Redo!

En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret

Betänkande av 2024 års utredning om den militära personalförsörjningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:86

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1333-0 (tryck)
ISBN 978-91-525-1334-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 4 januari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet. Uppdraget innefattade bland annat att analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet, analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta, analysera om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare, analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, samt föreslå nödvändiga författningsändringar för att förslagen ska kunna genomföras (dir. 2024:2). Som särskild utredare förordnades samma dag generalmajor Roland Ekenberg.

Som sakkunniga förordnades den 12 mars 2024 kanslirådet Josefin Claesson, Försvarsdepartementet, rättssakkunniga Anna Normann, Försvarsdepartementet, departementssekreteraren Cecilia Palme, Finansdepartementet, ämnesrådet Kalle Sevilä, Arbetsmarknadsdepartementet och departementssekreteraren Sigrid West, Finansdepartementet. Anna Normann entledigades den 22 november 2024 och ersattes samma dag av rättssakkunniga Julia Nordanskog, Försvarsdepartementet. Julia Nordanskog entledigades den 11 februari 2025 och ersattes samma dag av rättssakkunniga Karolina Placht, Försvarsdepartementet.

Som experter förordnades den 29 februari 2024 kommendör Jonas Hård af Segerstad, Försvarsmakten och överste Pernille Undén, Försvarsmakten. Som experter förordnades den 12 mars 2024 biträdande chefsjuristen/biträdande avdelningschefen Erik Lövrup Nordentjell,

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förhandlaren Albin Löwenberg, Arbetsgivarverket, chefsjuristen Johan Rådman, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, verksamhetsutvecklaren Aleksandar Stamenkovic, Försäkringskassan.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 februari 2024 försvarsjuristen Maria Norman Amanatidou, den 4 mars 2024 hovrättsassessorn Marika Wensmark och den 1 april 2025 generaldirektören Christina Malm. Utredningen har antagit namnet 2024 års utredning om den militära personalförsörjningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret* (SOU 2025:86). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juli 2025

Roland Ekenberg

Maria Norman Amanatidou
Marika Wensmark
Christina Malm

Innehåll

Förkortningar och uttryck **19**

Sammanfattning **21**

Summary **33**

1 Författningsförslag **45**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt 45

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. 49

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt 51

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:918) om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt 53

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga 54

2 Utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar ... **57**

2.1 Utredningens uppdrag 57

2.2 Avgränsningar m.m. 57

2.3 Utredningens arbete 58

2.4 Betänkandets disposition 59

3 Totalförsvarsplikten 61

3.1 Inledning 61

3.2 Allmänt om totalförsvarsplikt 61

3.3 Återaktiverad värnplikt – låga volymer 62

3.4 Repetitionsutbildning av värnpliktiga 63

3.5 Inställning till att göra grundutbildning med värnplikt 64

3.6 Totalförsvarsplikt – ett rättsligt ingripande instrument 65

4 Det militära försvarets personalförsörjning 67

4.1 Inledning 67

4.2 Målet för det militära försvaret 68

4.3 Övergripande krav på personalförsörjningen 68

4.4 Försvarsmaktens personal 69
4.4.1 Anställd personal 69
4.4.2 Frivillig personal 70
4.4.3 Totalförsvarspliktig personal 71

4.5 Bemanningen av krigsförbanden 72
4.5.1 Krav på tillgänglighet och beredskap 73
4.5.2 De stående förbanden 75
4.5.3 Mobiliseringsförbanden 75
4.5.4 Hemvärnsförbanden 76
4.5.5 Mobiliseringsreserv 76
4.5.6 Förbandsreserv 76
4.5.7 Personalreserv 77

5 Erfarenheter från Ukraina 79

5.1 Inledning 79

5.2 Personalläget innan Rysslands fullskaliga invasion 80

5.3 Ukrainas mobilisering och krigslagstiftning 81

5.4 Ny mobiliseringslagstiftning 2024 83

5.5 Fortsatta åtgärder 86

5.6 Utredningens slutsatser ... 88

6 Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser ... 91

6.1 Utredningens uppdrag ... 91

6.2 Värnpliktig personal tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation ... 91

6.3 Nyckelkompetenser och bristkompetenser ... 93
6.3.1 Om begreppen ... 93
6.3.2 Utredningens uppdrag omfattar endast nyckelkompetenser ... 94

6.4 Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser ... 94

6.5 Överväganden ... 95
6.5.1 Om underlaget ... 95
6.5.2 I möjligaste mån bör det vara Försvarsmaktens anställda personal som bidrar med nyckelkompetens ... 96
6.5.3 Försvarsmakten bör analysera sitt behov av nyckelkompetenser vidare ... 97
6.5.4 Åtgärder som utredningen bedömer att Försvarsmakten kan överväga att vidta med stöd av befintlig lagstiftning ... 99
6.5.5 Möjligheter i framtiden att tillgodose Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med nyckelkompetenser ... 104

7 Den militära grundutbildningens innehåll och längd ... 113

7.1 Utredningens uppdrag ... 113

7.2 Gällande rätt ... 114
7.2.1 Grundutbildningens längd ... 114
7.2.2 Grundutbildningens innehåll ... 115

7.3 Historik ... 119

7.4 Grundutbildningens utformning ... 119

7.5 Försvarsmaktens behov av att kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet ... 121
7.5.1 Värnplikten utgör grunden för det militära försvarets personalförsörjning ... 121
7.5.2 Försvarsmaktens senaste perspektivstudier ... 122
7.5.3 Försvarsmaktens behov i dag och framåt ... 123
7.6 Försvarsberedningens rapporter ... 125
7.7 ”Grå arbetskraft” ... 126
7.8 Särskilt om Nato ... 127
7.9 Överväganden ... 129

8 Beredskapstjänstgöringens omfattning ... 137

8.1 Utredningens uppdrag ... 137
8.2 Gällande rätt ... 137
8.3 Historik ... 141
8.4 Jämförelser med Norge och Finland ... 143
8.4.1 Norge ... 143
8.4.2 Finland ... 144
8.5 Det militära försvarets behov av utökad beredskapstjänstgöring ... 145
8.6 Överväganden och förslag ... 147

9 Kvarstående värnplikt vid höjd beredskap och förlängd värnplikt för officerare ... 155

9.1 Utredningens uppdrag ... 155
9.2 Gällande rätt ... 156
9.2.1 Värnplikt ... 156
9.2.2 Tjänstgöring med värnplikt vid höjd beredskap ... 157
9.3 Historik ... 158

9.4 Försvarsmaktens behov av värnpliktiga vid höjd beredskap 158

9.5 Överväganden och förslag 160
9.5.1 En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt för den som fullgör beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring vid höjd beredskap bör införas 160
9.5.2 En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare bör införas 165

10 Krigsplacering av värnpliktiga i personalreserven 171

10.1 Utredningens uppdrag 171

10.2 Gällande rätt 172

10.3 Historik 174

10.4 Tioårsgränsen för krigsplacering med civilplikt 175

10.5 Krigsplacering och förbandsomsättning 176
10.5.1 Krigsplacering av värnpliktig i krigsförband eller personalreserven 176
10.5.2 Försvarsmaktens förbandsomsättning under början av 2000-talet 177
10.5.3 Försvarsmaktens nuvarande förbandsomsättningssystem 178

10.6 Försvarsmaktens behov av en ökad personalreserv 179

10.7 Överväganden och förslag 181
10.7.1 Behovet att utöka Försvarsmaktens personalreserv kan inte tillgodoses med gällande regelverk 181
10.7.2 Krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv ska inte vara begränsad i tid 183

11 Villkoren för totalförsvarspliktiga 187

11.1 Utredningens uppdrag 187

11.2 Utgångspunkter för analysen 187
11.2.1 Folkförankring av det militära försvaret..... 187
11.2.2 Faktorer som påverkar värnpliktigas inställning till tjänstgöring med värnplikt 191
11.2.3 Värnpliktiga och förmånssystemet 192
11.2.4 Avgränsningar 195

11.3 Förmånerna till totalförsvarspliktiga..... 196
11.3.1 Reseförmåner 197
11.3.2 Fri förplägnad och fri inkvartering 199
11.3.3 Fri hälso- och sjukvård 200
11.3.4 Fri grupplivförsäkring och statlig riskgaranti..... 201
11.3.5 Begravningshjälp 202
11.3.6 Fri utrustning 202
11.3.7 Dagersättning och dagpenning..... 203
11.3.8 Utbildningspremie vid viss grundutbildning..... 206
11.3.9 Fria högskoleprov 206
11.3.10 Familjebidrag..... 206
11.3.11 Tandvård..... 211
11.3.12 Fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning. 211
11.3.13 Ekonomiskt stöd..... 212

11.4 Personalkategorier vars förmåner indirekt bestäms av bestämmelserna om förmåner till totalförsvarspliktiga 213
11.4.1 Förmånerna till totalförsvarspliktiga styr förmånerna till flera olika personalkategorier i Försvarsmakten..... 213
11.4.2 Officersaspiranter 213
11.4.3 Hemvärnssoldater..... 214
11.4.4 Frivilliga försvarsorganisationer..... 217

11.5 Olika aktörers synpunkter på förmånssystemet 221
11.5.1 Pliktrådet..... 221
11.5.2 Officersförbundets Studentråd..... 222
11.5.3 Rikshemvärnsrådet..... 223
11.5.4 Försäkringskassan 223
11.5.5 Försvarsmakten..... 223

11.6 Värnpliktigas inställning till tjänstgöring 224
11.6.1 Värnpliktigas inställning till grundutbildning med värnplikt 224
11.6.2 Värnpliktigas inställning till repetitionsutbildning 226

11.7 Förmånsberättigades ekonomiska situation 227
11.7.1 Totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning som är längre än 60 dagar 227
11.7.2 Totalförsvarspliktiga som tjänstgör i övrigt 233

11.8 FOI:s analys av dagersättningens storlek 237

11.9 Överväganden och förslag 238
11.9.1 Förmånssystemets uppbyggnad 238
11.9.2 Ersättningen under värnpliktigas tjänstgöring bör höjas 239
11.9.3 Dagersättningen bör höjas till 288 kr 243
11.9.4 En automatisk indexreglering av dagersättningen bör införas 245
11.9.5 Dagpenningen bör höjas 247
11.9.6 Reseförmånerna 252
11.9.7 Fri förplägnad – särskilt om förplägnadsersättningen 255
11.9.8 Övriga förmåner och utestående frågor 256
11.9.9 Utredningens förslag omfattar samtliga totalförsvarspliktiga och berör även vissa andra personalkategorier 257

12 Värnpliktigas medinflytande 259

12.1 Utredningens uppdrag 259

12.2 Gällande rätt 259

12.3 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning 261

12.4 Pliktrådets organisationsutredning 262

12.5 Överväganden 263
12.5.1 Nuvarande Pliktråd ska företräda endast värnpliktiga 263
12.5.2 Värnpliktsrådets administrativa anslutning 263

13 Reservofficerare 267

13.1 Utredningens uppdrag 267

13.2 Inledning 267
13.2.1 Bakgrund 267
13.2.2 Anställning som reservofficer 268
13.2.3 Nuvarande och planerade volymer 269

13.3 Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet 270
13.3.1 Viss historik kring reservofficerares anställning och tjänstgöringsskyldighet 270
13.3.2 Nuvarande bestämmelser om reservofficerares anställning och tjänstgöringsskyldighet 271
13.3.3 Nordisk utblick kring tjänstgöringsskyldighet ... 273
13.3.4 Försvarsmaktens behov av reservofficerare 275
13.3.5 Försvarsmaktens rapport ”Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden” 276
13.3.6 En jämförelse med tjänstgöringsskyldigheten för GSS/T 277
13.3.7 Överväganden 278

13.4 Rätt till tjänstledighet för reservofficerare 285
13.4.1 Gällande rätt 285
13.4.2 Rätt till tjänstledighet för annan tidvis tjänstgörande personal 287
13.4.3 Tidigare överväganden om reservofficerares rätt till tjänstledighet 290
13.4.4 Överväganden och förslag 290

13.5 Rätt till anstånd med studier och studieuppehåll 294
13.5.1 Inledning 294
13.5.2 Gällande rätt 295
13.5.3 Överväganden 296

13.6 3/8-regeln 297
13.6.1 Inledning 297
13.6.2 Om 3/8-regeln 298
13.6.3 Överväganden 300

13.7 Reservofficerares lön och annan ekonomisk kompensation 301
13.7.1 Inledning 301
13.7.2 Reservofficerares lön och premie 302
13.7.3 Löneutfyllnad 303
13.7.4 Nordisk utblick kring lön och löneuppfyllnad 304
13.7.5 Överväganden 305

14 Gruppbefäl, soldater och sjömän 309

14.1 Utredningens uppdrag 309

14.2 Närmare om anställningen 310
14.2.1 Införandet av tidsbegränsade anställningar för GSS 310
14.2.2 Tidsbegränsade anställningar enligt lagen om anställningsskydd och GSS-lagen 311
14.2.3 Omställning från GSS 312
14.2.4 Inriktningar gällande kontraktstider 313

14.3 Riksrevisionens granskning 316

14.4 Försvarsmaktens användning av GSS/K 317

14.5 Förtida kontraktsavslut för GSS/K 319
14.5.1 Det saknas tillförlitlig statistik om kontraktslängd och anställningstid 319
14.5.2 Andelen avgångar på egen begäran 320
14.5.3 Försvarsmaktens inställning till andelen frivilliga avgångar bland GSS/K 322
14.5.4 Anställningstider för GSS/K 324
14.5.5 GSS drivkrafter för att vara kvar i anställning 325

14.6 Personalförsörjning av GSS 327
14.6.1 Planerad personaltillväxt 327
14.6.2 Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 329

14.7 Tidsbegränsning av anställningen 330

14.8 Bestämmelser om förtjänst och skicklighet vid offentlig anställning 332

14.9 Överväganden 333
14.9.1 Utgångspunkter för analysen av personalförsörjningen av GSS/K 333
14.9.2 Den frivilliga personalomsättningen av GSS/K utgör inget hinder för Försvarsmakten 336
14.9.3 Faktorer som påverkar den frivilliga personalomsättningen 340
14.9.4 Tidsbegränsningen av anställningen som GSS bör inte ändras 345

14.10 Tjänstgöringsskyldighet för GSS/T 349
14.10.1 Inledning 349
14.10.2 Gällande rätt 350
14.10.3 Försvarsmaktens tolkning av GSS/T:s tjänstgöringsskyldighet och behov av regleringsändring 353
14.10.4 Överväganden 354

15 Försvarsmaktens civila arbetstagare 359

15.1 Utredningens uppdrag 359

15.2 Civil personal i Försvarsmakten 360

15.3 Försvarsmaktens behov av civila arbetstagare 361

15.4 Allmänna bestämmelser om krigsplacering, allmän tjänsteplikt och skydd för anställning m.m. 362
15.4.1 Krigsplacering med stöd av anställningsavtal 362
15.4.2 Fullgörande av allmän tjänsteplikt 365
15.4.3 Ianspråktagande av tidvis tjänstgörande personal med allmän tjänsteplikt 367
15.4.4 Skydd för anställning och ledighet vid fullgörande av allmän tjänsteplikt 368
15.4.5 Skydd för anställning och rätt till ledighet vid annan tjänstgöring inom totalförsvaret 370
15.4.6 Omfördelning av personal 371
15.4.7 Tidigare bestämmelser om kvardröjande tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m. 371

15.5 Försvarsmaktens möjlighet att ianspråkta annan tidvis tjänstgörande personal med allmän tjänsteplikt 373
15.5.1 Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater 373
15.5.2 Reservofficerare 376
15.5.3 Tillsynsmän 377

15.6 Tjänstgöring i Försvarsmakten med stöd av avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret 378
15.6.1 Fullgörande av allmän tjänsteplikt med stöd av avtal om frivillig tjänstgöring 378
15.6.2 Författningsreglerade avtal om frivillig tjänstgöring och ersättning 378
15.6.3 Skydd för anställning och rätt till tjänstledighet vid frivillig tjänstgöring 380

15.7 Tjänstgöring i Försvarsmakten med stöd av civilplikt 381

15.8 Offentlig anställning 382
15.8.1 Förtjänst och skicklighet 382
15.8.2 Bisyssla 383
15.8.3 Flera statliga anställningar 385

15.9 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning 386

15.10 Överväganden och förslag 390
15.10.1 Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en kvardröjande allmän tjänsteplikt för civil personal 390
15.10.2 En ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal bör införas 393
15.10.3 Ianspråktagande av tidvis tjänstgörande civil personal i höjd beredskap och personalkategorins tjänstgöring i grundberedskap 398

16 Civilpliktiga i Försvarsmakten 409

16.1 Utredningens uppdrag 409

16.2 Historik 410

16.3 Gällande rätt 411
16.3.1 Verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras 411
16.3.2 Utredning och inskrivning för civilplikt 412
16.3.3 Krigsplacering med civilplikt 414
16.3.4 Kombattantstatus för civilpliktiga i Försvarsmakten vid väpnad konflikt 415

16.4 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning 416

16.5 Försvarsmaktens behov av civilpliktiga 418

16.6 Överväganden och förslag 421
16.6.1 Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen kan delvis tillgodoses genom civilplikt 421
16.6.2 Civilplikten bör aktiveras för verksamheter i Försvarsmakten 423
16.6.3 Fler verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras 427

16.7 Säkerhetsprövning av civilpliktiga 434
16.7.1 Inledning 434
16.7.2 Gällande rätt 434
16.7.3 Andra överväganden om säkerhetsprövning 437
16.7.4 Överväganden 439

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 443

18 Konsekvensutredning 445

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen 445

18.2 Övergripande om utredningens förslag och konsekvenser av dessa 445
18.2.1 Förslagens konsekvenser i form av kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda 446
18.2.2 Verksamhetsmässiga och övriga relevanta konsekvenser av förslagen 449

18.2.3 Konsekvenser för enskilda individer och den personliga integriteten ... 452
18.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor ... 454

18.3 Konsekvenser av enskilda förslag ... 455
18.3.1 Beredskapstjänstgöringens omfattning ... 455
18.3.2 En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring vid höjd beredskap bör införas ... 457
18.3.3 En förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare bör införas ... 458
18.3.4 Krigsplacering av värnpliktiga i Försvarsmaktens personalreserv ... 460
18.3.5 Villkoren för totalförsvarspliktiga – höjd och indexerad dagersättning ... 461
18.3.6 Villkoren för totalförsvarspliktiga – höjd dagpenning ... 463
18.3.7 Villkoren för totalförsvarspliktiga – resekostnadsersättning ... 464
18.3.8 Nuvarande Pliktråd ska företräda endast värnpliktiga ... 464
18.3.9 Reservofficerare ... 465
18.3.10 En ny tidvis tjänstgörande civil personalkategori bör införas i Försvarsmakten ... 466
18.3.11 Civilpliktiga i Försvarsmakten ... 467

19 Författningskommentar ... 469

19.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ... 469

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. ... 474

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:2 477

Bilaga 2 Försvarsmaktens tabeller över olika personalgruppers tjänstgöringsskyldighet – innan höjd beredskap 497

Bilaga 3 Försvarsmaktens tabeller över olika personalgruppers tjänstgöringsskyldighet – vid höjd beredskap 499

Förkortningar och uttryck

CSN	Centrala studiestödsnämnden
FLF	Forward Land Forces
frivilligförordningen	förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
förfarandelagen	lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
förmånsförordningen	förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga
GSS	gruppbefäl, soldater och sjömän
GSS/K	gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör kontinuerligt
GSS-lagen	lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar
GSS/T	gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör tidvis
IKFN-förordningen	förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.
LOM	Lokala omställningsmedel
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
Plikt- och prövningsverket	Totalförsvarets plikt- och prövningsverk respektive i förekommande fall de äldre benämningarna Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet
RALS	Ramavtal om löner med mera för arbetstagare hos staten
RO 1	Tjänstgöring inom ramen för tillsvidareanställningen för en reservofficer
RO 2	Tjänstgöring inom ramen för en tillkommande tidsbegränsad anställning för en reservofficer
RO-avtalet	Avtal om anställningsvillkor för reservofficerare
ROU	Reservofficersutbildning
RSOU	Reservspecialistofficersutbildning
SCB	Statistiska centralbyrån
SFB	socialförsäkringsbalken (2010:110)
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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

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

Försvarsmaktens behov av värnpliktiga med nyckelkompetenser

Försvarsmaktens verksamhet, särskilt vid höjd beredskap, förutsätter tillgång till värnpliktiga med nyckelkompetenser av olika slag.

Utredningen rekommenderar Försvarsmakten att undersöka dels vad som utgör nyckelkompetenser i dess krigsorganisation, dels i vilken utsträckning befattningar i krigsorganisationen, som kräver nyckelkompetens, behöver bemannas med just värnpliktig personal.

Utredningen bedömer att det i möjligaste mån bör vara Försvarsmaktens anställda personal som bidrar med nyckelkompetenser.

Utredningen rekommenderar också att Försvarsmakten genomför en inventering av bemanningen av krigsorganisationen och inom ramen för denna analyserar om det råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetenser av något slag. Om Försvarsmakten gör bedömningen att det råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetens bör myndigheten i första hand vidta åtgärder med stöd av befintlig lagstiftning i syfte att avhjälpa sådana brister. Utredningen har beskrivit sådana åtgärder.

Om Försvarsmakten bedömer att det finns behov av ytterligare åtgärder som kräver författningsändringar bedömer utredningen att Försvarsmakten bör redovisa detta till regeringen på lämpligt sätt. Utredningen har beskrivit åtgärder som det i sådana fall kan finnas skäl att utreda närmare.

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

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

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

Regeringen bör ges ökad möjlighet att ianspråkta totalförsvarspliktiga för beredskapstjänstgöring

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

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

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

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

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

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

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

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

Krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv ska inte vara begränsad i tid

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

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

Villkoren för totalförsvarspliktiga bör förbättras

Det finns behov av att höja såväl dagersättningen som dagpenningen

De förmåner som totalförsvarspliktiga har rätt till regleras i ett flertal olika lagar och förordningar. Utredningen bedömer att förmånssystemets sammansättning är välavvägt och att de olika specifika förmånerna täcker samtliga relevanta ekonomiska aspekter under en värnpliktigs tjänstgöring. Förmånssystemets uppbyggnad bör kvarstå oförändrad.

Med hänsyn till att det endast är en liten andel av de totalförsvarspliktiga som tjänstgör med värnplikt bör de värnpliktigas ersättning vid tjänstgöring höjas. Därtill ser utredningen behov av att anpassa ersättningen till den allmänna prisutvecklingen. Dagersättning och

dagpenning som utgår enligt 2 kap. 1–2 §§ förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga bör därför höjas. Att låta dessa förmåner kvarstå oförändrade skulle enligt utredningen kunna inverka negativt på värnpliktigas inställning till tjänstgöringen vilket på längre sikt kan inverka negativt på personalförsörjningen.

Dagersättningen bör höjas till 288 kr och en författningsreglerad indexreglering bör införas i förmånsförordningen

Dagersättningen enligt 2 kap. 1 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga, som utgår till en totalförsvarspliktig under grundutbildning som är längre än 60 dagar, bör enligt utredningens förslag höjas från 146 kr till 288 kr per tjänstgöringsdag.

Samtidigt föreslår utredningen att en författningsreglerad indexreglering av dagersättning införs i syfte att säkra förmånens värdebeständighet. Dagersättningen bör knytas till prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6–7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110). Dagersättningen bör uppgå till 0,49 procent av prisbasbeloppet per tjänstgöringsdag.

Dagpenningen bör höjas från 90 till 100 procent av den totalförsvarspliktiges SGI

Utredningen föreslår att totalförsvarspliktiga ska ha rätt till dagpenning med ett belopp per dag som motsvarar hela den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken, delad med 365.

Dagpenningen ska dock alltid som lägst bestämmas till dubbla det belopp som dagersättningen uppgår till enligt den nya föreslagna 2 kap. 1 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Resekostnadsersättningen bör höjas till 250 öre per kilometer

Utredningen föreslår att resekostnadsersättningen i 3 kap. 10 § andra stycket förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga höjs från nuvarande 145 öre till 250 öre per kilometer. Den särskilda ersättningen som utgår för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa bör samtidigt höjas från 6 till 8 öre per kilometer.

Pliktrådets självständighet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och granska Pliktrådets självständighet i förhållande till Försvarsmakten och vid behov föreslå åtgärder och nödvändiga författningsförslag för att garantera att Pliktrådet kan utöva medinflytande på ett tillfredsställande sätt.

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

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

Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet och rätt till ledighet

En utökad tjänstgöringsskyldighet bör regleras i reservofficerarnas anställningsavtal

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

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

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

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

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

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

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

Personalomsättning och tidsbegränsad anställning för gruppbefäl, soldater och sjömän

Den frivilliga personalomsättningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K, utgör inget hinder för Försvarsmakten

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att kartlägga och analysera så kallade förtida kontraktsavslut för GSS/K. Det finns enligt utredningen skäl att frångå antagandet att en specifik kontraktstid eller anställningstid är dimensionerande för GSS-systemet. Analysen av vad som utgör hinder för Försvarsmakten i sin personalförsörjning bör i stället utgå från den frivilliga personalomsättningen för GSS/K. Bedömningen av vilken frivillig personalomsättning bland GSS/K som utgör hinder för Försvarsmakten bör utgå från Försvarsmaktens

möjlighet att bemanna grund- och krigsorganisationen i sin helhet. Bedömningen av om andelen avgångar på egen begäran utgör hinder för Försvarsmakten ska även ta hänsyn till personalflödena från personalkategorin till andra delar i organisationen.

Utredningen anser att den frivilliga personalomsättningen av GSS/K framstår som rimlig och att flödena från personalkategorin GSS/K är välfungerande.

Att Försvarsmakten bedriver en utvecklande och ändamålsenlig verksamhet framstår för utredningen som det främsta skälet för GSS/K att stanna kvar i sin anställning. Försvarsmakten kan i egenskap av arbetsgivare vidta åtgärder för att tillse att de villkor som myndigheten erbjuder GSS/K är tillräckligt konkurrenskraftiga. Tydliga karriärvägar för GSS/K inom Försvarsmakten ökar attraktiviteten för anställning som GSS/K men medför inte längre genomsnittliga anställningstider inom personalkategorin.

Tidsbegränsningen av anställningen som gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS, bör inte ändras

Förutsättningarna för det militära försvaret har förändrats sedan införandet av personalkategorin GSS. Den huvudsakliga uppgiften för GSS är dock att vara beredd att verka i stridande och andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Ett sådant arbete bör enligt utredningen fullgöras under en begränsad tid. De skäl för tidsbegränsad anställning som vid införandet av personalkategorin GSS angavs i syfte att värna den anställde gör sig fortfarande gällande. Utredningen gör därför bedömningen att det inte finns skäl att ändra regleringen om tidsbegränsningen av anställningen.

Försvarsmaktens behov av att kunna erbjuda tillsvidareanställningar för militär personal med viss kompetens bör i stället kunna tillgodoses genom införandet av nya sådana personalkategorier. Detta bör föregås av en inventering av Försvarsmaktens behov av militär kompetens och en analys av arbetsuppgifter som är lämpliga i en tillsvidareanställning.

För det fall Försvarsmakten efter en sådan analys bedömer att det finns skäl att införa nya militära personalkategorier kan särskild reglering om detta behöva införas i förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal.

Försvarsmakten bör införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal

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

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

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

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

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

Civilplikt bör kunna fullgöras i Försvarsmaktens verksamheter

Utredningen gör bedömningen att Försvarsmakten har behov av att med stöd av civilplikten behålla civil personal i krigsorganisationen efter att dessa har avslutat sin anställning i Försvarsmakten. Det bör införas en möjlighet att kunna skriva in tidigare anställd civil personal för civilplikt efter annan utredning än mönstring och krigsplacera dessa individer i Försvarsmaktens krigsorganisation. Utredningen ser i dagsläget inte något behov av att mönstring ska inledas för inskrivning av civilpliktiga för fullgörande av civilplikt i Försvarsmaktens verksamheter.

Utredningen föreslår därför att regeringen beslutar att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra civilplikt i Försvarsmaktens verksamheter. Utredningen föreslår att den nu gällande lydelsen av 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, som inskränker området för civilplikt, ska ändras så att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Det innebär att totalförsvarspliktiga kan skrivas in med civilplikt för fullgörande av grundutbildning som är kortare än 60 dagar och för repetitionsutbildning i Försvarsmaktens krigsorganisation. Dessa totalförsvarspliktiga kan även krigsplaceras med civilplikt i befattningar i de verksamheter i Försvarsmakten som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt.

Utredningen bedömer därutöver att civilplikt bör kunna fullgöras i fler verksamheter i Försvarsmakten än de som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Listan bör därför utökas med följande verksamheter; it- och kommunikationsteknisk tjänst, cybersäkerhet samt övrig logistik.

Försvarsmakten bör vidare undersöka i vilken utsträckning verksamheterna underrättelse- och säkerhetstjänst, skydd och bevakning samt fortifikation/infrastruktur behöver bemannas med civilpliktig personal.

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

Konsekvenser av utredningens förslag

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

Förslagen som rör förbättrade förmåner för värnpliktiga och övriga totalförsvarspliktiga väntas dock få ekonomiska konsekvenser redan vid ikraftträdandet då kostnaderna för nuvarande volymer av grundutbildning och repetitionsutbildning kommer att öka. Förslaget om att höja dagersättningen för totalförsvarspliktiga från 146 kr till 288 kr per tjänstgöringsdag medför ökade offentliga utgifter. Statens utgifter väntas öka med 670 miljoner kr år 2026, baserat på den planerade volymen av cirka 8 000 personer i grundutbildning. År 2032–2035, då 12 000 värnpliktiga per år planeras genomgå grundutbildning, skulle utgifterna stiga med cirka en miljard kr. Även förslaget om en författningsreglerad indexuppräkning bedöms medföra ökade offentliga utgifter. Förslaget om att höja dagpenningen uppskattas leda till ytterligare utgiftsökningar på 1–3 miljoner kr per år med nuvarande utbildningsvolymer. En förändring av dagpenningen påverkar hemvärnssoldater och frivilliga på samma sätt som totalförsvarspliktiga. Enligt utredningens beräkningar uppskattas dessa förändringar innebära en ökad kostnad med omkring 19 miljoner per år med den nuvarande omfattningen av tjänstgöring.

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Summary

The Inquiry's remit

The security situation in Sweden's neighbourhood has gradually deteriorated in recent years, and when Russia – in violation of international law – launched its full-scale invasion of Ukraine on 24 February 2022, it fundamentally upended the security situation. Sweden joined NATO on 7 March 2024 and defence appropriations increased significantly. The sharply deteriorating security situation makes it necessary to review conditions to increase access to personnel and bolster military defence endurance.

Against this backdrop, the Inquiry has been tasked with analysing and proposing how to improve the military defence's access to personnel, with the aim of strengthening its endurance. The Inquiry's remit has covered a total of 14 issues related to various categories of personnel in the Swedish Armed Forces. The Inquiry has focused on measures that can be applied at speed to current personnel supply systems rather than on long-term system changes. The Inquiry's conclusions are summarised below.

The Swedish Armed Forces' demand for conscripts with key skills

The Swedish Armed Forces' activities, especially during a heightened state of alert, require access to conscripts with key skills of various kinds.

The Inquiry recommends that the Swedish Armed Forces investigate both what constitutes key skills in its war organisation and to what extent its positions that require key skills need staffing by conscripted personnel in particular. The Inquiry considers that, as

far as possible, it should be the Swedish Armed Forces' employed personnel who contribute key skills.

The Inquiry also recommends that the Swedish Armed Forces carry out a staffing inventory related to the war organisation and, within that framework, analyse whether there is a shortage of conscripted personnel with key skills of any kind. Should the Swedish Armed Forces find that there is a shortage of conscripted personnel with key skills, then it should take necessary measures – based on existing legislation – to remedy such shortages. The Inquiry has outlined such measures.

If the Swedish Armed Forces finds that there is a need for further measures that require legislative amendments, the Inquiry considers that the Swedish Armed Forces should report these findings to the Government in the appropriate manner. The Inquiry has outlined measures that may warrant further investigation in such cases.

The Swedish Armed Forces' ability to use conscripts in basic readiness training and other activities

The Inquiry finds that the current provisions for the content and duration of basic military training allow the Swedish Armed Forces to adapt this training for conscripts according to the Armed Forces' requirements to call up conscripts undergoing basic training for assignments that aim to maintain Sweden's defence readiness.

According to the Inquiry's assessment, the Swedish Armed Forces has freedom of action to extend basic military training for certain positions by adding on a concluding period of military service in readiness situations. This applies as long as the Swedish Armed Forces stays within the legislative provisions concerning the content and duration of basic military training. In view of the needs cited by the Swedish Armed Forces, the Inquiry finds no reason to change those provisions.

The Government should have greater ability to call up total defence conscripts for general readiness service

The military defence's need for personnel to maintain Sweden's defence readiness and be capable of adapting it for extended periods during times of basic readiness requires expanding the ability to call up conscripts for service. The expansion of this readiness service should include every total defence conscript.

The Inquiry therefore proposes that military readiness service for each total defence conscript should amount to a maximum of 180 days on each occasion. Call-ups for military readiness service should be distributed among total defence conscripts to avoid the same person being called up for service on several occasions.

A remaining obligation to complete military service should be introduced for those who have been called up for service during a heightened state of alert

The remit for this segment has been limited to situations of a heightened state of alert. Thus, it has not been part of the remit to consider a general increase of the upper age limit for military service.

The Inquiry proposes that during a heightened state of alert, the obligation to complete military service remains as long as necessary for the person who has been called up for standby service or wartime service before the end of the calendar year in which they turn 47 years of age.

An extended obligation to complete national military service should be introduced for previously employed professional officers and reserve officers

The Inquiry makes the assessment that there is a need to introduce an extended national military service for previously employed officers. In contrast to the proposal for a remaining national military service in the event of a heightened state of alert, the Inquiry finds that the Swedish Armed Forces' need for officers justifies an extended military service duration that should apply, regardless of the state of alert, to

those who were previously employed as professional officers or reserve officers.

The Inquiry proposes that for anyone who has previously been employed as a professional officer or reserve officer in the Swedish Armed Forces for at least one year, national military service should apply until the end of the calendar year in which they reach the age of 70.

