga. En befogenhet att ta någon i anspråk i sådana situationer som avses i utredningens direktiv när annars tillgängliga personalresurser är otillräckliga måste lagregleras.

Regeringsformen innehåller inte till skillnad från en del andra konstitutionella system någon s.k. generalfullmakt som ger regeringen alternativt statschefen de befogenheter som den bedömer vara nödvändiga för att bemästra en uppkommen katastrof- eller krissituation (se rapporten Ds 1996:4 Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället, bilaga 2). Regeringsformen innehåller kompletterande bestämmelser för beslutsfattandet i extraordinära situationer. Sådana bestämmelser finns för krig och krigsfara (13 kap.). I vissa fall gäller bestämmelserna även vid omedelbar krigsfara och extraordinära situationer som är föranledda av krig eller krigsfara.

Vid tillkomsten av regeringsformen diskuterades dock att låta bestämmelserna i 13 kap. omfatta även ”andra utomordentliga förhållanden”, bl.a. mot behovet av snabbhet i beslutsfattandet vid krissituationer (se bl.a. Författningsutredningens förslag till ny regeringsform SOU 1963:16–17 och regeringens prop. 1973:90 s. 444). Vid sidan av denna reglering av statsmakternas

handlande i extraordinära situationer har man även att räkna med en konstitutionell nödrätt. Området för denna nödrätt har varit föremål för flera statliga offentliga utredningar och för behandling i konstitutionsutskottet. Den ståndpunkt som statsmakterna intagit är att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i tider av yttre och inre spänning (prop. 1987/88:6 s. 16 och KU 1987/88:16 s. 3). En annan sak är att regeringen torde ha rätt att i vissa kris- och undantagssituationer vidta åtgärder som inte har direkt stöd i lag. Men det är då närmast fråga om t.ex. åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet under mycket extrema förhållanden såsom vid en statskupp eller i därmed jämförliga situationer när annars tillgängliga resurser är otillräckliga (se Konstitutionsutskottets yttrande 1975/76:3 s. 11 över motioner om införande av regler om förbud mot användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning m.m.).

Utredningens bedömning är således att en sådan nödrätt utanför ramen för gällande lagstiftning endast kan aktualiseras under mycket extrema situationer. En befogenhet att ta någon i anspråk i sådana situationer som avses i utredningens direktiv när samhällsfunktioner när annars tillgängliga personalresurser är otillräckliga fordrar alltså stöd i lag. Utredningen föreslår att dessa befogenheter regleras i en särskild lag.

18.5.3 Val av begrepp vid en reglering

Utredningens förslag: En befogenhet att trygga personalförsörjningen vid sådana situationer som avses i utredningens direktiv skall relateras till begreppet "allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion" och inte till begreppet "svår påfrestning på samhället".

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har behandlats vid ett flertal tillfällen under senare år. I rapporten Ds 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred konstaterades att ett av problemen i det hittillsvarande arbetet varit att det inte finns någon enhetlig uppfattning om vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär. Rapporten stannade för att en svår påfrestning inte är ett homogent begrepp, utan en företeelse vars karaktär varierar mellan olika samhällssektorer och att det inte heller är möjligt – eller ens önskvärt – att

i generella termer dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred och vad som inte är det. Regeringen har också med anledning av rapporten givit uttryck för att det i dag inte finns något behov av en mer preciserad definition av begreppet svår påfrestning på samhället i fred (Skr. 1998/99:33 s. 5).

Det är också utredningens mening att begreppet svår påfrestning är ett sätt att beskriva en situation som har eskalerat och som påverkar flera delar av samhället vilket i sin tur kräver extraordinära åtgärder. Det är vidare inte möjligt att i förväg förutse alla de områden och typer av händelser som kan innebära att en svår påfrestning på samhället inträffar. Det är inte heller möjligt att i generella termer ange alla de åtgärder som kommer att behöva vidtas. Enligt direktiven är utredningens uppdrag begränsat till frågan om en bättre beredskap för att trygga personalförsörjning när annars tillgängliga personalresurser är otillräckliga.

Utredningen har mot bakgrund av vad som nu sagts valt att knyta statsmakternas befogenhet att trygga personalförsörjning vid extraordinära situationer till begreppet störning i en samhällsfunktion framför begreppet ”svår påfrestning på samhället”. Störningen eller störningarna skall vara allvarliga och avse en eller flera viktiga samhällsfunktioner. Utredningen återkommer längre fram till vad som skall avses med kraven på allvarlig och viktig.

18.5.4 Viktiga samhällsfunktioner

Utredningens förslag: Med viktiga samhällsfunktioner avses sådana funktioner som är avgörande för försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter och tjänster.

Det finns många viktiga samhällsfunktioner. Polisens verksamhet är en sådan när det gäller områdena allmän ordning och säkerhet. Bankernas och kreditinstitutens verksamhet för betalningssystemet är en annan. Det finns många fler exempel. Störningar i de nu nämnda verksamheterna kan självklart ge upphov till fara för liv, hälsa och personlig säkerhet. Det är emellertid inte fråga om att införa en särskild tjänsteplikt för att i krisläge med plikten som medel kunna personalförsörja dessa verksamheter. Begreppet viktiga samhällsfunktioner måste därför avgränsas. Syftet med

regleringen skall därvid styra. Det är primärt fråga om att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Exempel på viktiga samhällsfunktioner är el- vatten – och värmedistributionen samt kommunikationer. Hit måste också räknas hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Gemensamt för nu nämnda funktioner är att de är avgörande för försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter och tjänster. Detta är enligt utredningen definitionen av begreppet viktiga samhällsfunktioner.

Polisverksamheten är undantagen

Till viktiga samhällsfunktioner hör polisverksamhet. Den föreslagna tjänsteplikten skall emellertid inte kunna användas för att personalförstärka polisen vid allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten; 1 § polislagen (1984:387). Från och med den 1 oktober 1999 har Rikspolisstyrelsen getts möjligheter att ingå avtal med beredskapspolismän om tjänstgöring under tid då samhället är utsatt för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Det förtjänar att framhållas att när personal används i dessa situationer sker det inte med stöd av civilplikt; 2 § förordningen (1986:616) om beredskapspolismän. Regeringen skall på framställning av Rikspolisstyrelsen besluta om när denna avtalsbundna personal får tas i anspråk för polisuppgifter.

Huvudregeln har tidigare varit att beredskapspolismän skall finnas vid polismyndigheterna endast under höjd beredskap och motsvarande situationer för att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst, men även kunna tas i anspråk för andra lämpliga polisuppgifter. De situationer som det med stöd av avtalet kan bli aktuellt att kalla in beredskapspoliserna är framför allt sådana, som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljö eller egendom (prop. 1999/2000:30 s. 121). Det motsvarar i huvudsak, när det gäller konsekvenserna, situationer som utredningen föreslår att den särskilda tjänsteplikten skall kunna användas vid. Utredningens förslag om tjänsteplikt omfattar också tjänstgöring, enligt avtal om frivillig tjänstgöring, vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Utredningen har dock med hänsyn till att det är fråga om ett allvarligt ingripande i den enskildes personliga förhållanden (jfr 8 kap. 3 § RF) begränsat befogenheten att

använda tjänsteplikten till situationer när en allvarlig störning har inträffat.

18.5.5 Regleringens syfte

Utredningens förslag: Den särskilda tjänsteplikten syftar till att vid en allvarlig störning under en begränsad tid göra det möjligt – om det är nödvändigt för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa – att personalförsörja en viss samhällsfunktion med i första hand personal med särskild kompetens för uppgiften och därmed begränsa störningen, liksom lindra dess verkningar i samhället.

Vid störningar i viktiga samhällsfunktioner såsom vid t.ex. avbrott av el-, vatten- eller värmedistributionen är huvudregeln att de som svarar för nyttigheterna måste se till att avbrottet upphör. Denna regel gäller även vid allvarliga störningar. Det går givetvis inte att med egen personal hålla en personalorganisation som kan klara varje avbrott. Det går inte heller att för varje situation i förväg täcka upp personalbehovet med ”beredskapsavtal”. Det framstår inte heller som möjligt att vid varje uppkommen situation på frivillig grund kunna rekrytera den personal som behövs. I sådana situationer ger den föreslagna särskilda tjänsteplikten till skillnad från tjänsteplikten enligt räddningstjänstlagen samhället en möjlighet att personalförsörja samhällsfunktionen och därmed begränsa störningen, liksom lindra dess verkningar i samhället.

I många situationer kommer bestämmelsen om tjänsteplikt i 44 § räddningstjänstlagen att kunna tillämpas. Bestämmelsen är emellertid inte tänkt för att kunna personalförstärka andra samhällsfunktioner än den kommunala räddningstjänsten. Enligt utredningens mening är det inte en uppgift för den kommunala räddningstjänsten att personalförstärka andra samhällsfunktioner vid allvarliga störningar. Det är fråga om att under en begränsad tid ha möjlighet att personalförstärka en viss samhällsfunktion med i första hand personal med särskild kompetens för uppgiften.

Den föreslagna lagen syftar till att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa (jfr 8 kap. 7 § 1 RF) i samband med allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fredstid.

18.5.6 Vem kommer att tas i anspråk?

Utredningens bedömning: Den personal som det kan bli mest angeläget att kunna ta i anspråk är redan fackutbildad personal. Något behov av att med plikt utbilda personal föreligger inte.

Det går inte att bestämt peka ut vilken personal som det kan bli mest angeläget att kunna ta i anspråk vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom elförsörjningsområdet, främst reparationspersonal samt personal i olika nivåer av samhällets ledningsorganisation är exempel på personal som enligt utredningens bedömning kan komma att behöva tas ut med särskild tjänsteplikt. Något behov av att med plikt utbilda personal för att hantera allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner bedöms inte föreligga. Utredningen har vid denna bedömning vid sidan av det material som framgår av den i *bilaga 7* redovisade översikten över försörjningen med förstärkningspersonal vid olika slag av allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred i allt väsentligt utgått från det faktaunderlag som presenterats av Hot- och riksutredningen i huvudbetänkandet (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle samt delbetänkandena (SOU 1995:20) Utan el stannar Sverige, (SOU 1995:21) Staden på vattnet utan vatten, (SOU 1995:22) Radioaktiva ämnen slår ut jordbruket i Skåne, (SOU 1995:23) Brist på elektronikkomponenter och (SOU 1995:24) Gasmoln lamslår Uppsala och (SOU 1993:89) Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande.

18.5.7 Närmare om tillämpningsområdet för tjänsteplikten

Lagkonkurrens

Utredningens förslag: Den föreslagna tjänsteplikten skall inte gälla under höjdberedskap. Den skall inte heller gälla för den som har ålagts att fullgöra tjänsteplikt enligt 44 § räddningstjänstlagen.

Den särskilda tjänsteplikt som enligt utredningens mening bör införas vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner skall

bara kunna tillämpas i fred. Den skall inte kunna tillämpas under höjd beredskap. Den motsvarar i huvudsak den allmänna tjänsteplikten i lagen om totalförsvarsplikt som är en del av totalförsvarsplikten och som gäller situationer under höjd beredskap. Det finns således stora likheter mellan de båda tjänsteplikterna. Den särskilda tjänsteplikten skall dock kunna tillämpas endast i fredstid.

Bestämmelser om tjänsteplikt finns också i räddningstjänstlagen. Den föreslagna särskilda tjänsteplikten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred kompletterar tjänsteplikten enligt räddningstjänstlagen på i huvudsak samma sätt som den allmänna tjänsteplikten enligt lagen om totalförsvarsplikt är ett stöd för den totalförsvarsverksamhet som bedrivs under höjd beredskap. Vid lagkonkurrens skall tjänstepliktsbestämmelserna i räddningstjänstlagen ha företräde framför den särskilda tjänsteplikten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred. Det innebär att den som fullgör tjänsteplikt enligt 44 § räddningstjänstlagen inte skall kunna tas i anspråk med tjänsteplikt enligt den nu föreslagna lagen. Det innebär dessutom att den som fullgör särskild tjänsteplikt kan tas i anspråk med tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen.

Däremot skall den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt kunna tas i anspråk med särskild tjänsteplikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. I det avseendet skall det inte vara någon skillnad mellan tjänsteplikten enligt räddningstjänstlagen och den särskilda tjänsteplikten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner som utredningen föreslår. Det finns dock viktiga begränsningar när det gäller utnyttjandet av militära resurser till stöd för andra myndigheters m.fl. verksamhet i frågan om tvångs- och våldsanvändningen mot enskilda. Regeringen har beslutat om att denna fråga skall utredas särskilt (prop. 1999/2000:30 s. 152–153).

Regeringsbeslut

Utredningens förslag: Regeringen får besluta om tjänsteplikt. Ett sådant beslut får avse viss del av landet eller en viss verksamhet. Regeringen bestämmer hur beslutet skall tillkännages. Regeringen får överlåta till en myndighet att verkställa beslutet.