Wartime posting in the Swedish Armed Forces' reserves should not have a time limit

Conscripts who have completed basic training or other military training or service should be deployed in a military unit or in the Swedish Armed Forces' reserve force. As a general rule, deployment duty remains for a maximum of ten years after the total defence conscript's most recent military service.

Following an analysis of the reasons to introduce a ten-year period, the Inquiry proposes that military deployment in the Swedish Armed Forces' reserve force should no longer have a time limit. A conscript who has not served for ten years should therefore be placed in the Swedish Armed Forces' reserve force as part of the reserve conscript force. Changing a conscript's military deployment from the reserve conscript force to a war unit posting is possible if the conscript undergoes refresher training in conjunction with this.

Conditions for total defence conscripts should be improved

There is a need to increase both daily allowance and daily compensation levels

The benefits total defence conscripts have a right to are regulated in a number of different acts and ordinances. The Inquiry finds that the benefits system is well considered and that the various specific benefits cover all relevant financial aspects during a conscript's service. The benefits system structure should remain unchanged.

Considering that only a small proportion of total defence conscripts complete national military service, their allowance level should

be raised. In addition, the Inquiry sees a need to adapt allowance levels in line with changes to the general cost of living. Total defence conscripts' daily allowance and compensation levels, paid in accordance with Chapter 2, Section 1–2 of Ordinance (1995:239), should therefore be raised. According to the Inquiry, leaving these benefits unchanged could negatively impact conscripts' attitudes to service, which could impact the supply of personnel negatively in the long term.

Daily allowance should be raised to SEK 288 and an index of duties regulated by law should be introduced in the Ordinance concerning benefits

The daily allowance under Chapter 2, Article 1 of the Ordinance concerning total defence conscripts, which is paid out to a conscript during basic training that exceeds 60 days should, in accordance with the Inquiry's proposal, be raised from SEK 146 to SEK 288 per day of service.

Concurrently, the Inquiry proposes a statutorily regulated index of daily allowance amounts to be introduced with the aim of securing the benefits' stability of value. Daily allowance should be linked to the price base amount under Chapter 2, Article 6–7 of the Social Insurance Code (2010:110). Daily allowance should amount to 0.49 per cent of the price base amount per day of service.

Daily compensation should be raised from 90 to 100 per cent of a total defence conscript's sickness benefit

The Inquiry proposes that total defence conscripts should be entitled to a daily compensation corresponding to their total sickness benefit qualifying income – in accordance with Chapter 25 and 26 of the Social Insurance Code – divided by 365.

However, daily compensation should always be set at a minimum of twice the amount of the daily allowance according to the new proposals in Chapter 2, Section 1 of the Ordinance on benefits for total defence conscripts.

Reimbursement for travel expenses should be increased to SEK 2.5 per kilometre

The Inquiry proposes that the reimbursement of travel expenses under Chapter 3, Section 10 of the Ordinance on benefits for total defence conscripts be raised from SEK 1.45 to SEK 2.5 per kilometre. The special compensation paid to each total defence conscript travelling as a fellow passenger who is entitled to free travel, should also be raised from SEK 0.06 to SEK 0.08 per kilometre.

Independence of the Conscription Council

The Inquiry was tasked with analysing and investigating the Conscription Council's independence in relation to the Swedish Armed Forces and, if necessary, proposing measures and necessary legislation to ensure that the Council can exert its influence in a satisfactory manner.

The Conscription Council represents total defence conscripts that undergo a longer basic military training than 60 days under the Total Defence Act (1994:1809). The Inquiry proposes that the Conscription Council should only represent total defence conscripts that undergo basic military training for conscription and that it should be renamed as the Swedish Conscripts Council.

The proposed Swedish Conscripts Council should be administratively affiliated to the Swedish Armed Forces. Its activities should be financed through appropriation directions to the Swedish Armed Forces.

Reserve officers' duty to serve and entitlement to leave

An expanded duty to serve should be regulated in reserve officer employment contracts

The Inquiry was tasked with analysing the need to expand reserve officers' duty to serve during periods of basic readiness. The Inquiry finds that there is such a need. Reserve officers' duty to serve should also include periods of service necessary for them to develop and

maintain their skills. As it concerns service that is based on employment, it should be regulated in reserve officer employment contracts.

According to the Inquiry, if the Swedish Armed Forces sees a demand to further change the duty to serve, it should be free – in its capacity as an employer – to adapt this duty regulated in a reserve officer employment contract based on operational needs.

An explicit entitlement to leave from civilian employment should be introduced for reserve officers, and other personnel categories

The Inquiry finds that there is uncertainty concerning the meaning of a reserve officer's protection of their civilian employment under Chapter 9 of the Total Defence Service Act (1994:1809) and in the Act on the protection of employment within the total defence service (1994:2076). According to the Inquiry, these circumstances may have a negative impact on the Swedish Armed Forces' ability to satisfy the demand for reserve officers.

This is why explicitly stated entitlement to leave from civilian employment should be introduced for service as a reserve officer. This new provision should also cover all types of service that are specified in the Employment Protection Act for certain service within the total defence.

Chapter 9, Section 4 of the Total Defence Service Act should explicitly state that those who complete military service, civilian service or their general compulsory service with an entity other than their civilian employer.

The Swedish Council for Higher Education should be tasked with investigating whether there is a need to specify service as a reserve officer and studies to become a reserve officer as further examples of special grounds in Sections 1 and 4 of the Swedish Council for Higher Education's regulations on forbearance and deferment of studies (UHRFS 2013:3).

Personnel turnover and fixed-term employment for the squad leader, soldier and sailor personnel category

The voluntary personnel turnover of squad leaders, soldiers and sailors in continuous service is not an obstacle for the Swedish Armed Forces

The Inquiry has also been tasked with surveying and analysing early contract terminations for squad leaders, soldiers and sailors. According to the Inquiry, there are reasons to depart from the assumption that a specific contract or employment period is dimensioned for the squad leader, soldier and sailor personnel category. The analysis of what constitutes an obstacle to the personnel supply of the Swedish Armed Forces should instead be based on the voluntary turnover of squad leaders, soldiers and sailors. Assessing which voluntary personnel turnover constitutes an obstacle to the Swedish Armed Forces should be based on the Armed Forces' capacity to staff the basic defence and war organisation as a whole. The assessment of whether the proportion of voluntary resignations constitutes an obstacle for the Swedish Armed Forces must also take into account the staffing turnover from this personnel category to other parts of the organisation.

The Inquiry finds that the voluntary turnover of squad leaders, soldiers and sailors appears to be within reason and that staffing flows from this category of personnel are well-functioning.

The fact that the Swedish Armed Forces runs a stimulating and goal-oriented operation stands out to the Inquiry as the main reason for squad leaders, soldiers and sailors to remain in their employment. As an employer, the Swedish Armed Forces can take appropriate measures to ensure that it offers sufficiently competitive working conditions to squad leaders, soldiers and sailors. Clear career paths for squad leaders, soldiers and sailors in the Swedish Armed Forces increase the attractiveness of those positions but do not entail longer periods of employment within this personnel category.

Employment time limit should not be changed

Requirements and conditions for military defence have changed since the squad leader, soldier and sailor category of personnel was introduced. Their main task is to be prepared for combat and other physically and mentally demanding situations. According to the Inquiry, such work should only be carried out for a limited period of time. The reasoning behind fixed-term employment contracts, which was given when the squad leader, soldier and sailor category of personnel was first introduced, was to protect the employee and continues to be valid. The Inquiry therefore finds that there is no reason to change regulations on a time limit for employment.

The Swedish Armed Forces' need to be able to offer permanent employment contracts for military personnel with certain skillsets should instead be met by introducing new such personnel categories. This should be preceded by an inventory of the Swedish Armed Forces' need for military expertise and an analysis of functions that are suitable for permanent positions.

In the event that the Swedish Armed Forces, following such an analysis, deems it necessary to introduce new military categories of personnel, special regulations for this may need to be introduced in the Ordinance on Swedish Armed Forces personnel (1996:927).

The Swedish Armed Forces should introduce a new category of personnel for civilian personnel on temporary service duty

The Swedish Armed Forces' need for civilian personnel should, according to the Inquiry's assessment, be met in other ways than by introducing a continued general compulsory service for previously employed civilian personnel.

The Swedish Armed Forces' need for civilian expertise is grounds for introducing a new category of civilian personnel who will serve at times of heightened alert and periodically during basic readiness. Introducing a new category of periodically serving civilian personnel does not require legislative changes, as per the Inquiry's assessment. Thus, the Inquiry finds that the Swedish Armed Forces has the prerequisites under existing labour legislation to sign permanent employ-

ment contracts with civilian personnel, which entail part-time military service with a predetermined employment rate. However, legislative amendments would be required for civilian personnel in temporary service to be entitled to leave from their civilian employment for certain service in the Swedish Armed Forces.

If the employment contract states that the employee is obliged to work during heightened states of alert, the employee can be called up to complete their compulsory military service by remaining in employment. Such an employment contract enables long-term wartime posting on the basis of the contract. If the employee is called up on the basis of general compulsory service for the remainder of their employment at the Swedish Armed Forces, the employee's main civilian employment will be protected as per current legislation and they will be entitled to take leave for service in the Swedish Armed Forces.

The Inquiry considers that civilian personnel periodically employed by the Swedish Armed Forces in such positions of service for basic readiness should have protection and be entitled to take leave from their main employment to serve. The Inquiry proposes that this protection and entitlement to leave should be specified in the Employment Protection Act for certain service within the total defence, and in Chapter 9 of the Total Defence Act.

The Inquiry also proposes that an individual who is periodically employed in the Swedish Armed Forces should be able to hold another government position at the same time.

It should be possible to complete compulsory civil defence service in the Swedish Armed Forces' activities

The Inquiry finds that the Swedish Armed Forces has a need – with the support of compulsory civil defence service – to keep civilian personnel in the war organisation after they have concluded their employment in the Swedish Armed Forces. It should be possible to enlist previously employed civilian personnel for compulsory civil defence service following another investigation other than enrolment, and to deploy these individuals in the Swedish Armed Forces' war organisation. At present, the Inquiry does not find there to be any need for official military enrolment of civil defence conscripts in

order to fulfil mandatory civilian service in the Swedish Armed Forces' operations.

The Inquiry therefore proposes that the Government decide that total defence conscripts be obliged to complete compulsory civil defence service in the Swedish Armed Forces' operations. The Inquiry proposes that the current wording under Chapter 2, Section 1 of the ordinance on total defence service, which restricts the area of mandatory civil defence service, should be amended so that civil defence service may be completed in the activity areas listed under B in the annex to the ordinance on total defence service. This would enable enrolment of total defence conscripts in compulsory civil defence service to complete basic military training that is shorter than 60 days and for refresher training in the Swedish Armed Forces' war organisation. It would also be possible to deploy these total defence conscripts in positions with civil defence service duties in the Swedish Armed Forces' activities listed under B in the annex to the ordinance on total defence service.

Moreover, the Inquiry finds that it should be possible to complete compulsory civil defence service in more Swedish Armed Forces' operational areas than those listed under B in the annex to the ordinance on total defence service. The list should therefore be expanded with the following operational areas: IT and communications technology services, cybersecurity and all other logistics.

The Swedish Armed Forces should further examine the extent to which intelligence and security service activities, protection, monitoring and fortification/infrastructure need to be staffed by civil defence service personnel.

The Inquiry considers that the Swedish Armed Forces should, under the Protective Security Act, be responsible for carrying out security vetting of total defence conscripts who perform civil defence service duties in the Swedish Armed Forces' activities. However, the question of how this should be regulated should be investigated further.

Consequences of the Inquiry's proposals

Several of the Inquiry's proposals will have almost no impact on basic readiness and will only be relevant if and when the Government decides on general readiness service, service during heightened

states of alert or general compulsory service. The extent of the consequences also depends on how great the need for military personnel is in such a situation, and therefore how many individuals will need to be allocated within the military defence.

However, proposals concerning improved benefits for military service conscripts and other total defence conscripts are expected to incur economic consequences already at the time of entry into force. This is because the costs of current personnel volumes undergoing basic military training and refresher training will increase. The proposal to increase the daily allowance for total defence conscripts from SEK 146 to SEK 288 per day of service entails an increase in public expenditure. State expenditure is expected to increase by SEK 670 million in 2026, based on planned volumes of around 8 000 personnel in basic military training. For the years 2032–2035, when 12 000 conscripts are expected to undergo basic military training, spending would increase by around SEK 1 billion. The Inquiry finds that the proposal for an indexation regulated by legislation would entail increased public expenditure. It is estimated that the proposal to raise daily allowance levels would lead to further expenditure increases of SEK 1–3 million per year at current recruitment volumes. A change in the daily allowance would impact Home Guard Soldiers and volunteers in the same way as total defence conscripts. According to the Inquiry's calculations, these changes would entail an estimated cost increase of around SEK 19 million per year for the current scope of service.

Total defence conscription constitutes a serious interference in a person's freedom and also in their personal relationships. To the extent that more total defence conscripts may complete service with the support of the Inquiry's proposals, these conscripts will experience an invasion of their personal privacy. The Inquiry considers this an inevitable consequence in the context of any deployment supported by the total defence duty.

Entry into force and transitional provisions

The Inquiry proposes that these legislative amendments enter into force on 1 July 2026. The Inquiry's assessment is that there is no need for any special transitional provisions.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 12 §, 4 kap. 8 § och 9 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

5 §[1]

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

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

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

[1] Senaste lydelse 2010:447.

5 a §

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

3 kap.

12 §[2]

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

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

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

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

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

[2] Senaste lydelse 2010:447.

4 kap.

8 §

Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *skall* fullgöra beredskapstjänstgöring.	Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *ska* fullgöra beredskapstjänstgöring.
Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *omfatta högst* 180 dagar *fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.*	Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *uppgå till* 180 dagar *vid varje tillfälle.*
	Beredskapstjänstgöringen ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samme totalförsvarspliktig kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

9 kap.

4 §

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

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

veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.[1]

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör	
1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,	
2. som reservofficer,	
3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,	
4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,	
5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats, *eller*	5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats,
6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt.	6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt, *eller*
	7. i Försvarsmakten som tidvis tjänstgörande civil personal.
	Arbetstagare har därmed rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring enligt första stycket 1–7.

[1] Senaste lydelse 2010:460.

2 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

dels att 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att punkt B i bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §[1]	
Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning. *Under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten dock enbart fullgöras inom följande verksamheter:* *– räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, och* *– drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet*	Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning.

Att värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten framgår av 1 kap. 5 § första stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

[1] Senaste lydelse 2023:917.

Bilaga[2]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
B. Verksamheter i Försvarsmakten	
1. Hälso- och sjukvård	
2. Tandvård	
3. Veterinärverksamhet	
4. Posthantering	
5. Gränsövervakning	
6. Väghållning	
7. Flygtrafikledning.	
	8. It- och kommunikationsteknisk tjänst
	9. Cybersäkerhet
	10. Övrig logistik.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

[2] Senaste lydelse 2006:959.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:918) om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att förordningen (2023:918) om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska utgå.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga att 2 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §[1]	
En totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till dagersättning med *146 kronor* per tjänstgöringsdag.	En totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till dagersättning med *0,49 procent av prisbasbeloppet* per tjänstgöringsdag.
2 §[2]	
En totalförsvarspliktig som fullgör annan värnplikt eller civilplikt än som anges i 1 § har rätt till dagpenning med ett belopp per dag som från och med första tjänstgöringsdagen motsvarar *90 procent av* den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken, delad med 365. Om det för den totalförsvarspliktige inte har fastställts någon sjukpenninggrundande inkomst, bestäms dagpenningen till *90 procent av* den sjukpenninggrundande inkomst som skulle ha fastställts för honom eller henne om föreskrifterna om fastställande av sådan inkomst hade varit tillämpliga på honom	En totalförsvarspliktig som fullgör annan värnplikt eller civilplikt än som anges i 1 § har rätt till dagpenning med ett belopp per dag som från och med första tjänstgöringsdagen motsvarar den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken, delad med 365. Om det för den totalförsvarspliktige inte har fastställts någon sjukpenninggrundande inkomst, bestäms dagpenningen till den sjukpenninggrundande inkomst som skulle ha fastställts för honom eller henne om föreskrifterna om fastställande av sådan inkomst hade varit tillämpliga på honom eller

[1] Senaste lydelse 2017:859.
[2] Senaste lydelse 2010:1474.

eller henne, delad med 365. Dagpenning ska alltid bestämmas till lägst *130 kronor*.	henne, delad med 365. Dagpenning ska alltid bestämmas till lägst *två gånger det belopp som en totalförsvarspliktig har rätt till per tjänstgöringsdag enligt 1 §*.

Dagpenning betalas inte för de dagar då den totalförsvarspliktige uppbär föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken.

I fråga om återbetalning av dagpenning ska 108 kap. socialförsäkringsbalken gälla i tillämpliga delar.

3 kap.

10 §[3]

Om en totalförsvarspliktig får använda ett annat transportmedel än ett allmänt kommunikationsmedel vid en fri resa, har han eller hon rätt till resekostnadsersättning om resan är längre än tre kilometer.

Vid en resa som avses i 1–4 §§ detta kapitel och i 4 kap. 4 § ska ersättning lämnas för den billigaste färdvägen med *145* öre per kilometer och särskild ersättning med *6* öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning.	Vid en resa som avses i 1–4 §§ detta kapitel och i 4 kap. 4 § ska ersättning lämnas för den billigaste färdvägen med *250* öre per kilometer och särskild ersättning med *8* öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

[3] Senaste lydelse 2017:859.

2 Utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet. I uppdraget ingår ett flertal frågeställningar som berör värnpliktiga och i viss utsträckning övriga totalförsvarspliktiga. Därtill ingår en del frågeställningar som berör andra personalkategorier, bland annat gruppbefäl, soldater och sjömän samt reservofficerare.

Direktiven för utredningen (dir. 2024:2) finns i bilaga 1.

2.2 Avgränsningar m.m.

Denna utredning behandlar personalförsörjningen av det militära försvaret. Parallellt med denna utredning har det pågått en utredning om personalförsörjningen av det civila försvaret (Fö 2023:03). Frågor som rör personalförsörjningen av det civila försvaret behandlas därför inte i detta betänkande.

Utredningen har utformat sina förslag med beaktande av det militära försvarets behov. Eftersom pliktlagstiftningen delvis är densamma för totalförsvarspliktiga som tjänstgör med plikt i det militära och det civila försvaret får en del förslag även konsekvenser utanför det militära försvaret. Utredningen har inte tagit hänsyn till eventuella behov inom det civila försvaret. I fråga om villkoren för totalförsvarspliktiga har utredningen gjort vissa avgränsningar, se avsnitt 11.2.4.

I slutfasen av utredningsarbetet har bland annat Natos förmågemål utarbetats. Utredningen har inte tagit del av förmågemålen varför dessa inte har kunnat påverka utredningens bedömningar.

2.3 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits enligt gängse utredningsmetodik med sammanträden och andra kontakter med experter och sakkunniga. Vilka som har ingått i utredningens expertgrupp framgår av missivet. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt åtta tillfällen varav ett tillfälle var ett internat i två dagar.

Utredningen har knutit en referensgrupp till sig. I referensgruppen har ingått kanslichefen Jenny Harlin, Förbundet Reservofficerarna, förbundsdirektören Johan Hansson, Officersförbundet, ansvarig för säkerhets- och försvarspolicyfrågor Johan Sjöberg, Svenskt Näringsliv, ordföranden Jaime Rico, Branchorganisationen för små och medelstora företag inom svensk försvarssektor, ombudsmannen Robert Oidermaa, Försvarsförbundet, förste forskaren Peter Bäckström, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), förhandlaren Vincent Paciello Lundvall, Sveriges Kommuner och Regioner, ordföranden Alice Nilsson, Pliktrådet 2023–2024, ordföranden Linnéa Linde Lundin, Pliktrådet 2024–2025, ledamoten Jakob Ahlesten, Pliktrådet 2024–2025, ledamoten Fabian Nilsson, Pliktrådet 2024–2025, ordföranden Alice Westlund, Pliktrådet 2025–2026 och ledamoten Lina Hedman, Pliktrådet 2025–2026. Utredningen har haft fyra möten med referensgruppen.

Utredningen har därutöver haft möten med företrädare för olika aktörer. I fråga om utredningens mötesverksamhet kan nämnas följande. Utredningen har haft ett chefsseminarium med Försvarsmaktens ledning. Därutöver har utredningen genomfört ett seminarium med ledamöter i Kungliga Krigsvetenskapsakademien. Utredningens sekretariat har haft möten med Officersförbundets studentråd, Förbundet Reservofficerarna, Svenskt Näringsliv, FOI, Pliktrådet, Universitets- och högskolerådet, Campus totalförsvar, Officersförbundet och Försäkringskassan. Sekretariatet har vidare haft flera arbetsmöten med Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket. Utredningen har även gjort ett besök vid Södra skånska regementet (P 7). Härutöver har den särskilda utredaren deltagit vid Folk och Försvars rikskonferens 2024 och 2025.

Utredningen har också studerat lagstiftningen på detta område i Danmark, Norge och Finland. I detta syfte har utredningen haft kontakt med de svenska försvarsattachéerna i dessa länder och fått skriftliga underlag.

Under arbetet har utredningen inhämtat statistik från bland annat Försvarsmakten, Plikt- och prövningsverket och Försäkringskassan.

Utredningen har uppdragit åt Sweco att bistå utredningen med konsekvensutredningen av utredningens förslag. Swecos konsekvensutredning har legat till grund för utredningens konsekvensutredning i kapitel 18.

Utredningen har hållit sig uppdaterad om pågående arbete i Regeringskansliet och kommittéväsendet. Det har främst skett genom kontakter med utredningens sakkunniga och experter men även genom kontakter och möten med andra pågående utredningar.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 19 numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag.

Kapitel 3–5 utgör en kort bakgrund till utredningens överväganden. Kapitel 3 innehåller en översiktlig redogörelse för totalförsvarsplikten och vissa anknytande frågor. I kapitel 4 finns en översiktlig redogörelse för de olika personalkategorier som finns i Försvarsmakten och bemanningen av krigsförbanden. I kapitel 5 belyser utredningen erfarenheter från Ukraina som på olika sätt är knutna till personalförsörjningen av det militära försvaret.

Kapitel 6 behandlar Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser. I kapitel 7 behandlar utredningen den militära grundutbildningens innehåll och längd. I kapitel 8 avhandlas beredskapstjänstgöring. Kapitel 9 behandlar dels kvarstående värnplikt vid höjd beredskap, dels en förlängd värnplikt för officerare. I kapitel 10 avhandlas krigsplacering av värnpliktiga i personalreserven. I kapitel 11 avhandlas villkoren för totalförsvarspliktiga. Kapitel 12 behandlar värnpliktigas medinflytande. I kapitel 13 behandlar utredningen vissa frågor som rör reservofficerare. Kapitel 14 innehåller frågor om gruppbefäl, soldater och sjömän. Kapitel 15 behandlar Försvarsmaktens civila arbetstagare. Kapitel 16 behandlar civilpliktiga i Försvarsmakten.

I kapitel 17 redogörs för ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och kapitel 18 behandlar konsekvenserna av utredningens förslag. I kapitel 19 finns en författningskommentar.

3 Totalförsvarsplikten

3.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en översiktlig beskrivning av totalförsvarsplikten och den reglering som omgärdar den. Vidare berör utredningen återaktiveringen av värnplikten, mönstringsunderlaget, utbildningsvolymer samt vissa frågor rörande ungdomars inställning till att genomföra grundutbildning med värnplikt och betydelsen av totalförsvarsplikt och värnplikt som bidragande till folkförankring och försvarsvilja.

3.2 Allmänt om totalförsvarsplikt

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

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

Regelverket som rör totalförsvarsplikten återfinns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och den tillhörande förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Lagen innehåller regler om bland annat inskrivning, mönstring och krigsplacering, skyldigheter för den totalförsvarspliktige, formerna för grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, samt längd på och villkor under tjänstgöringen (3–5 kap.). I 6 kap. regleras allmän tjänsteplikt och i 7 kap. regleras allmänna skyldigheter under

plikttjänstgöringen. I 8 kap. finns regler om ekonomiska förmåner och rehabilitering. I 9 kap. finns regler om skydd för anställning. Lagen innehåller även straffbestämmelser (10 kap.) och regler om överklagande av olika beslut (11 kap.). Regelverket bygger delvis på äldre författningar, till exempel värnpliktslagen (1941:967) och civilförsvarslagen (1960:74).

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

3.3 Återaktiverad värnplikt – låga volymer

I betänkandet *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) beskrivs utförligt vägen genom personalförsörjningsreformerna under 1900- respektive 2000-talen. Bland annat beskrivs hur Sverige har en lång tradition av att med tillämpning av pliktlagstiftning tillgodose totalförsvarets behov av personal och att statsmakterna historiskt har bestämt att totalförsvaret ska vara så uppbyggt och organiserat att det är hela folkets angelägenhet.[1]

Skyldigheten att mönstra och genomföra grundutbildning med värnplikt återaktiverades den 2 mars 2017.[2] Plikt- och prövningsverket kallar, mönstrar och skriver sedan dess in till grundutbildning med värnplikt. De första åren var andelen av årskullen som skrevs in mycket låga, cirka 4 000–5 000 värnpliktiga, men i takt med att det säkerhetspolitiska läget har försämrats har volymerna ökat. Enligt 2024 års försvarsbeslut[3] ska uppemot 12 000 genomföra grundutbildning med värnplikt senast under perioden 2032–2035. Detta innebär

[1] SOU 2016:63 s. 35.
[2] Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI (delvis).
[3] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

dock ändå att det inte är fler än cirka tio till tolv procent av en årskull 18-åringar som blir aktuella för värnplikt.

År 2024 svarade drygt 100 000 18-åringar på Plikt- och prövningsverkets mönstringsunderlag. Av dessa kallades cirka 28 000 till mönstring på något av Plikt- och prövningsverkets mönstringskontor. Ur denna grupp uttas därefter 8 000 för att påbörja grundutbildning med värnplikt under 2025.[4] Grundutbildningens längd varierar och kan vara 9, 12 eller 15 månader.

De mönstrande som har godkända mönstringsvärden, men som inte står sig i konkurrensen i jämförelse med andra mönstrandes värden, skrivs in i utbildningsreserven. I utbildningsreserven är man inskriven i maximalt fem år eller som längst till 30 års ålder. Utbildningsreserven kan kallas in till grundutbildning om regeringen fattar beslut om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Om så är fallet behöver inte mönstringen göras om.

I samband med återaktiveringen behölls möjligheten att kunna göra en egen ansökan till grundutbildningen, alltså att söka frivilligt. Av 2017 års återaktiveringsbeslut framgår att inskrivning i möjligaste mån ska bygga på den enskildes motivation och intresse. I takt med att utbildningsvolymerna har ökat, om än från mycket låga nivåer, kan noteras att för grundutbildningsomgång 2024 var 87 procent inskrivna med stöd av lagen om totalförsvarsplikt och 13 procent var inskrivna efter egen ansökan.[5]

3.4 Repetitionsutbildning av värnpliktiga

Möjligheten att kalla värnpliktiga till repetitionsutbildning återaktiverades 2014. Sedan dess har repetitionsutbildning genomförts, men i förhållandevis låga volymer vilket framgår av tabell 3.1:[6]

Tabell 3.1 Antalet värnpliktiga som har genomfört repetitionsutbildning

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antalet individer som har genomfört repetitionsutbildning	1 150	1 250	600	84	875	1 814	1 143	448

Källa: Plikt- och prövningsverket.

[4] Plikt- och prövningsverkets årsredovisning 2024, s. 9.
[5] A.a. s. 21.
[6] Plikt- och prövningsverkets årsredovisningar 2020–2024.

3.5 Inställning till att göra grundutbildning med värnplikt

Utredningen har inte funnit några forskningsbaserade undersökningar kring viljan hos ungdomarna eller befolkningen i stort när det gäller att genomföra grundutbildning med värnplikt. Några indikationer kan dock fås utifrån hur ungdomarna svarar i mönstringsunderlaget samt vad som framkommer i de undersökningar som Plikt- och prövningsverket gör inom ramen för sitt informationsuppdrag.

Plikt- och prövningsverket har ett särskilt ansvar att informera de totalförsvarspliktiga som ska fylla i mönstringsunderlaget om innebörden av lagen om totalförsvarsplikt. Myndigheten ska även informera den totalförsvarspliktige om vad skyldigheten att mönstra och genomföra grundutbildning innebär och om rätten att vara vapenfri.[7]

För att öka kunskapen om totalförsvarsplikten, inför utskicket av mönstringsunderlaget, genomför Plikt- och prövningsverket en årlig informationskampanj. Myndigheten mäter där de totalförsvarspliktigas kännedom och attityder kring mönstring och värnplikt före och efter den årliga informationskampanjen för att utvärdera effekten av genomförda informationsinsatser.

Nollmätning 2024 som genomfördes riktad mot årskullen födda 2007, som skulle få brevet med mönstringsunderlaget från och med januari 2025, visar att svenska ungdomar tycker att det är positivt att Sverige har ett försvar och över hälften kan tänka sig att vara en del av det. Av undersökningen framgår också att kriget i Ukraina har påverkat intresset för att göra grundutbildning med värnplikt. I undersökningen har 1 000 ungdomar intervjuats. 72 procent av männen säger i undersökningen att de skulle vara villiga att delta i Sveriges försvar i en stridande roll. Motsvarande siffra för kvinnor är 40 procent. 77 procent av kvinnorna svarar i en högre utsträckning att de kan tänka sig att delta i Sveriges försvar i en icke stridande roll, motsvarande siffra för männen är 62 procent.

Även om motivation och intresse för att genomföra grundutbildning med värnplikt inte är styrande vid inskrivningen så får ungdomarna i mönstringsunderlaget ta ställning till påståendet ”Jag är positivt inställd till att genomföra en grundutbildning med värnplikt”.

[7] 2 § förordningen (2010: 1472) med instruktion för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och 4 kap. 2 § förordningen (1995: 238) om totalförsvarsplikt.

Hur frågan har varit ställd varierar något mellan åren och även den skala som man har fått ta ställning till. Detta innebär att jämförelser mellan åren är svåra att göra, men de senaste två åren har ungdomarna fått ta ställning till påståendet utifrån en skala 1–9, där Plikt- och prövningsverket har valt att tolka ett svar 1–3 som att man är negativ och ett svar 4–9 att man inte är negativ, utan antingen neutral eller positiv.

För årskullen 2007 som besvarade mönstringsunderlaget under kvartal 1 2025 såg resultatet ut enligt följande. 44 procent (68 % av männen och 32 % av kvinnorna) angav en skattning mellan 4 och 9, vilket Plikt- och prövningsverket således tolkat som att man antingen har en neutral eller positiv inställning. 56 procent (38 % av männen och 62 % av kvinnorna) angav en skattning mellan 1 och 3, vilket Plikt- och prövningsverket har tolkat som en negativ inställning. Resultatet ligger på ungefär samma nivå som året innan.

3.6 Totalförsvarsplikt – ett rättsligt ingripande instrument

Försvarsberedningen skriver i sin rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6) att med plikt följer ansvar.[8] Pliktinstrumentet representerar enligt beredningen ett synnerligen stort ingrepp i den enskilde individens frihet men även i dennes personliga och ekonomiska förhållanden. Försvarsberedningen anser vidare att användandet av pliktinstrumentet ställer mycket höga krav på staten, inklusive Försvarsmakten, och detta accentueras än mer då det även i framtiden kommer att vara en mindre andel av varje årskull som tas ut till grundutbildning med värnplikt.

Försvarsberedningen anför vidare att de värnpliktiga är ambassadörer i samhället för totalförsvaret i allmänhet och för Försvarsmakten i synnerhet, och är därmed en viktig del i att upprätthålla och utveckla folkförankring och försvarsvilja.[9]

Utredningen delar Försvarsberedningens syn att de värnpliktiga spelar en viktig roll i att upprätthålla och utveckla folkförankring och försvarsvilja. Vidare anser utredningen att det är angeläget att stödet för värnpliktssystemet som metod för personalförsörjning

[8] Ds 2024:6 s. 176.
[9] A.a. s. 176.

av det militära försvaret är starkt över tid bland Sveriges befolkning. Utredningen tar därför sin utgångspunkt i bedömningen att förändringar i den lagstiftning som omgärdar plikten, särskilt i de fall sådana förändringar gör plikten mer ingripande för den enskilde än vad som är fallet i dag, bör göras med viss försiktighet.

Mot bakgrund av ingreppet i den enskildes personliga frihet behöver eventuella förslag till förändringar även vara proportionerliga. För att upprätthålla totalförsvarspliktens legitimitet bedömer utredningen att förändringar av pliktlagstiftningen alltid bör föregås av en grundlig behovsanalys. Detta för att säkerställa att plikten aldrig blir mer ingripande för den enskilde än vad som behövs med hänsyn till totalförsvarets behov.

Totalförsvarsplikten utgör grunden för det militära försvarets personalförsörjning. Även med beaktande av detta bör förändringar som gör plikten mer ingripande för den enskilde alltid vägas mot alternativa sätt att på frivillig väg tillgodose personalbehovet. I vilken utsträckning det krävs förändringar av totalförsvarsplikten som innebär ett större ingrepp i den enskildes personliga frihet styrs dock helt av totalförsvarets behov. I de fall det föreligger ett sådant behov finns skäl att samtidigt se över om, och i förekommande fall hur, den enskilde kan kompenseras för ingreppet i hans eller hennes personliga frihet.

4 Det militära försvarets personalförsörjning

4.1 Inledning

Det pågår ett arbete med att stärka Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig. I 2020 års totalförsvarsproposition fastslogs att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, och att totalförsvarets förmåga därför behöver fortsätta att stärkas.[1] Vidare har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 medfört att det säkerhetspolitiska läget kraftigt har försämrats. Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i Nato.

Målen för totalförsvaret, dvs. det övergripande målet för totalförsvaret, vari mål för det militära och det civila försvaret ingår, framgår av totalförsvarspropositionen och godkänns av riksdagen. Enligt 2024 års försvarsbeslut för perioden 2025–2030[2] ska totalförsvaret utformas och dimensioneras för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och medverka till försvaret av allierade enligt de åtaganden som följer av medlemskapet i Nato. Det inkluderar planering för att möta krigshandlingar på svenskt territorium såväl som på allierades territorium. Det svenska totalförsvarets samlade förmåga utgör därmed en del av det kollektiva försvaret inom Nato.[3]

I det här kapitlet redovisas det militära försvarets mål och hur det militära försvarets personalförsörjning är organiserat.

[1] Prop. 2020/21:30 s. 26.
[2] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[3] Prop. 2024/25:34 s. 57.

4.2 Målet för det militära försvaret

Enligt 2024 års försvarsbeslut[4] är det militära försvarets viktigaste funktion att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade. Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och medverka till försvaret av allierade. Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet samt värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt. Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato, främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser. Det militära försvaret ska ha förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.[5]

Enligt 2024 års försvarsbeslut brådskar uppbyggnaden av det militära försvaret och krigsorganisationens utveckling behöver påskyndas i förhållande till tidigare planer. För att kunna accelerera förmågetillväxten under kommande försvarsbeslutsperiod ska betydande medel tillföras det militära försvaret under försvarsperioden 2025–2030.[6]

4.3 Övergripande krav på personalförsörjningen

Inför 2020 års försvarsbeslut[7] beskrev regeringen tillståndet inom det militära försvaret och bedömde att Försvarsmakten hade begränsningar, såväl i krigsorganisationens samlade förmåga att möta ett väpnat angrepp som enskilda krigsförbands förmåga att lösa sina uppgifter. Begränsningarna i förmåga berodde enligt regeringen bland annat på personella och materiella brister i krigsförbanden, otillräcklig samövning, alltför liten förbandsvolym samt begränsad uthållighet.[8]

[4] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[5] Prop. 2024/25:34 s. 60 f.
[6] A. prop. s. 11.
[7] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.
[8] Prop. 2020/21:30 s. 99.

I 2024 års totalförsvarsproposition för perioden 2025–2030 föreslog regeringen en förstärkning av krigsorganisationen vilket medför ett behov av ytterligare personalförstärkningar. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen bedöms uppgå till cirka 130 000 befattningar plus reserver år 2035, då krigsorganisationen förväntas vara personellt uppfylld.[9]

Regeringen understryker i totalförsvarspropositionen att ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör fortsätta att utvecklas i syfte att producera, vidmakthålla och i förekommande fall vidareutveckla kompletta samövade krigsförband. Detta förutsätter ett ökat genomförande av repetitionsutbildningar. Regeringen uttalar även att en utveckling av territoriella förband är nödvändig, bland annat utifrån de operativa krav som kommer att följa av Natos operationsplanering.[10]

4.4 Försvarsmaktens personal

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

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

4.4.1 Anställd personal

Försvarsmaktens anställda personal som är kontinuerligt tjänstgörande består av yrkesofficerare, kontinuerligt tjänstgörandegruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), samt civila arbetstagare. Yrkesofficerare är tillsvidareanställda militära tjänstemän och är anställda enligt officersförordningen (2007:1268) och kollektivavtal. Yrkesofficerare

[9] Prop. 2024/25:34 s. 90.
[10] A. prop. s. 92.

indelas i kontinuerligt tjänstgörande officerare respektive kontinuerligt tjänstgörande specialistofficerare. GSS/K är tidsbegränsat anställda enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar eller, fram till 2022, med stöd av kollektivavtal. Enligt lagstiftningen kan anställningen vara upp till tolv år.

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

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

Ett utmärkande drag för anställning med tidvis tjänstgöring är att arbetstagaren är anställd av Försvarsmakten även när han eller hon inte tjänstgör. De två tidvis tjänstgörande personalkategorierna, reservofficerare och GSS/T har skydd för, och rätt till ledighet från, sin huvudsakliga anställning under den tid som tjänstgöring i Försvarsmakten fullgörs. En mer utförlig beskrivning av dessa personalkategorier finns i kapitel 13 och 14.

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

4.4.2 Frivillig personal

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

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

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

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

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

Utredningen beskriver närmare förutsättningarna för frivillig tjänstgöring i Försvarsmakten i avsnitt 15.6.

4.4.3 Totalförsvarspliktig personal

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

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

Värnpliktiga under grundutbildning tjänstgör visserligen som totalförsvarspliktiga inom ramen för en tilltänkt krigsbefattning. De krigsplaceras dock i en krigsbefattning först efter att grundutbildningen är avslutad. Värnpliktiga under grundutbildning utför inom ramen för grundutbildningen uppgifter som syftar till att upprätt-

hålla Sveriges försvarsberedskap. En mer utförlig redogörelse av värnpliktigas tjänstgöring under grundutbildning finns i kapitel 7.

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

4.5 Bemanningen av krigsförbanden

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

För att säkerställa det lokala behovet av stöd till övriga krigsförband finns geografiskt spridda basförband.[11] Basförbanden kan användas för att stödja andra krigsförbands mobilisering, för att ersätta förluster och för att kompletteringsutbilda krigsförband som aktiveras eller mobiliseras. I basförbanden krigsplaceras personal som inte är krigsplacerad vid andra krigsförband.

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

[11] E-post, Försvarsmakten, 2025-06-03.

4.5.1 Krav på tillgänglighet och beredskap

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

Syftet med Försvarsmaktens beredskap är att snabbt kunna skapa en tillräcklig styrka för att avhålla en fiende från att angripa, att skapa tröskeleffekt, eller att möta denne med våld om ett angrepp inleds. Beredskapen ska dessutom säkerställa möjligheterna att snabbt mobilisera och krigsorganisera krigsförband. Försvarsmaktens beredskapssystem utgår från tre situationer som samhället kan befinna sig i: normalläge, säkerhetspolitisk kris och väpnat angrepp. I normalläge och vid säkerhetspolitisk kris har Försvarsmakten grundberedskap.[12]

Förband som ska vara tillgängliga i fredstid aktiveras, förband som intar höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara mobiliseras.

I ett läge då säkerhetspolitisk kris bedöms råda kan överbefälhavaren, ÖB, inom sitt eget mandat besluta om så kallad aktivering. Försvarsmakten befinner sig då i grundberedskap. ÖB aktivering, som termen lyder, innefattar åtgärder för att sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar för att organisera krigsförband, med syfte att höja förmågan. Det kan ske på tre olika nivåer eller sätt, ÖB aktivering – forcerad förmågehöjning, ÖB aktivering – Operationer, och ÖB beordrad Givakt.[13]

ÖB aktivering – forcerad förmågehöjning syftar till att höja krigsförbandens förmåga inom tre eller sex månader. Åtgärderna omfattar såväl personal som förnödenheter/materiel och i förekommande fall anläggningar. ÖB aktivering – operationer syftar till att i grundberedskap sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar på motsvarande sätt som vid mobilisering. Uppgiften för huvuddelen av de aktiverade förbanden under ÖB aktivering – operationer är att förbereda operativ verksamhet. ÖB aktivering berör anställd personal eller personal med särskilda avtal liksom värnpliktiga som är inkallade till tjänstgöring.[14]

[12] Svensk soldat och sjöman, Försvarsmakten, FM2022-14357:3, 2023-01-01, s. 163.
[13] A.a. s. 164.
[14] Ibid.

Den högsta beredskapsnivån som ÖB kan beordra innan regeringen har beslutat om höjd beredskap kallas Givakt. ÖB kan beordra Givakt som en förberedelse inför ett väntat regeringsbeslut om höjd beredskap, alltså vid överhängande risk för krig och ett väpnat angrepp mot riket. Målet är att göra krigsförbanden redo att tidigt möta en angripare och förbereda för en snabb mobilisering. När Givakt beordras förbereder huvuddelen av den anställda personalen operativ verksamhet för att kunna möta ett väpnat angrepp som väntas inom kort.[15]

Om Försvarsmakten hos regeringen har gjort framställning om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärnet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten även besluta om hemvärnsberedskap (7 § hemvärnsförordningen [1997:146]). Vid Givakt intas per automatik hemvärnsberedskap.[16]

Förband som till del bemannas med totalförsvarspliktig personal kan, om inte beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring har beslutats av regeringen, göras tillgängliga som kompletta förband endast för övningar (repetitionstjänstgöring).[17]

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

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

Beredskapskravet för det militära försvaret är att Försvarsmakten i sin helhet ska kunna krigsorganiseras och att samtliga förband ska kunna börja lösa sina krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta grundläggande krav ska del av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter omedelbart. Huvuddelen av krigsorganisationen ska kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar och hemvärnet ska kunna

[15] A.a. s. 165.
[16] Ibid.
[17] Prop. 2014/15:109 s. 66.

lösa krigsuppgifter med huvuddelen av förbanden inom ett dygn. Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna mobiliseras även under pågående angrepp och utan förberedelsetid.[18] Hemvärnsförbanden bör kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.[19]

Försvarsmakten har i sin arbetsordning definierat begreppet mobilisera. Med mobilisering menas alla de åtgärder som krävs för att sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar till ett krigsförband för att genomföra operationer efter av regeringen beslutad höjd beredskap och beslut om mobilisering.[20]

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

4.5.2 De stående förbanden

Stående förband ska ha hög beredskap och hög tillgänglighet för att lösa uppgifter i krigs- och fredstid. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid till förberedelser kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. De stående förbanden bemannas därför av kontinuerligt tjänstgörande personal. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till övervägande del av stående förband.

4.5.3 Mobiliseringsförbanden

Mobiliseringsförband är främst avsedda för att lösa uppgifter vid höjd beredskap. De bemannas i huvudsak av totalförsvarspliktig personal och reservofficerare, deras materiella tillgänglighet kan variera, förutsatt att beredskapskrav uppfylls.

Mobiliseringsförbanden har mobiliseringstid på 2–7 dygn.[21] Anställd personal ska bemanna mobiliseringsförband om det krävs av kompetensskäl eller för att förbereda mobilisering. Kontinuerligt tjänstgörande personal bemannar de befattningar som krävs för att kunna producera krigsförbandet.

[18] Prop. 2024/25:34 s. 74 och regeringsbeslut 2024-12-19, Fö2024/02054 (delvis).
[19] Direktiv Hemvärn 2023, FM2023-8637:2, 2023-03-27, s. 20–22.
[20] FIB 2022:6, bilaga 6.
[21] E-post, Försvarsmakten, 2025-06-03.

4.5.4 Hemvärnsförbanden

Hemvärnsförbanden ska inriktas mot nationella försvarsuppgifter. Hemvärnsförbanden ska även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris.

Efter beslut av Försvarsmakten om aktivering eller av regeringen om att inta hemvärnsberedskap bör hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska med delar kunna vara tillgängliga även utan särskilt beslut om aktivering, till exempel för vissa bevakningsuppgifter eller stöd till samhället.

Hemvärnsförbandens operationsberedskap innebär att hemvärnsförbanden påbörjar lösandet av uppgift inom sex timmar, samt med huvuddelen av förbandet inom 24 timmar.[22]

Hemvärnsförbanden bemannas av officerare, specialistofficerare, reservofficerare, hemvärnssoldater med hemvärnsavtal och avtalspersonal. Hemvärnsförbandens lokala förankring och rekrytering är viktig för försvarets folkförankring.

4.5.5 Mobiliseringsreserv

Till varje krigsförband finns en mobiliseringsreserv om minst tio procent extra personal.[23] Syftet med mobiliseringsreserven är att krigsförbandet ska ha en viss personell överuppfyllnad så att förbanden ska bli kompletta och innehålla rätt kompetenser även om inte all krigsplacerad personal i förbandet kan ta sig till mobiliseringsplatserna.

4.5.6 Förbandsreserv

Förbandsreserven är en annan typ av reserv i krigsorganisationen. Den syftar till att öka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling. Övertalig organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, organiseras och förrådsställs i mån av tillgång. Materielen ges grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas.[24] Av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026 framgår att Försvarsmakten utarbetar förslag för att ta fram

[22] Direktiv Hemvärn 2023, FM2023-8637:2, 2023-03-27, s. 22.
[23] E-post, Försvarsmakten, 2025-06-03.
[24] E-post, Försvarsmakten, 2025-06-17.

krigsförbandslika personella ersättningsförband som kan nyttjas som grund i det fall befintliga krigsförband behöver reorganiseras eller om nya krigsförband ska skapas. De personella ersättningsförbanden tillförs inledningsvis inte någon materiel.[25]

4.5.7 Personalreserv

Tidigare värnpliktsutbildad personal och militärt utbildad tidigare anställd personal, som inte tas i anspråk i krigsförbanden, krigsplaceras i en personalreserv. Personalreserven är ett register över tillgängliga värnpliktiga som kan fylla upp vakanser i krigsförbanden. Under tiden en värnpliktig är krigsplacerad i personalreserven har den inte någon befattning i krigsorganisationen att tjänstgöra i.

[25] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5, 2025-02-28, s. 37.

5 Erfarenheter från Ukraina

5.1 Inledning

I det här kapitlet redogörs för utvalda rapporter som beskriver erfarenheter från Ukrainas personalförsörjning av det militära försvaret sedan Rysslands annektering av Krim 2014 och fullskaliga invasionskrig mot Ukraina den 24 februari 2022. Syftet med denna redogörelse är att beskriva ett antal rapporterade omständigheter som utredningen bedömer är relevanta att ta hänsyn till vid utformningen av regleringen för det svenska militära försvarets personalförsörjning.

Redovisningen är inte avsedd att ge en fullständig beskrivning av Ukrainas bemanning av det militära försvaret. Detta främst på grund av uppgiftens komplexitet men även på grund av att de rapporter som utredningen har kunnat ta del av gällande Rysslands krig mot Ukraina, i liten utsträckning redogör för personalförsörjningen av det ukrainska militära försvaret. Informationstillgången vad avser Ukrainas mobilisering är visserligen relativt god men lägesbilden försvåras av att tillgången till officiell information är begränsad och att Ryssland aktivt sprider desinformation om Ukrainas mobilisering.[1] Utredningen kan konstatera att tillgången till officiella publicerade rapporter i ämnet som drar erfarenheter för det svenska militära försvarets personalförsörjning är begränsad.

[1] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02 och Challenges of the Ukrainian Mobilization, Kazdobina och Hedenskog, The Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS), Report No. 5, 2024, 2024-03-08.

5.2 Personalläget innan Rysslands fullskaliga invasion

Enligt Ukrainas konstitution har varje medborgare en skyldighet att försvara landets självständighet och territoriella odelbarhet, men skyldigheten att fullgöra militärtjänstgöring gäller endast män.[2] Kvinnor kan frivilligt registrera sig för militärtjänst och genomföra grundläggande militär utbildning från 18 års ålder.[3]

Under år 2013 avskaffade Ukraina obligatorisk militärtjänst. Den dåvarande, och sedermera avsatte, president Janukovytj, uppgav i samband med detta att Ukraina skulle införa militära reformer för att skapa "en professionell armé". Efter Rysslands olagliga annektering av Krim våren 2014 återinfördes värnplikten för att hantera den försämrade säkerheten i landets östra delar. Analytiker uppgav vid det tillfället att Ukraina hade 130 000 personer i sina väpnade styrkor, vilket skulle kunna utökas till cirka en miljon med reservister.[4]

Från 2014 fram till februari 2022 hade Ukrainas försvarsmakt svårigheter att behålla en tillräcklig styrka. Det största problemet var lönerna. Även om lönerna hade höjts höll de inte jämna steg med inflationen och var inte heller konkurrenskraftiga med lönerna i den privata sektorn. I kombination med användningen av korttidskontrakt bidrog detta till en hög personalomsättning. Det innebar att många enheter hade brist på specialister, såsom kommunikatörer, och att oproportionerligt stora resurser krävdes för att utbilda nya specialister som sällan skulle behållas i styrkan.[5]

Det fanns dock en fördel med denna situation. I det ukrainska samhället fanns ett mycket stort antal människor som hade militär erfarenhet och var utbildade för att utföra specialistuppgifter. Ett av de största misstagen i den ryska planeringen för invasionen var felbedömningen av antalet reservister som Ukraina kunde mobilisera. Uppfattningen vid den ryska planeringen av den fullskaliga invasionen att Ukraina endast skulle kunna få fram 40 000 ytterligare soldater

[2] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[3] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[4] https://www.bbc.com/news/world-europe-27247428, senast besökt 2025-06-13.
[5] Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022, Zabrodskyi et al., Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2022-11-30.

verkar ha baserats på andra faktorer än en uppskattning av Ukrainas faktiska mobiliseringsförmåga.[6]

5.3 Ukrainas mobilisering och krigslagstiftning

Omedelbart efter Rysslands fullskaliga invasion i februari 2022 införde den ukrainska regeringen krigslagar och utlyste allmän mobilisering. Män i åldrarna 18 till 60 förbjöds att lämna landet. Även om allmän mobilisering infördes innebar det inte att alla män skulle inkallas samtidigt. Enligt förfarandet skulle mobiliseringen genomföras i flera omgångar, beroende på tidigare militär erfarenhet. Slutligen skulle personer utan militär erfarenhet inkallas.[7]

Den 16 april 2025 beslutade det ukrainska parlamentet att förlänga krigslagarna med en ny 90-dagarsperiod, från 9 maj till 6 augusti 2025, vilket var den femtonde förlängningen sedan den fullskaliga invasionen.[8]

Enligt Ukrainas krigslagar kallas män in i en tvåstegsprocess. Det första steget är att bli inkallad för att genomgå grundläggande militär utbildning; det andra är att bli inkallad till krigstjänstgöring.[9] Inledningsvis medgav lagstiftningen att endast män som var mellan 27 och 60 år kunde kallas in. Det fanns, och finns fortfarande, möjlighet för män från 18 års ålder och kvinnor att anmäla sig frivilliga för militärtjänstgöring.[10]

Sedan år 2019 har Ukraina genomgått en digitaliseringsreform vilket bland annat har medfört att ukrainska medborgare med stöd av olika digitala system kan registrera sig för militärtjänstgöring och uppdatera sin personliga information i ett militärt register.[11] Direkt efter den fullskaliga invasionen lanserades exempelvis registret Oberih som ett verktyg för militär registrering.[12] Den senaste folkräkningen

[6] Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022, Zabrodskyi et al., Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2022-11-30.
[7] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[8] A.a.
[9] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[10] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[11] A.a.
[12] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.

i Ukraina skedde 2001[13] och digitaliseringen har haft stor betydelse för möjligheten att kalla in värnpliktiga.

I februari 2022 översteg antalet personer som anmälde sig till de väpnade styrkorna behovet i krigsorganisationen, och det var köer vid militära rekryteringskontor. I juli 2022 bestod Ukrainas försvar av nästan en miljon människor, varav de flesta var mobiliserade. Under 2022 och 2023 vidtogs kontinuerliga åtgärder för att täcka militära förluster. Svårigheter att rekrytera nya soldater började först mot slutet av 2023, efter att den ukrainska motoffensiven under sommaren och hösten 2023 misslyckades.[14]

Ukrainas misslyckande att återta ockuperade territorier ledde till en minskad entusiasm och en avtagande känsla av plikt att gå med i de väpnade styrkorna. Bristen på militär personal har angetts bero på flera faktorer; farhåga bland befolkningen att vara otillräckligt utbildad för krigsuppgiften, dåligt ledarskap, utbredd korruption, institutionell svaghet, otillräcklig lagstiftning och rysk propaganda. Opinionsundersökningar visar dock att en stor andel av ukrainarna fortfarande tror på seger.[15]

Den militära personalen har rätt till olika former av permission under krigstjänstgöringen. Rätten omfattar en årlig permission om 30 dagar som är uppdelad i kortare perioder under året. Den längsta sammanhängande permissionen är vanligtvis högst 15 dagar. Utöver den årliga permissionen har den militära personalen rätt till permission på grund av familjeskäl, eller på grund av barn samt på grund av skada. Brist på soldater innebär dock att permissionerna ofta försenas eller förkortas. Möjligheten att få ledigt beror på hur många personer som kan mobiliseras och situationen vid respektive front.[16]

På grund av brist på soldater vid fronten verkar situationen med rotationen av soldater vara särskilt svår. Det innebär att militär personal stannar kvar vid frontlinjen under mycket lång tid utan vila.[17]

[13] https://en.interfax.com.ua/news/general/313066.html, och https://www.ukrcensus.gov.ua/eng/history/history_ukr.php, senast besökta 2025-06-13.
[14] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[15] A.a. och Mobilising hearts and minds in wartime, The Public Interest Journalism Lab (PIJL), juli 2024.
[16] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[17] A.a.

Det är ofta under rotation som soldater skadas, och risken vid rotationen överväger soldaternas behov av återhämtning.[18]

Militär personal kan bli utskriven från tjänstgöring på grund av hälsotillstånd, om de har fyllt 60 år (i vissa fall 65 år), om de har frigivits från fångenskap och inte vill fortsätta att tjänstgöra i de väpnade styrkorna, eller om de har tvingats lämna tjänsten på grund av familjeförhållanden.[19]

Trots en med internationella mått hög försvarsvilja, har Ukraina utmaningar med mobilisering. Att det saknas ett uttalat slutdatum eller rotationsdatum för de som tjänstgör är en bidragande faktor.[20]

Det finns en utbredd uppfattning i Ukraina att mobiliseringen påverkar människor olika beroende på var de bor och/eller deras socioekonomiska situation.[21] Till exempel är det lättare i storstäder att hålla sig undan tjänstgöring än på landsbygden där personkännedomen bland grannar är större. Detta har lett till en överrepresentation av män från landsbygden i det militära försvaret. För de som har råd finns även möjlighet betala mutor för att undvika mobilisering. Detta bidrar till sociala spänningar, särskilt mellan de som undviker mobilisering och de som har kämpat sedan början av den fullskaliga invasionen.[22]

5.4 Ny mobiliseringslagstiftning 2024

I april och maj 2024 antog det ukrainska parlamentet ett antal nya lagar som ändrade förfarandena, kriterierna och det straffrättsliga ansvaret för bristande efterlevnad av pliktlagstiftningen. Detta föranleddes av att president Zelenskyj i december 2023 uppgav att Ukrainas militära ledning hade uppmanat regeringen att mobilisera ytterligare hundratusentals värnpliktiga. Uttalandet motsades därefter av Ukrainas dåvarande försvarschef Zaluzjnyj som var ovillig

[18] Tactical Developments During the Third Year of the Russo–Ukrainian War, Jack Watling and Nick Reynolds, Royal United Services Institute, februari 2025.
[19] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[20] Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret, MSB, MSB2381, juli 2024.
[21] Mobilising hearts and minds in wartime, The Public Interest Journalism Lab (PIJL), juli 2024.
[22] A.a. och Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.

ge någon exakt siffra på hur många värnpliktiga som behövdes och i stället framhöll att beslutet att mobilisera fattas av regeringen.[23]

Ett första förslag till ny mobiliseringslag presenterades i slutet av december 2023. Bland annat föreslogs då att lokala självstyrelseorgan skulle ansvara för inkallelser och att det skulle vara möjligt att skicka digitala inkallelseorder. Dessutom föreslogs en begränsning av rätten att skjuta upp militärtjänstgöring på grund av funktionsnedsättning. Kritiken mot lagförslaget bestod bland annat av att det ansågs strida mot mänskliga rättigheter och att öka risken för korruption.[24]

Ett nytt lagförslag (lag nr 3633-IX) togs därför fram och antogs under mycket kort tid. Den nya lagen om mobilisering trädde i kraft i maj 2024 och omfattar tillsammans med kompletterande lagstiftning en rad åtgärder som syftar till att göra mobiliseringen mer effektiv och mer transparent.[25]

Mobiliseringsåldern för män ändrades från 27 år till att i stället gälla från 25 år.[26] Ändringarna innebär även en utökad skyldighet för alla män som är förpliktade att göra militärtjänst att uppdatera sina kontaktuppgifter till rekryteringsmyndigheterna, oavsett om man befinner sig utomlands eller inte. Män i militär ålder är skyldiga att alltid bära med sig sina militära registreringsdokument och identitetshandlingar.[27]

Specifika grupper, exempelvis ensamstående föräldrar och yrkesgrupper såsom lärare i högskolesektorn och vissa statstjänstemän, är enligt lagen fortsatt undantagna från militärtjänstgöring under mobilisering. Vissa sjukdomar och tillstånd påverkar också urvalet till militärtjänstgöring. Urvalskategorin ”delvis lämplig” togs bort vilket innebär att personer som tidigare har bedömts vara delvis lämpliga för militärtjänstgöring måste genomgå en ny läkarundersökning för att tillfälligt undantas från mobilisering. Rätten att skjuta upp militärtjänstgöring ska enligt den nya lagen bekräftas på nytt varje år. Det är inte längre möjligt att få uppskov från militärtjänstgöring

[23] Ukraine’s Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[24] A.a.
[25] A.a.
[26] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[27] Ukraine’s Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.

under mobilisering genom att skriva in sig vid en utbildningsinstitution.[28]

Påföljder för de som undanhåller sig från tjänstgöring inkluderar återkallande av körkort under mobilisering och indragning av konsulära tjänster utomlands, inklusive pass och passförnyelser. I vissa fall kan en person dömas till fängelse i upp till fem år för värnpliktsvägran.[29] Bötesstraffen för utebliven inställelse till militärtjänstgöring har även höjts.[30]

Lagstiftningen inkluderar även reglering som syftar till att öka incitamenten för att ta frivillig värvning. Bland dessa kan nämnas garanterad årlig grundledighet, ekonomisk kompensation, och förmåner med bankkrediter.[31] Den nya lagstiftningen innehöll inga andra ändringar i reglerna gällande permission.[32]

I maj 2024 tillät ukrainska myndigheter vissa kategorier av intagna som var dömda för mindre allvarlig brottslighet, både kvinnor och män, att ta värvning i utbyte mot strafflindring. Till och med december 2024 har detta ökat antalet värnpliktiga med ytterligare 15 000–20 000 personer.[33]

President Zelenskyj har också undertecknat en lag som tillåter utländska medborgare att tjänstgöra som officerare i Internationella legionen.[34]

Lagändringarna 2024 ersatte även kravet på tolv månaders militärtjänst för män under mobiliseringsåldern med en obligatorisk grundläggande militär utbildning: fem månader i fredstid och tre månader under krigslagar. Från och med 2025 måste alla män som inte redan har avslutat militärtjänstgöring genomföra utbildningen innan de fyller 25 år, medan kvinnor kan anmäla sig frivilligt till den praktiska delen om de vill. Målet är att ge framtida värnpliktiga grundläggande utbildning före mobiliseringsåldern, så att värnpliktiga inte behöver grundläggande stridsutbildning.[35]

[28] A.a.
[29] A.a.
[30] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[31] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[32] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[33] A.a.
[34] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[35] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.

Som en del av en större översyn av Ukrainas militära utbildningssystem inkorporeras den grundläggande militära utbildningen i all universitetsutbildning där den teoretiska delen är obligatorisk för alla studenter, medan den praktiska delen endast ges till män som anses vara medicinskt lämpliga. Kvinnor får delta i den praktiska delen om de vill, förutsatt att de är medicinskt lämpliga. Vägran att delta i den praktiska delen innebär risker att bli avstängd från utbildningsinstitutionen.[36]

5.5 Fortsatta åtgärder

Reformeringen av mobiliseringslagstiftningen ledde till ett ökat antal mobiliserade och ett stort genomslag vad gäller uppdatering av kontaktuppgifter. Flera nya rekryteringscenter öppnades under våren 2024 för att kunna hantera denna ökning.[37]

Vissa medborgare i Ukraina och utomlands har dock av olika anledningar inte uppdaterat sina kontaktuppgifter i enlighet med den nya lagen eller undviker på andra sätt militärtjänstgöring. Ukrainas parlaments kommitté för brottsbekämpning drog i oktober 2024 slutsatsen att mer än sex miljoner medborgare som var skyldiga att uppdatera sina uppgifter inte hade gjort detta. De nya lagarna har resulterat i utmaningar för ukrainska brottsbekämpande myndigheter på grund av antalet rättsprocesser som har inletts mot värnpliktsvägrare och desertörer. Med anledning av detta infördes en ny lag som riktar sig till personer som undanhåller sig från tjänstgöring. Lagen innebär en straffrabatt vid frivilligt erkännande av en lagöverträdelse och utgår från att värnpliktsvägrare kommer att föredra lägre böter och tjänstgöring i stället för ett fängelsestraff.[38]

För att möta den utbredda oron för otillräcklig militärutbildning förlängdes den grundläggande militära utbildningen från 30 dagar till 45 dagar från november 2024. Trots förbättringar varierar kvaliteten på den militära utbildningen fortfarande. I vissa fall tillbringar soldater veckor i grundutbildning utan att göra någonting, eller utan stridsträning. I andra fall är utbildningen för kort, med ett för omfat-

[36] A.a.
[37] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[38] A.a. och https://www.rbc.ua/rus/news/shtraf-vid-ttsk-mozhna-oplatiti-zi-znizhkoyu-1747065974.html, engelsk version, senast besökt 2025-06-14.

tande program. Många brigader har i stället utvecklat sina egna utbildningskurser för nya soldater efter utplacering.[39]

En allmän trend som kan skönjas från Ukrainas senare mobiliseringsåtgärder är att dessa mer fokuserar på motivation. Från hösten 2024 lanserades nya rekryteringstjänster och program i syfte att uppmuntra medborgare att värvning. Dessa utgår från att individen i möjligaste mån ska kunna söka och välja stridande eller icke-stridande positioner som bäst matchar dennes erfarenhet, färdigheter och preferenser.[40] Rekrytering sker centralt men även genom att särskilda brigader rekryterar själva och sköter sin egen marknadsföring.[41]

Dessutom lanserades i januari 2025 ett rekryteringsprojekt gentemot frivilliga mellan 18 och 24 år. Dessa tecknar ett ettårskontrakt med de väpnade styrkorna i utbyte mot ekonomiska förmåner såsom höga löner, förmånliga bostadslån, gratis sjukvård och utbildningsförmåner. Efter att kontraktet har slutförts medges den frivillige bland annat rätt att resa utomlands en period. Enligt den ukrainska generalstaben har kampanjen lett till nya rekryter och sänkt medelåldern för soldater.[42] Medelåldern för ukrainska soldater har tidigare rapporterats vara över 40 år.[43]

Rekryteringsprojektet kan ha varit ett försök att bemöta kritik, särskilt från USA, om att Ukraina inte har infört fullständig mobilisering för de i åldrarna 18 till 24 år. En viktig anledning till att Ukraina inte sänker mobiliseringsåldern ytterligare är landets demografiska kris. Ukraina har de lägsta födelsetalen i Europa, en växande äldre befolkning och hög dödlighet. Dessutom har ett stort antal människor lämnat landet efter inledandet av den fullskaliga invasionen februari 2022. Det finns en oro för hur det kan påverka arbetskraften och landets framtidsutsikter om för många unga vuxna tas ur det civila livet.[44] Enligt demografiexperter måste Ukraina dramatiskt höja födelsetalen med i genomsnitt tre barn per kvinna, för att inte stå inför en befolkningskris.[45] Erbjudande till unga om förmånliga

[39] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[40] Ukraine's Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[41] Mobilising hearts and minds in wartime, The Public Interest Journalism Lab (PIJL), juli 2024.
[42] Landinfo – Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Temanotat, Ukraina Mobilisering, 2025-05-02.
[43] Mobilising hearts and minds in wartime, The Public Interest Journalism Lab (PIJL), juli 2024.
[44] A.a.
[45] https://www.kyivpost.com/post/51212, senast besökt 2025-06-14.

bostadslån och utbildningsförmåner kan vara ett sätt att säkerställa att unga stannar kvar i landet.

En central fråga vad gäller personalförsörjningen av det ukrainska försvaret har sedan den fullskaliga invasionen inleddes varit demobilisering. Ett tidigare utkast till lagen 3633-IX föreslog att militärtjänstgöringen skulle begränsas till maximalt 36 månader. Denna begränsning togs dock bort efter begäran från Ukrainas militära ledning, som befarade att män med stridserfarenhet skulle lämna försvaret.[46] Det ukrainska försvarsdepartementet förbereder ett lagförslag som beskriver villkoren för demobilisering men det saknas prognos om när en sådan lag kan träda i kraft. Denna osäkerhet leder till att det är svårt att rekrytera på frivillig väg.[47]

Ryssland har utnyttjat missnöjet med Ukrainas mobilisering för att misskreditera både det ukrainska ledarskapet och de väpnade styrkorna. I efterdyningarna av mobiliseringslagen har bland annat ”rapporter” uppgett att USA kan komma att vilja pressa Ukraina att sänka värnpliktsåldern till 14 år. Sådana rapporter tjänar troligen ryska inrikespolitiska motiv såväl som motiv att försvaga Ukrainas personalförsörjning och internationella stöd.[48]

5.6 Utredningens slutsatser

Erfarenheterna från Ukraina visar på vikten av att ett stort antal människor i samhället har militär erfarenhet och besitter den kompetens som krävs för att kunna lösa specialistuppgifter av varierande slag. I det långsiktiga perspektivet är det även viktigt att personalförsörjningen av det militära försvaret i så stor utsträckning som möjligt utgår från motivation. Motivationen hos de som tjänstgör beror bland annat på de villkor som de tjänstgör under. För att kunna attrahera och motivera ett stort antal individer att tjänstgöra måste villkoren under vilket tjänstgöringen sker vara rimliga.

Dessutom visar också erfarenheterna från Ukraina att rekryteringen till det militära försvaret kan påverkas negativt av bristen på förutsägbarhet gällande längden eller omfattningen av plikttjänstgöringen. Detsamma gäller om plikten att tjänstgöra upplevs påverka

[46] Ukraine’s Law on Mobilisation Positive Effects and Remaining Dilemmas, Emma-Lina Löflund, FOI Memo 8786, januari 2025.
[47] A.a.
[48] A.a.

människor olika beroende på geografi eller socioekonomisk situation. Sådana brister inverkar negativt på motivationen hos de tjänstgörande. Samtidigt kan det säkerhetspolitiska läget komma att innebära att bemanningen av krigsorganisationen är kritisk och därför måste prioriteras även med beaktande av de men som detta innebär för den enskilde. Detta utgör några av utredningens övergripande slutsatser av de erfarenheter från Ukraina som redovisats i detta kapitel. Utredningen återkommer, i den mån det är aktuellt, i respektive kapitel angående sådana erfarenheter som utredningen tar med sig vid sina egna överväganden.