Man brukar säga att typiskt för de situationer som kan ge upphov till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner är att de avviker från det som betraktas som normalt, uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning och fordrar snabba beslut och koordinerade och koncentrerade insatser av flera instanser om situationen skall hanteras och dess konsekvenser begränsas. Men detta utesluter givetvis inte att även andra situationer kan ge upphov till allvarliga störningar. Det går dock inte att med den angivna karaktäristiken dra en skarp gräns mellan förhållanden som kan karaktäriseras som allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och andra situationer. De situationer som uppkommer med anledning av eller orsakas av t.ex. naturfenomen eller sabotage är många gånger sådana att de kan bemästras inom ramen för samhällets räddningstjänst och de ordinarie resurserna inom berörda verksamhetsområden varvid räddningstjänstplikten är den plikt som i första hand kommer att tas i anspråk. Ytterst måste det därför enligt utredningens bedömning ankomma på regeringen att från fall till fall avgöra när denna gräns har passerats liksom vad som är en viktig samhällsfunktion. Som utredningen tidigare framhållit går det inte att peka ut de viktiga samhällsfunktionerna, bl.a. därför att en störning i en samhällsfunktion som i sig inte bedöms viktig för försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter och tjänster indirekt kan få en sådan betydelse genom dess effekter för en annan samhällsfunktion. Kriterierna ges i lag. Det ankommer på regeringen att tillämpa dessa.

Genom utredningens förslag ges regeringen makt och möjlighet att vid sådana störningar säkerställa tillgången på erforderlig personal eller arbetskraft för att begränsa störningen och lindra dess effekter. Innebörden av denna tjänsteplikt är att den tjänstepliktige a) kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, b) tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred, eller c) utför arbetet som anvisas honom eller henne av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Det är inte bara regeringen och myndigheter under regeringen som har ansvar för våra samhällsfunktioner. Kommuner (inklusive landsting) och bolag har i många fall det primära driftsansvaret för verksamheten och därmed också det primära ansvaret när det gäller att hindra och begränsa störningar i denna. Behovet av snabbhet i beslutsfattandet i vissa situationer talar för en möjlighet för regeringen att delegera sin befogenhet att ta i anspråk personer med tjänsteplikt för sådan tjänstgöring till inte

bara kommuner utan också till enskilda rättssubjekt. Detta är emellertid inte enligt utredningens bedömning ett tillräckligt skäl för att regeringen skall få en sådan befogenhet (jfr 11 kap. 6 § 2 och 3 st RF). Den arbetskraft som genom tjänsteplikten på detta sätt tillförs en viss verksamhet skall dock ingå i den verksamhetens organisation, dvs. ställas under dess ledning.

Avregleringen av den offentliga sektorn har för flera viktiga samhällsfunktioner inneburit att verksamheten drivs av enskilda. Så är fallet inom t.ex. elområdet, där flera bolag är verksamma och konkurrerar. Vid en allvarlig störning kan det därför bli aktuellt att under en begränsad tid tillföra personal från ett bolag till ett annat. Detta ställer särskilda krav på regeringen vid utnyttjandet av möjligheten att ta personer i anspråk för plikttjänstgöring. Regeln bör därför som utredning i det föregående anfört vara, att regering eller den myndighet regeringen bestämmer, på framställning av den verksamhetsansvarige, anger vilken personal som får tas i anspråk med tjänsteplikt.

Regeringen skall således besluta om särskild tjänsteplikt men med möjlighet till delegation i vissa verkställighetsfrågor. Ett beslut om tjänsteplikt behöver inte avse hela landet utan får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (jfr prop. 1996/97:11 s. 11). Regeringen bestämmer hur beslutet skall tillkännages. Regeringen får överlåta till en myndighet att verkställa beslutet. För alla viktiga samhällsfunktioner finns någon ansvarig. Det kan vara en statlig myndighet, en kommun eller någon enskild, t.ex. ett bolag. Ansvaret kan också delas av flera. Primärt är det en angelägenhet för den verksamhetsansvarige att upprätthålla samhällsfunktionen i fråga. Detta innebär, även om det är regeringen som har befogenheten att besluta om förhållandena är sådana att den särskilda tjänsteplikten skall få användas och även ställer personal till förfogande, att insatser vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner inte kan sägas vara enbart en statlig angelägenhet. Den pliktpersonal som på detta sätt tillförs en viss verksamhet skall inte fungera som en från verksamheten i övrigt separerad insatsstyrka under egen ledning. Ansvaret för att erforderliga insatser kommer till stånd vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner är således en angelägenhet som delas av såväl staten som de funktionsansvariga

När får tjänsteplikten tillämpas?

Utredningens förslag: Tjänsteplikten får tillämpas vid omfattande avbrott inom landet i kommunikationerna eller försörjningen med livsnödvändiga förnödenheter eller tjänster om avbrottet eller avbrotten medför allvarlig fara för många människors liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Generellt sett kan som inledningsvis nämnts många situationer tänkas innebära allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred. Utgångspunkten är därvid att det inte är fråga en enskild olycka eller annan liknade händelse i sig utan ett tillstånd som kan uppstå till följd av att en eller flera olyckor eller liknande händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage m.fl. händelser är således inte i sig tillräckliga kriterier för att den särskilda tjänsteplikten skall få sättas i kraft. Hit skall dock inte räknas störningar till följd av exempelvis konflikter på arbetsmarknaden eller politiska konflikter.

De situationer där det enligt utredningen skall kunna bli aktuellt att tillämpa den särskilda tjänsteplikten är sådana som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Det är fråga om att försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter eller tjänster allvarligt störts och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet och hälsa eller överhängande fara för sådana störningar. Hit skall även räknas sådana situationer som innebär fara för mycket omfattande skador på miljö eller egendom med motsvarande konsekvenser för liv, personlig säkerhet och hälsa som nu nämnts. På motsvarande situationer kan även bestämmelserna om tjänsteplikt m.m. i räddningstjänstlagen bli tillämpliga. Allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred är emellertid ett vidare begrepp än en olyckshändelse i räddningstjänstlagens mening. Räddningstjänsten vid en olyckshändelse tar i första hand sikte på att hindra eller begränsa de omedelbara konsekvenserna av en olyckshändelse i form av skador på människor, egendom eller i miljön. Den särskilda tjänsteplikten tar sikte på åtgärder som kan behöva vidtas för att ett avbrott skall upphöra, men också för att lindra dess verkningar på befolkningen. Det innebär i praktiken vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner att den särskilda tjänsteplikten, som tidigare nämnts, i princip alltid kan komma att tillämpas även på

sådana situationer som per definition är räddningstjänst-situationer. För undvikande av lagkonflikter föreslås därför att den tjänsteplikt som föreskrivs i räddningstjänstlagen skall gälla utan hinder av den särskilda tjänsteplikten som följer av den föreslagna lagen om tjänsteplikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fred. En uttrycklig bestämmelse om att tjänsteplikten enligt 44 § räddningstjänstlagen äger företräde före den särskilda tjänsteplikten tas in i den föreslagna lagen.

Proportionalitetsprincipen skall iakttas

Utredningens förslag: Ett beslut om särskild tjänsteplikt får inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av personal.

Ett beslut om tjänsteplikt får inte göras mer omfattande eller mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av personal. Den särskilda tjänsteplikten skall som framgått endast kunna tillämpas i extraordinära situationer. Detta innebär i praktiken att tjänsteplikten skall tillämpas först när andra för den enskilde mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga för att avvärja eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljö.

Utredningen har som inledningsvis nämnts räknat med att den särskilda tjänsteplikten skall användas för att i första hand säkerställa behovet av personal med särskild kompetens, exempelvis kvalificerade experter på tekniska infrastruktursystem och inom hälso- och sjukvården. I första hand skall givetvis de funktionsansvariga kunna klara sin egen personalförsörjning för att upprätthålla verksamheten i fråga. Den särskilda tjänsteplikten skall således kunna användas först när de ordinarie åtgärderna inte är tillräckligt effektiva eller redan på förhand bedöms som otillräckliga för att undanröja en störning eller lindra dess verkningar bland befolkningen, samtidigt som den särskilda tjänsteplikten kan antas ge en inte obetydlig förstärkning. Sistnämnda krav gör att den särskilda tjänsteplikten i praktiken blir tidsbegränsad.

När upphör tjänsteplikten?

Utredningens förslag: Ett beslut om särskild tjänsteplikt gäller till vidare. När störningen i samhällsfunktionen inte längre medför sådan allvarlig fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa som motiverat beslutet, skall den särskilda tjänsteplikten inte längre gälla.

Ett beslut om tjänsteplikt gäller tills vidare. Ett beslut om tjänsteplikt får emellertid fattas endast om det är nödvändigt för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa. Om denna förutsättning inte föreligger skall beslutet inte längre gälla. Utredningen räknar med att det i praktiken kommer att röra sig om beslut under en högst begränsad tidsperiod. Det finns en basförmåga i samhället att hantera olika former av allvarliga störningar och hot. Den säkerställs bl.a. genom att sektoransvariga myndigheter, inom ramen för sin ordinarie verksamhet, genomför åtgärder (jfr prop. 1999/2000:30 s. 118).

18.5.8 Ledningsansvaret vid räddningstjänst och allvarliga störningar

Utredningens bedömning: Vid räddningsinsatser som är omfattande och vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner kommer regeringen att ha ett odelat ledningsansvar.

Räddningstjänsten är främst en kommunal angelägenhet. Staten svarar för fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer, miljöräddning till sjöss eller räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen eller sanering efter sådana utsläpp. Enligt räddningstjänstlagen ankommer det på samhället – staten och kommunerna – att hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan bemästra en olyckssituation. Samhället skall gripa in när det framstår som rimligt att samhället svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa skada. Vid denna avvägning skall beaktas behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Härigenom undantages från räddningstjänsten olyckor som är bagatellartade. Vid räddningsinsatser som är

omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Detta innebär vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner att ledningsansvaret i praktiken är odelat i regeringens hand.

18.5.9 Tjänsteplikt

Vem omfattas?

Den särskilda tjänsteplikten skall gälla var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det (jfr 44 § räddningstjänstlagen och 1 kap. 3 § 2 lagen om totalförsvarsplikt). Kunskapskravet är enligt utredningens mening i detta sammanhang viktigt. Det är ett uttryck för en tjänsteplikt som ställer särskilda krav på kompetens för den personal som kan komma att tas i anspråk.

Vad innebär den?

Den särskilda tjänsteplikten skall i princip kunna användas för alla slag av arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna kan bestå i att dels undanröja själva störningen, dels lindra störningens verkningar bland befolkningen. I det första fallet berörs ett område där enskilda många gånger har det primära ansvaret för verksamheten (el- och teleområdena). I det senare fallet berörs det kommunala ansvarsområdet. Den särskilda tjänsteplikten fullgörs genom att den tjänstepliktige

- kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
- tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, eller
- utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer.

Var fullgörs tjänsteplikten?

Syftet med den särskilda tjänsteplikten är att den skall användas i första hand för att personalförstärka viktiga samhällsfunktioner.

Det kan vara funktioner som upprätthålls av såväl det offentliga som det enskilda. Hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som den särskilda tjänsteplikten skall fullgöras måste det ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om, liksom vilka arbetstagare och uppdragstagare som skall omfattas av den särskilda tjänsteplikten. Enligt utredningens mening får det ankomma på regeringen att i det enskilda fallet ange vilken myndighet som denna uppgift skall delegeras till.

18.5.10 Ersättning m.m.

Utredningens förslag: Ersättning för utfört arbete skall motsvara ersättningen vid tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen. Även ersättning vid personskada skall beräknas enligt vad som gäller om ersättning vid personskada till den som har medverkat i räddningstjänst enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Utgångspunkten är att den som utför arbete med särskild tjänsteplikt skall ha rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehälle samt för arbete och tidsspillan. Han eller hon skall också ha rätt till ersättning för skada på kläder och andra personliga tillhörigheter.

För beräkning av vad som får anses utgöra en skälig ersättning för utfört arbete finns flera alternativ. Ett alternativ är att ersättningen för arbetet skall baseras på den lön och andra anställningsförmåner som den tjänstgöringsskyldige uppbär i sin ordinarie anställning eller verksamhet. Ett annat alternativ är att ersättningen skall baseras på den lön och andra anställningsförmåner som den funktionsansvarige betalar i ersättning till sin ordinarie personal för motsvarande arbetet. I båda alternativen är det fråga om ge en ersättning som är marknadsanpassad. Ett tredje alternativ är att låta ersättningen motsvara den ersättning som utgår vid fullgörande av tjänsteplikt enligt 48 § räddningstjänstlagen. Ersättning för arbete och tidsspillan lämnas i det fallet enligt de grunder som har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän (se 78-80 §§ räddningstjänstförordningen [1986:1107]). Enligt utredningen bör också detta alternativ väljas bl.a. mot bakgrund av att tjänsteplikten enligt räddningstjänstlagen vid en eventuell lagkonkurrens tar över tjänste-

plikten enligt den nu föreslagna lagen. För den enskilde kan detta givetvis i vissa fall innebära en avsevärd inkomstminskning. Å andra sidan är det som utredningen tidigare framhållit inte fråga om att ta någon i anspråk med särskild tjänsteplikt under någon längre tid. För att undvika skilda ersättningsnivåer bör därför ersättningen beräknas i enlighet med vad som föreskrivs i räddningstjänstlagen.

Vid all tjänstgöring enligt den särskilda tjänsteplikten kommer i tillämpliga delar bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) att tillämpas. Ersättning vid personskada till den som tjänstgjort med särskild tjänsteplikt skall beräknas enligt vad som gäller om ersättning vid personskada till den som har medverkat i räddningstjänst enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Utredningen föreslår att en bestämmelse härom tas in i lagen om statligt personskadeskydd och lagen om statlig ersättning vid ideell skada.