6 Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser

6.1 Utredningens uppdrag

Enligt utredningens direktiv kräver den verksamhet som Försvarsmakten bedriver tillgång till värnpliktiga med nyckelkompetenser inom bland annat logistik, it och teknik. Antalet individer som utbildas med värnplikt har minskat kraftigt. Det är i huvudsak övriga samhället som ansvarar för utbildningen inom flera av de kompetensområden som Försvarsmakten har behov av. En brist på nämnda nyckelkompetenser inom Försvarsmakten kan, enligt direktivet, vid en konflikt påverka det militära försvarets uthållighet negativt. Den kompetens som myndigheten får genom att grundutbilda värnpliktiga kan därför behöva kompletteras så att myndigheten får tillgång till kompetenser som individer har fått via civila utbildningar. Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att analysera hur Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser kan tillgodoses. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

6.2 Värnpliktig personal tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen (1 kap. 1 § lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket punkt 2). Sådan tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt

eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 3 § tredje stycket). Värnplikten fullgörs hos Försvarsmakten och omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring samt krigstjänstgöring (1 kap. 4 § första stycket och 1 kap. 5 § första stycket).

För värnplikt ska det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap (3 kap. 2 §). Vid inskrivning för värnplikt bestäms vilken befattning eller typ av befattning som den inskrivne ska utbildas till eller upprätthålla (3 kap. 5 § punkt 1 och 3 kap. 6 §). En värnpliktig som efter avslutad grundutbildning, eller fullgörande av annan militär utbildning, har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift får krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 § första och andra stycket). En totalförsvarspliktig som har skrivits in för värnplikt som inte omfattar grundutbildning ska krigsplaceras i den befattning som han eller hon ska upprätthålla (3 kap. 13 §).

Eftersom värnplikten fullgörs hos Försvarsmakten krigsplaceras en värnpliktig alltid i Försvarsmaktens krigsorganisation. Grundutbildning och repetitionsutbildning med värnplikt är knuten till krigsuppgiften och sådan utbildning innefattar också uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 §). Krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring förutsätter att den värnpliktige är krigsplacerad och all sådan tjänstgöring sker i den värnpliktiges krigsbefattning i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Försvarsmaktens krigsorganisation består av flera typer av förband och dessa bemannas på olika sätt. De stående förbanden finns tillgängliga för grundberedskap i fred, inklusive operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar inom Nato. De stående förbanden bemannas i huvudsak med anställd personal. Mobiliseringsförband bemannas framför allt med värnpliktig personal. Mobiliseringsförbanden är främst avsedda att lösa uppgifter vid höjd beredskap.

Syftet med värnplikten är att tillgodose behovet av personal i Försvarsmaktens krigsorganisation. Den värnpliktige tjänstgör i sin krigsbefattning. När utredningen i det följande undersöker behovet av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser tar detta således sikte på behovet i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Försvarsmaktens löpande verksamhet sker i dess grundorganisation. Precis som andra arbetsgivare, har Försvarsmakten att till-

godose sitt personalbehov i grundorganisationen genom att i första hand anställa personal.

6.3 Nyckelkompetenser och bristkompetenser

6.3.1 Om begreppen

Utredningens uppdrag omfattar ”nyckelkompetenser” hos värnpliktig personal. Någon allmän definition av begreppet ”nyckelkompetens” har inte kunnat identifierats. Utredningen inleder därför analysen av Försvarsmaktens behov av nyckelkompetenser med att redogöra för sin tolkning av begreppet.

Ledning kan hämtas från arbetsrättens turordningsregler. Bestämmelserna om turordning vid uppsägning framgår av 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt 22 § andra stycket får en arbetsgivare, innan turordningen fastställs och oavsett antalet turordningskretsar, undanta högst tre arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att undantaget omfattar arbetstagare som är särskilt värdefulla för den fortsatta verksamheten. Det ska således vara fråga om personer som kan betecknas som nyckelpersoner.[1] Som exempel anges att det kan vara fråga om en arbetstagare som har en arbetsledande eller samordnande funktion, en arbetstagare som besitter särskilt viktig kunskap eller på annat sätt innehar en specialistfunktion i företaget, eller en som innehar upparbetade kundrelationer som är särskilt viktiga för arbetsgivaren. Ett annat exempel kan vara en arbetstagare vars arbetsprestation är särskilt värdefull för arbetsgivaren jämfört med arbetstagarens kollegors arbetsresultat. Enligt regeringen måste det dock i det sistnämnda exemplet vara fråga om en påtaglig skillnad.[2] Att bestämmelsen tar sikte på arbetstagare med nyckelkompetens framgår också uttryckligen av regeringens uttalande i samband med att 22 § senast reviderades. Regeringen angav då att det var nödvändigt att företag och andra verksamheter hade förutsättningar att kunna behålla nyckelkompetens i samband med omstruktureringar för att fortsatt kunna ha möjlighet att konkurrera på ett framgångsrikt sätt.[3]

[1] Prop. 1999/2000:144 s. 11.
[2] A. prop. s. 11 f.
[3] Prop. 2021/22:176 s. 102 f.

När utredningen i det följande använder begreppet ”nyckelkompetens” avses en kompetens av sådan kvalifikationsgrad som beskrivs i 22 § lagen om anställningsskydd och dess förarbeten. Det är således fråga om individer som besitter särskilt viktig kunskap. En viss längre utbildning eller erfarenhet inom it, logistik eller teknik skulle till exempel kunna utgöra en nyckelkompetens.

”Bristkompetens” är ett annat begrepp som kan beskriva en kompetens. Som framgått ovan är kompetens en kunskap som individen erhållit genom till exempel utbildning eller erfarenhet. Om tillgången till en kompetens är otillräcklig bedömer utredningen att det är fråga om en bristkompetens.

6.3.2 Utredningens uppdrag omfattar endast nyckelkompetenser

En kompetens kan antingen utgöra en nyckelkompetens eller en bristkompetens, inget av dessa eller bådadera. Utredningens uppdrag tar endast sikte på nyckelkompetenser. Det innebär att sådana bristkompetenser, som inte också utgör nyckelkompetenser, faller utanför uppdraget.

6.4 Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser

Utifrån Försvarsmaktens uppdrag och behov organiserar myndigheten sin egen krigsorganisation och bestämmer vilka befattningar som ska ingå i den. Krigsorganisationen och de befattningar som ingår i den, sätter ramen för kompetensbehovet.

Plikt- och prövningsverket, som fattar beslut om krigsplacering i Försvarsmaktens krigsorganisation, har till utredningen redovisat att myndigheten i dag inte har några svårigheter att bemanna befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation. Avsaknaden av vakanta befattningar i krigsorganisationen ger stöd för att den kompetens som behövs finns och att det, i vart fall för närvarande, inte råder någon akut brist på nyckelkompetens av något slag. Som nyss nämnts bestämmer Försvarsmakten hur dess krigsorganisation ska se ut, vilka befattningar som ska ingå i den samt antalet befattningar med olika kompetenser. Plikt- och prövningsverket bemannar endast de

befattningar som Försvarsmakten har beställt. Om Försvarsmakten, i förhållande till sitt kompetensbehov, har beställt för få värnpliktiga i något avseende kan det därför ändå finnas en kompetensbrist.

Av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025 framgår att bristkompetenser har identifierats inom vissa områden varför rekrytering och kompetensutveckling mot dessa är särskilt prioriterat. Behov som har identifierats är militära- och civila tekniker i alla domäner, inköpare, it-handläggare, systemingenjörer, it-analytiker, nätverkstekniker, systemutvecklare, it-säkerhetsspecialister, logistiker samt militär och civil personal inom ledningssystem-, samt underrättelse- och säkerhetstjänst.[4] Beskrivningen avser generella bristkompetenser hos Försvarsmaktens personal och inte specifikt bristkompetenser hos den värnpliktiga personalen. Av de uppräknade bristkompetenserna kan en del utgöra nyckelkompetenser medan andra endast utgör bristkompetenser.

Utredningen har tagit del av underlag från Försvarsmakten i vilket det anges att det råder brist på värnpliktiga förare, fältkockar samt värnpliktiga inom områdena it, logistik, sjukvård och teknik. Andra bristkompetenser är enligt Försvarsmakten sjukvårdspersonal, systemtekniker, elmekaniker, ”förhörssoldater” samt soldater med särskilda språkkunskaper.

6.5 Överväganden

6.5.1 Om underlaget

För att det ska vara möjligt att inventera tillgången till värnpliktig personal med nyckelkompetenser och bedöma om det i något avseende råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetenser av något slag behöver först en behovsanalys göras. När bristerna är klarlagda går det att i förekommande fall lämna förslag på adekvata åtgärder. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 6.5.3.

Försvarsmakten har angett vilka kompetenser det råder brist på bland den värnpliktiga personalen. Utredningen bedömer att det av tillgängliga underlag från Försvarsmakten inte framgår vilka befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation som kräver nyckelkompetens och inte heller i vilken utsträckning de av Försvarsmakten

[4] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, Bilaga 1, FM2023-24770:10, s. 35.

angivna bristkompetenserna också utgör nyckelkompetenser. Det har inte heller framkommit i vilken mån befattningar i krigsorganisationen, som kräver nyckelkompetens, behöver bemannas med just värnpliktig personal. Mot bakgrund av tillgängliga underlag ser utredningen ett behov av att Försvarsmakten fortsätter sitt arbete med underlaget och sin behovsanalys.

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges att analys och uppföljning av kompetens i Försvarsmakten i dag genomförs endast i begränsad omfattning och på en aggregerad nivå utifrån personalkategorier. Fokus i analys och uppföljning ligger i första hand på volym och inte exempelvis kompetens. Tillgången till detaljerad personal- och kompetensdata är en begränsning. Slutligen är det få individer som i dag arbetar med analys och uppföljning. Det innebär enligt beskrivningen i personal- och kompetensförsörjningsplanen att Försvarsmakten i dag har en reaktiv personalförsörjning och den otillräckliga kompetenslägesbilden begränsar möjligheten att vidta rätt åtgärder.[5]

Utredningen ser positivt på att det i åtgärdsplanen avseende Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjning föreslås åtgärder för förstärkt analyskapacitet, utveckling av systemstöd för personal- och kompetensförsörjningsanalys samt kvalitetssäkring av data.[6]

6.5.2 I möjligaste mån bör det vara Försvarsmaktens anställda personal som bidrar med nyckelkompetens

Försvarsmaktens krigsorganisations förbandsuppbyggnad innebär att personalkategorier har olika grad av tillgänglighet och kan användas i olika omfattning. Anställd personal är gripbar i såväl fred som i krig. Den anställda personalen är på grund av sin höga grad av tillgänglighet viktig för att snabbt kunna möta kompetensbehovet. I den mån det finns behov av nyckelkompetens i krigsorganisationen ser utredningen inget hinder mot att anställd personal innehar sådana befattningar. Med hänsyn till den kvalifikationsgrad som krävs för att det ska vara fråga om en nyckelkompetens, samt dess kritiska

[5] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.
[6] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.

karaktär, bedömer utredningen att det framstår som mest ändamålsenligt att befattningar i krigsorganisationen som kräver någon form av nyckelkompetens i första hand bemannas med anställd personal.

När det gäller anställd personal konkurrerar Försvarsmakten med de civila arbetsgivarna om samma arbetskraft. För att Försvarsmakten ska lyckas i konkurrensen om arbetstagarna är det viktigt att myndighetens anställningsvillkor är konkurrenskraftiga och att Försvarsmakten framstår som en attraktiv arbetsgivare. I den mån Försvarsmakten har behov av personal med en särskild kompetens som det råder en hög efterfrågan på även bland civila arbetsgivare blir konkurrensen högre. För att lyckas rekrytera personal med särskilda nyckelkompetenser inom exempelvis it, logistik, sjukvård och teknik kan det därför vara än mer viktigt att Försvarsmakten står sig i konkurrensen om arbetstagarna. Det ankommer på Försvarsmakten att vidta de rekryteringsinsatser som behövs för att attrahera arbetstagare att söka sig till just Försvarsmakten och att sedan lyckas rekrytera och behålla dessa. I den mån myndigheten identifierar bristkompetenser kan det finnas behov av riktade rekryteringsinsatser.

6.5.3 Försvarsmakten bör analysera sitt behov av nyckelkompetenser vidare

Bedömning: Försvarsmakten bör undersöka vad som utgör nyckelkompetens i dess krigsorganisation samt undersöka i vilken utsträckning befattningar i krigsorganisationen, som kräver nyckelkompetens, behöver bemannas med just värnpliktig personal.

Försvarsmakten bör även inventera sin värnpliktiga personal med nyckelkompetenser och analysera om det råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetens av något slag.

Om Försvarsmakten gör bedömningen att det råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetens av något slag bör myndigheten i första hand vidta sådana åtgärder som är möjliga med befintlig lagstiftning i syfte att avhjälpa sådana brister. Om Försvarsmakten, efter att ha vidtagit sådana åtgärder, bedömer att det finns behov av ytterligare åtgärder som kräver författningsändringar bör Försvarsmakten redovisa detta till regeringen på lämpligt sätt.

Även om det i huvudsak bör vara den anställda personalen som bidrar med de nyckelkompetenser som Försvarsmakten behöver finns det behov av att också värnpliktiga bidrar med sådana kompetenser. Som tidigare nämnts ingår värnpliktiga framför allt i mobiliseringsförbanden och bidrar således till uthållighet och redundans i systemet. För att säkerställa en god tillgång till sådan kompetens som är kritisk för krigsorganisationen finns det skäl för att tillgodose kompetensbehovet med hjälp av värnpliktiga som besitter efterfrågade nyckelkompetenser. Detta bidrar till en robust personalförsörjning. Erfarenheterna från Ukraina, som utredningen redovisat i kapitel 5, visar vikten av att ett stort antal människor i samhället har militär erfarenhet och är utbildade för att utföra specialistuppgifter.

En del av de bristkompetenser som nämns ovan, exempelvis förare och fältkockar, kan enligt utredningen svårligen uppfattas som nyckelkompetenser eftersom dessa befattningar inte kräver lång utbildning eller arbetslivserfarenhet. En del av de angivna bristkompetenserna, exempelvis kompetens inom it, logistik, sjukvård och teknik, är för utredningen enklare att se att Försvarsmakten skulle bedöma som nyckelkompetenser. Vad som utgör nyckelkompetenser i Försvarsmakten är dock en fråga för Försvarsmakten, som känner sin egen verksamhet, och inte för utredningen att bedöma. Utredningen har inte tagit del av något underlag från Försvarsmakten som beskriver myndighetens behov av nyckelkompetenser på ett utförligt sätt. Utredningen noterar att det i Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning föreslås åtgärder som syftar till att öka precisionen i beställningar av värnpliktiga för att möta Försvarsmaktens långsiktiga kompetensbehov.[7] Detta anser utredningen är positivt.

När det står klart vad som utgör nyckelkompetens i Försvarsmakten är nästa steg att undersöka i vilken utsträckning befattningar i krigsorganisationen, som kräver viss nyckelkompetens, behöver bemannas med just värnpliktig personal. Först efter en sådan behovsanalys är det möjligt att inventera tillgången till värnpliktig personal med nyckelkompetenser och bedöma om det finns brister i något avseende.

Av det underlag som utredningen har tagit del av framgår inte med tillräcklig tydlighet på vilket sätt eller i vilken utsträckning tillgången till de nyckelkompetenser som Försvarsmakten har angett sig ha

[7] A.a. s. 10.

behov av är otillräcklig. Denna fråga bör klarläggas i Försvarsmaktens fortsatta arbete.

Som utredningen tidigare har nämnt bör det i första hand vara den anställda personalen som bidrar med nyckelkompetens. Förutom anställd personal kan det hända att behovet av nyckelkompetens kan tillgodoses genom avtalspersonal. I kapitel 16 finns förslag om aktivering av civilplikten i Försvarsmakten. Försvarsmakten bör undersöka om befattningar i krigsorganisationen, som kräver viss nyckelkompetens, i viss utsträckning kan bemannas med civilpliktig personal.

Tillgängliga underlag ger inte stöd för att Försvarsmakten ännu har gjort en behovsanalys av det slag som utredningen nu har beskrivit. Enligt utredningens mening bör därför ett första steg vara att Försvarsmakten gör en behovsanalys och därefter inventerar tillgången till värnpliktig personal med nyckelkompetenser. När en sådan inventering är gjord går det att bedöma om det i något avseende råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetenser av något slag. Enligt utredningens bedömning är det först när bristkompetenserna är identifierade och kvantifierade som det är möjligt att undersöka och föreslå adekvata åtgärder som syftar till att tillgodose Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med sådana nyckelkompetenser. Underlaget ger inte stöd för att det i dag finns skäl att lämna förslag om att regeringen i nuläget ska vidta några åtgärder.

6.5.4 Åtgärder som utredningen bedömer att Försvarsmakten kan överväga att vidta med stöd av befintlig lagstiftning

Om det visar sig att det i något avseende råder brist på värnpliktig personal med nyckelkompetenser bedömer utredningen att det finns flera åtgärder som Försvarsmakten, med stöd av befintlig lagstiftning, kan vidta i syfte att avhjälpa sådana brister. I det följande redogör utredningen för några åtgärder av sådant slag.

Fortsatt utveckling av mönstringsunderlaget kan övervägas

Vid inskrivning för sådan värnplikt som omfattar grundutbildning bestäms vilken befattning eller typ av befattning som han eller hon ska utbildas till (3 kap. 5 § punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt).

Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket arbetar tillsammans med att anpassa befattningars kravprofiler till de relevanta behov som följer av varje befattnings innehåll. Utifrån en befattnings kravprofil går det sedan att anpassa mönstringsunderlaget för att öka möjligheterna att identifiera totalförsvarspliktiga som uppfyller kraven. Plikt- och prövningsverket är ansvarig för hur mönstringsunderlaget är utformat och en översyn genomförs varje år inför utskick till nästkommande årskull totalförsvarspliktiga. Utredningen har erfarit att det i dag finns ett nära samarbete mellan Plikt- och prövningsverket och Försvarsmakten beträffande mönstringsunderlagets utformning. Beroende på vad för slags nyckelkompetens det råder brist på bland Försvarsmaktens värnpliktiga personal ser utredningen att det kan finnas möjlighet att anpassa mönstringsunderlaget ytterligare för att göra det lättare att identifiera totalförsvarspliktiga med sådana nyckelkompetenser som Försvarsmakten har behov av. Dessa individer kan sedan, efter godkänt mönstringsresultat, komma i fråga för inskrivning för värnplikt. Utredningen noterar att Försvarsmakten bland annat avser att utveckla sin metod för att beställa och dimensionera värnpliktskullar i syfte att öka precisionen vid beställning av utbildningsplatser för grundutbildning samt vidta åtgärder för att säkerställa omhändertagandet av identifierade kompetensbrister.[8]

Försvarsmakten kan överväga att inventera nyckelkompetenser bland sin värnpliktiga personal

De flesta totalförsvarspliktiga som efter mönstring skrivs in för värnplikt genomgår därefter grundutbildning. Totalförsvarspliktiga som efter grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift krigsplaceras därefter i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Om individen i stället skrivs in för sådan värnplikt som inte omfattar grundutbildning bestäms vilken befattning han eller hon ska upprätthålla och sedan krigsplaceras individen i den befattningen direkt (3 kap. 6 och 13 §§). Krigsplacering kan också ske av en totalförsvarspliktig som har fullgjort annan militär utbildning eller tjänstgöring och som därigenom har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift (3 kap. 12 § andra stycket). Krigsplaceringen kvarstår

[8] Ibid.

inte längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället (3 kap. 12 § tredje stycket). I avsnitt 10.7 lämnar utredningen förslag om att en värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år ska krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Krigsplacering i värnpliktsreserven ska inte vara begränsad i tid.

De flesta värnpliktiga som har genomfört militär grundutbildning och krigsplacerats skaffar sig därefter en civil utbildning eller ett civilt arbete. Samtidigt fortlöper krigsplaceringen, så länge den värnpliktige inte faller för den tioårsregel som redogjorts för i föregående stycke. Genom den civila utbildning eller det civila arbete som en värnpliktig ägnar sig åt efter beslutet om krigsplacering, erhåller han eller hon kompetens som kan vara värdefull för Försvarsmakten om den används rätt. Ett möjligt sätt att ta vara på denna kompetens är att den värnpliktige som erhållit en sådan kompetens krigsplaceras i en befattning där denna kan komma till nytta för Försvarsmaktens krigsorganisation. För att kunna identifiera och nyttja sådan kompetens kan det finnas behov av ett system för inventering av nyckelkompetens bland värnpliktig personal. I dag saknas detta, vilket gör att eventuella omplaceringar i krigsorganisationen, med anledning av att någon erhållit en viss kompetens som kan nyttjas i en annan befattning, kräver god personkännedom.

2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt reglerar den totalförsvarspliktiges skyldigheter att lämna uppgifter om sig själv. Skyldigheten omfattar nödvändiga uppgifter om den totalförsvarspliktiges hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Uppgifterna ska vara nödvändiga för att utreda och bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Uppgiftsskyldigheten gäller så länge individen är totalförsvarspliktig. Utredningen bedömer att bestämmelsens utformning gör att den kan ligga till grund för en sådan inventering av krigsplacerade värnpliktiga som redogjorts för. Utredningen ser en möjlighet för Försvarsmakten att, tillsammans med Plikt- och prövningsverket, arbeta fram ett system för inventering som syftar till att identifiera och bättre nyttja värnpliktiga med för Försvarsmakten viktiga nyckelkompetenser. Ett sätt skulle möjligen kunna vara att, exempelvis vart femte år, skicka ut ett underlag till krigsplacerade värnpliktiga genom vilket de får lämna förnyade uppgifter om utbildning, arbete eller andra personliga förhållanden som gör det möjligt att identifiera viss specifik kompetens som Försvarsmakten ser behov av, och kanske har brist

på, i sin krigsorganisation. Efter bearbetning skulle ett sådant underlag i ett senare skede kunna leda till att den värnpliktige får en ändrad krigsplacering där hans eller hennes nyckelkompetens kan komma krigsorganisationen till nytta.

Försvarsmakten kan överväga förändringar av grundutbildningen

Efter inskrivning för värnplikt genomgår de flesta en militär grundutbildning. Den militära grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). Den krigsuppgift som den värnpliktige grundutbildas mot styr således innehållet i grundutbildningen. Det är Försvarsmaktens ansvar att utbilda värnpliktiga mot deras respektive krigsuppgift. Försvarsmakten förfogar således över innehållet i varje värnpliktigs grundutbildning.

Om det råder brist på viss nyckelkompetens som behövs i krigsorganisationen kan det, beroende på vad för slags kompetens det är fråga om, finnas anledning för Försvarsmakten att överväga att införa utbildningsinslag som tar sikte på sådan kompetens. På så vis kan Försvarsmakten säkra tillgången till kompetens som är kritisk för krigsorganisationen. Är det fråga om en längre utbildning, motsvarande de utbildningar som universitet och högskolor anordnar, framstår det självklart inte som rimligt att Försvarsmakten skulle anordna en motsvarande utbildning för värnpliktiga. I denna del kan utredningen konstatera att det finns ett behov av att säkra goda förutsättningar att kombinera fullgörandet av totalförsvarsplikten och högskolestudier.

Om det däremot är fråga om en väldigt specifik kompetens som kräver kortare utbildningsinslag kan det finnas skäl för Försvarsmakten att överväga att anordna sådan utbildning inom ramen för den militära grundutbildningen för värnpliktiga. Försvarsmakten har också möjlighet att samarbeta med andra aktörer för att kunna utbilda värnpliktiga mot en nyckelkompetens. Ett exempel är Försvarsmaktens och Kungliga Tekniska högskolans samarbete som möjliggör grundutbildning med värnplikt mot befattning som cybersoldat.[9] En brist på viss nyckelkompetens bland värnpliktiga kan enligt utredningens

[9] https://jobb.forsvarsmakten.se/sv/utbildning/befattningsguiden/gu-befattningar/cybersoldat/#, senast besökt 2025-04-22.

bedömning utgöra skäl för Försvarsmakten att överväga fler samarbeten av sådant slag. Utredningen noterar att Försvarsmakten avser att vidta åtgärder för att utveckla samarbetet med civila lärosäten (inklusive Försvarshögskolan) för att främja försörjningen inom områden med identifierad kompetensbrist, så som tekniska befattningar.[10]

Försvarsmakten kan överväga riktade rekryteringsinsatser i syfte att öka ansökningarna om prövning till grundutbildning med värnplikt

Vid sidan av mönstringsprocessen, som utgör en del av totalförsvarsplikten, finns möjlighet att på frivillig väg ansöka om prövning till grundutbildning med värnplikt. För att bli antagen till grundutbildning med värnplikt måste den sökande avsluta sin grundutbildning senast det kalenderår som han eller hon fyller 45 år. Ansökningsförfarandet liknar mönstringsprocessen.[11]

I den mån Försvarsmakten har behov av värnpliktiga med särskilda nyckelkompetenser ser utredningen att prövning till grundutbildning med värnplikt kan vara ett lämpligt verktyg för att knyta individer med särskilda nyckelkompetenser till krigsorganisationen. Då prövningsförfarandet är tillgängligt för individer upp till 45 år kan det ge goda möjligheter att knyta individer med en längre utbildning och arbetslivserfarenhet till krigsorganisationen. För att identifiera och attrahera dessa individer att ansöka om prövning till grundutbildning med värnplikt kan Försvarsmakten behöva vidta riktade rekryteringsinsatser och överväga anpassade grundutbildningar för dessa individer.

[10] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09, s. 10.
[11] https://pliktverket.se/ansok-till-en-utbildning/ansokan-om-provning-till-grundutbildning-med-varnplikt, senast besökt 2025-05-20.

6.5.5 Möjligheter i framtiden att tillgodose Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med nyckelkompetenser

I framtiden kan det finnas skäl att överväga förändringar av totalförsvarsplikten

Som framgår av föregående avsnitt har Plikt- och prövningsverket angett att det inte finns några vakanta befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation. Plikt- och prövningsverket kan i dag successivt tillsätta de befattningar som Försvarsmakten beställer med värnpliktig personal när behov uppstår. I takt med krigsorganisationens utveckling kan dock behovet av olika nyckelkompetenser komma att förändras och det kan uppstå brist på olika kompetenser av sådant slag. Som utredningen har beskrivit i detta kapitel finns redan i dag flera möjligheter för Försvarsmakten att på olika sätt säkra sitt kompetensbehov. I första hand anser utredningen att Försvarsmakten bör se över sina möjligheter att säkra den kompetens som behövs genom att anställa personal. Därtill har Försvarsmakten möjlighet att använda avtalspersonal. Utredningen har även beskrivit Försvarsmaktens möjligheter att inventera bland sin värnpliktiga personal i syfte att identifiera värnpliktiga med sådana nyckelkompetenser som det finns behov av för att kunna nyttja dessa på ett mer ändamålsenligt sätt. Utredningen har också bland annat beskrivit möjligheterna att anpassa mönstringsunderlaget för att göra det möjligt att identifiera totalförsvarspliktiga med olika nyckelkompetenser samt anpassa den militära grundutbildningen efter kompetensbehoven.

Det underlag från Försvarsmakten som utredningen har tagit del av ger inte stöd för att det finns en sådan brist på värnpliktig personal med nyckelkompetenser som utgör skäl för att i nuläget överväga förändringar av totalförsvarsplikten. I framtiden kan det dock uppstå ett behov av värnpliktig personal med nyckelkompetenser som Försvarsmakten saknar tillräckligt med verktyg för att kunna tillgodose. Om en sådan situation skulle uppstå kan det, om de åtgärder som Försvarsmakten kan vidta inte bedöms som tillräckliga, finnas skäl att överväga förändringar av totalförsvarsplikten.

I detta avsnitt beskriver utredningen olika åtgärder som syftar till att öka Försvarsmaktens tillgång till värnpliktig personal med olika nyckelkompetenser. Utredningen lämnar inga förslag om de åtgärder som beskrivs i det följande eftersom det, inom ramen för denna utredning, inte har kunnat fastställas att det finns behov av

sådana åtgärder. De åtgärder som beskrivs i det följande skulle, i olika utsträckning, innebära begränsningar av skyddet för individens grundläggande fri- och rättigheter. Noga överväganden i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen skulle därför behöva göras vid en närmare utredning av de åtgärder som nedan presenteras.

Ett kompletterande system för mönstring och inskrivning för värnplikt senare i livet

En höjd övre åldersgräns för mönstring nämns i direktivet som en åtgärd som skulle kunna medföra att fler individer med värdefull kompetens i större utsträckning kan skrivas in för värnplikt. I dag inträder skyldigheten att mönstra det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl upphör totalförsvarspliktigas skyldighet att genomgå mönstring efter det kalenderår när han eller hon fyller 24 år (2 kap. 2 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt). Ett särskilt skäl för att förlänga skyldigheten att mönstra kan vara att personen hållit sig undan och därför inte kunnat nås med kallelse tidigare.[12] Plikt- och prövningsverket ska som huvudregel kalla en totalförsvarspliktig svensk medborgare till mönstring senast det kalenderår när han eller hon fyller nitton år. Huvudregeln är avhängig av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen har beslutat att skyldigheten att mönstra ska tillämpas (4 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt).

Den övre åldersgränsen för mönstring har varit oförändrad sedan lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft den 1 juli 1995. Innan dess var den övre åldersgränsen för mönstring 28 år. Lagstiftaren ansåg dock att en så pass hög åldersgräns inte var motiverad utifrån totalförsvarets behov vilket gjorde att den sänktes till 24 år i samband med att den nya lagen trädde i kraft.[13]

Framöver kan det visa sig att det råder brist på värnpliktig personal med sådana nyckelkompetenser som individer ofta får genom längre civila utbildningar inom exempelvis it och teknik. Eftersom totalförsvarspliktiga som genomgår mönstring är runt arton år gamla har dessa individer i regel ingen sådan utbildning när de mönstrar,

[12] Se Hedegård, Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt 2 kap. 2 §, Karnov 2024-08-13 (JUNO).
[13] Prop. 1994/95:6 s. 122.

men det kan däremot vara så att de skaffar sig en sådan utbildning senare. Ett sätt för att Försvarsmakten ska kunna få tillgång till sådan kompetens skulle kunna vara att höja den övre åldersgränsen för mönstring av värnpliktiga. På det sättet kan äldre totalförsvarspliktiga, som hunnit skaffat sig en nyckelkompetens som Försvarsmakten har behov av, kallas till mönstring.

Samtidigt är dagens system där personer under 20 år genomgår mönstring väletablerat och har en god förankring hos den svenska befolkningen. Att ändra på ett väletablerat system är alltid förenat med risker och när det gäller just pliktsystemet står bland annat folkförankringen på spel. De flesta som mönstrar gör det i samband med att de också avslutar sina gymnasiestudier. För många innebär denna period i livet en tid med flera viktiga vägval. En del fortsätter med högre studier medan andra påbörjar en anställning. För den som vid 18 års ålder genomgår mönstring och skrivs in för värnplikt väntar i stället militär grundutbildning. Att mönstringen sker vid 18 års ålder framstår således som en lämplig tidpunkt för de allra flesta.

Av de i Sverige som studerar vidare slutför många högre studier när de är mellan 24–30 år. Dessa befinner sig ofta i en helt annan livssituation än vad personer i artonårsåldern gör och kan ha planer för såväl karriär som familjebildning. Ett system där personer i den åldern rutinmässigt kan kallas till mönstring och skrivas in för värnplikt som innefattar en längre grundutbildning riskerar att inte tas emot särskilt väl i samhället vilket kan påverka pliktsystemets folkförankring på ett negativt sätt. Utredningen anser därför att den ordning som i dag gäller, där totalförsvarspliktiga genomgår mönstring när de är under 20 år bör fortsätta att gälla.

För att säkerställa att Försvarsmakten ändå kan få tillgång till vissa särskilda nyckelkompetenser, som det visar sig finnas ett angeläget behov av i Försvarsmakten, kan övervägas att införa ett system med mönstring som totalförsvarspliktiga genomgår senare i livet. Detta borde i sådana fall utgöra ett komplement till dagens system för mönstring, inskrivning och grundutbildning med värnplikt. Syftet skulle vara att förse Försvarsmakten med värnpliktiga som besitter sådana särskilda nyckelkompetenser som det finns behov av i krigsorganisationen. För att ett sådant system ska fungera och accepteras av befolkningen är det viktigt att det är väl anpassat för sitt syfte och att de skyldigheter som i sådana fall åläggs individen inte blir mer omfattande än vad som motsvarar behovet.

Utöver de anpassningar av mönstringsunderlaget som utredningen beskrivit i avsnitt 6.5.4 skulle mönstringsunderlaget för totalförsvarspliktiga som ska tas ut till mönstring senare i livet också kunna utformas på ett sådant sätt att det blir möjligt att identifiera olika nyckelkompetenser hos totalförsvarspliktiga. Frågornas tyngdpunkt skulle kunna ligga på frågor om utbildning och arbetslivserfarenhet i syfte att klarlägga vilka individer som har specifika kompetenser som det militära försvaret behöver. För att det ska vara möjligt att mönstra äldre totalförsvarspliktiga än vad lagstiftningen i dag medger, i syfte att identifiera totalförsvarspliktiga med särskilda nyckelkompetenser som kan skrivas in för värnplikt, krävs författningsändringar.

Den övre åldersgränsen för värnplikt är 47 år. För att öka chanserna att hitta individer med olika nyckelkompetenser som Försvarsmakten behöver är det lämpligt med en hög övre åldersgräns för mönstring eftersom det medför att fler individer finns tillgängliga för mönstring. Från individens perspektiv bör den samtidigt inte vara högre än vad som krävs med hänsyn till det militära försvarets behov. Den övre åldersgränsen för mönstring bör inte heller ligga alltför nära den övre åldersgränsen för värnplikt då det inte framstår som motiverat att ta en totalförsvarspliktig i anspråk för värnplikt som endast kan nyttjas en kortare tid innan hans eller hennes värnplikt avslutas.

Totalförsvarspliktiga som genomgår mönstring med godkänt resultat, och som har en särskild kompetens som Försvarsmakten har behov av, skulle därefter behöva kunna skrivas in för värnplikt enligt reglerna om inskrivning i 3 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Av inskrivningsbeslutet ska bland annat framgå de närmare uppgifterna om vilken grundutbildning den värnpliktige ska gå och när denna ska påbörjas (3 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). En värnpliktig som inte har kallats in till grundutbildningen före utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 24 år är enligt nuvarande lagstiftning skyldig att fullgöra grundutbildningen endast om det finns särskilda skäl (4 kap. 12 §). Grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som har skrivits in för värnplikt är lägst 80 och högst 615 dagar (4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och 5 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt).