Arbets- eller uppdragsgivare skall inte ha rätt till ersättning av staten för de kostnader som följer av att en anställd eller en uppdragstagare fullgör särskild tjänsteplikt. Någon sådan rätt till ersättning följer inte heller när en anställd eller en uppdragstagare fullgör tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen.

18.5.11 Skydd för anställning

Utredningens förslag: Särskilda regler till skydd för anställning m.m. behövs. Bestämmelserna bör ges samma innehåll som följer av 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

För viss tjänstgöring inom totalförsvaret gäller bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt om skydd för anställning. Det gäller bl.a. sådan tjänstgöring som någon fullgör åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen om totalförsvarsplikt. Härigenom omfattas t.ex. den som medverkar i räddningstjänst av skyddsbestämmelserna (se närmare lagen [1994:2076] om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och prop. 1994/95:6 s. 208)). Den särskilda tjänsteplikten som nu föreslås innebär emellertid inte att den tjänstepliktige i alla situationer kommer att fullgöra tjänstgöring åt det allmänna. Det är fullt möjligt att han eller hon kommer att fullgöra tjänsteplikten hos enskild. Enligt utredningen bör därför i särskilda regler om

anställningsskydd tas in i den nu föreslagna lagen. Anställningsskyddet bör motsvara skyddet enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Det innebär bl.a. ingen arbetstagare får sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör särskild tjänsteplikt.

18.5.12 Straff m.m.

Utredningen har i avsnittet Påföljdsval och straffmätning för totalvägrare uttalat att en pliktlagstiftning förutsätter någon sanktion för det fall plikten inte fullgörs. Detta gäller givetvis även för den särskilda tjänsteplikten som utredningen föreslår. Sanktionen bör motsvara vad som gäller vid vägran att fullgöra tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen. Böter eller fängelse sex månader vid uppsåtligt brott mot tjänsteplikten bör således föreskrivas.

Hämtning

Den särskilda tjänsteplikten kommer i princip att kunna tillgripas endast i extraordinära situationer, när alla andra möjligheter till personalförsörjning uttömts. I en sådan situation måste det finnas en möjlighet att med tvång kunna hämta den som har ålagts att fullgöra en sådan tjänsteplikt men utan giltig skäl uteblir. Han eller hon skall då kunna hämtas genom polismyndighetens försorg.

18.5.13 Överklagande

Eftersom det är regeringen som beslutar om särskild tjänsteplikt skall sådan beslut i princip inte kunna överklagas. Har regeringen delegerat beslutanderätten till annan myndighet skall dock beslutet om fullgörande av tjänsteplikt kunna överklagas till förvaltningsdomstol (länsrätt). Ett sådant beslut skall dock gälla även om det överklagas. Det är som regel fråga om en begränsad tid och ett överklagande skulle kunna medföra att det i praktiken aldrig skulle kunna verkställas.

19 Konsekvenser av utredningens förslag

19.1 Ekonomiska konsekvenser

19.1.1 Totalförsvarets kostnader i stora drag

Hela totalförsvaret förfogar under år 2000 över ett anslag på 46,6 miljarder kronor. Drygt 90 % av beloppet disponerar det militära försvaret, medan 4 % går till vissa funktioner inom det civila försvaret och en ungefär lika stor andel till bl.a. totalförsvarsgemensam verksamhet.

Siffrorna framgår av *tabell 19.1*, som också visar att förbandsverksamhet och beredskap m.m. – där bl.a. kostnaderna för plikt-tjänstgöringen hör hemma – tar i anspråk nära 20 miljarder kronor samt materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling drygt 22 miljarder kronor.

19.1.2 Tillkommande kostnader till följd av utredningens förslag

Utredningen har i betänkandet redovisat förslag till åtgärder som i några fall innebär ökade kostnader. De flesta förslagen fordrar däremot ingen särskild finansiering. De kan rymmas inom de ramar som myndigheterna enligt den nuvarande ekonomiska planeringen förfogar över för de berörda verksamhetsgrenarna.

Mest kostnadskrävande är det i kapitel 9 redovisade förslaget till förbättrade *ekonomiska förmåner* för de civil- och värnpliktiga. Den utbildningspremie på 2 000 kronor per fullgjord tjänstgöringsmånad som utredningen föreslår för samtliga tjänstgöringsskyldiga som genomgår lång grundutbildning beräknas öka kostnaderna med omkring 240 milj. kronor per år. Den extra premie som utredningen föreslår för dem som genomgår mer än 400 dagars grundutbildning kommer att kosta ca 15 milj. kronor

årligen. Till detta skall läggas ökade dagersättningar enligt utredningens förslag. Även den kostnaden beräknas uppgå till i runt tal 15 milj. kronor per år.

Tabell 19.1. Totalförsvarets anslag under 2000.

Måttenhet: Milj. kronor.

Anslag	Delpost	Summa	Relativ fördelning i %
<i>1. Militära försvaret</i>			
<input type="checkbox"/> Förbandsverksamhet, beredskap m.m.	19 544		
<input type="checkbox"/> Fredsfrämjande truppinsatser	900		
<input type="checkbox"/> Materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling	22 341	42 785	92
<i>2. Vissa funktioner inom civilt förslag</i>		1 868	4
<i>3. Kustbevakningen, nämnder, totalförsvarsgemensam verksamhet m.m.</i>		1 995	4
<i>Totalt</i>		46 648	100

De årliga kostnaderna för ersättningar till de civil- och värnpliktiga ökar genom dessa förslag med sammanlagt omkring 270 milj. kronor.

Mönstring och inskrivning av kvinnor med civil- eller värnplikt fordrar i stort sett en fördubbling av prövningsverksamheten. Utredningen beräknar kostnaderna för detta till 60 milj. kronor årligen.

Utredningen har i betänkandet föreslagit att värnpliktiga som efter inskrivningen söker och beviljas *vapenfri tjänst* skall placeras på uppgifter inom Försvarmakten som inte är förenade med bruk av vapen eller till utbildning med civilplikt. Utbildning för befattningar inom det civila försvaret kommer det att finnas medel för inom ramen för den civilpliktsutbildning som ÖCB har föreslagit. Behoven av pliktpersonal skall styra omplaceringarna. Det kommer att fordra en viss flexibilitet i planeringen men leder i princip inte till några merkostnader för de utbildningsansvariga myndigheterna. Även för Försvarmakten gäller det att tillvarata de vapenfria på ett sätt som innebär att kostnaderna inte ökar.

Utredningen anser att det är viktigt för folkförankringen av totalförsvaret att en del av de *frivilliga försvarsorganisationerna* får ytterligare medel för att kunna informera om totalförsvaret och om sina respektive verksamheter. Betydelsen av detta ökar när endast en mindre del av varje årskull kommer att skrivas in för tjänstgöring med civil- eller värnplikt.

Utredningen har beräknat minst 5 milj. kronor per år för de ökade bidragen till frivilligorganisationernas informationsverksamhet. Kostnaderna för detta och för de övriga åtgärder som utredningen föreslår inom informationsområdet bör täckas genom omdisposition av de medel som anvisas för informationsinsatser hos de fem samverkande totalförsvarsmyndigheterna. Förslagen till åtgärder syftar bl.a. till att myndigheterna effektivare än hittills skall kunna utnyttja dessa medel.

Ett förslag som däremot leder till ökade kostnader är förbättringen av *personskadeskyddet*. Det är även i det här avseendet svårt att bedöma utfallet av de föreslagna åtgärderna. Utredningen har emellertid beräknat kostnadsökningen till 20 milj. kronor per år.

19.1.3 Utredningens bedömning av möjligheterna till minskade kostnader

Minskad utbildning med civilplikt

Den av ÖCB föreslagna minskningen i inskrivningen av civilpliktiga från drygt 2 000 till 900 personer per år kommer enligt utredningens beräkningar att kunna minska kostnaderna med i runt tal 90 milj. kronor. Till detta skall som framgått läggas de besparingar som blir möjliga genom ytterligare begränsningar i utbildningstiden. En försiktig beräkning visar att kortare utbildningar skulle kunna ge 10 milj. kronor per år.

Även inom det militära försvaret finns det möjligheter att i tiden begränsa en del utbildningar. Utredningen – som i kapitel 10 redovisat sina överväganden om utbildningens längd – konstaterar att det inom en del verksamheter i Försvarsmakten också är angeläget att öka utbildningstiderna. Det är framför allt de utökade uppgifterna i de internationella fredsfrämjande verksamheten som motiverar en utökning av utbildningstiderna. De olika slag av förändringar som kommer att kunna ske i tjänstgöringens längd tar enligt utredningens mening sannolikt ut varandra.

Minskade kostnader i Pliktverkets verksamhet

Nuvarande förhållanden

Pliktverket disponerar under år 2000 omkring 310 milj. kronor för sin verksamhet. Som framgår av *tabell 19.2* består beloppet av ett anslag på nästan 240 milj. kronor och beräknade intäkter på drygt 70 milj. kronor. Intäkterna är i stor utsträckning ersättningar från Försvarsmakten.

Tabell 19.2. Pliktverkets anslag och intäkter åren 1998–2002

Måttenhet: 1 000-tal kronor.

År		Anslag	Intäkter i uppdrags- verksamheten ⁴⁾	Summa
1998	Utfall	244 600 ¹⁾	64 600	309 200
1999	Anslag/prognos	235 900 ²⁾	79 800	315 700
2000	Förslag/budget	237 800	71 000	308 800
2001	Beräknat	241 700 ³⁾
2002	”-	245 700 ³⁾

¹⁾ Anslagssparande 8 900 tkr.

²⁾ Utgiftsprognos 242 300 tkr.

³⁾ 237 800 tkr i 2000 års prisnivå.

⁴⁾ Intäkterna är i huvudsak ersättningar från *Försvarsmakten*.

Källa: Prop. 1999/2000: Utgiftsområde 6.

Utfallet för år 1998 i Pliktverkets verksamhet är en kostnad på drygt 300 milj. kronor. Mönstringen, antagningsprövningen och inskrivningen tog i anspråk nästan hälften av det beloppet. Detta framgår av *tabell 19.3*, som också visar att drygt 110 milj. kronor var kostnader för regionkontorens åtgärder i samband med mönstringen, antagningsprövningen och inskrivningen. Genomförandet av den centrala ledningens uppgifter i det här sammanhanget kostade något mindre än 40 milj. kronor.

Tabell 19.3. Pliktverkets kostnader med fördelning på verksamhetsgren och central respektive regional förvaltning år 1998

Måttenhet: 1 000-tal kronor (om inte annat anges)

Verksamhetsgren	Central ledning	Regionkontoren	Summa	Relativ fördelning i %
1. Mönstring, antagningsprövning och inskrivning	38 400	112 300	150 700	50
2. Enskilda ärenden (Uppskov och andra ändringar i inskrivningsbesluten)	13 400	23 700	37 100	12
3. Tjänster i samband med grund- och rep-utbildning	5 900	6 400	12 300	4
4. Utvecklingsarbete (PLIS)	38 700	–	38 700	13
5. Personalredovisning (Stöd till krigsorganisationen)	12 500	19 200	31 700	11
6. Anställningsurval	2 000	8 300	10 300	3
7. Konsultverksamhet	7 500	7 900	15 400	5
8. Övrig verksamhet	1 000	5 000	6 000	2
Summa	119 400	182 800	302 200	100
Relativ fördelning i %	40	60	100	–
Dito exkl. PLIS	31	69	100	–

Källa: Pliktverket (särskild sammanställning).

Besparingar i mönstringen, inskrivningen och personalredovisningen som helhet

En stor del av Pliktverkets kostnader under år 1998 avsåg andra åtgärder än själva genomförandet av mönstring och inskrivning. Det gäller mot den bakgrunden att försöka se på de ekonomiska konsekvenserna för *hela* Pliktverkets verksamhet av en förändring i systemet för rekrytering av pliktpersonal. De förändringar i verkets uppgifter som ominriktningen av utbildningen och personalredovisningen inom både det civila och det militära försvaret orsakar kommer att kunna leda till betydande kostnadsminskningar. Som framgått av redovisningen i kapitel 8 håller Pliktverket av det skälet på att minska antalet anställda.

Utredningen har i kapitel 8 beskrivit en modell för rekrytering i tre steg av totalförsvarspliktiga och föreslagit att en försöksverksamhet skall genomföras. Om denna försöksverksamhet leder till att utredningens modell kan införas i hela landet bör även detta efter ett antal år kunna leda till minskade kostnader.

Även om underlaget är osäkert anser utredningen att en besparing i storleksordningen 100 milj. kronor kan vara möjlig i förhållande till de kostnader på 310 milj. kronor som verksamheten beräknas medföra under år 2000. Utredningens bedömning skall ses som ett möjligt sparmål för Pliktverkets samlade verksamhet.

Som framgått av tabell 19.2 är beloppet 310 milj. kronor summan av *anslag* och av *ersättningar* från myndigheter för utförda arbetsuppgifter. En del av den angivna besparingen faller därmed på Pliktverket, en del på andra myndigheter – framför allt Försvarsmakten. Förutsättningen är i båda fallen att arbetsuppgifterna minskar i omfattning. Utredningen anser att en närmare granskning av den nuvarande verksamhetens kostnader och finansiering bör ske när det finns underlag att bedöma vilka förändringar som kommer att vidtas i rekryterings- och redovisningsverksamheten. Målet bör som framgått vara en besparing sammanlagt för anslags- och uppdragsverksamheten i storleksordningen 100 milj. kronor per år.