De individer som skulle bli aktuella att skrivas in för värnplikt enligt den ordning som nu beskrivs skulle ha en särskild kompetens

som Försvarsmakten har behov av. Denna kompetens kan individen ha förvärvat genom civil utbildning, civil arbetslivserfarenhet eller en kombination av bådadera. I dessa situationer ska det vara den civila kompetensen som står i förgrunden vilket är avgörande för vilken befattning, eller typ av befattning, som den värnpliktige ska utbildas till. För att kunna tjänstgöra i en militär befattning i Försvarsmaktens krigsorganisation behöver dock individen få en sådan grundläggande militär utbildning att han eller hon kan fullgöra de uppgifter som kan komma att krävas vid en tjänstgöring i krig. Utredningen gör bedömningen att en kortare grundutbildning bör räcka för individer som tas ut för värnplikt på grund av en särskild kompetens, enligt det nya system som utredningen nu beskrivit. En jämförelse kan göras med hemvärnsspecialister (till exempel hundförare, fältkockar och sjukvårdare) som genomgår en två veckor lång grundläggande soldatutbildning innan sin specialistutbildning.

Från individens perspektiv är det alltid viktigt att grundutbildningen ger de kunskaper och färdigheter som krigsuppgifter kräver samtidigt som utbildningen inte ska pågå längre tid än vad som behövs. För individer som skrivs in för värnplikt senare i livet, exempelvis efter familjebildning och/eller när de är väletablerade på arbetsmarknaden, kan det vara särskilt viktigt att grundutbildningen inte tar mer tid i anspråk än vad som är nödvändigt. En kortare och anpassad grundutbildning borde lämpligen tas fram för värnpliktiga med särskilda nyckelkompetenser. Hemvärnets utbildningssystem skulle i detta avseende kunna tjäna som vägledning. Det borde också finnas särskilda bestämmelser om längden på sådan anpassad grundutbildning. Efter en anpassad kortare grundutbildning skulle det vara möjligt att krigsplacera dessa värnpliktiga med särskilda nyckelkompetenser enligt reglerna i 3 kap. 12 § och således kunna ta dem i anspråk så länge de fortfarande är värnpliktiga. Utredningen bedömer att den ordning som nu beskrivits skulle ge Försvarsmakten större möjligheter att genom pliktsystemet knyta individer med vissa nyckelkompetenser till det militära försvaret.

Inventering av mönstrade i utbildningsreserven

Skyldigheten att genomgå mönstring framgår av 2 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Den totalförsvarspliktige är endast vid särskilda skäl skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår han eller hon fyller 24 år. Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska Plikt- och prövningsverket placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt, civilplikt eller i en utbildningsreserv. Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, ska Plikt- och prövningsverket besluta att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring. För värnplikt och civilplikt ska det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. De resterande totalförsvarspliktiga skrivs in i utbildningsreserven. Utbildningsreserven består därmed av individer som har godkänts vid mönstringen och som har förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Totalförsvarspliktiga med placering i utbildningsreserven kan senare skrivas in för värnplikt eller civilplikt som omfattar en längre grundutbildning är 60 dagar. För att det ska vara möjligt krävs att regeringen föreskriver om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap (3 kap. 10 § lagen om totalförsvarsplikt). Efter fem år, räknat från utgången av det kalenderår när den totalförsvarspliktige skrevs in, upphör inskrivningen i utbildningsreserven. Regeringen har dock möjlighet att föreskriva att inskrivningen inte ska upphöra, om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Inskrivningen ska dock alltid upphöra vid utgången av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 30 år (3 kap. 11 §).

Många mönstringsresultat är ”färskvara”. Hälsotillstånd, utbildning och personliga förhållanden som inskrivningen är grundad på kan förändras. Det är ett skäl till att placeringen i utbildningsreserven är begränsad i tiden. Därtill ska utbildningsreserven inte vara större än vad som krävs med hänsyn till Försvarsmaktens behov. Tidigare kvarstod placeringen i utbildningsreserven till utgången av det år

den totalförsvarspliktige fyllde 30 år. Bestämmelsen ändrades 2002 till den nuvarande lydelsen enligt vilken inskrivningen upphör efter fem år. I samband med lagändringen angav regeringen att det normalt saknas behov av att låta inskrivningen kvarstå längre tid än fem år från inskrivningstillfället. Först i ett osäkrare omvärldsläge finns skäl att låta inskrivningen i utbildningsreserven vara längre.[14]

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § är en totalförsvarspliktig skyldig att på begäran lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Plikt- och prövningsverket har därmed laglig möjlighet att inventera vilka kompetenser som finns bland totalförsvarspliktiga i utbildningsreserven. Eftersom de flesta som skrivs in i utbildningsreserven är runt nitton år, kan förutsättas att de allra flesta i utbildningsreserven är under 25 år. Om de totalförsvarspliktiga i utbildningsreserven var fler, men framför allt äldre, anser utredningen att utbildningsreserven skulle kunna användas på ett bättre sätt för att inventera nyckelkompetenser bland totalförsvarspliktiga med godkänt mönstringsresultat. Som tidigare har nämnts skulle en behovsanalys kunna visa att det i Försvarsmakten råder brist på värnpliktig personal med sådana nyckelkompetenser som erhålls genom civil utbildning. Ett sätt att anpassa underlaget i utbildningsreserven för att öka möjligheterna att där hitta individer med specifika kompetenser som Försvarsmakten har behov av är att ta bort den nuvarande bestämmelsen som anger att inskrivningen i utbildningsreserven som huvudregel upphör efter fem år. Detta skulle dels resultera i att åldersspannet för de inskrivna i stället skulle vara 18–30 år, dels att antalet individer i utbildningsreserven skulle fördubblas. Dessa faktorer skulle kunna öka möjligheterna att i utbildningsreserven hitta redan mönstrade individer med nyckelkompetenser som Försvarsmakten framöver identifierar ett behov av.

I dag krävs regeringsbeslut för att det ska vara möjligt att skriva in individer, som redan är inskrivna i utbildningsreserven, för värnplikt. För att det ska vara möjligt för Plikt- och prövningsverket att löpande inventera utbildningsreserven och från den ta ut individer och skriva in dessa för värnplikt i stället, skulle det bland annat krävas en bestämmelse i lagen om totalförsvarsplikt som ger Plikt- och prövningsverket en sådan befogenhet. Av en sådan ny bestämmelse skulle det förslagsvis kunna framgå att om en totalförsvarspliktig som är inskriven i utbildningsreserven har en särskild kompetens

[14] Prop. 2001/02:11 s. 25.

som behövs i det militära försvaret ska Plikt- och prövningsverket få ändra inskrivningsbeslutet genom att skriva in den totalförsvarspliktige för värnplikt. Utredningen anser att bestämmelsen om att regeringen förfogar över frågan i övrigt bör kvarstå oförändrad. En totalförsvarspliktig med en särskild nyckelkompetens som har skrivits in för värnplikt skulle därefter kunna krigsplaceras i en befattning som han eller hon är lämplig för. På så vis skulle krigsorganisationen få nytta av den särskilda kompetens som den värnpliktige har skaffat sig exempelvis genom civil utbildning.

Uppskjuten inskrivning för värnplikt

Inskrivning och krigsplacering av värnpliktiga sker i en ålder då de allra flesta ännu inte har avslutat högre studier än gymnasiestudier eller gjort sitt yrkesval. Inskrivningen föregås av mönstring enligt 2 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. Förutom själva mönstringen är den totalförsvarspliktige enligt 2 kap. 1 § skyldig att lämna nödvändiga uppgifter om sitt hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Uppgifterna ska vara nödvändiga för att utreda och bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Plikt- och prövningsverket beslutar sedan, utifrån mönstringsunderlagen, vilka totalförsvarspliktiga som ska kallas till mönstring.

Utredningen bedömer att 2 kap. 1 § ger Plikt- och prövningsverket möjlighet att undersöka den totalförsvarspliktiges framtidsplaner vad avser exempelvis utbildning och arbete. Försvarsmakten kan i sin beställning till Plikt- och prövningsverket delge vilka kompetenser som det finns ett särskilt behov av i sin krigsorganisation och som till exempel saknas i tillräckligt stor utsträckning. Det kan vara fråga om särskilda kompetenser som är särskilt viktiga för det militära försvaret och som endast kan erhållas genom civila utbildningar eller viss arbetslivserfarenhet. Plikt- och prövningsverket har således möjlighet att få veta såväl den totalförsvarspliktiges framtidsplaner som vilket behov av särskilda nyckelkompetenser Försvarsmakten har.

Om det behövs bedömer utredningen att det skulle vara möjligt att i samband med inskrivningen ta hänsyn till planerna hos den prövningsskyldige att genomgå civil utbildning eller skaffa sig en specifik arbetslivserfarenhet som är särskilt viktig för det militära försvaret.

Mönstrande som avser att genomgå sådan civil utbildning eller arbeta med något som kan ge viss arbetslivserfarenhet av värde skulle kunna få möjlighet att skjuta upp frågan om inskrivning på viss tid. Hur lång tid som inskrivningen skjuts upp borde exempelvis bero på om den totalförsvarspliktige redan blivit antagen till en civil utbildning eller inte, den civila utbildningens längd, hur lång arbetslivserfarenhet inom ett specifikt område som krävs för att Försvarsmakten ska kunna dra nytta av den kompetens som arbetslivserfarenheten ger och liknande. Flertalet av de nyckelkompetenser som Försvarsmakten i framtiden kan få brist på kan vara sådana som kräver utbildning vid till exempel högskola eller universitet. Mot denna bakgrund kan frågan om inskrivning behöva skjutas upp ett visst antal år. Även en uppskjuten inskrivning en viss kortare tid åt gången bör vara möjligt. Samtidigt borde det då också finnas en bortre gräns som anger när frågan om inskrivning senast ska prövas. En bestämmelse som anger att frågan om inskrivning, i det fall inskrivningen skjuts upp, senast ska prövas i slutet av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 30 år skulle enligt utredningen kunna övervägas i sådant fall.

Enligt 3 kap. 8 § ska den som genomgår mönstring senast fyra månader efter mönstringen antingen få ett beslut om inskrivning eller ett beslut om att han eller hon inte är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Om möjligheten till uppskjuten inskrivning skulle införas skulle den bestämmelsen behöva ändras. Samtidigt anser utredningen att beslut om uppskjuten inskrivning, i likhet med vanliga inskrivningsbeslut, ska ges senast fyra månader efter mönstringen.

I 4 kap. 2 § anges att den som har skrivits in för bland annat värnplikt ska ha kallats in till grundutbildning före utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 24 år eller, i fall som avses i 3 kap. 10 §, före utgången av det kalenderår när inskrivningen i utbildningsreserven upphör. Den som kallas senare är skyldig att fullgöra grundutbildningen endast om det finns särskilda skäl. Om det införs en möjlighet till uppskjuten inskrivning för värnplikt som utredningen beskrivit skulle även denna bestämmelse behöva ändras eller kompletteras. För totalförsvarspliktiga som har fått frågan om inskrivning uppskjuten skulle i stället kunna gälla att han eller hon ska ha kallats in till grundutbildning före utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 30 år.

7 Den militära grundutbildningens innehåll och längd

7.1 Utredningens uppdrag

Den militära grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket). En värnpliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift, ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring förutsätter att den värnpliktige är krigsplacerad (4 kap. 7 och 8 §§).

Det kraftigt försämrade omvärldsläget ställer krav på att Försvarsmakten har förmågan att samtidigt vara redo att förutse händelseförlopp, verka krigsavhållande och möta ett väpnat angrepp. Det innebär även att myndigheten behöver använda sin personal på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Utredningen har därför i uppdrag att analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet. Därtill ska utredningen analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av att i ökad utsträckning kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet. En utökning av grundutbildningen skulle kunna medföra att stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, frigörs. Utredningen ska därför analysera konsekvenserna av att införa ett system med förlängd grundutbildning med värnplikt och lämna skalbara förslag på ett sådant system. Slutligen ingår i utredningens uppdrag att lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Grundutbildningens längd

Grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt får uppgå till lägst 80 och högst 615 dagar (4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och 5 kap. 3 § förordningen [1995:238] om totalförsvarsplikt). Grundutbildningens längd ska bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning och den ska som utgångspunkt genomföras i en följd om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar (5 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). När det gäller grundutbildning med värnplikt eller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten har Försvarsmakten rätt att meddela föreskrifter om grundutbildningens längd och innehåll (9 kap. 1 § punkt 2 förordningen om totalförsvarsplikt). Försvarsmakten fastställer grundutbildningstider för varje befattning eller typ av befattning. Syftet är att skapa en anknytning mellan den befattning som anges i inskrivningsbeslutet och det antal dagar under vilka skyldighet föreligger att genomgå grundutbildning.[1] Ändring i ett inskrivningsbeslut kräver den totalförsvarspliktiges medgivande (3 kap. 9 §). Regeringen har överlåtit åt Försvarsmakten och MSB att ange de befattningar där en uppdelning av grundutbildningen får förekomma. Utredningens efterforskningar har visat att det inte finns några sådana befattningar i Försvarsmakten i dagsläget.[2]

Inför 2020 års försvarsbeslut angav regeringen att grundutbildningens längd bör uppgå till minst nio månader.[3] Detta för att möjliggöra att den totalförsvarspliktige direkt efter utbildningen har sådana kunskaper och färdigheter att hon eller han kan krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband och att krigsförbandet under grundutbildningen har samövats. I den senaste totalförsvarspropositionen finns inga överväganden om grundutbildningens längd.[4] Enligt utredningens mening ankommer det således på Försvarsmakten att bestämma grundutbildningstiderna med beaktande av de bestämmelser i lag och förordning som ovan har redogjorts för. För närva-

[1] Prop. 1994/95:6 s. 183.
[2] I bilagan till MSB:s föreskrifter MSBFS 2024:13 anges för vilka befattningar som grundutbildning i det civila försvaret får genomföras i omgångar. För närvarande gäller det endast befattningen vattenkraftstekniker, där grundutbildningen är 20 dagar.
[3] Prop. 2020/21:30 s. 109 ff.
[4] Jämför prop. 2024/25:34.

rande uppgår grundutbildningstiderna för samtliga befattningar till 9–15 månader.

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

7.2.2 Grundutbildningens innehåll

Krigsuppgiften

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

Det är krigsförbandet som helhet som löser krigsuppgiften. För att krigsförbandet ska kunna verka och lösa krigsuppgiften krävs bland annat att stöd och service knuten till krigsförbandet fungerar på bästa vis. Krigsuppgiften omfattar även sådana arbetsuppgifter och dessa kan vara av skiftande karaktär.

I Försvarsmaktens styrande dokument för utbildning, bland annat målkataloger, finns målkrav och uppgifter som individ eller enhet ska kunna lösa efter genomförd militär grundutbildning. Det finns olika målkataloger för olika befattningstyper. Vad individens krigsuppgift består i beror således på vilken befattning denne innehar och definieras av Försvarsmakten i målkatalogen för aktuell befattningstyp.

Över tid kan krigsuppgiften få förändrat innehåll beroende på försvarets utformning. Inom ramen för sina huvudsakliga uppgifter enligt 1–12 §§ förordningen (2024:1333) med instruktion för För-

[5] Prop. 1994/95:6 s. 182 f.

svarsmakten har Försvarsmakten att definiera och fördela krigsuppgifterna.

Sveriges försvarsberedskap

I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt). Bestämmelsen infördes för att det inte ska föreligga någon oklarhet om att totalförsvarspliktiga är skyldiga att även under utbildningen fullgöra beredskapstjänst. Värnpliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning får alltså som ett led i sin utbildning beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Sådana uppgifter kan omfatta verksamhet enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Härigenom ges Försvarsmakten möjlighet att ta i anspråk värnpliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid.[6]

Lagen om totalförsvarsplikt innehåller inte något ytterligare om utbildningens närmare innehåll eller dess uppdelning i olika faser såsom till exempel allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning. Regeringen och myndigheterna har här ett stort utrymme att inom tillgängliga resursramar anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen efter skiftande behov och resurser.

Sveriges försvarsberedskap är ett begrepp som används på flera ställen i lagen om totalförsvarsplikt. Enligt 1 kap. 3 a § är en totalförsvarspliktig skyldig att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat om det. Bestämmelsen i 1 kap. 3 a § infördes i samband med att värnpliktsutbildningen lades vilande 2010.[7]

I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (prop. 2009/10:160) uttalande regeringen följande om införandet av bestämmelsen.

[6] Prop. 1994/95:6 s. 183.
[7] Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269.

> Förutsättningar för att totalförsvarspliktiga i framtiden ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt blir i och med detta motsvarande vad som i dag krävs för att den som fullgör värnplikt eller civilplikt ska kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring eller för att totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället ska kunna skrivas in för värnplikt eller civilplikt. Detsamma gäller för att regeringen ska kunna fatta beslut om att inskrivning i utbildningsreserven inte ska upphöra. […] Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. När försvarsberedskapen kommer att kräva denna typ av beslut är dock avhängigt av regeringens bedömning och måste naturligtvis avgöras mot bakgrund av samtliga omständigheter vid varje given tidpunkt. Regeringen kan t.ex. finna att det är tillräckligt att endast repetitionsutbildning genomförs för att en tillräcklig försvarsberedskap ska upprätthållas. I så fall kan regeringen besluta om det. Regeringens beslut ska göras utifrån de reella behoven och i den utsträckning som försvarsberedskapen kräver. Omvärlden och utvecklingen är under ständig förändring och det framstår som olämpligt och omöjligt att på ett alltför detaljerat sätt ange förutsättningarna i lag. Ett ianspråktagande av plikten i detta avseende förutsätter således inte att höjd beredskap föreligger. I dessa fall ankommer det således på regeringen under konstitutionellt ansvar att göra bedömningen och fatta beslut.[8]

Enligt 4 kap. 8 § gäller att om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Även ett sådant beslut är avhängigt regeringens bedömning att detta behövs för Sveriges försvarsberedskap. Ett beslut om att beredskapstjänstgöring ska äga rum ska kunna fattas av regeringen i ett mindre allvarligt läge än då det råder höjd beredskap eller om det till exempel behövs för att erforderlig fredstida beredskap ska kunna upprätthållas.[9] Beredskapstjänstgöringen kan alltså bli aktuell för att en erforderlig beredskap ska kunna upprätthållas också i fredstid, till exempel om grundutbildningskontingenten innehåller för få totalförsvarspliktiga med tillräcklig utbildning och den disponibla kontingenten och antalet totalförsvarspliktiga under repetitionsutbildning är otillräcklig.[10]

[8] Prop. 2009/10:160 s. 79. Jämför även SOU 2009:63 s. 181 och 395 där det angavs att regeringen skulle ges ett stort utrymme i bedömningen av om och när det kunde anses nödvändigt att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter skulle börja tillämpas.
[9] Prop. 1994/95:6 s. 141.
[10] A. prop. s. 180.

Begreppet Sveriges försvarsberedskap förekommer således på flera ställen i lagen om totalförsvarsplikt. Enligt det lagrum som utredningen har redogjort för har regeringen möjlighet att fatta olika slags beslut om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Det ankommer således på regeringen att i varje enskilt fall göra en bedömning och fatta beslut.

När det gäller grundutbildningens utformning är det inte regeringen utan i stället Försvarsmakten som har i uppgift att utforma grundutbildningen och tillse att de uppgifter som de värnpliktiga tilldelas omfattas av plikten. I fråga om uppgifter som inte leder mot krigsuppgiften ankommer det på Försvarsmakten att bedöma om uppgiften syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap och således kan åläggas en värnpliktig under grundutbildning.

Utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete

Utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete kan ingå i grundutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt).

Försvarsmaktens föreskrifter och interna reglemente om den militära grundutbildningen

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

Av 3 kap. 1 § Försvarsmaktens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga (FFS 2017:7) följer att grundutbildningen med värnplikt består av grundläggande militär utbildning, befattningsutbildning samt förbandsutbildning och grundläggande krigsförbandsövning. Av bilagan till föreskrifterna framgår den militära grundutbildningens förläggning under året. I övrigt är grundutbildningens omfattning och innehåll inte reglerat i föreskrifterna, men däremot i Försvarsmaktens interna reglemente grundutbildning och repetitionsutbildning.[11] Av reglementet framgår att värnpliktiga

[11] Reglemente grundutbildning och repetitionsutbildning (R GURU 2020), FM2019-15261:7.

som genomgår grundutbildning ska utveckla den förmåga som krigsuppgiften kräver samt att verksamhet vilken inte leder mot krigsuppgiften som *princip* inte får bedrivas. I reglementet anger Försvarsmakten vilka beredskaps-, ordnings-, bevakningsuppgifter och statsceremoniella uppgifter samt högvaktsuppgifter som kan ingå i värnplikten. Även om värnpliktiga till viss del kan delta i sådan verksamhet ska verksamheten leda mot krigsuppgiften.[12]

7.3 Historik

Innan lagen om totalförsvarsplikt infördes den 1 juli 1995 reglerades utbildningen för värnpliktiga i värnpliktslagen (1941:967). I värnpliktsutbildningen ingick grundutbildning och repetitionsutbildning. Tillåten längd på grundutbildningen varierade beroende på vilken befattning utbildningen avsåg och framgick direkt av 3 kap. 27 § värnpliktslagen. Repetitionsutbildningen kunde utgöras av krigsförbandsövningar, särskilda övningar, fackövningar, särskilda fackövningar och mobiliseringsövningar. Förutom grundutbildning och repetitionsutbildning ingick beredskapsövning och krigstjänstgöring i värnplikten. Liksom i dag kunde regeringen, om det behövdes med hänsyn till landets försvarsberedskap, besluta att en värnpliktig var skyldig att fullgöra en eller flera beredskapsövningar om sammanlagt högst 180 dagar.

När lagen om totalförsvarsplikt infördes bedömde regeringen att det varken var nödvändigt eller ändamålsenligt att i lag ange utbildningstiderna för olika befattningar. Regeringen bedömde att det var tillräckligt att ange ramarna för grundutbildningstidens längd i lagen.[13] Mot denna bakgrund utformades bestämmelserna om grundutbildningens längd på det vis som har redogjort för i avsnitt 7.2.1.

7.4 Grundutbildningens utformning

Målet med grundutbildningen är att utbilda den värnpliktige för den befattning i krigsorganisationen som har bestämts i dennes inskrivningsbeslut. Grundutbildningen är i dag 9–15 månader lång,

[12] A.a. s. 46 f.
[13] Prop. 1994/95:6 s. 140 f.

beroende på vilken befattning den värnpliktige ska utbildas och övas mot. Grundutbildningen består av tre huvuddelar.[14]

Den inleds med en grundläggande allmän militär utbildning som ser ungefär likadan ut för alla värnpliktiga oavsett försvarsgren, förband och befattning. Detta inledande utbildningsskede syftar till att ge grundläggande soldatkunskaper och är cirka tolv veckor långt.

Efter den allmänna grundläggande militära utbildningen följer en befattningsutbildning, som kan variera i tid och vara underindelad i skeden beroende på förband. Här utbildas den värnpliktige mot sin befattning, vilket ofta innebär att de värnpliktiga är samlade utifrån vilken utbildning de ska få, inte utifrån vilket förband de ska tillhöra. Till exempel kan alla stridsvagnsmekaniker utbildas tillsammans på en mekanikerskola och alla signalister på en sambandsskola. De kortaste befattningsutbildningarna kan uppgå till några veckor medan de längsta kan vara upp till nio månader långa.

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

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

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

[14] 3 kap. 1 § Försvarsmaktens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga (FFS 2017:7) och Reglemente grundutbildning och repetitionsutbildning (R GURU 2020), FM2019-15261, s. 37–38.

7.5 Försvarsmaktens behov av att kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet

7.5.1 Värnplikten utgör grunden för det militära försvarets personalförsörjning

Totalförsvarsplikten fullgörs enligt lagen om totalförsvarsplikt genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt). Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och innebär skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning samt vid behov beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 och 5 §§).

Försvarsmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. Grundutbildning med värnplikt är den huvudsakliga vägen in för att tjänstgöra i Försvarsmakten som militär personal, oavsett om det är som värnpliktig, anställd eller med stöd av annat avtal.

Av 2024 års försvarsbeslut[15] framgår att regeringen bedömer att värnplikten fortsatt ska utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning, då det är en förutsättning för att utveckla och upprätthålla ett försvar med en sådan volym att det är dimensionerat för att kunna försvara Sverige och allierade mot ett väpnat angrepp.[16] Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026 är planerad personalvolym för krigsorganisationen 128 600 individer varav 51 000 värnpliktiga år 2035.[17]

Enligt regeringen bidrar värnplikten även till folkförankringen av det militära försvaret. Med värnplikt som grund för Försvarsmaktens personalförsörjning kommer svenska förband med värnpliktiga att vara en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.[18]

[15] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[16] Prop. 2024/25:34 s. 90.
[17] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, Bilaga 1, FM2024-21129:5, s. 35.
[18] Prop. 2024/25:34 s. 90.

7.5.2 Försvarsmaktens senaste perspektivstudier

Slutredovisning av perspektivstudien 2016–2018[19]

Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018 belyste alternativa utvecklingar i Försvarsmakten för att möta omvärldsutvecklingen i ett långsiktigt perspektiv. Fokuset för studien låg på Försvarsmaktens utveckling under perioden 2021–2025 och de beslut som då kunde behöva fattas.[20] Slutredovisningen av perspektivstudierna 2016–2018 innehöll förslag som bland annat tog sikte på grundutbildningen för värnpliktiga. Försvarsmakten angav att totalförsvarspliktiga under grund- eller repetitionsutbildning skulle kunna nyttjas i högre utsträckning för beredskap och operationer. På så vis skulle myndighetens anställda personal frigöras vilket skulle öka personalens tillgänglighet. I förhållande till den anställda personalens kompetens bedömde Försvarsmakten dock att det är en risktagning att genomföra operationer i grundberedskap med värnpliktig personal. Försvarsmakten angav samtidigt att en utveckling av denna möjlighet skulle kunna vara att organisera en längre grundutbildning för att erhålla en längre period där uppgifter kan lösas med tillräcklig kompetens. Denna lösning bedömdes enligt Försvarsmakten kräva förändringar i författning.[21]

I slutredovisningen angav Försvarsmakten också att den militära grundutbildningen måste attrahera tillräckligt många till anställning eller avtal. Attraktionen kan uttryckas som grundutbildningens verkningsgrad. Grundutbildningen måste ha en hög verkningsgrad för att tillgodose de stora personalbehoven, i synnerhet för yrkes- och reservofficerare. Försvarsmakten såg därför behovet av att införa en längre grundutbildning anpassad i syfte utbilda värnpliktiga officerare och specialistofficerare och bredda urvalet till yrkes- och reservofficerare.[22]

[19] Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016–2018, FM2015-13192:15.
[20] A.a. s. 1.
[21] A.a., underbilaga 1:1, s. 3.
[22] Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016–2018, underbilaga 1:1, FM2015-13192:15, s. 6 f.

Slutredovisning av perspektivstudien 2019–2022[23]

Efter perspektivstudien som slutredovisades år 2018 genomfördes en ny perspektivstudie som pågick under åren 2019–2022. Den slutredovisades i Perspektivstudie 2022. I slutredovisningen angav Försvarsmakten att samtliga personalkategorier behöver kunna bidra till beredskapen och att värnpliktiga i senare skeden av grundutbildningen är en viktig resurs för upprätthållandet av beredskap. I slutredovisningen angav Försvarsmakten även att en förutsättning för utökad tillgänglighet och ökad redundans hos dess personal samt förbättrad möjlighet till kompetensförsörjning kräver justeringar inom det personalrättsliga området.[24] Vilka krav på justeringar som åsyftades framgår inte av den aktuella slutredovisningen och utredningen har inte kunnat identifiera dessa i några andra dokument.

7.5.3 Försvarsmaktens behov i dag och framåt

Som berörts tidigare är värnpliktiga under grundutbildning skyldiga att fullgöra beredskapstjänst, dvs. att som ett led i sin tillämpade utbildning utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Försvarsmakten använder i viss utsträckning redan i dag värnpliktiga under grundutbildning på det viset. I många förband tjänstgör värnpliktiga i beredskapsverksamheten. Detta blir vanligtvis aktuellt först en tid in i grundutbildningen när den värnpliktige uppnått en tillräcklig utbildningsnivå för att kunna lösa beredskapsuppgifter. Därefter kan graden av formell utbildning och deltagande i beredskapsverksamhet variera under grundutbildningens gång.

Försvarsmakten har angett att myndigheten har ett behov av att beredskapsuppgifter, i större utsträckning än vad som görs i dag, utförs av värnpliktiga under grundutbildning. De uppgifter som skulle kunna komma i fråga är enbart uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Uppgifter av något annat slag är enligt Försvarsmakten inte aktuellt. Det kan till exempel vara fråga om bas- och logistiktjänst i flygvapnet, tjänstgöring ombord i marinen, deltagande i Natos avskräckning, säkerhetsinsatser och bevakning. Försvarsmakten har angett att myndigheten skulle ha störst nytta av att kunna ta nyutbildade värnpliktiga i anspråk för beredskaps-

[23] Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2022, FM2022-19979:15.
[24] A.a., bilaga 1, s. 82.

uppgifter i direkt anslutning till den ordinarie grundutbildningen. Den formella utbildningsnivån för den krigsplacering som den värnpliktige är inskriven mot ska då vara uppnådd så att Försvarsmakten kan få användning av den värnpliktiges uppnådda förmåga.

Den tjänstgöringsperiod som nu beskrivits kan enligt Försvarsmakten variera från två till sex månader beroende på hur behovet ser ut. Tjänstgöringsperioden bör enligt Försvarsmakten följa i direkt anslutning till den ordinarie grundutbildningen och om möjligt förläggas på så vis att den tillsammans med den ordinarie grundutbildningen löper över högst tre högskoleterminer. Försvarsmakten bedömer i och för sig att dagens bestämmelse om att den sammanlagda tiden för grundutbildning inte får överstiga 615 dagar är tillräcklig för att kunna införa en sådan ytterligare tjänstgöringsperiod som beskrivits. För att kunna använda dagarna mer flexibelt har Försvarsmakten dock angett att det skulle vara en fördel om begränsningen på 615 dagar togs bort och att det i stället endast fanns ett gemensamt tak på 700 dagar för grundutbildning och repetitionsutbildning.

Sådan tjänstgöring som här beskrivs kommer enligt Försvarsmakten att höja de värnpliktigas utbildningsnivå och förmåga. Försvarsmakten har angett att sådan tjänstgöring i direkt anslutning till grundutbildningen gör att kontinuerligt tjänstgörande personal frigörs för andra uppgifter i grundberedskap. Resurskonflikterna bedöms bli färre om uppgifter i grundberedskap, som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i dag löser, i större utsträckning kan lösas av värnpliktig personal.

Försvarsmakten har angett att en förlängd grundutbildning med en avslutande period på högst sex månader i beredskap inte är aktuellt för alla värnpliktiga utan en mindre andel av varje årskull. Myndighetens behov bör styra vilka av de värnpliktiga som behöver tas i anspråk. Dessutom bör en förlängd utbildning enligt Försvarsmakten ses som ett komplement till eventuell tjänstgöring för värnpliktiga i Nato.

Vid försvarsmaktsplaneringen, som sträcker sig två till tolv år fram i tiden, beslutar Försvarsmakten vilka förbandsdelar som ska användas för olika uppgifter och när detta ska ske. Försvarsmakten har framfört att myndigheten i samband med detta skulle kunna ta ställning till hur många värnpliktiga som behöver skrivas in för en längre grundutbildning som medger en avslutande tjänstgöringsperiod för beredskapsuppgifter. Försvarsmakten kan sedan anpassa beställ-

ningen av värnpliktiga till Plikt- och prövningsverket utifrån detta. En sådan tidsram behövs också enligt Försvarsmakten för att säkerställa tillgång till materiel och infrastruktur för en sådan tjänstgöring. Därtill måste den värnpliktige redan vid inskrivning få besked om hans eller hennes grundutbildning är en förlängd sådan med en avslutande period i beredskapstjänst (3 kap. 5 § punkt 3 lagen om totalförsvarsplikt).

För att de värnpliktiga som tas ut för en förlängd grundutbildning ska kunna lösa beredskapsuppgifter som kan komma i fråga och på så vis komplettera den kontinuerligt tjänstgörande personal bör det enligt Försvarsmakten vara hela förbandsdelar som omfattas av en förlängd grundutbildning med beredskapstjänst.

Försvarsmakten har även angett att det finns skäl för att se över om en förhöjd dagersättning ska utgå under en sådan förlängd grundutbildning som nu beskrivits i syfte att ytterligare premiera dem som skrivits in för grundutbildning av sådant slag.

Den förlängda grundutbildningen kan enligt Försvarsmakten benämnas som ”grundutbildning” men i tillämpningen finns det, precis som i dag, grundutbildningar med varierande längd. Tidigare varierade grundutbildningslängderna mellan 7,5–17 månader men i dag är de 9–15 månader.

7.6 Försvarsberedningens rapporter

Försvarsberedningen skriver om grundutbildningens längd och innehåll i sina två senaste slutrapporter. I *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) föreslog försvarsberedningen att en förlängd grundutbildning skulle införas för befälsuttagna totalförsvarspliktiga och att denna borde utformas med en förstegsutbildning. Försvarsberedningen lyfte även fram att all grundutbildning som genomförs borde ha en utbildningstid som medger att den totalförsvarspliktige kan tillgodogöra sig sådana kunskaper att han eller hon kan krigsplaceras efter genomförd och godkänd utbildning. Eftersom grundutbildningsvolymerna kommer att öka ansåg försvarsberedningen att totalförsvarspliktiga under grund- och repetitionsutbildning i ökad utsträckning borde användas för beredskap och annan verksamhet, till exempel bevakning eller eskort, i syfte att säkerställa

snabbt gripbara förband som kan användas redan i fredstid. Försvarsberedningen hänvisade till Försvarsmaktens förslag i *Perspektivstudien (2018)* om en längre grundutbildning med en avslutande period i beredskap och angav att det borde analyseras vidare.[25]

I försvarsberedningens senaste slutrapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6) betonar försvarsberedningen att grundutbildningstiden för värnpliktiga ska medge att krigsförbanden hinner samövas och att välutbildade soldater och sjömän, direkt efter grundutbildningen, är krigsplaceringsbara. Den enskilde ska direkt efter utbildningen kunna ta anställning som soldat eller sjöman eller söka till yrkes – eller reservofficersutbildning. Försvarsberedningen betonar att det därför är av vikt att grundutbildningen med värnplikt även fortsatt omfattar minst nio månader.[26] Som utredningen tidigare har nämnt saknas motsvarande skrivningar om minsta grundutbildningstid i 2024 års försvarsbeslut.

7.7 ”Grå arbetskraft”

Som utredningen har redogjort för sätter bestämmelsen i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt ramen för grundutbildningens innehåll. Under lång tid har det emellanåt förts en diskussion om så kallad. grå arbetskraft. Att värnpliktiga varken får eller ska användas som grå arbetskraft råder det enighet om. Det som har varit föremål för diskussion handlar snarare om vad som utgör grå arbetskraft. Enligt Pliktrådet, som företräder totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar, innebär grå arbetskraft att nyttja individer under pliktlagstiftning som billig arbetskraft.

Enligt Pliktrådet finns bland annat en diskussion om huruvida högvakt bör klassas som grå arbetskraft då det är en skarp tjänst. Under Värnpliktskongressen 2002 ställdes krav på Försvarsmakten och Försvarsdepartementet att tillsammans med det tidigare Värnpliktsrådet ta fram en definition av grå arbetskraft. Samma år togs även ärendet upp i riksdagen genom en skriftlig fråga till dåvarande försvarsminister. Pliktrådet anser att begreppet ”grå arbetskraft” ska

[25] Ds 2019:8 s. 231 f.
[26] Ds 2024:6 s. 110.

definieras på ett tydligt sätt av Försvarsmakten i samråd med Försvarsdepartementet och Pliktrådet.[27]

I betänkandet *Totalförsvarsplikt för det nya försvaret* (SOU 2000:21) tog utredningen upp frågan om grå arbetskraft och angav att det, med den begränsade inskrivning av pliktpersonal som statsmakterna hade beslutat om för de närmaste åren, inte var rimligt att skriva in värnpliktiga till uppgifter som inte i första hand är avsedda för krigsorganisationens behov. Utredningen uttalade samtidigt att den uppfattning som finns på många håll om att dessa värnpliktiga utgör så kallad grå arbetskraft skadar trovärdigheten i själva pliktsystemet.[28]

Som framgår av ovan har begreppet ”grå arbetskraft” diskuterats genom åren, men någon definition har aldrig tagits fram. Sådana uppgifter som faller utanför bestämmelsen i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt får inte ingå i grundutbildningen men som utredningen har redogjort för i avsnitt 7.2.2 finns utrymme för bedömningar av olika slag.

7.8 Särskilt om Nato

Försvarsmakten har beskrivit ett behov av att i större utsträckning än i dag använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskapsuppgifter. Försvarsmakten har bland annat angett deltagande i Natos avskräckning som exempel på sådana beredskapsuppgifter.

Av utredningens direktiv (dir. 2024:2) framgår att frågan om hur långt värnpliktigas tjänstgöringsskyldighet sträcker sig har analyserats i en utredning om en översyn av vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö2022:A). Utredarens slutsatser bereds nu inom Regeringskansliet.

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* (prop. 2024/25:34 s. 91 f.) anger regeringen följande:

> En förutsättning för all tjänstgöringsskyldighet är att tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar. Det finns ingen begränsning som innebär att sådan tjänstgöring endast får ske i Sverige. Situationen kan vara sådan att Sverige försvaras bäst genom operationer och annan verksamhet utanför Sveriges gränser, t.ex. i ett allierat land. Krigsplacerade värnpliktiga kan alltså enligt gällande rätt sändas utomlands, om tjänstgör-

[27] https://pliktradet.se/wp-content/uploads/2022/06/Justerat-Id%C3%A9program-2022-1.pdf, senast besökt 2025-04-28 och Pliktrådets skrivelse *Värnplikt – Till fördel för Försvarsmakten eller för krigsorganisationen* 2025-02-20.
[28] SOU 2000:21 s. 341.

ingen behövs för försvaret av Sverige. Värnpliktigas tjänstgöring förutsätter emellertid i dagsläget att beslut om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring fattas.

Värnpliktens omfattning och inriktning påverkas naturligen av att Sverige numera är allierat inom Nato. Det kommer i större utsträckning än tidigare finnas behov av förband som kan verka såväl nationellt som internationellt. Inom ramen för det kollektiva försvaret kommer Sverige att utföra uppgifter utanför Sveriges gränser för försvaret av andra allierades territorium. Medlemskapet innebär även att försvaret av Sverige i större utsträckning kommer att bedrivas genom operationer i andra Natoländer. Vad Sverige kommer bidra med vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat avgörs framför allt av Natos operationsplanering och förmågeplanering, Sveriges tillgängliga resurser, vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten samt Sveriges beslut i frågan. Under fredstid förväntas Sverige även medverka i Natos krigsavhållande verksamhet för avskräckning och försvar.

Vilka behov av att värnpliktiga tjänstgör inom ramen för Sveriges Natomedlemskap och hur detta påverkar totalförsvarspliktens utformning kräver noggranna överväganden. Som framkommit ovan står dock klart att om tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar finns det inget som hindrar att värnpliktiga sätts in utanför Sveriges gränser. Vad som behövs för Sveriges försvar måste ses i ljuset av Sveriges åtaganden inom ramen för Natomedlemskapet samt det kollektiva försvarets behov. I en artikel 5-situation där Sverige är att anse som utsatt för ett väpnat angrepp eller vara i krigsfara kommer Natos samlade försvarsåtgärder vara en del av Sveriges försvar. I en sådan situation kan värnpliktiga efter beslut om krigstjänstgöring tas i anspråk för tjänstgöring även utomlands, i den utsträckning det krävs för försvaret av Sverige. Även deltagande i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid kan vara att anse som verksamhet som behövs för Sveriges försvarsberedskap och som föranleder beslut om beredskapstjänstgöring. Det finns dock skäl att närmare analysera behovet och regelverket. Det kan även finnas skäl att införa ytterligare reglering för att skapa en större tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet kring värnpliktigas tjänstgöring inom Nato. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning om att värnpliktigas tjänstgöring innefattar komplexa frågor och att det är av vikt att nå en så bred politisk enighet som möjligt. Regeringen avser att ta initiativ till att involvera riksdagens partier i det fortsatta arbetet.

Som framgår av ovan bedrivs ett arbete utanför utredningen som rör värnpliktigas tjänstgöring i Nato och regeringen har för avsikt att involvera riksdagens partier i det fortsatta arbetet. Därför kommer utredningen inte att beakta behovet av värnpliktiga för tjänstgöring i Nato utanför Sveriges gränser vid sin analys av behovet av att i större utsträckning kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet.

7.9 Överväganden

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

Försvarsmakten har handlingsfrihet att bestämma grundutbildningens längd genom att till exempel förlänga grundutbildningen för vissa befattningar genom att lägga till en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap. Detta så länge myndigheten håller sig inom de bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd som finns i lag och förordning.

Det saknas behov av att i ökad utsträckning än vad nuvarande bestämmelser medger kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet.

Försvarsmakten har beskrivit att myndigheten ser ett behov av att i en större utsträckning, jämfört med i dag, använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskapsuppgifter av skiftande slag. Enligt Försvarsmakten avser behovet endast uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap, dvs. enbart sådana uppgifter som enligt 5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt får ingå i grundutbildningen redan i dag. Något behov av att använda värnpliktiga under grundutbildning för uppgifter av något annat slag har inte framkommit.

Som Försvarsmakten har angett utför värnpliktiga under grundutbildning redan i dag sådana beredskapsuppgifter som nyss beskrivits, om än i varierande omfattning. Försvarsmakten har angett att det finns ett behov av en längre grundutbildning som medger en avslutande period på upp till sex månader då den värnpliktige löser beredskapsuppgifter. En närmare redogörelse finns i avsnitt 7.5.3.

Utredningen har i avsnitt 7.2 redogjort för de bestämmelser som sätter ramen för såväl grundutbildningens innehåll som längd. I avsnitt 7.4 finns en beskrivning av grundutbildningen såsom Försvarsmakten har utformat den i dag.

Nuvarande bestämmelser ger Försvarsmakten betydande utrymme till utformning av grundutbildningen med värnplikt

Utredningen gör bedömningen att nuvarande bestämmelser ger Försvarsmakten ett betydande utrymme att avgöra vad krigsuppgiften består i och följaktligen vad som får ingå i grundutbildningen för en värnpliktig. Utredningen anser att detta är en mycket ändamålsenlig ordning. Det ankommer på Försvarsmakten att bedöma vilka uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap och således kan åläggas värnpliktiga under grundutbildning av det skälet. Utredningen finner att Försvarsmakten även i detta avseende har ett betydande utrymme att utifrån bestämmelsen i 5 kap. 3 § fjärde stycket bedöma vilka uppgifter som kan ingå i grundutbildningen (och repetitionsutbildningen) för värnpliktiga.

Dagens bestämmelser ger Försvarsmakten möjlighet att utforma grundutbildningen med hänsyn till såväl krigsuppgiften som behov knutna till Sveriges försvarsberedskap. Givetvis ska krigsuppgiften stå i förgrunden när innehållet i grundutbildningen bestäms. Samtidigt framgår av bestämmelsen i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt att Försvarsmakten har möjlighet att ta i anspråk totalförsvarspliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid.[29] Av 3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt följer bland annat att det antal totalförsvarspliktiga som behövs för Försvarsmaktens fredstida beredskap ska skrivas in för värnplikt, vilket enligt utredningens bedömning ger ytterligare stöd för att beredskapsuppgifter får ingå i grundutbildningen i den mån försvarsberedskapen så kräver.

Utredningen anser att begreppet ”Sveriges försvarsberedskap” är ett begrepp som ger mycket vida ramar och innefattar alla de uppgifter och göranden som krävs för att ett krigsförband eller därmed förknippad verksamhet samt krigsorganisationen i övrigt kan vidmakthållas och utvecklas. Det innebär att även andra uppgifter än ingripanden med stöd av IKFN-förordningen, som nämns i förarbeten,[30] omfattas av begreppet.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i kombination med Sveriges medlemskap i Nato innebär ett ökat behov av personal. Då värnplikten utgör grunden för det militära försvarets personalförsörjning menar utredningen att det är rimligt att med det lagstöd

[29] Prop. 1994/95:6 s. 183.
[30] Jämför a. prop. s. 183.

som enligt utredningens bedömning finns, ianspråkta värnpliktiga för att tillgodose det ökade personalbehovet. Försvarsmakten är inne i en tillväxtfas och det pågår ett arbete som syftar till att krigsorganisationen ska växa såväl i stor omfattning som i snabb takt. Med detta i beaktande behöver Försvarsmakten se över hur dess personal används på bästa sätt och anpassa grundutbildningen efter rådande läge. Utredningen anser att det är en rimlig ordning att Försvarsmakten, med beaktande av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt, bestämmer grundutbildningens innehåll och längd.

Även om beredskapsuppgifter kan ingå i grundutbildningen i betydligt större omfattning än i dag finns det givetvis en gräns för hur stor del av grundutbildningen som kan bestå i beredskapsuppgifter av olika slag. Hur fördelningen mellan utbildning som leder mot krigsuppgiften och rena beredskapsuppgifter ser ut och var gränsen går är en bedömningsfråga. Eftersom det är fråga om en utbildning ska tyngdpunkten ligga på målet att den värnpliktige ska bli färdigutbildad för krigsuppgiften. Samtidigt bedömer utredningen att det finns ett utbildningsvärde i att ålägga värnpliktiga beredskapsuppgifter eftersom det leder till att deras kompetens höjs.

Givet den säkerhetspolitiska utvecklingen på senare tid framstår det för utredningen som naturligt att de värnpliktiga i en högre utsträckning än tidigare behövs för att Försvarsmakten ska lyckas med sin uppgift att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap i fredstid. Utredningens bedömning är att Försvarsmakten enligt nu gällande bestämmelser har förutsättningar att ändra och utforma grundutbildningen för värnpliktiga utifrån de behov som myndigheten redogjort för. Utredningen gör bedömningen att det inte finns något som hindrar att Försvarsmakten inför en sådan förlängd grundutbildning som myndigheten beskrivit. Så länge Försvarsmakten följer de bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd som tidigare har redogjorts för finns det enligt utredningens mening inget som hindrar att Försvarsmakten utformar en grundutbildning som medger en avslutande period då den värnpliktige löser uppgifter som endast syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Detta bedömer utredningen också kan vara till gagn för krigsförbandets måluppfyllnad. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt om att grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt får uppgå till högst 615 dagar utgör den bortre gränsen

för i vilken omfattning den som fullgör grundutbildning med värnplikt får ianspråktas.

Utifrån de behov som Försvarsmakten har redogjort för ser utredningen att det inte finns skäl för att förändra bestämmelserna om grundutbildningens innehåll och längd för att i ökad utsträckning kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet. Försvarsmakten kan redan med dagens bestämmelser anpassa grundutbildningen för värnpliktiga efter det ökade behov av att ta värnpliktiga i anspråk för uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Försvarsmakten har inte heller för egen del identifierat något behov av författningsändringar såvitt utredningen känner till, vilket ger stöd för att Försvarsmakten delar utredningens bedömning i detta avseende.

Tidsgränsen för grundutbildningen bör kvarstå

Vad gäller grundutbildningens längd har Försvarsmakten angett att det skulle inverka positivt på flexibiliteten att ta bort den nu gällande bestämmelsen om att grundutbildningen med värnplikt får uppgå till högst 615 dagar. I stället menar Försvarsmakten att det vore tillräckligt med bestämmelsen i 4 kap. 6 § lagen om totalförsvarsplikt om att den sammanlagda tiden för grundutbildning och repetitionsutbildning för en totalförsvarspliktig inte får överstiga 700 dagar. Försvarsmakten har samtidigt angett att behovet av att utforma en grundutbildning med en avslutande period i beredskap går att tillgodose inom ramen för de 615 dagarna.

Som tidigare har nämnts varierar i dag grundutbildningslängden för värnpliktiga mellan nio och femton månader. Utredningen bedömer i likhet med Försvarsmakten att behovet av att utforma en grundutbildning med en avslutande period i beredskap går att tillgodose inom ramen för de 615 dagar som lagen om totalförsvarsplikt i dag medger. Utredningen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra eller ta bort bestämmelsen om grundutbildningens längsta tillåtna längd. Enligt utredningens bedömning bör grundutbildningen med värnplikt aldrig vara längre än vad lagen i dag medger, dvs. 615 dagar vilket motsvarar drygt 20 månader.

Försvarsmaktens möjliga åtgärder

Som utredningen har redovisat i avsnitt 7.5.3. har Försvarsmakten angett ett behov av att ta i anspråk en mindre andel av varje årskull med värnpliktiga för en förlängd grundutbildning med en avslutande period i beredskap. Försvarsmakten har också angett att dess behov bör styra vilka av de värnpliktiga som behöver tas i anspråk och att hela förbandsdelar bör omfattas av en förlängd grundutbildning. Utredningens har i sin analys, med utgångspunkt i de behov som Försvarsmakten har redogjort för, gjort bedömningen att det saknas behov av författningsändringar. Utredningen kommer därför inte att lämna förslag på skalbara system för en förlängd grundutbildning med värnplikt. I stället ankommer det på Försvarsmakten att anpassa grundutbildningen efter de behov som myndigheten har redogjort för och utveckla ett sådant system med förlängd grundutbildning med värnplikt som myndigheten beskrivit ett behov av. Mot bakgrund av Försvarsmaktens behovsbeskrivning framstår det för utredningen som lämpligt att Försvarsmakten tar fram grundutbildningar med varierande längd.

För att Försvarsmakten alltid ska kunna upprätthålla beredskapen ser utredningen att det är av vikt att se över bemanningen under hela året. För att säkerställa en god bemanning året runt är det viktigt med en kontinuerlig intagning till grundutbildningarna med värnplikt samt att anpassa såväl längden på de olika grundutbildningarna som förläggning under året för att säkra en god bemanning.

Ersättning under förlängd grundutbildning med värnplikt

Beroende på om, och hur, Försvarsmakten väljer att förändra grundutbildningen med värnplikt framöver kan det enligt utredningens bedömning uppstå ett behov av att se över förmånerna för värnpliktiga som skrivs in för en sådan grundutbildning som innebär en avslutande period i beredskapstjänst. En totalförsvarspliktig som rycker ut från grundutbildningen har rätt till en utbildningspremie med ett belopp som motsvarar vad han eller hon sammanlagt har fått i dagersättning under grundutbildningen, om han eller hon har slutfört grundutbildning som är längre än 60 dagar. Om grundutbildningen är längre än 400 dagar betalas ett tillägg med 12 200 kr ut (2 kap. 6 § förordningen [1995:239] om förmåner till totalförsvarspliktiga). Eventuellt

kommer det endast att vara en mindre andel av varje årskull som det finns behov av att ta i anspråk för en förlängd grundutbildning med värnplikt. Eftersom perioden i beredskapstjänst ska förläggas i slutet av grundutbildningen kommer den värnpliktige att övas i de uppgifter som den värnpliktige utbildats och tidigare övat på inom ramen för grundutbildningen. Därför kan det finnas skäl för att införa en trappa för dagersättningen, alternativt en premie, som medför att en värnpliktig får en högre dagersättning under eller efter en sådan avslutande period. Beroende på hur Försvarsmakten väljer att utforma grundutbildningen framöver kan en trappa till exempel innehålla olika intervall för grundutbildningslängder mellan vilka dagersättning höjs. När Försvarsmakten har bestämt om och hur grundutbildningen ska förändras rekommenderar utredningen Försvarsmakten att hemställa till regeringen att, och i sådana fall i vilken omfattning, förmånerna till värnpliktiga under grundutbildning bör förändras.

Avslutande kommentarer

En förlängning av grundutbildningen skulle givetvis få konsekvenser för den mindre andel av de värnpliktiga som skrivs in för en sådan grundutbildning. Dessa kommer eventuellt att tas i anspråk med värnplikt några månader längre än vad som nu är fallet, vilket är en oundviklig konsekvens av en förlängd grundutbildning med värnplikt. Med hänsyn till Försvarsmaktens planeringsarbete och de bestämmelser som finns kring inskrivning kommer den värnpliktige alltid i mycket god tid få besked om, och således kunna förbereda sig för, en grundutbildning av längre slag.

Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. Att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap ankommer på dessa personalkategorier gemensamt och kan därför inte överlåtas åt till exempel endast anställd personal. Att även värnpliktiga under grundutbildning ska delta i denna verksamhet framgår av 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt. Utredningen lämnar inga förslag om att utöka dagens möjligheter att ta i anspråk värnpliktiga under grundutbildning. Utredningen har i stället bedömt att gällande rätt medger att grundutbildningen förlängs i syfte att i större utsträckning än i dag ianspråkta värnpliktiga under grundutbildning för uppgifter som syftar

till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Konsekvenserna för individen kan i viss mån lindras genom en översyn av förmånerna vid en längre grundutbildning. Därtill är det av vikt att Försvarsmakten förlägger grundutbildningar tidsmässigt under året så att grundutbildningen sträcker sig över så få högskoleterminer som möjligt.

8 Beredskapstjänstgöringens omfattning

8.1 Utredningens uppdrag

Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Regeringen bestämmer hur länge tjänstgöringen ska pågå. Beredskapstjänstgöringen får för varje totalförsvarspliktig dock högst omfatta 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.

Antalet värnpliktiga har minskat sedan beredskapstjänstgöringen infördes. Försvarsmakten har därmed inte samma möjlighet att växelvis använda de värnpliktiga under beredskapstjänstgöring som tidigare.

Utredningen har därför i uppdrag att analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en ökning av antalet beredskapstjänstgöringsdagar för totalförsvarspliktiga. Om utredningen anser att det finns ett sådant behov ska den föreslå hur många beredskapstjänstgöringsdagar en totalförsvarspliktig i stället ska vara skyldig att fullgöra och vilka konsekvenser det får för den enskilde. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

8.2 Gällande rätt

Beredskapstjänst är sådan tjänstgöring för insatsberedskapen som fullgörs under fredstid och syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Beredskapstjänst under grund- och repetitionsutbildning

Som utredningen beskriver i avsnitt 7.2.2 har totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning och repetitionsutbildning en skyldighet att genomföra uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt). Bestämmelsen omfattar samtliga totalförsvarspliktiga men tar i första hand sikte på Försvarsmaktens möjlighet att ta i anspråk värnpliktiga under utbildning för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid. Värnpliktiga får alltså som ett led i sin utbildning genomföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Som exempel på uppgifter som omfattas av skyldigheten anges i förarbetena bland annat ingripanden enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).[1]

Grundutbildning och repetitionsutbildning, och därmed även beredskapstjänst, kan också genomföras inom ramen för internationellt militärt samarbete under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § tredje stycket lagen om totalförsvarsplikt).

Grundutbildningen får för värnpliktig som högst uppgå till 615 dagar och för civilplikt högst 320 dagar (4 kap. 1 §). Repetitionsutbildningen får för varje totalförsvarspliktig omfatta sammanlagt högst 240 dagar fördelade på flera tjänstgöringstillfällen (4 kap. 4 §). Den sammanlagda tiden för grundutbildning och repetitionsutbildning får inte för någon totalförsvarspliktig överstiga 700 dagar (4 kap. 6 §).

När det gäller grundutbildning med värnplikt eller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten har myndigheten rätt att meddela föreskrifter om grundutbildningens längd och innehåll (9 kap. 1 § punkt 2 förordningen [1995:238] om totalförsvarsplikt). Försvarsmakten fastställer grundutbildningstider för varje befattning eller typ av befattning. Syftet är att skapa en anknytning mellan den befattning som anges i inskrivningsbeslutet och det antal dagar under vilka skyldighet föreligger att genomgå grundutbildning.[2]

[1] Prop. 1994/95:6 s. 146 och 183.
[2] A. prop. s. 183.

Beredskapstjänst inom ramen för beredskapstjänstgöring

Beredskapstjänst kan även fullgöras inom ramen för totalförsvarspliktigas skyldighet enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt att fullgöra beredskapstjänstgöring om högst 180 dagar sammanlagt. Om förutsättningar för krigstjänstgöring enligt 4 kap. 7 § inte föreligger får regeringen besluta om beredskapstjänstgöring. Beslutet om att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring får fattas om det behövs för Sveriges försvarsberedskap oavsett vilken beredskapsnivå som råder, dvs. även i grundberedskap.

Under höjd beredskap föreligger en skyldighet för totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 §). En sådan tjänstgöring har inte någon begränsning i tid.

Regeringen ska för varje tillfälle bestämma hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till beredskaps- eller krigstjänstgöring. Regeringen beslutar också när beredskaps- eller krigstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 §).

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

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att beredskapstjänstgöring kan bli aktuellt för att upprätthålla nödvändig beredskap i fredstid om antalet totalförsvarspliktiga som är disponibla genom grundutbildning och repetitionsutbildning är för få. Ett beslut om beredskapstjänstgöring behöver inte vara kopplat till att det säkerhetspolitiska läget i något avseende har skärpts. Ett sådant beslut kan fattas i ett mindre allvarligt läge än då det råder höjd beredskap om det till exempel behövs för att nödvändig fredstida beredskap ska kunna upprätthållas. Regeringen kan besluta om beredskapstjänstgöring i direkt anslutning till krigstjänstgöring, om förutsättningarna för krigstjänstgöringen inte längre föreligger.[3]

Som redogjorts för i avsnitt 7.2.2 är Sveriges försvarsberedskap ett begrepp som används på flera ställen i lagen om totalförsvarsplikt. I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (prop. 2009/10:160) uttalade regeringen sig om begreppet försvarsberedskap och angav att

[3] A. prop. s. 141 och 181.

ett beslut enligt 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt, dvs. att totalförsvarspliktiga med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap ska fullgöra tjänstgöring, kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget hade förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kunde tryggas enbart genom frivillig rekrytering. När försvarsberedskapen skulle komma att kräva denna typ av beslut var dock avhängigt av regeringens bedömning och behövde avgöras mot bakgrund av samtliga omständigheter vid varje given tidpunkt.[4] Regeringen kunde till exempel finna att det var tillräckligt att endast repetitionsutbildning genomfördes för att en tillräcklig försvarsberedskap skulle upprätthållas och kunde i så fall besluta om det i stället. Regeringens beslut skulle göras utifrån de reella behoven och i den utsträckning som försvarsberedskapen krävde. Omvärlden och utvecklingen är under ständig förändring och det framstod enligt regeringen som olämpligt och omöjligt att på ett alltför detaljerat sätt ange förutsättningarna i lag. I dessa fall ankommer det på regeringen att under konstitutionellt ansvar göra bedömningen och fatta beslut om vad som omfattas av Sveriges försvarsberedskap.[5]

Förutsättningarna för att höja beredskapsnivån i syfte att stärka Sveriges försvarsförmåga regleras i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (1 §). Är Sverige i krig råder automatiskt högsta beredskap. Regeringen får även besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (3 §). Beslut om höjd beredskap kan fattas för endast viss del av landet eller för endast en viss verksamhet (4 §).

Regeringen får fritt besluta om vilken grad av höjd beredskap som ska tillgripas. Vad som utgör krig eller krigsfara finns inte definierat i författningstext utan faller i sista hand tillbaka på en bedömning av regeringen.[6] Av förarbetena framgår att de vida gränserna för reger-

[4] Jämför SOU 2009:63 s. 180 ff. och s. 395, där det anges att regeringen skulle ges ett stort utrymme i bedömningen av om och när det kunde anses nödvändigt att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter skulle börja tillämpas.
[5] Prop. 2009/10:160 s. 79.
[6] Se Hedegård, Lag om totalförsvarsplikt (1994:1809) 4 kap. 7 §, Karnov 2024-10-30 (JUNO).

ingens handlande motiveras av de mycket speciella situationer i vilka besluten ska fattas.[7]

8.3 Historik

Beredskapstjänstgöring för värnpliktiga infördes för första gången år 1939 i den äldre värnpliktslagen (1936:443). Sedan tidigare fanns möjlighet att vid krigstillfälle kalla in värnpliktiga för tjänstgöring då ”rikets försvar eller säkerhet så krävde”. Regleringen med beredskapstjänstgöring innebar att vissa värnpliktiga i armén var skyldiga att under fredstid, när krigsberedskapen så krävde, fullgöra en beredskapsövning om högst 30 dagar. Skyldigheten gällde endast under fyra år från den värnpliktiges inskrivning och krävde ett kungligt förordnande.[8]

Regleringen infördes som en provisorisk lösning för att stärka den personella försvarsberedskapen med anledning av dåtidens mycket allvarliga säkerhetsläge.[9] Skyldigheten infördes för att möjliggöra bemanningen av uppsatta beredskapsförband utan att den fortsatta utbildningen av värnpliktiga skulle hindras.

Genom 1941 års värnpliktslag (1941:967) infördes en kortare grundutbildning än tidigare samtidigt som krigsorganisationens beredskapsförband förstärktes. Skyldigheten att fullgöra beredskapsövning när krigsberedskapen så krävde fördes över från den äldre värnpliktslagen men antalet dagar utökades till högst 180 dagar sammanlagt (27 § mom. 2). Antalet beredskapsövningsdagar utökades i syfte att säkerställa försvarsberedskapen under tid då det inte hade beslutats om inkallelse av värnpliktiga med hänsyn till rikets försvar eller säkerhet enligt 28 § samma lag, dvs. motsvarande dagens krigstjänstgöring.

Fram till år 1950 gällde skyldigheten att fullgöra beredskapsövning enbart de yngre årsklasserna och de värnpliktiga som hade uttagits till officersutbildning.[10] Därefter gällde skyldigheten samtliga värnpliktiga.

Av förarbetena till 1941 års värnpliktslag framgår att den dåvarande överbefälhavaren motsatte sig förslaget om en kortare grundutbild-

[7] Prop. 1992/93:76 s. 41.
[8] 27 § mom. 2 a den äldre värnpliktslagen (1936:443).
[9] Kungl. Maj:ts proposition nr 232, 1939, s. 22.
[10] 27 § mom. 2 värnpliktslagen (1941: 967), i sin ursprungliga lydelse, SFS 1950:225.

ning och ansåg att beredskapskraven inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning. Han anförde att beslutet att inkalla värnpliktiga till beredskapstjänst kunde vara så svårt att fatta att det lätt kom för sent samt att en sådan tjänstgöring inte ersätter en ständig tillgång för beredskapstjänst fullt användbar trupp.[11] Överbefälhavaren ansåg däremot att det inte var nödvändigt att utöka antalet beredskapsövningsdagar ytterligare med hänsyn till att det även fanns möjlighet att kalla in värnpliktiga enligt 28 § värnpliktslagen,[12] dvs. motsvarande dagens krigstjänstgöring.

I samband med att den militära strafflagstiftningen reformerades år 1948 tydliggjordes att beslut om inkallelse av värnpliktiga enligt dåvarande 28 § värnpliktslagen innebar att beredskapstillstånd förelåg.[13] Beredskapstillstånd definierades som ”allmänt taget ett sådant läge, som Sverige intagit under det andra världskriget och som med hänsyn till graden av militär beredskap kommit att benämnas förstärkt försvarsberedskap”.[14]

Sedan skyldigheten att fullgöra beredskapsövning enligt 27 § värnpliktslagen utökades till samtliga värnpliktiga år 1950 fanns bättre möjligheter att öka den militära beredskapen utan att inkalla värnpliktiga med stöd av 28 § värnpliktslagen, vilket innebar att beredskapstillstånd förelåg. Ändringarna medförde att en sådan inkallelse i fortsättningen kunde komma att ske först i ett mycket allvarligare läge än vad som tidigare hade varit avsett. Detta fick i sin tur till följd att beredskapstillstånd kunde komma att inträda alltför sent.[15]

Genom införandet av lagen om beredskapstillstånd (1960:513) kom beredskapstillstånd att inträda genom ett eget förordnande i stället för att vara beroende av beslutet om inkallelse av värnpliktiga till krigstjänstgöring enligt 28 § värnpliktslagen. Enligt denna reglering kunde beredskapstillstånd förordnas om när Sverige befann sig i krigsfara.[16]

Den samlade beredskapsregleringen var dock fortsatt uppdelad avseende det civila och militära försvaret och det saknades möjlighet för regeringen att genomföra en samordnad beredskapshöjning för kommuner, regioner och statliga myndigheter. Genom lagen om

[11] Kungl. Maj:ts proposition nr 318, 1941, s. 30.
[12] A. prop. s. 47.
[13] 27 kap. 16 § första stycket strafflagen i sin lydelse 1948.
[14] SOU 1946:83 s. 175.
[15] Prop. 1992/93:76 s. 35.
[16] 1 § lagen om beredskapstillstånd.

totalförsvar och höjd beredskap infördes därför en möjlighet att på ett tidigare stadium av ett krisförlopp än krigsfara höja beredskapen för hela samhället.[17]

Genom lagen om totalförsvarsplikt infördes även en samlad reglering om 180 dagars tjänstgöringsskyldighet för det militära och civila försvaret. Beredskapstjänstgöringen kom därmed att omfatta även civilpliktiga som innan dess hade kunnat tas i anspråk under endast 30 dagar för fullgörande av civilplikt i grundberedskap.[18] Bemyndigandet för regeringen att besluta om beredskapstjänstgöring för totalförsvarspliktiga bedömdes överensstämma med den tidigare ordningen.[19]

8.4 Jämförelser med Norge och Finland

8.4.1 Norge

Värnplikten i Norge är uppdelad i så kallad ordinarie och extraordinär tjänst. Den ordinarie tjänsten omfattar förstagångstjänst, hemvärnstjänst, repetitionstjänst samt officers-, befäls- och specialistutbildning. Den extraordinära tjänsten omfattar tjänst för att avvärja och begränsa naturkatastrofer eller allvarliga olyckor, bevakning och säkrande av skyddsobjekt samt infrastruktur. Därutöver ingår tjänst för att tillvarata andra viktiga samhällsintressen, särskilda övningar för att stärka Försvarsmakten och beredskapstjänst vid styrkeuppbyggnad.[20]

Den ordinarie tjänsten får totalt uppgå till 19 månader och fastställs i övrigt av Stortinget. Den extraordinära tjänsten kan pågå upp till sex månader vid varje tillfälle och får för beredskapstjänst vid styrkeuppbyggnad förlängas om situationen kräver det. Beslut om inkallelse av värnpliktiga för extraordinär tjänst fattas vid regeringssammanträde i närvaro av kungen.[21] Inkallelse till extraordinär tjänst ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de värnpliktiga för att undvika att samme värnpliktig kallas till extraordinär tjänst vid flera tillfällen.

[17] Prop. 1992/93:76 s. 41.
[18] 12 § 1 mom. civilförsvarslag (1960:74).
[19] Prop. 1994/95:6 s. 141.
[20] 2 kap. 17 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m., (LOV-2016-08-12-77).
[21] 3 kap. 17–18 §§ lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.

Vid krig eller krigshot kan kungen föreskriva om tjänsteplikt så länge det är nödvändigt.[22]

8.4.2 Finland

Fullgörande av värnplikten i Finland omfattar bland annat beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering.[23]

Beväringstjänsten motsvarar den svenska grundutbildningen och uppgår till 165–347 dagar beroende på vilka färdigheter som uppgifterna kräver.[24] För de värnpliktiga som är skyldiga att delta i repetitionsövningar är den sammanlagda maximitiden för övningarna 80–200 dagar beroende på vilken befattning den värnpliktige innehar.[25]

När ett tvingande behov uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning kan en enskild värnpliktig förordnas till en repetitionsövning för högst 30 dagar åt gången. Sådana beslut fattas av presidenten enligt särskilda beslutsförfaranden.[26]

Vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller vid undantagsförhållanden kan värnpliktiga förordnas till extra tjänstgöring om högst sex månader åt gången. Extra tjänstgöring syftar till att höja och upprätthålla försvarsberedskapen och att öva truppheheterna i den sammansättning som planerats för dem så att truppen vid behov kan förordnas till tjänstgöring under mobilisering. Beslutet om extra tjänstgöring fattas av presidenten.[27]

Mobiliseringen av Försvarsmakten kan vara partiell eller allmän. Förordnandet till tjänstgöring under mobilisering kan vid behov utfärdas genom kungörelse av försvarsministeriet.[28]

[22] 3 kap. 34 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.
[23] 2 § värnpliktslagen (1438/2007).
[24] 37 § värnpliktslagen.
[25] 50 § värnpliktslagen.
[26] 32 § värnpliktslagen.
[27] 82–83 §§ värnpliktslagen.
[28] 86 § värnpliktslagen.