Resultatet av den bedömning av de ekonomiska konsekvenserna som kan göras på det här stadiet redovisas i *tabell 19.4*, som anger att utredningens förslag är underfinansierade med 150 milj. kronor. Denna kostnad kan enligt utredningens mening inte täckas inom den del av de totala försvarsutgifterna som pliktverksamheten orsakar. Ett skäl är att de stora besparingarna för det militära försvarets del har genomförts under tiden som utredningen arbetat – framför allt de stora effekter som den kraftiga minskningen av antalet värnpliktiga i grundutbildning får.

Tabell 19.4. Tillkommande kostnader till följd av utredningens förslag samt möjligheter till besparingar.

Måttenhet: Milj. kronor.

Förslag	Delpost	Summa
<i>1. Ekonomiska förmåner</i>		
<input type="checkbox"/> Utbildningspremie till alla	240	
<input type="checkbox"/> Extra premie till dem som genomgår minst 400 dagars utbildning	15	
<input type="checkbox"/> Dagersättningar	15	270
<i>2. Mönstring och inskrivning av kvinnor</i>		
		60
<i>3. Förbättrat personskadeskydd</i>		
		20
Summa kostnadsökning		350
Besparingar		
<input type="checkbox"/> Minskat antal civilpliktiga som genomgår grundutbildning		90
<input type="checkbox"/> Minskad utbildningstid för civilpliktiga som genomgår grundutbildning		10
<input type="checkbox"/> Minskade arbetsuppgifter i Pliktverkets verksamhet		100
Summa besparing		200
Återstår att finansiera		150

Om denna besparing stått till utredningens förfogande, hade de i betänkandet föreslagna åtgärderna varit mer än väl finansierade.

När endast en begränsad del av varje åldersklass skrivs in för grundutbildning fordras det kraftiga motivationshöjande åtgärder. Annars kommer principen om att motivationen skall väga tungt inte att kunna upprätthållas. Om detta inte kommer att kunna ske urholkas pliktsystemet, måste på sikt ersättas av något annat.

19.2 Andra konsekvenser

19.2.1 Inledning

Om utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall det enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för syssel-

sättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19.2.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Utredningen har i betänkandet föreslagit en förenkling av den prövning av de tjänstgöringsskyldiga som föregår inskrivningen till en befattning eller verksamhet. Förenklingen innebär bl.a. att det skall bli möjligt att i en betydande grad decentralisera verksamheten.

Förslaget syftar till att en försöksverksamhet skall genomföras. Som grund för övervägandena om genomförandet av denna försöksverksamhet har utredningen redovisat en modell för hur den förenklade prövningen skall organiseras. Ett av de bärande elementen i denna modell är en prövning på ett hundratal gymnasieorter i landet. Organisationen skulle enligt utredningens skiss kunna bestå av 15 à 20 distrikt, som ersätter de fem regionerna i Pliktverkets nuvarande organisation.

Förändringen leder till en minskning av verksamheten i Stockholm, Göteborg, Kristianstad, Karlstad och Östersund, där Pliktverket år 2001 kommer att ha sammanlagt ungefär 275 anställda. Resultatet blir emellertid också en ökning av sysselsättningen på ett tiotal orter. Om det i försöksverksamheten blir möjligt att lokalt på en del av de ca 100 mönstringsorterna rekrytera personal, blir spridningen av de anställda ännu större.

Utredningens förslag kommer sannolikt att leda till en minskning av antalet anställda inom den centrala ledningen, som för närvarande har omkring 80 anställda i Karlstad.

19.2.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningens förslag att kvinnor skall vara skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt som kräver grundutbildning längre än 60 dagar är ett steg i riktning mot ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

19.2.4 Integrationspolitiska konsekvenser

Utredningen föreslår i betänkandet en samordnad och utvecklad information om säkerhetspolitik, totalförsvaret och plikttjänstgöring.

Till den uppföljning och utvärdering som fordras av informationsverksamheten hör bl.a. att klargöra vilken bild unga människor med invandrarbakgrund får av totalförsvaret och hur de ställer sig till att genomgå lång grundutbildning. Utredningen anser det angeläget att iakttagelser och slutsatser kan läggas till grund för informationsåtgärder som är speciellt inriktade på rekrytering av tjänstgöringsskyldiga med sådan bakgrund.

19.2.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Med den ökade betydelse som motivationen i fortsättningen får vid urvalet av pliktpersonal kommer enligt utredningens bedömning färre än tidigare att vägra fullgöra tjänstgöring och alltså göra sig skyldiga till brott mot totalförsvarsplikten.

Utredningen räknar vidare med att straffet för den som döms till fängelse i ytterst få fall kommer att verkställas i anstalt.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

16 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot könsdiskriminering. Den nuvarande bestämmelsen om undantag för värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt, som gör det möjligt att ha värnplikt m.m. endast för män, upphävs till följd av att denna skyldighet även skall omfatta kvinnor [se 1 kap. 5 § andra stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt]. Fortsättningsvis skall således med ett undantag gälla att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön. Undantag får göras för diskriminerande föreskrifter, som syftar till att främja strävandena till jämställdhet. Vad som nu sagts innebär att vid inskrivning för värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt gäller som huvudregel förbud mot könsdiskriminering. Det är också möjligt att tillämpa undantagsregeln som tillåter s.k. motdiskriminering.

Bestämmelser som förutsätter långtgående diskriminering på arbetsmarknaden i jämställdhetssyfte finns i jämställdhetslagen (1991:433). Att jämställdhetsaspekter skall beaktas vid statliga tjänstetillsättningar följer av 11 kap. 9 § RF. Att kravet på saklighet och opartiskhet skall iakttas av den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen följer av 1 kap. 9 § RF.

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

1 kap. 5 §

Genom ändringen i *andra stycket* sträcks skyldigheten att fullgöra värnplikt ut till att omfatta även kvinnor som är svenska medborgare (jfr 2 kap. 2 § första stycket). Frågan har behandlats i kapitel 6.

Hänvisningen i paragrafens *tredje stycke* till lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra vänplikt eller civilplikt med längre grundutbildning har slopats till följd av att skyldigheten att fullgöra värnplikt även skall omfatta kvinnor.

2 kap. 2 §

Genom ändringen i *första stycket* sträcks skyldigheten att genomgå mönstring ut till att omfatta även kvinnor. Indirekt innebär ändringen att kvinnor också blir skyldiga att fullgöra civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Ändringen i övrigt innebär ett förtydligande av att mönstringen avser endast en prövning av den enskildes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar, dvs. ingen ändring i sak. Den enskildes förutsättningarna att fullgöra annan tjänstgöring inom totalförsvaret bör som hittills bedömas utan krav på personlig inställelse.

Ändringen i *andra stycket*, följer av att även kvinnor omfattas av skyldigheten att mönstra.

Genom tredje stycket, som är nytt, öppnas en möjlighet för den som blivit svensk medborgare efter fyllda 24 år, om han eller hon begär det, att få genomgå mönstring i första hand för att hos Försvarsmakten få möjlighet att fullgöra en kortare grundutbildning för värnplikt (se 3 kap. 7 § andra stycket). Huvudregeln är annars, att den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap efter utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 24 år som regel inte skall kallas till mönstring. Endast i mycket sällsynta undantagsfall, såsom att han eller hon har alldeles särskilda kvalifikationer för att utbilda sig till en befattning som kräver mönstring, skulle det kunna bli aktuellt att låta en sådan person

genomgå mönstring (jfr prop. 1994/95:6 s. 163). Frågan har behandlats i kapitel 12.

2 kap. 3 §

(jfr 1 kap. 5 §)

Ändringen följer av att kvinnor är skyldiga att mönstra.

3 kap. 1 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § första meningen. Ordet ”skall” har i förtydligande syfte ersatts med orden ”får endast”. Någon ändring i sak avses inte. Bestämmelsen om att behovet skall vara dimensionerande gäller all inskrivning för värnplikt och civilplikt. Med Försvarsmakten avses det militära försvaret. Med Försvarsmaktens fredstida beredskap avses den fredstida förvarsberedskapen [jfr 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap].

3 kap. 2 §

Paragrafen *första stycke* motsvarar 3 kap. 1 §. I förtydligande syfte har angivits att mönstringen avser endast en prövning av den enskildes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar eller att förutsättningar saknas. Detta innebär ingen ändring i sak (jfr 2 kap. 2 § första stycket). Begreppet utbildningsreserv har ersatts med begreppet beredskapsregister. Förtydligandet klargör att det är endast den som har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar som får registreras i beredskapsregistret.

Paragrafens *andra stycke*, som är nytt, öppnar en möjlighet för Totalförsvarets pliktverk att tills vidare från inskrivning för värnplikt eller civilplikt som är längre än 60 dagar eller från registrering i beredskapsregistret undanta totalförsvarspliktiga som genomgår eller avser att genomgå utbildning till befattning av särskild betydelse för totalförsvaret. Med sådana utbildningar avses utbildning vid högskola till läkare, sjuksköterska, brandingenjör och polis. Regeringen får i verkställighetsföreskrifter ange vilka utbildningar som avses. Frågan har behandlats i kapitel 12. Syftet är att den som i kraft av sin yrkeskompetens skall full-

göra för totalförsvaret viktiga uppgifter under höjd beredskap inte skall behöva genomgå grundutbildning för annan uppgift som han eller hon senare inte avses utföra.

3 kap. 3 §

I bestämmelsen har i förtydligande syfte angivits att beslutet endast avser skyldigheten att fullgöra längre grundutbildning än 60 dagar. Skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med kortare grundutbildning eller att fullgöra allmän tjänsteplikt påverkas inte av ett sådant beslut.

3 kap. 4 §

Ändringen innebär att den nuvarande möjligheten att efter annan utredning än mönstring skriva in totalförsvarspliktiga för civilplikt omfattar även inskrivning för värnplikt. Grundutbildningen får dock inte i något fall vara längre än 60 dagar. Frågan har behandlats i kapitel 12.

3 kap. 5 §

Bestämmelsen i *första punkten* som föreskriver som huvudregel att det vid inskrivningen skall bestämmas vilken befattningen som den totalförsvarspliktige skall utbildas till har tagits bort. Det är fortsättningsvis fullt tillräckligt att i beslutet ange typ av befattning. Härigenom blir det möjligt att skjuta på valet mellan olika befattningar tills den totalförsvarspliktige har fullgjort en del av sin grundutbildning. I de fall det inte finns någon typ av befattning att skriva in till, vilket gäller för de flesta utbildningar för civilplikt, får självklart utbildningsbefattningen anges redan i inskrivningsbeslutet. Frågan har behandlats i kapitel 8.

3 kap. 7 §

I *andra stycket* har öppnats en möjlighet för den som har förutsättningar att fullgöra värnplikt med längre grundutbildning än 60 dagar och i övrigt är lämplig, men som ändå inte skrivs in för en sådan värnpliktsutbildning, i stället för att registreras i beredskapsregistret att få fullgöra en kortare grundutbildning för värn-

plikt hos Försvarsmakten. Det innebär att endast de som särskilt har begärt att få fullgöra utbildningen i fråga får skrivas in. Denna utbildning är visserligen frivillig men tjänstgöringen genomförs enligt samma bestämmelser som gäller för den som har skrivits in med plikt och krigsplacering sker efter fullgjord utbildning i Försvarsmakten. Om vederbörande därefter frivilligt fortsätter utbildningen inom t.ex. hemvärnsorganisationen kan krigsplaceringen hävas och vederbörande överförs till hemvärnsorganisationen. Bryts sedan hemvärnskontraktet bör den totalförsvarspliktige på nytt krigsplaceras i Försvarsmakten. Frågan har behandlats i kapitel 8 och 12.

3 kap. 8 §

Ändringen i *första stycket* är endast redaktionell och en anpassning till att utbildningsreserven har ersatts av ett beredskapsregister.

Ändringen i *andra stycket* innebär att den som mönstrar inte längre skall ha en ovillkorlig rätt att i omedelbar anslutning till mönstringen få besked om inskrivningen. Ändringen avser att göra det möjligt att på ett effektivare sätt än i dag fördela utbildningsplatserna bland de mönstrande. Härigenom kommer principen i 3 kap. 2 § första stycket om att ur varje befattningsgrupp skriva in de som är bäst lämpade för tjänstgöring i större utsträckning än idag att kunna beaktas vid inskrivningen. Detta utesluter dock inte att den mönstrande skall underrättas om inskrivning så snart som det är möjligt. Den mönstrande bör också i samband med mönstringen - med eventuella förbehåll - ges ett preliminärt besked om innehållet i det kommande inskrivningsbeslutet.

3 kap. 9 §

Ändringen föranleds av utbildningsreserven har ersatts av ett beredskapsregister.

3 kap. 10 §

Ändringen föranleds av utbildningsreserven har ersatts av ett beredskapsregister.