8.5 Det militära försvarets behov av utökad beredskapstjänstgöring

Av 2024 år försvarsbeslut[29] framgår att totalförsvaret ska utformas för att kunna möta en komplex säkerhetspolitisk hotbild som bland annat innefattar hybrida hot och angrepp. Stater använder sig i större utsträckning än tidigare av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till, konventionellt militärt våld. Aktiviteterna kan vara en del i krigsförberedelser, men utförs i väsentligt högre utsträckning lågintensivt i fredstid. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, cyberangrepp, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage används för att påverka andra staters politik och samhällen. Dessa hot måste kunna hanteras även utan särskilda beslut om höjd beredskap.[30]

Enligt Försvarsmaktens militärstrategiska analys kommer en motståndare kontinuerligt att bedriva olika aktiviteter under tröskeln för väpnat angrepp för att påverka samhället och försöka reducera Försvarsmaktens förmåga.[31] Hoten och angreppen kommer även medvetet att hålla sig under tröskeln för höjd beredskap. Det kan inte heller uteslutas att en motståndare riktar sina ansträngningar mot att påverka ett eventuellt beslut om höjd beredskap i syfte att begränsa tillgängligheten av krigsförbanden. Detta kräver ett starkt militärt försvar som kan hantera lågintensiva hot och angrepp under lång tid. Försvarsmakten måste kunna anpassa sin beredskap efter den aktuella hotbilden och snabbt kunna förstärka med personal även i grundberedskap. Försvarsmakten måste även kunna alternera personal för att öka uthålligheten och behålla personalens stridsvärde.

Enligt Försvarsberedningens slutrapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6) visar erfarenheterna från Ukraina att i krig förändras förutsättningar och förhållanden snabbt. Den fullskaliga invasionen av Ukraina visade inte minst inledningsvis på en kaosartad situation, trots upparbetade rutiner och strategier, i vilket eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan varit en styrka.[32]

En utökad personell tillgänglighet i lägre beredskapsnivåer än höjd beredskap och mobilisering ger enligt Försvarsmakten en positiv

[29] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[30] Prop. 2024/25:34 s. 18.
[31] Försvarsmaktens perspektivstudie 2022, FM2022-19979:15, s. 38.
[32] Ds 2024:6 s. 113.

påverkan på den operativa förmågan.[33] Utöver att det ger förmågan att kunna agera snabbt, signalerar tillgången till stridskrafter med hög tillgänglighet att Sverige både kan och avser att försvara sig mot militära hot.[34] Vikten av att kunna signalera tillgång till stridskrafter med hög tillgänglighet stöds enligt utredningen av erfarenheterna från Ukraina där den ryska planeringen av den fullskaliga invasionen byggde på en låg uppskattning av Ukrainas mobiliseringsförmåga.[35]

Erfarenheterna från Ukraina visar enligt regeringen även på behovet av att fortsatt kunna bedriva grundutbildning av värnpliktiga och officersutbildning under höjd beredskap och i krig.[36] Regeringens prioritering för kommande period är att öka takten i krigsförbandsproduktionen.[37] Det är därför viktigt att produktionen och utbildningen av krigsförband kan ske parallellt med andra åtgärder för att stärka försvarsberedskapen. En ökad användning av värnpliktig personal i beredskapstjänst möjliggör att kontinuerligt tjänstgörande personal frigörs för andra uppgifter i grundberedskap.

Antalet värnpliktiga i krigsorganisationen är betydligt färre än när beredskapstjänstgöringen infördes. Mellan år 1939 och år 1945 grundutbildades mellan 35 000 och 40 000 värnpliktiga varje år. Under år 1958 bestod varje årskull värnpliktiga av cirka 50 000 man och det svenska totalförsvaret kunde kalla in cirka 800 000 värnpliktiga vid mobilisering.[38] I slutet av 1980-talet var utbildningsvolymerna cirka 45 000 personer per år.[39] Målsättningen i 2024 års försvarsbeslut[40] är att grundutbildningsvolymerna under perioden 2032–2035 ska uppgå till cirka 12 000 värnpliktiga per år.[41] Enligt Försvarsmaktens planerade personaltillväxt för 2035 uppgår den samlade personalstyrkan exklusive personalreserven till 128 000 individer.[42]

Trots att grundutbildningsvolymerna nu ökar har Försvarsmakten mer begränsade möjligheter än tidigare att använda värnpliktiga under grund- och repetitionsutbildning för beredskap. Det finns inte heller

[33] Försvarsmaktens svar på regeringsuppdrag om stärkt förmåga, FM2021-19703:10, s. 6.
[34] Försvarsmaktens perspektivstudie 2022, FM2022-19979:15, s. 38.
[35] Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022, Zabrodskyi et al., Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2022-11-30.
[36] Prop. 2024/25:34 s. 91.
[37] A. prop. s. 11.
[38] https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/varnplikt-under-109-ar/, senast besökt 2025-06-19.
[39] Fakta om totalförsvaret 1988–1989, Försvarsstabens informationsavdelning.
[40] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[41] Prop. 2024/25:34 s. 89.
[42] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5.

samma möjlighet som tidigare att växelvis använda de värnpliktiga under beredskapstjänstgöring. Enligt Försvarsmakten kommer nuvarande beredskapsresurser att urholkas snabbt vid en situation där regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring. Det finns därför enligt Försvarsmakten skäl att utöka antalet beredskapstjänstgöringsdagar från 180 dagar sammanlagt.

8.6 Överväganden och förslag

Bedömning: Det militära försvarets behov av personal för att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap och av att kunna anpassa beredskapen under längre tid i grundberedskap, kräver att möjligheten att ianspråkta värnpliktiga för beredskapstjänstgöring utökas.

Utökningen av beredskapstjänstgöringen bör omfatta samtliga totalförsvarspliktiga.

Förslag: Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig omfatta högst 180 dagar vid varje tillfälle. Inkallelse till beredskapstjänstgöring ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samma person kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

Det militära försvarets behov av värnpliktiga för beredskapstjänstgöring

Det militära försvarets behov av en särskild beredskapstjänstgöring är avhängigt en rad olika faktorer. Syftet med tjänstgöringen har historiskt varit att stärka den personella försvarsberedskapen i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge. Dessa skäl har återigen kommit att bli aktuella med skillnaden att hotbilden mot Sverige och svenska intressen blivit alltmer komplex. Staters utökade användning av hybridhot, så som politiska påverkansoperationer, cyberangrepp och sabotage, kräver ett starkt militärt försvar som kan hantera lågintensiva hot och angrepp under lång tid. För att Försvarsmakten ska ha en fullgod förmåga att hantera hybridhot krävs därför enligt utredningen

att beredskapen kan anpassas under längre tid i grundberedskap än tidigare.

Det är även viktigt att regleringen av möjligheterna att anpassa beredskapen är utformad på ett sätt som försvårar ett eventuellt utnyttjande av juridiska sårbarheter. Omständigheten att det inte föreligger juridiska eller faktiska hinder för att anpassa beredskapen signalerar att Sverige kan och avser att försvara sig mot militära hot.

Behovet av att kunna kalla in grundutbildade värnpliktiga för beredskapstjänstgöring minskar ju större möjlighet Försvarsmakten har att använda kontinuerligt tjänstgörande personal eller värnpliktiga under grund- och repetitionsutbildning för att stärka försvarsberedskapen. En sådan förstärkning kan genomföras med personal som redan är i tjänst eller har hög tillgänglighet. För detta krävs inte heller att regeringen fattar beslut om beredskapstjänstgöring. Försvarsberedningen har i rapporten *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* framfört att totalförsvarspliktiga under grund- och repetitionsutbildning i ökad utsträckning bör användas för beredskap och annan verksamhet, till exempel bevakning eller eskort.[43]

Utredningen har i avsnitt 7.9 konstaterat att Försvarsmakten har stora möjligheter att utforma grundutbildningens innehåll och längd och på så sätt upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Försvarsmakten har handlingsfrihet att bestämma grundutbildningens längd genom att till exempel förlänga grundutbildningen för vissa befattningar eller lägga till en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap. Att det finns en sådan möjlighet som ännu inte har utnyttjats kan enligt utredningen tala emot att det föreligger ett behov att utöka beredskapstjänstgöringen.

Möjligheten att använda förband under grundutbildning för beredskapstjänstgöring är dock beroende av när under året ett sådant behov uppstår och var i utbildningscykeln förbanden befinner sig. Utredningen konstaterar även att Försvarsmakten har behov av personell tillväxt både vad avser kontinuerligt tjänstgörande och värnpliktig personal. Försvarsmakten har exempelvis pekat ut behovet av instruktörer till grundutbildningen som en av anledningarna till att repetitionsutbildning inte kan prioriteras i den omfattning som önskas. Försvarsmaktens möjlighet att genomföra långvariga beredskapsförstärkningar med enbart kontinuerligt tjänstgörande personal

[43] Ds 2019:8 s. 225.

eller värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning är därför i dagsläget begränsad. Detta särskilt om de långvariga beredskapsförstärkningarna ska kunna genomföras utan hinder för den fortsatta grundutbildningen.

Behovet av att utöka antalet dagar i beredskapstjänstgöringen minskar ju fler värnpliktiga som kan kallas in för sådan tjänstgöring. Utredningen konstaterar att 2024 års försvarsbeslut innebär en utökning av grundutbildningsvolymerna. Som ovan redogjorts för är dock antalet värnpliktiga i krigsorganisationen betydligt färre än när beredskapstjänstgöringen infördes. Det finns därför inte samma möjligheter som tidigare att alternera personal och därmed öka uthålligheten och behålla personalens stridsvärde. Med hänsyn till krigsorganisationens storlek finns det enligt utredningen risk att beredskapsresurserna urholkas snabbt vid en situation där regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring. Detta talar för att antalet beredskapstjänstgöringsdagar bör utökas.

Om beredskapsresurserna skulle upphöra i en situation där beredskapen fortsatt behöver förstärkas kvarstår möjligheten för regeringen att kalla in värnpliktiga för krigstjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt. Detta förutsätter dock att regeringen har beslutat om höjd beredskap på grund av att det råder krig eller krigsfara. Det står visserligen regeringen fritt att bedöma vad som utgör krig eller krigsfara. Ett beslut om höjd beredskap har dock, utöver inrikespolitiska konsekvenser, även utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser varför det kan finnas skäl att dröja med ett sådant beslut. Mobiliseringsalternativet är inte heller alltid användbart för att svara mot incidenter och lågintensiva hot.

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

Skyldigheten att fullgöra beredskapstjänstgöringen bör omfatta samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor

Skyldigheten att fullgöra beredskapstjänstgöring gäller samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor. Vid en utökning av beredskapstjänstgöringen för de som har krigsplacerats med värnplikt bör där-

för övervägas om skyldigheten även bör utökas på ett liknande vis för de som har krigsplacerats med civilplikt.

Civilplikten syftar i första hand till att säkerställa att viktiga delar av samhället fungerar vid höjd beredskap eller vid krig. Enligt bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt får civilplikt bland annat fullgöras inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter inom Försvarsmakten.

Regeringen har delvis aktiverat civilplikt inom verksamhetsområdena räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.[44] Beslutet gäller från och med den 19 januari 2024 och anger att totalförsvarspliktiga är skyldiga att genomföra repetitionsutbildning med civilplikt.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har i betänkandet *Plikten kallar!* (SOU 2025:6) föreslagit att regeringen ska aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. Förslaget innebär dock inte något ställningstagande vad avser Försvarsmaktens behov av civilpliktiga.

I mars 2025 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra förberedande åtgärder för att kunna använda civilplikt inom hälso- och sjukvården samt att bedöma behoven och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.[45]

Regeringen har anfört att det civila försvaret behöver utvecklas och stärkas för att bidra till en högre samlad förmåga inom totalförsvaret. Såväl inför som vid höjd beredskap är det exempelvis viktigt att ha förmågan att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster, möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt skydda och distribuera nödvändiga varor och tjänster. Vidare behöver aktörerna inom det civila försvaret ha förmåga att stödja en omställning av samhället som skapar förutsättningar för uthållighet i händelse av en utdragen konflikt.[46]

Utredningen har i kapitel 16 föreslagit att civilplikten ska återaktiveras för verksamheter i Försvarsmakten och att civilplikt ska kunna fullgöras i flera verksamheter i det militära försvaret.

Utredningen finner flera skäl till att utökandet av beredskapstjänstgöringen även ska omfatta civilpliktiga. Detta har främst att

[44] Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553 och Fö2023/01484.
[45] Regeringsbeslut 2025-03-13, S2025/00527 (delvis).
[46] Prop. 2024/25:34 s. 108 f.

göra med att totalförsvaret ska ses som en helhet, där olika behov vägs mot varandra och där de tillgängliga personalresurserna fördelas på ett rationellt sätt. En sammanhållen totalförsvarsplikt är ett instrument för att tillgodose totalförsvarets personalbehov.[47]

Dessutom är det militära försvaret beroende av ett välfungerande civilt försvar. I samband med att det militära försvaret växer, ökar också kraven på det civila försvaret. För att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter är samhällets funktionalitet viktig. Det militära försvaret har ett särskilt behov av stöd med till exempel sjukvård, energiförsörjning, transporter, elektroniska kommunikationer samt livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Regeringen har anfört att det civila försvarets förmåga att stödja Försvarsmakten behöver öka skyndsamt.[48] Det är därför viktigt att regleringen av totalförsvarsplikten möjliggör ett sådant stöd enligt samma villkor.

Avslutningsvis har utredningen i kapitel 16 föreslagit att Försvarsmakten med stöd av civilplikten ska kunna behålla tidigare anställd civil personals kompetens i krigsorganisationen. Eftersom en del av för Försvarsmakten kritiska resurser föreslås kunna krigsplaceras med civilplikt bedömer utredningen att det är nödvändigt för det militära försvarets personalförsörjning att bemyndigandet för regeringen att besluta om en utökad beredskapstjänstgöring ska kunna omfatta samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor.

Bestämmelsens utformning

En utökning av beredskapstjänstgöringen kan utformas på flera olika sätt. Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att utöka antalet tjänstgöringsdagar från 180 dagar sammanlagt till ett nytt bestämt antal dagar. På detta vis skulle det fortfarande finnas en tydlig tidsgräns för hur länge en eventuell beredskapstjänstgöring som längst kan fortgå. En sådan tydlig reglering skulle kunna vara motiverad med hänsyn till ingreppet i den totalförsvarspliktiges privatliv och den olägenhet som tjänstgöringen förväntas innebära. För den enskilde individen är det viktigt med förutsägbarhet och att det finns en klar bortre gräns för skyldigheten att fullgöra värnplikt. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 5.6 visar erfarenheterna från Ukraina att

[47] Prop. 1994/95:6 s. 113.
[48] Prop. 2024/25:34 s. 109.

den långsiktiga rekryteringen till det militära försvaret kan påverkas negativt av bristen på förutsägbarhet gällande längden eller omfattningen av plikttjänstgöringen. En ny tidsgräns för tjänstgöringen skulle också kunna motiveras med hänsyn till att det skulle kunna underlätta uppskattningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna vid ett eventuellt framtida beslut om beredskapstjänstgöring.

Utredningen bedömer dock att en ny tidsgräns inte ger tillräckligt handlingsutrymme för att kunna anpassa försvarsberedskapen under längre tid i grundberedskap. Det är enligt utredningen viktigt att totalförsvaret är utformat efter den nya komplexa säkerhetspolitiska hotbilden som bland annat innefattar utnyttjande av juridiska sårbarheter och hybrida hot för att påverka staters politik och samhällen. Utredningen anser därför att utökningen av beredskapstjänstgöringen inte bör vara begränsad i tid. I stället bör det ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar göra bedömningen och fatta beslut om vad som omfattas av Sveriges försvarsberedskap. En sådan utformning av regleringen ger även regeringen handlingsutrymme att anpassa beredskapen och försvårar enligt utredningen en antagonists eventuella utnyttjande av juridiska sårbarheter. I detta hänseende noterar utredningen att nordiska grannländer har liknande sådan reglering.

Beroende på vilka uppgifter den totalförsvarspliktige ska utföra under sin tjänstgöring kan 180 dagars tjänstgöring utgöra en mycket lång tid. För att de totalförsvarspliktiga ska kunna behålla ett högt stridsvärde anser utredningen att övervägande skäl talar mot att förlänga antalet dagar en totalförsvarspliktig kan tas i anspråk vid ett och samma tillfälle. I stället bör bemyndigandet till regeringen innebära att en totalförsvarspliktig kan kallas in på nytt efter 180 dagars tjänstgöring. Den enskilde ges då möjlighet att återgå till sitt vanliga liv och att återhämta sig efter tjänstgöringen. Utredningen anser även att det bör framgå av regleringen att beredskapstjänstgöringen i så stor utsträckning som möjligt ska fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samma person kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen. Genom en sådan utformning av bestämmelsen förtydligas på vilket sätt lagstiftaren har bedömt att totalförsvarspliktiga ska kunna bli ianspråktagna för beredskapstjänstgöring.

Utredningen bedömer att en ny reglering av möjligheten till utökning av beredskapstjänstgöringen i mycket liten grad kommer att medföra samhällsekonomiska konsekvenser vid själva införandet av

förslaget. Beslutet att ianspråkta krigsplacerade totalförsvarspliktiga för beredskapstjänstgöring fattas av regeringen som har att avgöra om så bör ske och i så fall hur många som ska omfattas av beslutet samt hur länge tjänstgöringen ska pågå.

Om regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring kommer konsekvenserna att vara avhängiga hur regeringen utformar detta beslut. De samhällsekonomiska konsekvenserna utgår enligt utredningen främst från att de ianspråktagna individerna under tjänstgöringen i totalförsvaret inte är tillgängliga på arbetsmarknaden. Arbetsgivare vars anställda kallas in till beredskapstjänstgöring kommer att möta kostnader i form av ersättningsrekryteringar, vakanser och utbildning. Verksamhet och produktivitet kan påverkas och innebära ekonomiska kostnader för företag och andra arbetsgivare. Utredningen redogör ytterligare för konsekvenserna av förslaget i avsnitt 18.3.1.

9 Kvarstående värnplikt vid höjd beredskap och förlängd värnplikt för officerare

9.1 Utredningens uppdrag

Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 19 år till utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år (1 kap. 5 § lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). Det finns ingen undantagsbestämmelse om värnpliktsåldern, den gäller således oavsett beredskapsnivå. Givet det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i övriga Europa kan det enligt regeringen finnas behov av att låta skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstå vid höjd beredskap efter att den övre åldersgränsen nåtts. Utredningen har därför i uppdrag att analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap efter att den övre åldersgränsen för värnplikt har nåtts. Om utredningen gör bedömningen att det finns ett sådant behov, ska den föreslå en bortre gräns för skyldigheten att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap. I uppdraget ingår också att lämna nödvändiga författningsförslag.

Som framgår av ovan är uppdraget uttryckligen begränsat till situationer då det råder höjd beredskap. Det ingår således inte i uppdraget att överväga en generell höjning av den övre åldersgränsen för värnplikt.

Utredningen har även i uppdrag att undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap. Om utredningen kommer fram till att tillräckliga sådana möjligheter saknas ska utredningen föreslå hur tillgången till personal ur olika personalkategorier kan säkerställas vid ett förvärrat säker-

hetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap. I uppdraget ingår också att lämna nödvändiga författningsförslag. Detta utredningsuppdrag behandlas delvis i detta kapitel.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Värnplikt

Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller för svenska medborgare från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år och till slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år (1 kap. 5 §). Den utgör således en begränsning i förhållande till totalförsvarsplikten som gäller för de som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år (1 kap. 2 §). Bestämmelserna gäller oavsett beredskapsnivå.

Enligt 1 kap. 3 a § är en totalförsvarspliktig skyldig att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat om det.

I december 2014 beslutade regeringen att återaktivera skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt för de totalförsvarspliktiga som sedan tidigare hade fullgjort grundutbildning med värnplikt eller motsvarande och krigsplacerats i ett förband.[1] Regeringen beslutade 2017 att återaktivera skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.[2]

Regeringen kan under vissa förutsättningar besluta att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt ska fullgöra beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Regeringen beslutar vid varje tillfälle hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring (4 kap. 7–9 §§).

[1] Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15. Fö2014/2039/MFI.
[2] Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI.

9.2.2 Tjänstgöring med värnplikt vid höjd beredskap

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

Om Sverige är i krig råder automatiskt högsta beredskap. Regeln utgör en garanti för att åtgärder för att försvara landet i ett krigsläge vidtas även om regeringen av någon anledning hindras att fatta beslut om höjd beredskap. Varje myndighet, kommun eller annan aktör som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig har att handla som om beslut om högsta beredskap har fattats. Som huvudregel bör man dock räkna med att regeringen vid ett krigsutbrott, trots den automatik som regeln innebär, på något sätt ger till känna att Sverige kommit i krig.[3]

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

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

Vid höjd beredskap är värnpliktiga, som har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt, skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt). Det är regeringen som beslutar hur många värnpliktiga som ska kallas in för krigstjänstgöring samt när krigstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 §). Krigstjänstgöring kan endast bli aktuellt om det råder höjd beredskap. De andra formerna av tjänstgöring med värnplikt (grundutbildning, repetitionsutbildning och beredskapstjänstgöring) kan bli aktuella oavsett beredskapsnivå.

[3] Se Hedegård, Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap 3 §, Karnov 2025-03-11 (JUNO).

9.3 Historik

Lagen om totalförsvarsplikt gäller sedan den 1 juli 1995. Innan dess reglerades värnplikten i värnpliktslagen (1941:967). Enligt 1 kap. 1 § värnpliktslagen var alla män skyldiga att fullgöra värnplikt från och med det kalenderår de fyllde 18 år till och med det år de fyllde 47 år. Vid krig eller omedelbar krigsfara kvarstod dock värnplikten för den som inkallats till tjänstgöring, så länge det behövdes (1 kap. 2 §). Som skäl för detta angavs att det vid krig eller krigsfara var av vikt att inkallade värnpliktiga, även om de uppnått övre gränsen för värnpliktsåldern, kvarstod i sina förband, så länge det behövdes.[4] I samband med att lagen om totalförsvarsplikt infördes år 1995 togs bestämmelsen bort. Regeringen ansåg att det saknades ett generellt behov av en bestämmelse som möjliggör att i krigstid förlänga tjänstgöringstiden bortom det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 47 år. De eventuella behov som kan uppstå i krigsorganisationen av personal som är äldre än 47 år kunde enligt regeringen lösas på andra sätt. Dessutom fann regeringen det angeläget för den enskilde att ha en klar åldersgräns för tjänstgöringspliktens upphörande inom det militära försvaret.[5]

Värnpliktens övre åldersgräns har varit oförändrad sedan värnpliktslagen infördes den 1 januari 1942. Innan dess var den övre åldersgränsen 46 år. Att åldersgränsen höjdes till 47 år berodde på personalbehovet i den nya krigsorganisationen.[6]

9.4 Försvarsmaktens behov av värnpliktiga vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap ska hela eller delar av Försvarsmakten krigsorganiseras. Försvarsmaktens behov av värnpliktiga gör sig särskilt gällande vid höjd beredskap eftersom ett stort antal befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation bemannas av just värnpliktiga. Försvarsmakten har angett att det saknas behov av att införa en generell skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap efter 47 års ålder. De värnpliktiga i krigsförbanden omsätts i regel vid en lägre ålder än så. Försvarsmakten har förutsättningar att bemanna

[4] Kungl. Maj:ts proposition nr 318 s. 98 f.
[5] Prop. 1994/95:6 s. 117.
[6] Kungl. Maj:ts proposition nr 318 s. 68.

krigsförbanden med grundutbildade värnpliktiga utan en sådan generell höjning.

Däremot har Försvarsmakten angett att myndigheten ser ett behov av att kunna fortsätta att använda värnpliktiga som vid höjd beredskap fullgör antingen beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring, trots att dessa under pågående tjänstgöring uppnår den övre åldersgränsen för värnplikt. Att en värnpliktig under pågående tjänstgöring när det råder höjd beredskap skulle avsluta tjänstgöringen enbart på grund av att han eller hon uppnår den övre åldersgränsen för värnplikt vore enligt Försvarsmaktens mening olyckligt eftersom den värnpliktige då skulle lämna en vakans i det krigsförband där han eller hon tjänstgör. När en värnpliktig har kallats in till tjänstgöring är det av vikt att han eller hon fullgör sin tjänstgöring så länge det behövs och under förutsättning att det råder höjd beredskap. Försvarsmakten ser därför ett behov av att införa en bestämmelse med i huvudsak samma innebörd som värnpliktslagens tidigare bestämmelse om kvarstående värnplikt vid höjd beredskap.

Volymmässigt handlar det, i vart fall idag, om ett begränsat antal värnpliktiga som detta kan bli aktuellt för. Av tabell 9.1 framgår hur många beslut om upphävd inskrivning för värnplikt som Plikt- och prövningsverket har fattat varje år under åren 2017–2025 med anledning av att en värnpliktig uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt. Beslut om upphävd inskrivning med värnplikt av något annat skäl ingår inte i denna statistik. De flesta värnpliktiga får idag sitt beslut om upphävd inskrivning med värnplikt vid en betydligt lägre ålder. Det beror på att krigsplaceringen inte kvarstår längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället och att repetitionsutbildningsvolymerna har varit låga. År 2035 planerar Försvarsmakten för att krigsorganisationen ska bestå av 51 000 värnpliktiga.[7] Utredningen bedömer därmed att det även framåt i tiden kommer att handla om ett begränsat antal värnpliktiga som detta kan bli aktuellt för, även om dessa volymer bedöms vara större än de låga volymer som framgår av tabell 9.1. Detta även med beaktande av att repetitionsutbildning kan komma att genomföras i en större omfattning än tidigare.

[7] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, Bilaga 1, FM2024-21129:5, s. 35.

Tabell 9.1 Antal beslut gällande upphävd inskrivning med anledning av att en värnpliktig uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt (47 år)

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Antal beslut	0	37	30	179	72	64	79	69	49

Källa: Plikt- och prövningsverket.

Även om Försvarsmakten inte ser något behov av att införa en generell skyldighet att fullgöra värnplikt efter 47 års ålder gör Försvarsmakten bedömningen att det finns ett sådant behov när det gäller officerare som har avslutat sin anställning i Försvarsmakten. Officerare är en viktig personalkategori och behovet av officerare är kritiskt för krigsorganisationen. Försvarsmakten ser ett behov av att kunna ha kvar tidigare anställda officerare (yrkes- och reservofficerare) i krigsorganisationen även efter 47 års ålder. Mot bakgrund av behovet och krigsuppgiftens karaktär menar Försvarsmakten att det är rimligt att den övre åldersgränsen för totalförsvarsplikt, dvs. 70 år, gäller för den som tidigare varit anställd som officer i Försvarsmakten. Detta utvecklas vidare i avsnitt 9.5.2.

9.5 Överväganden och förslag

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

Förslag: Under höjd beredskap ska skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstå så länge det behövs för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år. En bestämmelse om detta ska införas i ett nytt stycke i 1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt.

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

Enligt 2024 års försvarsbeslut[8] ska en ny, större krigsorganisation organiseras och successivt fyllas upp under 2020-talet. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 innebär också ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och övriga Europa. Även Sveriges medlemskap i Nato innebär att Sverige förväntas bidra med personal till Natos politiska och militära organisation.

De närmaste åren ska Sverige bygga upp en större krigsorganisation. Detta arbete är tidskrävande och under den tid som det arbetet pågår är det samtidigt viktigt att det befintliga försvarets uthållighet är så god som möjligt. I detta ingår att säkra tillgången till all personal som det militära försvaret har behov av.

Som har redogjorts för i föregående avsnitt ser Försvarsmakten ett behov av att en värnpliktig som har inkallats för beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap fortsätter sin tjänstgöring trots att han eller hon uppnår den övre åldersgränsen för värnplikt. Även om det kommer att handla om ett begränsat antal individer är var och en av dessa, särskilt under sådana förhållanden som beskrivits, en viktig resurs i krigsorganisationen. Utredningen anser att det framstår som olyckligt att en värnpliktig under höjd beredskap skulle avbryta pågående beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring enbart på grund av att han eller hon uppnår den övre åldersgränsen för värnplikt. Utredningen menar i stället att utgångspunkten bör vara att en värnpliktig fortsätter att tjänstgöra, under förutsättning att det råder höjd beredskap. Utredningens uppfattning är att det inte finns någon motsättning mellan en sådan ordning och syftet med den övre åldersgränsen för värnplikt.

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

[8] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

situation då det råder höjd beredskap också kan finnas ett stort och akut personalbehov.

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

Ett undantag från denna mycket starka huvudregel ska dels kräva att det råder höjd beredskap, dels att den värnpliktige har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring före den tidpunkt vid vilken skyldigheten att fullgöra värnplikt normalt upphör, det vill säga vid utgången av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år. Om dessa två förutsättningar inte är för handen ska en värnpliktig kunna förlita sig på att inskrivningen med värnplikt har upphört vid den övre åldersgränsen som anges i lagen. Denna förutsägbarhet är från individens perspektiv viktig. Därför menar utredningen att det inte är aktuellt med en ordning som medger att en värnpliktig som skrivits ut från värnplikten återinskrivs, eller att generellt höja den övre åldersgränsen för värnplikt för all slags tjänstgöring med värnplikt under höjd beredskap. Försvarsmakten har inte heller angett att det skulle finnas ett sådant behov.

Om en värnpliktig har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap och innan slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år anser dock utredningen att en rimlig avvägning är att inskrivningen med värnplikt då fortsätter att gälla. I en sådan situation menar utredningen att det militära försvarets behov av att en värnpliktig fortsätter sin tjänstgöring är så viktigt att det enligt utredningens bedömning väger tyngre än individens intresse av att få sin inskrivning med värnplikt upphävd. Utredningen anser således att behovet i Försvarsmaktens krigsorganisation väger så pass tungt att det bör införas en kvarstående skyldighet att fullgöra värn-

plikt. Denna bör gälla för en värnpliktig som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap och innan slutet av det kalenderår han eller hon fyller 47 år.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 9.3 gällde enligt äldre lagstiftning att skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstod ”så länge behovet det kräver”. Ett alternativ till att låta behovet styra när värnplikten ska upphöra är att i stället ange en åldersbestämd övre åldersgräns för värnplikt som gäller för en värnpliktig som inkallas för beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap och innan slutet av det kalenderår han eller hon fyller 47 år.

Värnplikten utgör en begränsning av individens grundlagsskyddade rörelsefrihet (2 kap. 8 § regeringsformen). Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas i lag (2 kap. 20 § första stycket punkt 3). Förutom kravet på lagform gäller även andra villkor för att rörelsefriheten (och de andra fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20 §) ska få inskränkas. En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Lagen om totalförsvarsplikt är förenlig med dessa bestämmelser i regeringsformen. En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap behöver också vara det. Den får således införas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får (den kvarstående) värnplikten aldrig vara mer omfattande än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Enligt utredningens bedömning är en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap som sådan, av det skäl som redan har redogjorts för, förenlig med dessa villkor. När det gäller den bortre gränsen för en kvarstående värnplikt behöver den också vara förenlig med villkoren i regeringsformen.

Erfarenheterna från Ukraina, som redovisats i kapitel 5, visar att den långsiktiga rekryteringen till det militära försvaret kan påverkas negativt av bristen på förutsägbarhet gällande längden eller omfattningen av plikttjänstgöringen. Samtidigt kan det säkerhetspolitiska läget komma att innebära att bemanningen av krigsorganisationen

är kritiskt och därför måste prioriteras. Denna avvägning bör enligt utredningen lämnas till regeringen att bedöma utifrån de omständigheter som lagstiftningen ska tillämpas vid.

Även om det för individen kan vara mer förutsägbart och tilltalande med en åldersbestämd övre åldersgräns, anser utredningen att det framstår som mest ändamålsenligt att det militära försvarets behov får styra hur länge skyldigheten att fullgöra värnplikt behöver kvarstå för en individ. I praktiken skulle det innebära att det är det militära försvarets behov som avgör hur länge inskrivningen med värnplikt behöver kvarstå för en individ. Detta gäller dock endast när det råder höjd beredskap. Eftersom en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt endast ska gälla vid höjd beredskap upphör den alltid om regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska gälla. Eftersom det är regeringen som föreskriver vilka värnpliktiga som ska fullgöra såväl beredskapstjänstgöring som krigstjänstgöring är det också regeringen som gör bedömningen hur länge värnplikten behöver kvarstå för varje enskild värnpliktig. Utredningens bedömning är att en sådan ordning är förenlig med regeringsformen. Därför anser utredningen att den kvarstående värnplikt som utredningen nu föreslår bör likna den kvarstående värnplikt som tidigare gällde. Det innebär att för den som har en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt upphör denna antingen när han eller hon inte längre behövs eller i annat fall när regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska gälla. En kvarstående värnplikt förutsätter att individen är totalförsvarspliktig. Eftersom totalförsvarsplikten gäller till slutet av det kalenderår som den totalförsvarspliktige fyller 70 år utgör detta också den yttersta bortre gränsen för kvarstående värnplikt vid höjd beredskap.

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

Förslag: För en värnpliktig som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år ska värnplikt gälla till och med slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 70 år. En ny bestämmelse därom bör införas i lagen om totalförsvarsplikt.

En officer enligt officersförordningen (2007:1268) är antingen yrkesofficer eller reservofficer (2 §). De krigsplaceras av Plikt- och prövningsverket efter framställan från Försvarsmakten. Det innebär att Försvarsmakten anger vilken befattning en officer ska placeras i, sedan genomför Plikt- och prövningsverket placeringen och delger den enskilde. Krigsplaceringen kan fortlöpa så länge anställningen pågår. En sådan krigsplacering har sin grund i anställningsavtalet och upphör när anställningen avslutas. Utredningen har i avsnitt 15.4.1 och 15.10.1 beskrivit den rättsliga grunden för en sådan krigsplacering, möjligheten att ianspråkta den anställde med stöd av allmän tjänsteplikt och utredningens bedömning av möjligheterna att införa en kvardröjande allmän tjänsteplikt för tidigare anställd personal.