3 kap. 11 §

Genom ändringen i *första stycket* markeras att beredskapsregistret är ett renodlat beredskapsregister. Registreringen skall vara möjlig endast så länge som den totalförsvarspliktiges mönstringsresultat kan läggas till grund för inskrivning för värnplikt eller civilplikt som omfattar längre utbildning än 60 dagar. Det förstärks också av bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket. Enligt den bestämmelsen får endast den som har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt som omfattar längre grundutbildning registreras i registret. Även om registreringen har detta ändamål utesluter det dock inte den som är registrerad från att samtidigt delta i t.ex. frivillig försvarsverksamhet. Ett sådant på avtal grundat engagemang kan aldrig begränsa den befogenhet som följer av 3 kap. 10 § att om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap skriva in den som är registrerad för värnplikt eller civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Något förbud mot att sluta frivilligavtal har därför inte ansetts behövligt. Omsättningstakten i registret halveras i jämförelse med den tid som gäller i dag för inskrivning i utbildningsreserven. Bestämmelser om gallring finns i 15 § lagen 81998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

Genom *andra stycket*, som är nytt, ges av samma skäl möjlighet för regeringen att föreskriva att registreringen inte skall upphöra trots att fem år förflutit.

3 kap. 12 §

Ändringen i *första stycket* gör det möjligt att krigsplacera i en befattning utan att samtidigt ange en bestämd organisationsenhet. Försvarsmaktens nya krigsorganisation tillåter endast att ett fåtal av de värnpliktiga efter avslutad grundutbildning krigsplaceras i förband. För merparten utbildade saknas förband. Genom ändringen kan krigsplacering ske i befattning i Försvarsmaktens krigsorganisation (*kompetensplacering*), motsvarande gäller krigsplacering med civilplikt i civila krigsorganisationer. Ändringen gör det också möjligt att krigsplacera i en befattning för en eller flera krigsorganisationer (*kompetensplacering i gemensam personalpool*). En sådan krigsplacering skall t.ex. kunna göras för att tillgodose ett gemensamt kommunalt behov.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en bestämmelse om att all krigsplacering är tidsbegränsad. Bestämmelsen ger uttryck för

att all krigsplacering för sin giltighet förutsätter att den krigsplacerade har erforderliga kunskaper och färdigheter (kompetens) för de uppgifter han eller hon kan komma att ställas inför i krig i sin krigsplacering. Äger inte någon repetitionsutbildning rum kan också förutsättas att den krigsplacerades kompetens efter hand avtagit i sådan grad att den bör upphävas. Särskilda skäl för att låta någon vara krigsplacerad under längre tid än tio år är om hans eller hennes krigsplacering efter hand anpassats med hänsyn just till en mer begränsad kompetens. Frågan om krigsplacering har behandlats i kapitel 11.

3 kap. 15 §

I *första stycket* har införts en definition av vad som avses med begreppet bemanningsansvarig och vilka som har en sådan funktion. Uppräkning är avsedd att vara fullständig. Vidare har kyrkliga kommuner till följd av svenska kyrkans ändrade offentlighetsrättsliga ställning ersatts av registrerade trossamfund.

I ett nytt *andra stycke* har införts en hjälpregel för de fall en anmälan om behov av grundutbildad pliktpersonal sedan utbildningen har fullgjorts inte följs upp av en framställan om krigsplacering.

3 kap. 16 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ändring av beslut om krigsplacering. Enligt *första stycket* skall den som är bemanningsansvarig alltid kunna ändra ett beslut om krigsplacering inom ramen för den egna krigsorganisationen. Det innebär t.ex. att en krigsplacering i en befattning i ett insatsförband efter det att omsättningstiden för förbandet gått ut kan ändras av Försvarsmakten till en krigsplacering i en motsvarande befattning i de nationella skyddsstyrkorna och därefter när även den omsättningstiden gått ut till en motsvarande befattning i Försvarsmaktens krigsorganisation.

I *andra stycket* regleras ändring av beslut om krigsplacering av den som är krigsplacerad i en för flera bemanningsansvariga gemensam organisation. En sådan krigsplacering som i praktiken avser den som har skrivits in för civilplikt kan ske med tillämpning av bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket (se kommentaren till bestämmelsen). Beslut om ändrad krigsplacering skall i

det fallet fattas av Totalförsvarets pliktverk. För att kunna avväga de olika krigsorganisationernas behov av krigsplacerad personal bör samråd alltid ske före beslut. Det skall ankomma på regeringen att avgöra med vilken myndighet ett sådant samråd skall hållas. Lämplig samrådsmyndighet kan vara Överstyrelsen för civil beredskap.

4 kap. 2 §

Ändringen föranleds av att även kvinnor skall vara skyldiga att fullgöra värnplikt och annan motsvarande tjänsteplikt och att utbildningsreserven har ersatts av ett beredskapsregister.

4 kap. 3 §

Ändringen föranleds av att även kvinnor skall vara skyldiga att fullgöra värnplikt och annan motsvarande tjänsteplikt.

5 kap. 3 §

I paragrafen behandlas utbildningens praktiska och teoretiska innehåll. Ändringen i *första stycket* innebär för det första att den som är totalförsvarspliktig blir skyldig att under utbildningen delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inte bara i Sverige utan också utomlands inom ramen för sådant internationellt samarbete som avses i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. För det andra innebär ändringen att en totalförsvarspliktig även kan bli skyldig att under utbildningen fullgöra denna i samband med annan verksamhet utomlands än ren övning och utbildning, t.ex. minröjningsoperationer till följd av bilaterala avtal. Ett absolut villkor för att en totalförsvarspliktig skall bli skyldig att delta i en sådan verksamhet är att det i den ingår utbildningsmoment som har relevans för hans eller hennes utbildning, dvs. följer den uppgjorda utbildningsplanen. Ett ytterligare villkor är att regeringen har medgivit att utbildningen får ske utomlands. Ett sådant medgivande skall lämnas för varje operation. Det kan inte avse en väpnad styrka.

5 kap. 8 §

Paragrafen redovisar de egentliga uppskovsskälerna. Rekvisitet "möjligheter till anställning" har lagts till de övriga rekvisiten för att göra det tydligt att även sådana skäl skall kunna vägas in vid prövningen av uppskov. Vad som avses är att den enskilde genom uppskovet skall ges en möjlighet att komma in på arbetsmarknaden - få arbetslivserfarenhet. Något krav på att det skall vara ett erbjudande om fast anställning har inte ställts upp för att få uppskov med tjänstgöringen.

8 kap. 1 §

Utryckningsbidraget i *andra stycket* har ersatts av en utbildningspremie för den som har slutfört en grundutbildning som är längre än 60 dagar. Närmare bestämmelser om beräkning av utbildningspremien framgår av 2 kap. 6 och 7 §§ förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Vidare har i samma stycke för den som fullgör värnplikt eller civilplikt införts fria högskoleprov i den omfattning regeringen bestämmer. Enligt 2 kap. 8 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga har en totalförsvarspliktig under grundutbildningen rätt till två fria högskoleprov.

Frågorna om utbildningspremie och fria högskoleprov har behandlats i kapitel 9.

8 kap. 6 §

Paragrafen reglerar ansvaret för rehabiliteringen. I bestämmelsen anges de grundläggande momenten i de åtgärder Försvarsmakten, utbildningsansvarig civil myndighet eller kommun skall vidta för att rehabilitera den som har skadats under fullgörande av värnplikt eller civilplikt. Med fullgörande av värnplikt och civilplikt avses all tjänstgöring oavsett utbildningstid liksom repetitionsutbildning. Begreppet skada skall ha samma innebörd som i lagen (1977:65) om statligt personskadeskydd, dvs. inte bara då skadan orsakats av olyckshändelse utan också vid fall av sjukdom. Bestämmelsen skall tillämpas på samma sätt som för den som skadas under tjänstgöringen i utlandsstyrkan (se vidare författningskommentaren i prop. 1998/99:68 s. 28 till 6 § lagen om utlandsstyrkan inom försvarsmakten).

8 kap. 7 §

Omfattningen av det stöd som anges i paragrafen får prövas individuellt (se vidare författningskommentaren i prop. 1998/99:68 s. 28-29 till 7 § lagen om utlandsstyrkan inom försvarsmakten).

8 kap. 8 §

Bestämmelsen uttrycker hur långt Försvarsmaktens m.fl. rehabiliteringsansvar sträcker sig i tiden (se vidare författningskommentaren i prop. 1998/99:68 s. 29 till 8 § lagen om utlandsstyrkan inom försvarsmakten).

8 kap. 9 §

Bestämmelsen uttrycker krav på samarbete och samordning vid genomförandet av rehabiliteringen (se vidare författningskommentaren i prop. 1998/99:68 s. 29-30 till 9 § lagen om utlandsstyrkan inom försvarsmakten).

8 kap. 10 §

Av bestämmelsen framgår att den skadades eventuella arbetsgivare ansvar består.

8 kap. 11 §

Av bestämmelsen framgår att Försvarsmakten eller annan som har rehabiliteringsansvaret i vissa situationer skall ge ersättning till anhörig för kostnader denne har för sin medverkan i rehabiliteringen. (se vidare författningskommentaren i prop. 1998/99:68 s. 30 till 11 § lagen om utlandsstyrkan inom försvarsmakten).

10 kap. 8 §

Paragrafen innehåller en fakultativ regel som ger möjlighet för Totalförsvarets pliktverk att inte på nytt kalla in en totalförsvarspliktig som är s.k. totalvägrare, om det inte föreligger särskilda skäl. Sådana skäl skall anses föreligga vid ett anpassningsläge eller vid höjd beredskap.

I *punkten 1* behandlas den som har dömts för sin vägran för brott mot totalförsvarsplikten. Huvudregeln är att den som har dömts för vägran en gång inte kallas in på nytt, om han eller hon inte förklarar att tjänstgöringen kommer att fullföljas vid en ny inkallelse.

Det särskilda undantaget i *punkten 2* för medlemmar i sekten Jehovas vittnen har upphävts på grund av att sekten numera har förklarat att dess medlemmar är positiva till viss pliktjänstgöring. Det innebär att den som är medlem i sekten fortsättningsvis kommer att kallas till mönstring.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som är berättigad till ersättning av staten vid personskada.

Ändringen i första stycket *punkten 1* föranleds av att lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning föreslås upphöra.

Enligt en ny *punkt 2* utsträcks kretsen ersättningsberättigade till att omfatta även den som fullgör tjänsteplikt enligt den föreslagna lagen (0000:00) om tjänsteplikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

12 §

I *första stycket* har ordet basbelopp ersatts av ordet prisbasbelopp. Den nuvarande skillnaden vid beräkning av sjukpenningunderlag och livränteunderlag mellan den som skadats under grundutbildning som är längre än 60 dagar och den som skadas under kortare grundutbildning eller under repetitionsutbildning har slopats. Samma beräkning av underlaget skall göras oavsett om det är fråga om en kortare eller längre grundutbildning eller repetitionsutbildning.

Av bestämmelsen i *andra stycket*, som är nytt, framgår att livränteunderlaget utgör 7,5 basbelopp för den som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning.

De nu redovisade reglerna skall omfatta också den som på frivillig grund fullgör en sådan kortare militär grundutbildning hos Försvarsmakten som följer av 3 kap. 7 § andra stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

12 a §

Paragrafen motsvarar 12 § andra stycket.

13 a §

Rätten till ersättning för nödvändig kostnader för läkarvård m.m. är lika oavsett om skadan har inträffat under en längre eller kortare grundutbildning eller under en repetitionsutbildning. Det gäller också den som på frivillig grund fullgör en sådan kortare militär grundutbildning som sägs under 12 §.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

1 §

Enligt andra stycket skall ersättning inte bara kunna utges till den som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar utan också till den som fullgör en kortare grundutbildning eller repetitionsutbildning. Rätten till ersättning skall också omfatta den som fullgör en sådan kortare militär grundutbildning hos Försvarmakten enligt 3 kap. 7 § andra stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetsförsäkring

18 a §

Paragrafen innehåller i *första stycket* en bestämmelse om att slutförd grundutbildning som är längre än sex månader enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt berättigar till ersättning enligt grundförsäkringen i lagen om arbetslöshetsförsäkring utan att arbetsvillkoret behöver ha uppfyllts. Förebild för bestämmelsen är det s.k. studerandevillkoret i 18 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I *andra stycket* har tagits in en bestämmelse som reglerar rätten till ersättning för det fall grundutbildningen inte har slutförts. Utöver sjukdom och olycksfall avses situationer när utbildningen avbryts till följd av att den utbildningsansvariga myndigheten beslutar om att avbryta den. Minsta tid för rätt till ersättning från grundförsäkringen skall dock alltid vara sex månader.

19 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om villkor för s.k. återkvalificering vid ny ansökan om ersättning. Genom ändringen slopas den nuvarande begränsningsregeln i punkten 4 för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt. All sådan tjänstgöringstid skall få räknas med för att få uppfylla arbetsvillkoret vid ny ansökan. Även sådan tjänstgöring som följer av 3 kap. 7 § andra stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall således omfattas.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

2 §

Ändringen föranleds av att kravet på samtycke inte längre behövs för den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt [se förslaget till 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt]. Att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet skall ingå i grundutbildningen enligt lagen om totalförsvarsplikt. Det gör att 3 § också kan upphävas.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

1 §

Ändringen består i ett tillägg till fjärde punkten och innebär att även de som frivilligt tjänstgör inom totalförsvaret hos annan än Försvarsmakten omfattas av bestämmelserna i lagen. Det gäller dem som tjänstgör enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Liksom för övriga disciplinansvariga gäller bestämmelserna under den tid de är tjänstgöringsskyldiga. Tjänstgöringsskyldigheten regleras genom det avtal som skall tecknas med den frivillige enligt 2 § nämnda förordning. Eftersom frivilligorganisationerna är privaträttsliga subjekt skall ärendena om disciplinansvar i dessa fall prövas av Statens räddningsverk enligt 2 kap 1 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

10 §

Ändringarna består dels av att utgångsförbudet tas bort som disciplinär påföljd, dels av att vad som redan tidigare ansetts gälla, nämligen att varning är att betrakta som den lindrigaste påföljden samt att särskilt avseende skall fästas vid omständigheter som talar för att varning är en tillräcklig åtgärd, uttrycks direkt i lagtexten. Även om det generellt kan sägas att en extratjänst – som ju innefattar ett frihetsberövande – bör betraktas som en strängare påföljd än ett löneavdrag, är inte detta något som anges i lagen. Förseelsens karaktär kan t.ex. medföra att en extratjänst framstår som en pedagogiskt mer riktig än ett löneavdrag i vissa fall och det är alltså inte alltid förseelsens allvarlighet som styr valet av påföljd i de fall påföljden inte bedöms kunna stanna vid en varning.

15 §

Ändringen innebär att extratjänst kan kombineras med löneavdrag, om det krävs av hänsyn till ordningen inom den verksam-

het där disciplinförseelsen har begåtts. Tidigare kunde samma kombination beslutas vad avsåg utgångsförbud och löneavdrag. Nu liksom då bör möjligheterna att kombinera påföljder på detta sätt vara förbehållet svårare förseelser.

21 §

Som en följd av att utgångsförbudet tagits bort som disciplinär påföljd ändras kompanichefens eller motsvarande chefs rätt att pröva disciplinärenden enligt denna bestämmelse. Som ”kompensation” för bortfallet av möjligheten att meddela utgångsförbud ges kompanichefen eller motsvarande chef rätt att besluta om löneavdrag i högst tio dagar. Gränsen tio dagar är satt med en direkt tillämpning av den omräkningsregel mellan utgångsförbud och löneavdrag som tidigare återfanns i lagens 38 § där det angavs att en dags utgångsförbud motsvarade två dagars löneavdrag. En kompanichef eller motsvarande chef kunde tidigare besluta om utgångsförbud i högst fem dagar. Kompanichefen har alltså inte nu getts befogenhet att meddela strängare påföljder, men däremot erhållit större valmöjligheter. Alltjämt gäller att förseelsen skall ha erkänts och att förfarandet inte kan antas utgöra brott för att en kompanichef skall få göra prövningen.

24 §

Den disciplinansvarige ges genom ändringen en ovillkorlig rätt att på begäran få ett yttrande från auditör innan frågan om disciplinansvar avgörs. Detta gäller om gärningen kan prövas enligt bestämmelserna i 21 §. I andra fall är ett sådant yttrande, liksom tidigare, obligatoriskt. Att ”någon annan myndighet än Försvarmakten, en kommun eller ett landsting” utgått ur lagtexten har föranletts av redaktionella skäl och innebär inte någon ändring i sak i förhållande till tidigare lydelse. Den nya lydelsen täcker såväl handläggning vid Försvarmakten som hos någon annan som kan pröva disciplinärenden enligt lagen. Inom Försvarmakten kan det i vissa fall bli fråga om yttrande från auditör två gånger i samma ärende. Detta blir fallet när ett beslut enligt 21 § omprövas enligt 48 §. Av förvaltningslagens jävsregler följer att samma auditör inte skall yttra sig vid omprövningen.

29 §

Den disciplinansvariges rätt till yttrande från auditör enligt 24 § kombineras här med en skyldighet för handläggaren att erinra honom eller henne om denna rättighet.

34 §

Ändringen består av – förutom att ”utgångsförbud” tagits bort från texten – att det klarläggs att enda skälet till omedelbar verkställighet av en extratjänst mot den disciplinansvariges vilja är att detta behövs av hänsyn till ordningen inom verksamheten. En disciplinpåföljd skall över huvud taget inte beslutas av andra skäl än ordningsskäl. Som tidigare gäller enligt 3 kap 1 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. att ett beslut om extratjänst får verkställas omedelbart om den disciplinansvarige skriftligen begär det.

35 §

I första stycket har andra meningen utgått. Den avsåg verkställighet av utgångsförbud i vissa fall. Andra stycket är nytt och ger en yttersta begränsning av hur mycket som får tas av lönen vid varje utbetalningstillfälle från de totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning. Syftet är att skydda den generellt sett ekonomiskt svagaste gruppen av totalförsvarspliktiga från att en stor del av deras inkomst tas ifrån dem. Genom denna bestämmelse tillförsäkras de viss regelbunden ersättning trots löneavdrag. Av 3 kap 8 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret framgår generellt att löneavdrag får fördelas på flera avlöningstillfällen. Den bestämmelsen – som är fakultativ - gäller för alla disciplinansvariga, t.ex. även dem som fullgör repetitionsutbildning eller tjänstgör vid utlandsstyrkan. Den kan också tillämpas beträffande dem som fullgör grundutbildning om det finns skäl att dela upp löneavdraget på fler avlöningstillfällen än vad som gäller enligt denna paragraf.

36 §

Ändringen beror enbart på att utgångsförbudet tagits bort från de disciplinära påföljderna.

38 §

Ändringen innebär att den som efter överklagande får en extratjänst ändrad till löneavdrag, får räkna av den del av extratjänsten som är verkställd. Detta gällde tidigare för påföljden utgångsförbud. En uttrycklig bestämmelse om omräkning för verkställd extratjänst fanns emellertid inte tidigare. Omräkningsregeln som säger att två timmars extratjänst motsvarar en dags löneavdrag är en direkt stadsfästning av den praxis som gäller.

39 §

I paragrafens tidigare lydelse angavs att extratjänst bortföll i den del den inte verkställts innan den disciplinansvariges pågående tjänstgöringsskyldighet har upphört. Enligt den nya lydelsen får inte extratjänsten verkställas efter denna tidpunkt men väl omvandlas till löneavdrag med tillämpning av omräkningsregeln i 38 §. Skälen till ändringen är att det allmänt kan anses stötande om påföljder bortfaller utan verkställighet. Ett sådant förhållande kan också inverka menligt på disciplinen. (Angående verkställighet av löneavdrag, se 40 §)

40 §

Ändringen består i att första stycket – som uteslutande behandlar påföljden utgångsförbud – strukits.

52 §

Ändringen består i ett nytt andra stycke som anger att ärenden om disciplinansvar skall handläggas skyndsamt av domstol. Syftet är att slutliga beslut i disciplinärenden i den utsträckning det är möjligt skall meddelas under den disciplinansvariges tjänstgöring, vilket är en grundförutsättning för att de effekter som eftersträvas med ett disciplinärt system skall kunna uppnås.

54 §

Genom denna bestämmelse införs krav på prövningstillstånd för beslut i ärenden om disciplinansvar och ersättningskyldighet

enligt denna lag, för att ärendet skall tas upp av hovrätt. Vissa undantag från kravet anges dock. Undantagen gäller beslut avseende annat än själva sakfrågan.

62 §

Ändringen består i ett nytt andra stycke där undantag från kravet på prövningstillstånd enligt 54 § ges för ärenden om ersättningskyldighet i vissa fall. Undantagen gäller dels om yrkandet om ersättning är av en viss storlek (överstiger det sk prisbasbeloppet), dels om prövningstillstånd meddelats i ett ärende om disciplinansvar som handlagts i samband med ersättningsyrkandet.

Undantagen följer vad som gäller för brottmål där enskilda anspråk också prövas (se 49 kap 13 § andra stycket rättegångsbalken).

Övergångsbestämmelser

Huvudregeln är att lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. tillämpas i dess nya lydelse oavsett om disciplinförseelsen begåtts före eller efter ikraftträdandet. Detta är möjligt eftersom ändringarna inte innebär någon skärpning av påföljderna. Ett par undantag behövs dock för de fall då *beslut* tagits före ikraftträdandet men där verkställighet ännu ej skett. Det gäller:

1. *Beslut om utgångsförbud*. Eftersom utgångsförbudet utmönstrats ur påföljds katalogen skall det i den del det inte hunnit verkställas omräknas till löneavdrag. Borttagandet av utgångsförbudet innebär en lindring av påföljd för disciplinförseelser och bör också komma den tillgodo som begick förseelsen tidigare.
2. *Beslut om extratjänst*: Ändringen som innebär att beslutad extratjänst inte bortfaller utan skall omvandlas till löneavdrag om det inte kan verkställas (för att den disciplinansvarige avslutat sin tjänstgöring) innebär en viss skärpning av verkställighetsföreskrifterna. Denna skärpning bör inte drabba den som fick extratjänst under den tid sådan omvandling inte kunde ske.

När det gäller införandet av prövningstillstånd i hovrätt innebär övergångsbestämmelsen i p 3 att sådant inte krävs beträffande beslut som meddelats före ikraftträdandet.

20.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

3 kap 1–4 §§

Ändringarna består enbart av att de bestämmelser som rör verkställighet av utgångsförbud utmönstrats ur författningstexten.

5 kap 2 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter den myndighet som beslutar i ett disciplinärende i första instans skall lämna till tingsrätten vid ett överklagande. Ändringen består av ett tillägg som anger att även uppgift om när den disciplinansvariges pågående tjänstgöring beräknas upphöra skall bifogas överklagandet. Syftet med bestämmelsen är att domstolen – som enligt 52 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. skall handlägga dessa ärenden skyndsamt – skall få kunskap om vilken handläggningstid som måste iakttas om avgörandet skall kunna meddelas innan den disciplinansvarige slutar sin tjänstgöring.

20.9 Förslaget till lag om tjänsteplikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområdet och vilken åtgärd som är möjlig att vidta med stöd av lagen. Syftet är att vid extraordinära situationer få till stånd en bättre beredskap för att trygga personalförsörjningen när annars tillgängliga personalresurser är otillräckliga. Befogenheten att trygga personalförsörjningen vid sådana situationer knyts i lagen till begreppet störning i en viktig samhällsfunktion.

Lagen skall endast kunna tillämpas i fredstid. Det följer av bestämmelsen i andra meningen att lagen inte är tillämplig under höjd beredskap. Ett beslut om tjänsteplikt skall således inte längre gälla om regeringen beslutar om höjd beredskap. Rent praktiskt innebär detta om så beslutas att den som fullgör sådan tjänsteplikt i stället kommer att tjänstgöra med allmän tjänsteplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

2 §

I paragrafen definieras begreppet allvarlig störningar i viktiga samhällsfunktioner. Med allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner avses störningar i sådana funktioner som är avgörande för försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter och tjänster och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa (jfr 8 kap. 7 § 1 RF). Exempel på viktiga samhällsfunktioner när det gäller försörjningen av livsnödvändiga förnödenheter och tjänster är el-, vatten- och värmedistributionen. Hit räknas också hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

3 §

Det är regeringen som beslutar om tjänsteplikt. I paragrafen anges att ett sådant beslut får fattas endast om det är nödvändigt för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa. Det innebär att tjänsteplikten får användas först när de ordinarie åtgärderna inte är till-

räckligt effektiva för att undanröja en störning eller lindra dess verkningar bland befolkningen.

4 §

Bestämmelsen innebär att en noggrann analys måste göras innan beslut om särskild tjänsteplikt fattas (jfr 3 §). För att ett beslut om tjänsteplikt skall få fattas måste det finnas underlag som visar att tjänsteplikten kan antas ge en inte obetydlig förstärkning när det gäller att undanröja en störning eller lindra dess verkningar bland befolkningen.

5 §

Ett beslut om tjänsteplikt gäller tills vidare. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör. När störningen i samhällsfunktionen inte längre medför sådan allvarlig fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa som motiverat beslutet om tjänsteplikt, skall beslutet om tjänsteplikt inte längre gälla.

6 §

Bestämmelsen innebär att det vid en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion ges möjlighet att ålägga var och en mellan 18 och 65 år att fullgöra tjänsteplikt för att delta i åtgärder som kan behöva vidtas för att ett avbrott skall upphöra eller för att lindra dess verkningar på befolkningen. En motsvarande åldersgräns finns för tjänsteplikten enligt 44 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Den nu föreslagna tjänsteplikten skall användas för att i första hand säkerställa behovet av personal med särskild kompetens, exempelvis kvalificerade experter på tekniska infrastruktursystem och inom hälso- och sjukvården. Det uppställda kravet på kunskap i bestämmelsen är också ett uttryck för detta.

Den nu föreslagna tjänsteplikten tar som ovan nämnts sikte på åtgärder som kan behöva vidtas för att ett avbrott skall upphöra, men också för att lindra dess verkningar på befolkningen. Det innebär i praktiken att vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner att denna tjänsteplikt i princip alltid kan komma att tillämpas även på sådana situationer som per definition är räddningstjänstsituationer. Mot bakgrund härav föreskrivs i *andra*

stycket att den tjänsteplikt som föreskrivs i räddningstjänstlagen alltid skall ha företräde. Det innebär att den som fullgör tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen inte kan tas i anspråk med tjänsteplikt enligt den nu föreslagna lagen. Det innebär dessutom att den som fullgör tjänsteplikt kan tas i anspråk med tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen.

Däremot kan den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt i fredstid tas i anspråk med tjänsteplikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

7–8 §

I 7 § regleras hur tjänsteplikten fullgörs. Regleringen har utformats med den allmänna tjänsteplikten i lagen om totalförsvarsplikt som förebild. Tjänsteplikten skall i princip kunna användas för alla slag av arbetsuppgifter.

Tjänsteplikten enligt 8 § kan användas för att personalförstärka samhällsfunktioner som upprätthålls av såväl det offentliga som det enskilda. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som tjänsteplikten skall fullgöras, liksom vilka arbetsarbetstagare och uppdragstagare som skall omfattas av tjänsteplikten.

9–11 §§

Bestämmelsen i 9 § reglerar rätten till ersättning m.m. när tjänsteplikten fullgörs genom att den tjänstepliktige utför arbete som anvisats honom eller henne (7 § 3). För tjänsteplikt som fullgörs genom att den tjänstepliktige kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag eller tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner följer rätten till ersättningen anställnings- eller frivilligavtalet. För den som fullgör tjänsteplikt i andra fall skall ersättningen m.m. beräknas i enlighet med vad som föreskrivs i fråga om den som fullgör tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Bestämmelsen i 10 § reglerar rätten till vissa kostnadsersättningar för den som fullgör tjänsteplikt enligt avtal om frivillig tjänstgöring (7 § 2).

Av 11 § följer att ersättning enligt 9 och 10 §§ skall betalas av staten.

12 §

Bestämmelserna om rätt till ersättning för personskada i lagen (1977:265) om statlig personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. skall gälla för den som skadas vid fullgörande av tjänsteplikt enligt denna lag. Det innebär att samma regler kommer att gällas som för den som fullgör tjänsteplikt enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

13–15 §§

Paragraferna innehåller särskilda regler till skydd för anställning m.m. Anställningsskyddet motsvarar i huvudsak vad som gäller för den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

16–17 §§

I 16 § straffbelägges underlåtenheten att fullgöra ålagd tjänsteplikt. Ringa fall skall inte föranleda ansvar. Om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken skall inte dömas till ansvar enligt denna bestämmelse.

Genom bestämmelsen i 17 § ges möjlighet att hämta den som utan giltigt skäl uteblir från tjänstgöringen. Denna möjlighet motiveras av effektivitetsskäl.

18–19 §§

Genom bestämmelsen i 18 § begränsas möjligheten att överklaga ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt. Ett sådant beslut får överklagas endast om det har fattats av annan myndighet än regeringen. Beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

För att ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt skall kunna vara effektivt måste det kunna verkställas även om det har överklagats, dvs. samma skäl som angivits under 17 §.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Nicklas Attefjord

Min grundinställning är att det ligger ett demokratiskt värde i att medborgarna kvinnor och män efter förmåga på något sätt deltar i värdet av de människor som behöver hjälp och den miljö som hotas. Det finns inget demokratiskt i den militära tvångsrekrytering som kallas värnplik. Jag anser att värnplikten ska avskaffas och ersättas av en frivillig värdtjänst för både män och kvinnor. Denna värdtjänst skall inriktas främst på civila insatser.

Tvårt emot den utveckling av försvaret som Miljöpartiet förespråkar så föreslår utredningen en utvidgning av den tvångsrekrytering som idag sker av män till att även omfatta kvinnor.

Straffet för Totalvägrare

Eftersom min utgångspunkt är att värdtjänsten skall vara frivillig anser jag den som vägrar inte skall straffas. Miljöpartiet anser att det skall vara straffritt att totalvägra. Jag anser att rätten att slippa bära vapen och medverka i krigshandlingar ska garanteras i ett modernt, civiliserat samhälle.

Barnkonventionens åldersgränser och Svenska regler

Barnkonventionen är ratificerad av Sveriges riksdag, ändå lägger pliktutredningen förslag som strider mot konventionens artikel 1 och 38 genom att föreslå rekrytering i skolan samt rekrytering det år man fyller 18 och inte efter att man fyllt 18 år. Jag tycker att begreppet rekrytering tolkas för snävt av utredning. Jag anser att även mönstring och "värningsåtgärder" bör omfattas. Jag anser därför att ingen skall mönstra innan 18 års ålder, jag anser att det inte heller skall vara möjligt att bedriva mönstring och andra

värvningsåtgärder i skolan. Jag motsätter mig därför förslaget om en totalförsvarets dag i skolan samt mönstring i anslutning eller i skolans lokaler. Utredningen bygger förslaget om en totalförsvarets dag i skolan på tveksamma grunder. Anledningen till förslaget sågs vara att "höja" ungdomarnas medvetande om totalförsvaret och i synnerhet det militära försvaret. Miljöpartiet anser att detta strider mot andan i konventionen, då man kommer att använda sig av skolan och skolans lokaler för att rekrytera personal till försvaret. Skolan är arbetsplats för barn och ungdomar varav de flesta är under 18 år, vilket måste respekteras. Mönstringen kommer att ske det år man fyller 18 vilket strider mot barnkonventionens portalartikeln. "I denna konvention avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för landet."

Miljöpartiets motförslag är en barnkonventionens dag i riksdagen, för att öka förståelsen för barn och ungdomars rättigheter bland riksdagens ledamöter.

Kortare utbildning

Att i en tid av ökande våld i samhället införa en rättighet att få militär vapenutbildning är mycket tveksamt. Utredningens förslår att den som är "lämpliga" skall få denna möjlighet. Det innebär i praktiken att man låter alla som vill göra utbildningen. Det går inte att sålla bort olämpliga personer med ett allmänt krav på lämplighet. Man har redan i dag problem, när det gäller urvalet. Man klarar det hjälpligt genom urvalsregeln om bäst lämpad. Någon sådan regel föreslår inte utredningen här. Det gör i praktiken att alla som har fysiska och psykiska förutsättningar för att fullgöra värnpliktsutredning måste erbjudas denna utbildning. Konsekvensen av denna "rättighet" kan bli att samhället inte kan förhindra att kriminella och personer med extrema åsikter att få vapenutbildning, vilket inte är en utveckling som miljöpartiet de gröna kan ställa upp på. Istället borde man rikta in sig på att begränsa antalet vapen i samhället och människor med vapenkunskap. Att det sedan är resurs slöseri att utbilda en personer som det inte finns behov av inom ramen för totalförsvaret, i en tid då de militära hoten mot Sverige är näst intill obefintliga och det borde överföras mer resurser från militären till den civila sidan.

Utlandstjänst

Utredningen förslår även att pliktinkallade personer skall kunna delta i fredsfrämjande övningar och operationer utanför Sverige. På denna punkt föreslår utredningen i strid mot gängse praxis att man skall med hjälp av hot om fängelse kunna beordra värnpliktiga att t.ex. röja minor, för att uppfylla bilaterala avtal som Sverige har med andra länder. Miljöpartiet anser inte detta vara förenligt med rättsskyddet för den enskilde individen. Det är också orimligt att frivillig personal i utsatta situationer görs beroende av och skall sätta sin tillit till personal som är tvångskommanderad. Miljöpartiet anser att allt deltagande i övningar och operationer utomlands SKALL vara frivilligt.

Mönstring

Utredningen föreslår en förändrad mönstring. Utredningens förslag är att mönstringen skall bli enklare, och snabbare samt ha en mer decentraliserad organisation. Miljöpartiet anser att om man skall fortsätta att tvångsinkalla svenska medborgare till värtjänst så måste det vara ett grundläggande krav att individer inte blir uttagna till tjänster som de inte är lämpade för. Under de senaste åren har en rad incidenter med värnpliktiga lett till allvarliga personskador och i vissa fall till dödsfall. Ett rimligt krav är att samhället inte äventyrar de tvångsinkallades liv och hälsa. En förenklad mönstring kan äventyra denna trygghet för individen. Miljöpartiet är emot att förändra mönstringen till det sämre, istället borde mönstringen var mer ingående än den är i dag, samt frikopplad från försvaret, för att undvika olyckor i framtiden.

Miljöpartiet anser att en decentraliserade mönstring kommer att leda till en fördyring av verksamheten. Det finns mycket som tyder på att utredningens förslag kommer att leda till en fördyring, framför allt erfarenheterna från Danmark som har ett liknade system som det utredningen föreslår.

Förmåner

Miljöpartiet anser att utredningens förslag på detta område är bra och ställer oss bakom dem.

Reservation av ledamoten Henrik Landerholm

Allmänt

Pliktutredningens betänkande innehåller många och viktiga förändringar av dagens totalförsvarsplikt. Inte minst kompensationen för den relativt lilla andel av ungdomarna som gör plikttjänst måste förbättras. Vid sidan av kompensation för uppoffringen är utredningsförslag om åtgärder – främst avseende ekonomisk ersättning – i syfte att bidra till att öka motivationen att göra genomgå utbildning med plikt mycket betydelsefulla.

Utredningen har gjort ett gediget arbete med hänsyn till de direktiv – med delvis olika innebörd – som beslutats av regeringen i två omgångar. Direktiven har emellertid i flera avseenden varit begränsande. Det gäller bl.a. möjligheten att bearbeta frågorna kring totalförsvarets personalförsörjning i ett bredare perspektiv. Det samråd med den nyligen tillsatta utredningen om personalförsörjningen vad avser anställda har av tidsskäl inte varit möjlig att göra. Att behandla alla personalfrågor i ett sammanhang hade varit en stor fördel i utredningens arbete. Nu har inte personalförsörjningen – åtminstone inte i detta sammanhang – kunnat avvägas som en helhet.

Den gängse beskrivningen att Sverige har ett värnpliktsförsvaret är missvisande. I verkligheten har vårt försvar under lång tid kännetecknats av en kombination av människor med olika relationer till försvaret. Utmaningen för framtiden är att hitta bästa möjliga mix mellan yrkes- och reservofficerare, civilanställda, korttids- och kontraktsanställda soldater och sjömän, frivilliga och pliktpersonal. Vilken andel de olika kategorierna kommer att ha i framtidens försvar är oklart. I dagens krigsorganisation besätter pliktpersonalen mer än 90 % av befattningarna. Klart står emellertid att denna andel kommer att minska som följd av såväl den säkerhetspolitiska som militärtekniska utvecklingen. Hur plikt-systemet bör utvecklas i ett sådant perspektiv är en fråga som utredningen inte analyserat.

Utredningen har genom direktiven inte heller haft möjlighet ställa plikt mot en helt frivilligt rekryteringssystem. Utan i något avseende förorda en sådan nyordning anser jag att en grundläggande genomlysning av fördelar, nackdelar och realiserbarhet av olika system hade varit av värde – om inte annat som referensobjekt.

Vidare borde utredningen ha prövat även alternativa modeller för plikttjänstgöring. Till de alternativ som kunde värderats hör en

allmän, obligatorisk grundläggande korttidsutbildning för alla de som inte kan beredas plats vid längre, reguljära utbildningar. Ett annat alternativ som framförts i den offentliga debatten är en obligatorisk grundläggande soldat- och sjömansutbildning för alla vapenföra följd av en rekrytering som därefter bygger helt på frivillighet. Man kan också tänka sig varianter och kombinationer av ovan redovisade alternativ. I kapitel 10 redovisas förslag till vidare utredning av ny former för Försvarmaktens utbildningssystem. Det är mycket positivt att initiativ till en omprövning på detta sätt tas. Enligt min mening behövs en omprövning av formerna för såväl förbandsutbildning- som förbandsomsättning.

Könsneutral värn- och civilplikt

Förslaget om kvinnlig värnplikt som aktualiseras genom majoritetens ställningstagande är enligt min mening ett stickspår i debatten om framtidens försvar. Att försvaret behöver en större rekryteringsbas för sin verksamhet är givet. En bredare bas är nödvändig för att finna många lämpliga och motiverade unga människor. Men frågan om att utsträcka plikten till att även omfatta den kvinnliga delen av befolkningen i ett säkerhetspolitiskt läge det detta inte är nödvändigt för att trygga personalförsörjningen är en helt annan.

Det är enligt min mening inte rimligt att ålägga kvinnor denna skyldighet när antalet värnpliktiga i stort halveras. En nyligen publicerad opinionsmätning från DN/Temo visar att svenska folket uppenbarligen heller inte tycker det, då hela 73 % av svenska folket anser att kvinnlig värnplikt är fel väg att gå.

Det kanske bästa exemplet på bred kvinnlig kompetens i försvarmakten är USA, som bygger sin rekrytering helt på frivillig grund. Ett av världens tuffaste förband – den amerikanska marinkåren – har en avsevärt större andel kvinnor än det svenska försvaret.

Ett annat motiv mot att utsträcka plikten till den kvinnliga delen är befolkningen är de faktiska skillnader i såväl muskelstyrka som fysisk prestationsförmåga som föreligger mellan män och kvinnor. Ett exempel är att endast 10 % av det sannolikt i detta avseende mycket positiva urval av unga kvinnor som genomfört mönstring klarar de fysiska krav som måste uppfyllas för uttagning till en av försvarets vanligaste typbefattningen – nämligen den som skyttesoldat. Risken är att en mönstring av hela den kvinnliga årskullen skulle resultera i en mycket liten andel i

verkligheten uttagna. Detta beroende på just de ovan redovisade fysiska faktiska skillnaderna mellan könen. I ett sådant perspektiv skulle den utsträckta plikten till ett högt pris endast marginellt höja kvaliteten i personalförsörjningen.

Vad gäller majoritetens ställningstagande tillåter jag mig i övrigt att konstatera att detta grundar sig på principiella argument snarare än en grundläggande analys av sakförhållanden. De praktiska konsekvenserna och inte minst kostnaderna för en könsneutral uttagning och pliktjänstgöring återstår att utreda.

I utredningens betänkande växer bilden av ett pliktsystem där frivillighet, eget intresse och motivation successivt kommer allt spela en allt större roll. Till skillnad från gårdagens statiska uttagning av lämpliga ur en befintlig årskull leder detta resonemang till att en mer aktiv rekrytering måste påbörjas. Tvånget blir förhoppningsvis i framtiden den sista utvägen för att ta ut tillräckligt många och tillräckligt bra soldater och sjömän.

En aktiv rekrytering – i motsats till dagens passiva uttagning – ökar enligt min mening möjligheterna att locka kvinnor till försvaret. Det är inte frånvaro av plikt som hindrar att kvinnlig kompetens tillförs försvaret. Det är månghundraåriga föreställningar och traditioner som måste förändras. I en verksamhet där förbandsanda, sammanhållning och gemenskap utgör en stark – i stort sett manlig – identitet har kvinnor ofta svårt att hävda sig. Det saknas fortfarande både kvinnliga föredömen och förebilder. En aktiv rekrytering av kvinnor till försvaret – grundad på den enskildes motivation och frivillighet – måste gå hand i hand med genomgripande förändringar av såväl rekryteringsprocess, utbildning och förhållningssätt. Att ersätta bristande attraktionskraft och reella attitydförändringar med tvång löser inga problem.

Reservation av ledamoten Else-Marie Lindgren

Värnplikt för kvinnor

En utvidgning till att låta svenska kvinnor omfattas av en skyldighet att fullgöra värnplikt innebär att kvalitén inom totalförsvaret skulle öka. Jag anser dock att i ett läge där blott en minoritet av alla män i aktuella åldersklasser kommer att tas i anspråk med plikt saknas det anledning att införa en utvidgad plikt. Kvinnor bör således inte tvingas till att fullgöra värnplikt. Frågan om en utvidgad plikt behandlades även i det lagstiftningsärende som

föregick införandet av lagen om totalförsvarsplikt. De skäl som där anfördes mot en utvidgning av plikten är i huvudsak desamma som jag nu givit uttryck för (se prop. 1994/95:6 s. 117). Det skall dock för jämförelsen skull framhållas att det i dag är ännu färre män som kommer att tas i anspråk med plikt än vad man då räknade med.

För att tillgodose det årliga utbildningsbehovet för Försvarsmakten erfordras i dag blott 15 procent av en åldersklass unga män och kvinnor. Ändras inte de nuvarande kravprofilerna för befattningar i Försvarsmakten kommer endast ett fåtal av de omkring 60 000 kvinnor som årligen kallas till mönstring att komma i fråga för inskrivning för värnplikt. Detta är en omständighet som gör att jag inte bara ifrågasätter lämpligheten utan också lagligheten av att föreskriva värnplikt för kvinnor.

Avgörande för inskrivning för värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning är att de enskilde har de fysiska och psykiska förutsättningar som krävs för att fullgöra tjänstgöringen, dvs är lämplig. Därtill fordras att han eller hon är motiverad. Av nu angivna skäl bör inskrivningen i största utsträckning ske på frivillig grund. Görs tjänstgöringen attraktiv bör också personalbehovet kunna tillgodoses utan att man behöver tillgripa tvångsinskrivning.

Enligt de regler som gäller i dag har svenska kvinnor samma möjligheter som männen att delta i totalförsvaret. Genom lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning har kvinnor möjlighet att frivilligt genomgå antagningsprövning för inskrivning för värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning. En kvinna som skrivits in för värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning blir vid straffansvar skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning enligt samma bestämmelser som gäller för männen. Detta innebär att en kvinna, förutom att hon blir skyldig att fullgöra grundutbildning, också blir skyldig att fullgöra repetitionsutbildning och att tjänstgöra under höjd beredskap.

Intresset från kvinnornas sida för att genomgå frivillig pliktutbildning har emellertid allt sedan denna möjlighet öppnades varit lågt. En procent av de som skrivs in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar är kvinnor. Det är därför angeläget att försöka öka attraktionskraften i utbildningen. Detta kan bl.a. göras genom generella förbättringar av pliktpersonalens förmåner och av att utbildningen ges ett civilt meritvärde. Men det bör också övervägas om utbildningen redan från den första dagen skall ske med plikt. Min uppfattning är att

fler kvinnor skulle pröva en militär grundutbildning om det också gavs en möjlighet att avbryta densamma – i vart fall efter en viss tids utbildning. En sådan ordning tillämpas i övriga nordiska länder av det skälet att det är svårt för kvinnor att finna sig tillrätta i den mansdominerade värld som soldatlivet utgör. I Danmark och Norge gäller här en tremånadersgräns, i Finland 45 dagar. Enligt min mening bör en sådan möjlighet för kvinnor införas också i Sverige. Gränsen bör kunna sättas vid lång grundutbildning, dvs. en kvinna skall alltid ha rätt att avbryta utbildningen under de första 60 dagarnas utbildning. Först därefter skall samma regler gälla som för männen.

Ett ytterligare sätt att öka attraktionskraften är att få fler kvinnor att genomgå antagningsprövning (mönstring). Jag motsätter mig dock att låta kvinnor omfattas av en skyldighet att mönstra eftersom jag har tagit ställning mot kvinnlig värnplikt och krigstjänstgöring med plikt. Skyldigheten att mönstra enligt lagen om totalförsvarsplikt bygger i grunden på den i lagen föreskrivna skyldigheten att i fred fullgöra grundutbildning för värnplikt. Denna utbildningsskyldighet bygger i sin tur på den i samma lag föreskrivna skyldigheten att fullgöra krigstjänst. Den ena plikten vilar således på den andra, och ytterst av medborgarnas grundläggande rätt att kunna få skydd av samhället. Den rätten till skydd av samhället kan inte sträckas så långt att t.ex. alla kvinnor därmed skulle vara skyldiga att genomgå mönstring. Den beskrivning av rätten till skydd respektive plikten att tjänstgöra som det nuvarande pliktssystemet vilar på skall således även fortsättningsvis ligga till grund för det framtida pliktssystemet.

Däremot bör alla totalförsvarspliktiga svenska kvinnor det kalenderår de fyller 18 år underrättas om att de har möjlighet att få genomgå en motsvarande mönstring som männen. I samband med denna underrättelse bör också information lämnas inte bara om vad mönstringen innebär utan också om totalförsvaret och dess olika uppgifter. Enligt min bedömning torde det inte med utredningens övriga förslag om att öka attraktionskraften i plikt-tjänstgöringen vara någon svårighet att på frivillig väg fylla Försvarsmaktens behov av kvinnor i grundutbildningen.

Kortare frivillig militär grundutbildning

Utredningen föreslår att den som inte tas ut för värnplikt men är motiverad skall erbjudas en kortare militär grundutbildning hos Försvarsmakten, bl.a. för att tillgodose behovet av frivilliga inom

hemvärnsorganisationen. Ett argument har varit att skyldigheten att fullgöra värnplikt skall motsvaras av rätten att fullgöra värnplikt! Tjänstgöringen hos Försvarsmakten är tänkt att genomföras med plikt med efterföljande krigsplacering i Försvarsmakten. Jag anser detta är olämpligt av flera skäl. För det första ger denna grundutbildning inte den kompetens som efterfrågas av hemvärdet. Den förutsätter en fortsatt frivillig utbildning i hemvärdet. För det andra ger den inte heller den kompetens som efterfrågas av Försvarsmakten. Möjligheten att krigsplacera den som fullgjort utbildningen och inte väljer hemvärdet är således mycket begränsad. Enligt min mening är detta resursslöseri. Tillgängliga resurser skall satsas på dem som skall fullgöra grundutbildning med värnplikt för krigsplacering i Försvarsmakten. Efter fullgjord grundutbildning och krigsplacering i Försvarsmaktens insatsorganisation (4 år) alternativt de nationella skyddsstyrkorna (ytterligare 4 år) bör dessa aktivt erbjudas att gå in i hemvärdet. För hemvärdets del skulle detta kunna innebära en avsevärd kompetenshöjning jämfört med majoritetens förslag. Samtidigt tar detta inte heller resurser i anspråk på bekostnad av den ordinarie grundutbildningen för värnplikt. Problemet med majoritetens förslag – om det skall ses som en rättighet att få göra utbildningen – är att det inte går att i förväg bedöma antalet sökande till utbildningen och därmed de ekonomiska och andra resurser som kommer att erfordras. Om antalet sökande är stort torde därför en årlig maximering erfordras varvid överskottet förskjuts framåt i tiden, vilket i sin tur förändrar förutsättningarna för de sökande. Att använda uttryck som rättighet riskerar att ge upphov till förväntningar som sedan inte kan infrias. Detta skulle kunna få allvarliga följder för försvarsviljan.

Reservation av ledamöterna Runar Patriksson, Christer Skoog och Oswald Söderqvist

Påföljdsval och straffmätning för totalvägrare

Vi anser att samhällstjänst skall komma i fråga som påföljd i stället för fängelse vid s.k. totalvägran.

Särskilt yttrande av ledamoten Runar Patriksson

Arbetet i Pliktutredningen har för Folkpartiet Liberalerna varit inriktat på att pliktuttagning skall ske av den som är lämpligast oavsett kön och endast när behov av den uttagne verkligen föreligger. Inte en enda person för mycket (i onödan) får tas ut till plikttjänst. Den principen är viktig av såväl ekonomiska som personliga skäl. Samhällstjänst skall alltid kännas motiverad och meningsfull. Om vi har könsneutral månstringsplikt så ökar underlaget med i princip det dubbla. Detta ger ökad kvalitet, en *större grad av frivillighet* och därmed också bättre motivation.

Ett månstringsförfarande med en självdeklaration inlämnad med *god information om den månstrande* samt uppgifter om den månstrandandes vilja att göra plikttjänst *skulle förkorta månstrings-tiden. Frivilligheten är viktig för Folkpartiet Liberalerna och ska i första hand styra uttagningen.*

I nuvarande säkerhetspolitiska läge måste svensk förmåga att medverka i *internationella krishanteringsinsatser och fredsbevarande styrkor* stärkas kraftigt. Det kan röra sig om insatser beslutade inom ramen för EU:s gemensamma utrikespolitik eller av FN:s säkerhetsråd. Folkpartiet menar att den kapaciteten bör vara upp till tre gånger så stor som i dag. Insatserna ska kunna bestå av såväl arméförband som enheter ur flygvapnet och marinen. Insatsberedskap i denna storleksordning och med de tidskrav som kommer att gälla kräver enligt Folkpartiets mening ett system med kontraktssoldater liknande det som gäller i Danmark (konstapelsystemet). God insats i internationell verksamhet tror vi *ökar försvarets positiva folkförankring*. Den kraftiga tidsutdräkten under 1999 vid Sveriges medverkan i Kfor-styrkan i Kosovo får aldrig upprepas.

En konsekvens av att inte ta ut en enda man i onödan innebär att vi motsätter oss de föreslagna *tremånadernas korttidsutbildningarna*, som ingen kan förklara behovet av och som vi därför inte kan godta som relevanta för försvaret.

Frivilligorganisationernas utbildningar bör skötas av organisationerna själva och *medel bör därför beviljas till dessa utbildningar*. Ingen ska kunna tas ut med plikt till en frivilligorganisation, anser Folkpartiet Liberalerna.

Ett rätt avvägt intag av värnpliktiga – könsneutralt – ger ett försvar som blir *vassare och smalare*. De värnpliktiga som utbildas enligt Folkpartiet Liberalernas försvarspolitik har också att

hantera god (modern) materiel och ska utbildas för att kunna verka i hela landet.

Folkpartiet Liberalernas uppfattning är alltså att en pliktlagstiftning behövs som en yttersta garanti för att försvaret alltid ska kunna få tillgång till personal med bästa kompetens på alla områden som erfordras. Vår bedömning är emellertid att med de principer vi förordar kommer i praktiken knappast någon att behöva tas ut mot sin vilja.

Särskilt yttrande av ledamoten Karin Wegestål

Utbildningen

Jag anser att rågången mellan utbildning och annan tjänstgöring för den som är totalförsvarspiktig måste vara klar. Det får inte föreligga någon tvekan om var denna gräns går. Den ordning som gäller i dag uppfyller tveklöst detta krav. Jag har av det skälet kunnat godta att det skall kunna ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning för vänplikt att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för sådant internationellt samarbete som avses i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet såväl i Sverige som utomlands. Jag anser dock inte att det skall vara möjligt att med totalförsvarspikten tvinga värnpliktiga att delta i operativa verksamheter utomlands som t.ex. minröjning i Baltikum o.dyl. Det är primärt inte fråga om utbildning. Det är inte heller fråga om totalförsvarsverksamhet. Även om ett deltagande skulle kunna ha relevans för värnpliktsutbildningen är detta inte ett tillräckligt skäl. Allt sådant deltagande skall som hittills för den som är totalförsvarspiktig vara frivilligt. Detta är en rättssäkerhetsfråga.