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

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

I Försvarsmaktens krigsorganisation finns många befattningar för officerare vilket ställer krav på en god tillgång till denna personalkategori. Att det finns tillräckligt med officerare är en förutsättning för att Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna växa i den takt och omfattning som följer av 2024 års försvarsbeslut. Möjligheten att ianspråkta även före detta anställda officerare, som valt att inte

fortsätta sitt engagemang på annat vis som beskrivits ovan, stärker Försvarsmaktens krigsorganisation. Därför finns ett behov av att kunna säkerställa att Försvarsmakten har tillgång till tillräckligt med officerare för att kunna bemanna krigsorganisationen.

Utredningens uppfattning är att officerare har kunskaper och erfarenheter som är användbara oaktat den övre åldersgränsen för värnplikt som gäller idag. Utredningen anser att staten har genomfört en investering genom att utbilda officerare och därmed bör eftersträva att använda dessa i den mån det finns ett sådant behov. Officerare besitter ofta sådan kompetens som ur ett samhällsperspektiv bäst nyttjas i Försvarsmakten vid höjd beredskap. Genom värnplikten kan officerare inte bara nyttjas vid krigstjänstgöring under höjd beredskap, utan också som en viktig resurs för försvarsberedskapen genom beredskapstjänstgöring. Utredningen ser därför ett behov av att införa en förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare. Till skillnad från förslaget om en kvarstående värnplikt vid höjd beredskap i avsnitt 9.5.1 är utredningens bedömning att behovet av officerare motiverar en förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för den som tidigare har varit anställd som yrkes- eller reservofficer som bör gälla oavsett beredskapsnivå. Av utredningens direktiv framgår att utredningen har i uppdrag att undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap. Om tillräckliga sådana möjligheter saknas ska utredningen föreslå hur sådana möjligheter kan skapas. En förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare ligger enligt utredningens bedömning i linje med detta utredningsuppdrag.

Behovet av en sådan förlängd värnplikt förofficerare som nyss beskrivits måste vägas mot individens intresse av att värnplikten inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt. Att värnplikten blir mer omfattande för vissa än för andra kan upplevas som orättvist. Det finns ett värde i att samma regler gäller för alla i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen bedömer att vetskapen om att officersyrket medför en förlängd värnplikt teoretiskt sett skulle kunna ha en negativ inverkan på yrkets attraktionskraft. Utredningen bedömer dock den risken som liten. Utredningen bedömer att de som utbildar sig till officerare har en förståelse och ett engagemang för det militära försvaret och att de med stor sannolikhet ser det som naturligt att bidra med sin kompetens i det läge det är påkallat. Vet-

skapen om att det medför en förlängd värnplikt att ta anställning som officer skulle dock kunna göra att en del avstår från att ta en sådan anställning, vilket kan få en negativ påverkan på Försvarsmaktens officersförsörjning. Även med beaktande av denna aspekt bedömer utredningen att Försvarsmaktens behov av officerare är så pass kritiskt för Försvarsmaktens krigsorganisation att det är motiverat att införa en förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för just denna personalkategori.

Krigsorganisationens behov av officerare ska givetvis i första hand tillgodoses genom utbildning och anställning av officerare. I andra hand bör behovet tillgodoses genom att nyttja tidigare anställda officerare, som har valt att fortsätta sitt engagemang i Försvarsmakten på annat sätt och därmed kan vara fortsatt krigsplacerade i Försvarsmaktens krigsorganisation. Även om nyss nämnda möjligheter bör användas i första hand, anser utredningen att en förlängd värnplikt för officerare krävs för att ytterst kunna säkerställa att Försvarsmakten har tillgång till de officerare som behövs i dess krigsorganisation. Enligt utredningens mening kan tillgången till officerare inte säkras på något annat sätt som är mindre ingripande för den enskilde officeren. Enligt utredningen bör därför en särskild övre åldersgräns för värnplikt gälla för den som tidigare har varit anställd som yrkes- eller reservofficer i Försvarsmakten. Utredningen anser att denna övre åldersgräns bör omfatta endast den som har varit anställd som officer i Försvarsmakten i minst ett år. Utredningen anser att det inte är rimligt att en officer som har varit anställd i Försvarsmakten en kortare tid än så omfattas av en förlängd värnplikt. Utredningen vill även understryka att värnplikt endast är tänkt att komma i fråga för en yrkesofficer eller reservofficer, som har avslutat sin anställning i Försvarsmakten utan att ingå något avtal som gör att han eller hon kan fortsätta att inneha en krigsplacering i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Nästa fråga är då vilken övre åldersgräns för värnplikt som bör gälla för tidigare anställda officerare. I Norge gäller förlängd värnplikt för tidigare militäranställda till och med det år de fyller 55 år.[9] Vid krig, eller när krig hotar, kan de beordras att tjänstgöra längre än så.[10] I Finland, där officerare är värnpliktiga, hör officerare, institutofficerare och underofficerare till reserven och kan tas i anspråk till

[9] 2 kap. 13 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (LOV-2016-08-12-77).
[10] 5 kap. 48 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.

utgången av det år under vilket de fyller 60 år. I Finland kvarstår även totalförsvarsplikten till samma ålder. Officerare med vissa angivna högre militärgrader hör i stället till reserven så länge de är tjänstdugliga.[11] Den finska regeringen har i maj 2025 lagt fram ett förslag som om att värnpliktslagen ändras så att den övre åldersgränsen för värnplikten höjs generellt från 60 år till 65 år.[12]

Med hänsyn till officersyrkets karaktär, och vilka uppgifter som kan komma att bli aktuella bedömer utredningen att 70 år framstår som en rimlig övre åldersgräns. Den förlängda värnplikten för officerare skulle då harmonisera med totalförsvarsplikten som gäller till slutet av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 70 år, vilket utredningen ser som positivt.

Ett alternativ skulle kunna vara att knyta åldersgränsen till ”pensionsåldern”. Begreppet ”pensionsåldern” innefattar dock en rad olika åldersgränser. Det finns exempelvis riktåldern som fastställs och beslutas av Riksdagen varje år samt flertalet åldersgränser som är knutna till riktåldern eller pensionen på annat sätt. Det finns till exempel en tidigaste ålder för att ta ut olika former av pension och en tidigaste ålder för att få rätt till grundskydden inom det allmänna pensionssystemet, exempelvis garantipension och bostadstillägg. I lagen (1982:80) om anställningsskydd finns en angiven ålder då anställningsskyddet upphör. Även om det finns en riktålder och åldersgränser som är knutna till pensionen på olika sätt finns det ingen bestämd pensionsålder i Sverige. Det framstår därför inte som lämpligt att knyta den åldersgräns som nu är aktuell till pension.

Som nämnts i avsnitt 9.3 har den övre åldersgränsen för värnplikt varit oförändrad sedan 1942 då den höjdes från 46 till 47 år. Medellivslängden i Sverige år 1941–1950 var 70,65 år för kvinnor respektive 68,06 år för män.[13] Sedan dess har medellivslängden i Sverige ökat betydligt. År 2024 uppgick medellivslängden till 85 år för kvinnor respektive 82 år för män.[14] Den ökade medellivslängden kan utgöra skäl för att se över den övre åldersgränsen för värnplikt generellt, men den frågan ligger enligt utredningens uppfattning inte inom ramen för utredningens uppdrag. Oaktat detta bedömer utredningen

[11] 49 § värnpliktslagen (1438/2007).
[12] https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=6bf6c6ba-889e-432a-b4ee-1408217173aa, senast besökt 2025-05-21.
[13] Historisk statistik för Sverige, Del 1. Befolkning, Andra upplagan, 1720–1967, SCB, s. 118, tabell 42.
[14] https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/, senast hämtad 2025-06-02.

att 70 år framstår som en ändamålsenlig och väl avvägd övre åldersgräns för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare mot bakgrund av aktuell medellivslängd för kvinnor och män i Sverige.

Även om den övre åldersgränsen för värnplikt höjs på föreslaget vis för tidigare anställda officerare gäller fortfarande att ingen är skyldig att tjänstgöra i större omfattning är vad hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt). Utredningens bedömning är att förevarande förslag är förenligt med de bestämmelser i regeringsformen som utredningen har behandlat i avsnitt 9.5.1.

10 Krigsplacering av värnpliktiga i personalreserven

10.1 Utredningens uppdrag

En krigsplacering med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt innebär placering i en befattning som i krig behövs i Försvarsmakten eller i det civila försvaret. För värnpliktiga som har genomfört grundutbildning eller annan militär utbildning eller tjänstgöring sker krigsplacering i ett krigsförband eller i Försvarsmaktens personalreserv. Krigsplaceringen kvarstår som längst tio år efter den totalförsvarspliktiges senaste tjänstgöringstillfälle. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall får beslut fattas om förlängning.

I 2020 års försvarsbeslut[1] konstaterades att Försvarsmaktens krigsorganisation som helhet är underdimensionerad då antalet förband inte är tillräckligt många för att uthålligt möta ett väpnat angrepp.[2] Förstärkningar av krigsorganisationen föreslogs därför. Personalreserven kan behöva växa för att personal i krigsförbanden ska kunna ersättas eller för att fler krigsförband snabbt ska kunna sättas upp.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns ett behov av att kunna krigsplacera värnpliktiga som inte har tjänstgjort på mer än tio år i personalreserven. Om det anses finnas ett sådant behov ska utredningen redogöra för hur behovet ser ut och föreslå formerna för en sådan placering, och lämna nödvändiga författningsförslag.

[1] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.
[2] Prop. 2020/21:30 s. 99.

10.2 Gällande rätt

Förutsättningarna för att krigsplaceras med civilplikt eller värnplikt regleras i lagen om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Enligt 9 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt får Försvarsmakten meddela föreskrifter i fråga om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra värnplikt och civilplikt hos Försvarsmakten. Även Plikt- och prövningsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av vissa bestämmelser om krigsplacering i lagen om totalförsvarsplikt.

För totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade följer en skyldighet att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap och, efter särskilt regeringsbeslut, beredskapstjänstgöring (4 kap. 7–8 §§ lagen om totalförsvarsplikt).

Krigsplacering kan även ske med ett anställningsavtal som grund vilket innebär en planeringsåtgärd för arbetsgivare i händelse av höjd beredskap. En sådan krigsplacering medför dock inte i sig någon tjänstgöringsskyldighet enligt lagen om totalförsvarsplikt, se avsnitt 15.4.1–15.4.2.

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

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

Särskilda skäl kan bland annat vara att en befattning efter hand har anpassats med hänsyn till en mer begränsad kompetens.[3] Det kan även vara att den krigsplacerade har fått nödvändig utbildning.

[3] Prop. 2001/02:11 s. 49.

Med tjänstgöring avses grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.[4]

Om den krigsplacerade inte tjänstgör under tio år bör placeringen upphävas.[5] Ett beslut om upphävd krigsplacering innebär bl.a. att den totalförsvarspliktige inte längre är skyldig att fullgöra krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring (4 kap. 7–8 §§). För en totalförsvarspliktig som har skrivits in för fullgörande av värnplikt innebär ett beslut om upphävande av krigsplacering att den totalförsvarspliktige skrivs ut från värnplikten.

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

Totalförsvarspliktiga vars krigsplacering upphävs får skrivas in på nytt för civilplikt utan grundutbildning eller med en grundutbildning som inte är längre än 60 dagar (3 kap. 14–15 §§).

Beslut om krigsplacering av värnpliktiga fattas av Plikt- och prövningsverket efter framställningar från Försvarsmakten (3 kap. 15 §).

Försvarsmakten får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut om ändrad krigsplacering ska anmälas till Plikt- och prövningsverket (3 kap. 15 a §). Det kan till exempel gälla en övergång från personalreserv till ordinarie befattning eller placering i ett annat förband än det ursprungliga.[6] Tidsfristen för krigsplaceringen fortsätter att löpa oavsett om den totalförsvarspliktiges placering ändras.

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

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

[4] Se Hedegård, Lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) 3 kap. 12 §, Karnov 2024-09-04 (JUNO).
[5] Prop. 2001/02:11 s. 49.
[6] A. prop. s. 27.

10.3 Historik

De värnpliktigas tjänstgöring som krigsplacerade reglerades tidigare i värnpliktslagen (1941:967) och i kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m.m. Regleringen saknade bestämmelser om tidsbegränsning av krigsplacering. I stället angavs att den värnpliktiges lämplighet, bostadsort och kvarstående fredstjänstgöringsskyldighet samt behovet av kontinuitet inom krigsorganisationen skulle beaktas vid krigsplacering (53 § kungörelsen om värnpliktigas tjänstgöring m.m.). Personalen skulle krigsplaceras så att den fick en kort resa till mobiliseringsplatsen. Detta gällde särskilt personal med kort mobiliseringstid (54 §).

Genom lagen om totalförsvarsplikt infördes ett gemensamt system för krigsplacering för såväl värnpliktiga som civilpliktiga. Regleringen av tiden för krigsplacering infördes efter förslag från 1998 års pliktutredning (SOU 2000:21) med uppdrag att föreslå ett mer flexibelt krigsplaceringssystem. Bakgrunden till utredningens uppdrag var att ett större krig i Europa och ett angreppshot mot Sverige bedömdes vara mer avlägset än tidigare[7]. Det övergripande målet för Försvarsmaktens beredskap ändrades samtidigt så att vissa delar av krigsorganisationen kunde ges lägre beredskap än det så kallade ettårsmålet, vilket innebar full krigsduglighet inom ett år efter beslut. Riksdagens beslut var ett led i åtgärderna för att bringa Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet i balans.[8]

Under 1998 års pliktutrednings utredningstid bereddes även 2000 års försvarsbeslut[9] som bland annat innebar ett förändrat utbildnings- och förbandsomsättningssystem där repetitionsutbildning inte längre krävdes för personalförsörjning av den beslutade insatsorganisationen[10].

1998 års pliktutredning framhöll att förutsättningarna för omsättningen av värnpliktiga i den militära krigsorganisationen hade förändrats bland annat på grund av att det inte planerades någon repetitionsutbildning. De fasta regler för förbandsomsättning som Försvarsmakten tidigare hade tillämpat var ersatta av ett system som bestämdes av personaltillgången efter varje års grundutbildning. Förnyelsen av krigsorganisationen präglades därför av stor flexibilitet

[7] Ds 1998:9 s. 81.
[8] Prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FÖU11, rskr. 1997/98:26.
[9] Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.
[10] Prop. 1999/2000:30 s. 55.

med hänsyn till bland annat personaltillgången. Försvarsmakten avsåg att omsätta de operativa insatsförbanden med intervaller på fyra år genom rekrytering av värnpliktiga från grundutbildningen (grundrekrytering). De förband som ingick i de nationella skyddsstyrkorna skulle i stället omsättas i huvudsak genom överföring av personal från andra förband (överföringsrekrytering).[11]

Enligt utredningen ansåg dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap att målet för den årliga grundutbildningen inom det civila området skulle vara att ge den civilpliktige en sådan förmåga att han eller hon utan repetitionsutbildning kunde kvarstå i sin befattning under omkring tio år.[12] Utredningens förslag om att införa en tioårig tidsgräns för krigsplacering saknade överväganden om hur lång tid en värnpliktig behåller sin förmåga efter grundutbildning för att kvarstå i en krigsbefattning. Det saknades även överväganden om hur tidsfristen skulle tillämpas på krigsplaceringar i Försvarsmaktens personalreserv.

Regeringen uttalade i propositionen *Bättre villkor för totalförsvarspliktiga* att tidsgränsen för krigsplacering utgör en garanti för att totalförsvaret tillförsäkras den bemanning som behövs samtidigt som den enskilde inte riskerar att utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för. Äger inte någon repetitionsutbildning rum kan också förutsättas att den krigsplacerades kompetens efter hand avtagit i sådan grad att krigsplaceringen bör upphävas.[13]

10.4 Tioårsgränsen för krigsplacering med civilplikt

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning med uppdrag att analysera och lämna förslag om hur personalbehoven i det civila försvaret kan tryggas har i betänkandet *Plikten kallar!* särskilt övervägt behovet av att ändra tioårsgränsen för krigsplacering avseende de som har grundutbildats med civilplikt.[14] Utredningen har i samband med detta konstaterat att bestämmelsen inte är ovillkorlig utan möjliggör undantag i enskilda fall. Genom återkommande kortare repetitionsutbildningar kan krigsplacering med civilplikt kvarstå mycket lång tid. Utredningen har bedömt att det inte finns skäl att

[11] SOU 2000:21 s. 323 ff.
[12] A.a. s. 299.
[13] Prop. 2001/02:11 s. 28 och 49.
[14] SOU 2025:6 s. 625.

ändra bestämmelsen om en tioårsgräns för krigsplacering av civilpliktiga i fall då grundutbildning har genomgåtts. Utredningen konstaterar även att tioårsgränsen inte gäller för de totalförsvarspliktiga som krigsplacerats efter annan utredning än mönstring och utan att ha genomgått grundutbildning. Denna ordning anser utredningen är ändamålsenlig.

10.5 Krigsplacering och förbandsomsättning

10.5.1 Krigsplacering av värnpliktig i krigsförband eller personalreserven

Det militära försvaret bygger på en krigsorganisation med stående förband, mobiliserande förband och hemvärnsförband. De stående förbanden bemannas i huvudsak av anställd personal medan de mobiliserande förbanden till majoriteten bemannas av värnpliktiga. Hemvärnsförbanden bemannas främst av frivilliga.

Värnpliktiga kan vara krigsplacerade i något av Försvarsmaktens krigsförband, i krigsförbandens mobiliseringsreserver eller i förbandsreserven. De värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning men som saknar krigsplacering i något förband placeras i Försvarsmaktens personalreserv.

Mobiliseringsreserven är ett antal befattningar i ett krigsförband utöver förbandets fastställda personalstyrka. De grundutbildas och repetitionsutbildas tillsammans med krigsförbandet och mobiliseras med förbandet om det aktiveras. Denna reserv ska kunna täcka de brister som uppstår om några ur förbandet inte kan mobiliseras.

En förbandsreserv är i stället ett förberett krigsförband som efter en viss tid ska kunna ingå i krigsorganisationen. Med en sådan reserv har en del av de administrativa förberedelserna redan vidtagits för att i ett krigsfall snabbt kunna upprusta materielen och öva personalen. I vissa fall ingår i de administrativa förberedelserna att förbandsreserven repetitionsutbildas.

Personalreserven är i stället ett register över tillgängliga värnpliktiga som kan fylla upp vakanser i krigsförbanden. Under tiden en värnpliktig är krigsplacerad i personalreserven har den inte någon befattning i krigsorganisationen att tjänstgöra i. De värnpliktiga som har krigsplacerats i personalreserven kan därför kallas in för

tjänstgöring, bland annat repetitionsutbildning, enbart om de i samband med detta krigsplaceras i ett krigsförband.

10.5.2 Försvarsmaktens förbandsomsättning under början av 2000-talet

Grunden för militär förmåga är tillgängliga krigsdugliga förband med rätt resurser, utbildning och övning för att lösa sina uppgifter. Ett sätt att säkerställa detta är att löpande utbilda nya förband, vidmakthålla förbandens förmåga och vid behov ersätta dem. Tiden för förbandens livscykel kallas för förbandsomsättning.

Vad som är en lämplig tid att omsätta ett mobiliserande krigsförband beror bland annat på vilken komplexitet förbandet ska verka i, hur ofta förbandet kan repetitionsutbildas, vilka certifieringar som ska upprätthållas, vilka resurser Försvarsmakten har tillgängliga för att producera nya krigsförband och vilket inflöde av värnpliktiga som finns. I ett förbandsomsättningssystem inriktas de militära styrkorna till en gemensam fastslagen periodicitet för exempelvis utbildning och överföring av förband.

Försvarsmakten har från början av 2000-talet till år 2023 saknat ett övergripande förbandsomsättningssystem. I Riksrevisionens granskning år 2021 av regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga konstateras att detta har försvårat möjligheterna till en sammanhängande och långsiktig planering.[15] Utredningen kan konstatera att avsaknaden av ett förbandsomsättningssystem även har påverkat hur bemanningen av vissa krigsförband sker eftersom krigsplaceringarna i större utsträckning baseras på individuella lösningar. Detta försvårar en överblick av personalflödena mellan krigsförbanden och personalreserven och leder till fler ändringar av krigsplaceringar från och till personalreserven.

[15] Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna, Riksrevisionen, RiR 2021:23, 2021-08-19.

10.5.3 Försvarsmaktens nuvarande förbandsomsättningssystem

Försvarsmakten har sedan år 2023 ett koncept för förbandsomsättningssystem som närmare inriktar försvarsgrenarnas och stridskrafternas förbandsomsättningsplanering och krigsförbandsplaner.[16] Av konceptet framgår att de mobiliserande förbanden generellt ska omsättas efter fem till tio år. Vid den längre omsättningstakten ska personalen som huvudregel ha genomfört två repetitionsutbildningar. Förbandsomsättningen varierar dock mellan och inom försvarsgrenarna och stridskrafterna varför dessa riktvärden bör hanteras med flexibilitet.

I takt med att nya kullar värnpliktiga grundutbildas ersätts en del av den krigsplacerade personalen enligt ett årsbestämt systematiskt tillvägagångssätt. Målsättningen är att den krigsplacerade personalen som ersätts får nya krigsplaceringar i så kallade överföringskrigsförband, till exempel lokalförsvarsförband eller krigsförband med mindre krävande krigsuppgifter. Inflödet till personalreserven sker vanligtvis från dessa krigsförband som en följd av en sådan omsättning. Värnpliktiga kan även komma att krigsplaceras tillfälligt i personalreserven i samband med en överföring från ett krigsförband till ett annat. Värnpliktiga som av olika anledningar inte krigsplaceras i förband direkt efter grundutbildning kan även i undantagsfall krigsplaceras i personalreserven.

Förutsatt att Försvarsmaktens riktvärden om repetitionsutbildning följs har den värnpliktige genomfört repetitionsutbildning löpande innan krigsplacering i personalreserven sker. Det innebär att krigsplacering i personalreserven kan kvarstå under en längre tid med hänsyn till tidsgränsen om tio år. Om den värnpliktige däremot inte har tjänstgjort under tiden den varit krigsplacerad i ett krigsförband kan den senare krigsplaceringen i personareserven kvarstå endast en kortare tid innan placeringen ska upphöra enligt tioårsgränsen. Den värnpliktige ska då skrivas ut från värnplikten.

Utöver att krigsplaceringen kan upphöra på grund av att tioårsgränsen har passerats kan utflöde från personalreserven även ske i samband med att värnpliktiga fyller upp vakanser i krigsförbanden. Värnpliktiga förs även ut från personalreserven om de krigsplaceras med stöd av civilplikten eller på grund av anställning. Utflöde från

[16] Försvarsmaktens koncept för förbandsomsättningssystem, FM2023-5808:2, 2023-02-24.

personalreserven sker det år den värnpliktige fyller 47 år när skyldigheten att fullgöra värnplikt upphör.

I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning anges att nuvarande förbandsomsättningssystem i stor utsträckning bygger på erfarenhetsvärden från tidigare värnpliktsförsvar och inte speglar dagens personalflöden. Den framgångsrika rekryteringen till anställda personalgrupper innebär att många lämnar systemet för fortsatt engagemang i annan form, vilket påverkar tillgången till personal på mobiliserade befattningar och i personalreserven. Förbandsomsättningssystemet saknar i nuläget tillräcklig flexibilitet för att hantera dessa förändrade förutsättningar och nya vägar till bemanning, exempelvis genom återkommande engagemang eller växling mellan personalkategorier. I planen föreslås en översyn av förbandsomsättningssystemet utifrån flöden i personalgrupper och kompetensområden.[17]

10.6 Försvarsmaktens behov av en ökad personalreserv

Enligt 2020 års försvarsbeslut[18] ska det militära försvaret stärkas och den operativa förmågan öka. Försvarsmakten ska även ha en planering för att, efter särskilt beslut, kunna genomföra forcerad krigsförbandsproduktion.[19] Av 2024 års försvarsbeslut[20] framgår att det allvarliga säkerhetspolitiska läget medför att upprustningen behöver ske i snabbare takt. Den krigsorganisation som beslutades år 2020 är relevant såväl utifrån omvärldsutvecklingen som Natomedlemskapet men behöver fyllas upp i olika avseenden. De årliga grundutbildningsvolymerna bör stegvis öka för att senast under perioden 2032–2035 uppgå till cirka 12 000 värnpliktiga.[21] Detta ställer krav på en robust personalförsörjning och att krigsorganisationen har tillräckliga och tillgängliga personalresurser.

Försvarsmakten har framfört att den ökade värnpliktsvolymen är en viktig del i tillväxten men att den inte är tillräcklig för att möta ett eventuellt behov om forcerad krigsförbandsproduktion. Personalreserven är därför en nödvändig resurs för att Försvarsmakten ska

[17] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025-2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.
[18] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.
[19] Prop. 2020/21:30 s. 99 f.
[20] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.
[21] Prop. 2024/25:34 s. 63 och 89.

kunna bemanna krigsorganisationen skyndsamt. Om nya krigsförband ska sättas upp kan dessa inledningsvis bemannas ur personalreserven med de värnpliktiga som har relevant användbarhet och i förekommande fall efter kompletterande utbildning.

I nuläget finns en begränsad personalreserv som enligt Försvarsmakten inte är tillräckligt stor för att möta den uthållighet och handlingsfrihet som verksamheten behöver. Detta beror till viss del på att antalet grundutbildade värnpliktiga som har skrivits in i personalreserven varit lågt sedan återaktiveringen av värnplikten i och med de förhållandevis låga utbildningsvolymerna.

En annan bidragande orsak är att det mellan det tidiga 2000-talet och 2014 inte har genomförts repetitionsutbildningar med resultat att ett stort antal värnpliktiga har fått sina krigsplaceringsbeslut upphävda och skrivits ut från värnplikten.

Sedan återaktiveringen av värnplikten 2014 har 2015 års försvarsbeslut[22] och 2020 års försvarsbeslut[23] understrukit behovet och vikten av repetitionsutbildning. Detta har dock inte skett.

Under år 2023 höll Försvarsmakten flera stora övningar, bland annat Aurora 23, och cirka 3 000 värnpliktiga kallades till repetitionsutbildning. Av Plikt- och prövningsverkets statistik framgår att cirka 500–1 800 värnpliktiga per år fullgjorde repetitionsutbildning under åren 2022–2024.[24]

Under år 2020 genomförde Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket en analys av personalreserven med resultat att 5 000 värnpliktigas krigsplaceringar förlängdes.[25] Mer än hälften av dessa värnpliktiga kunde därefter kallas in till en kortare repetitionsutbildning, för att sedan krigsplaceras i krigsorganisationen.[26] Enligt Försvarsmakten talar detta för att individer som har tjänstgjort som värnpliktiga för mer än tio år sedan besitter en förmåga som är värdefull att behålla i personalreserven.

Försvarsmakten har tidigare uppgett att den operativa risken under perioden åren 2021–2030 bland annat består av en fåtalighetsproblematik vilket innebär att Försvarsmakten kan tvingas att fokusera på vissa riktningar eller områden. Repetitionsutbildningen har ett mycket

[22] Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.
[23] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135.
[24] Plikt- och prövningsverkets årsredovisningar 2020–2024.
[25] https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/12/5-000-varnpliktiga-far-forlangd-krigsplacering/, senast besökt 2025-06-19.
[26] Plikt- och prövningsverkets årsredovisning 2023, s. 14.

stort värde för krigsdugligheten. Inom de närmaste åren finns det dock en övervägande risk att repetitionsutbildning inte kan prioriteras i den omfattning som krävs för att behålla tillräckligt många värnpliktiga i reserven.

Försvarsmakten utarbetar nu förslag för att komplettera personalreserven med mer krigsförbandslika personella ersättningsförband som kan nyttjas som grund i det fall befintliga krigsförband behöver reorganiseras eller om nya krigsförband ska skapas.[27]

Försvarsmakten anser att tidsgränsen för krigsplacering i personalreserven bör tas bort då de skäl som har framhållits för att tidsbegränsa en krigsplacering inte har samma tyngd när det gäller personalreserven. Vid krigsplacering i ett förband ska den värnpliktige ha förmåga att fullgöra vissa uppgifter i krig. En krigsplacering i personalreserven innebär i stället att den enskilde är en resurs och att den inte har några krigsuppgifter. Det är därför möjligt att krigsplacera individen i förband på nytt och vid behov genomföra lämplig utbildning. Exemplet med de värnpliktiga vars krigsplacering har förlängts visar att detta är möjligt.

10.7 Överväganden och förslag

Förslag: Värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år ska krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Krigsplacering i värnpliktsreserven ska inte vara begränsad i tid. Ändring av krigsplacering till befattning i krigsförband ska i sådana fall ske i samband med repetitionsutbildning.

10.7.1 Behovet att utöka Försvarsmaktens personalreserv kan inte tillgodoses med gällande regelverk

Personalreserven utgör en viktig resurs för att finna individer som kan ges en krigsplacering i Försvarsmaktens krigsförband. Tillgången till utbildade värnpliktiga i personalreserven är nödvändig för att krigsorganisationen ska kunna växa snabbt. Ur ett produktionsekonomiskt perspektiv motsvarar personalresursen i personalreserven stora investerade kostnader i såväl pengar som tid. Under flera år har

[27] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5, s. 37.

repetitionsutbildningen av krigsplacerade i personalreserven inte kommit till stånd. Detta har fått till följd att personalreserven har minskat i en högre takt än vad som har fyllts på med värnpliktiga. I den tillväxtfas som krigsorganisationen befinner sig i kommer personalreserven med stor sannolikhet att minska ytterligare som en följd av att nya förband tillsätts.

Det finns enligt Försvarsmakten inte något fastställt numerärt mål för hur stor personalreserven ska vara. Utifrån antagandet att reserven bör vara dubbelt så stor som den mobiliserande styrkan, skulle personalreserven behöva bestå av minst 100 000 värnpliktiga år 2035, eftersom antalet värnpliktiga i krigsorganisationen då ska uppgå till 51 000 värnpliktiga.[28] Det är viktigt att antalet gripbara resurser till den militära krigsorganisationen är så stort som möjligt för att uppnå en ökad tillgång till personal och ökad uthållighet inom det militära försvaret.

Ett möjligt sätt att utöka personalreserven är att grundutbilda fler värnpliktiga än vad krigsorganisationen behöver samt att genomföra repetitionsutbildning kontinuerligt. Detta stämmer också väl överens med hur systemet för personalförsörjningen av krigsorganisationen är reglerad och förbandsomsättningssystemet är tänkt att fungera. Målsättningen för antalet grundutbildade värnpliktiga i 2024 års försvarsbeslut[29] är dock inte tillräcklig för att ensamt och på kort sikt leda till en tillräckligt stor personalreserv.

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

Det är möjligt att med stöd av befintlig lagstiftning fatta individuella beslut om förlängning av krigsplaceringar och på så sätt behålla en del av de värnpliktiga. För detta krävs dock som ovan redogjorts för att skälen för förlängning gäller den enskilde och inte att det finns ett generellt behov att låta krigsplacerade vara kvar i personalreserven. Erfarenheterna från samarbetet mellan Försvarsmakten och Plikt-

[28] E-post, Försvarsmakten, 2025-05-26.
[29] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

och prövningsverket där ett stort antal individuella beslut fattades med detta syfte visar att det krävs omfattande tid och resurser för att urskilja krigsplaceringar som kan förlängas enligt undantagsfallet. Ett sådant omfattande arbete framstår enligt utredningen inte som motiverat med hänsyn till möjligt resultat.

Det säkerhetspolitiska läget innebär att krigsorganisationen måste växa mycket snabbt från låga nivåer. Detta sker även i en tid då Försvarsmakten vidtar stora ansträngningar för att uppfylla andra tidskritiska uppdrag.

Utredningen bedömer att det med nuvarande regelverk finns en övervägande risk att personalreserven kommer att minska i en högre takt än vad som kan anses lämpligt med hänsyn till Sveriges försvarsförmåga. Det föreligger enligt utredningen därför skäl att se över tidsgränsen för krigsplacering i syfte att i närtid kunna utöka personalreserven till tillräcklig volym.

10.7.2 Krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv ska inte vara begränsad i tid

Utöver att krigsorganisationen alltid ska vara tillräckligt bemannad med hänsyn till antalet krigsplacerade behöver den även vara bemannad med rätt kompetens. För att krigsplacering över huvud taget ska bli aktuellt ska den totalförsvarspliktige ha förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift och kunna placeras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Det är därför viktigt att de totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats i en krigsbefattning får sådan utbildning regelbundet. Syftet med tidsgränsen för krigsplaceringen är dels att garantera att personalen besitter den kompetens som totalförsvaret har behov av samtidigt som den enskilde inte riskerar att utföra uppgifter som han eller hon saknar förutsättningar för. Utredningen delar Försvarsberedningens syn att det är centralt för den sammantagna förmågan i krigsorganisationen att krigsförband vilka i huvudsak är bemannade med värnpliktig personal regelbundet genomför repetitionsutbildning.[30]

Även om det finns goda skäl för att behålla nuvarande bestämmelse om tidsgränsen för krigsplacering behöver dessa vägas mot behovet av en ändamålsenlig lagstiftning som är förenlig med det militära för-

[30] Ds 2024:6 s. 109.

svarets behov. Utredningens analys visar att behovet att utöka personalreserven är angeläget inom den närmaste framtiden då Försvarsmaktens krigsorganisation ska öka snabbt. Utredningen anser därför att det, med hänsyn till det nuvarande säkerhetspolitiska läget och personalläget, finns ett behov av att låta krigsplaceringar kvarstå längre än tio år från den värnpliktiges senaste tjänstgöringstillfälle.

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

Utredningen konstaterar dock att det saknas uppgifter om hur lång tid en värnpliktig bedöms behålla sin förmåga efter grundutbildning för att kvarstå i en krigsbefattning. I förarbetena till bestämmelsen anges endast att det dåvarande målet för grundutbildningen inom det civila området var att ge den civilpliktige en sådan förmåga att han eller hon utan repetitionsutbildning kunde kvarstå i sin befattning under omkring tio år. Vid kontakter med utbildningsansvariga inom Försvarsmakten framgår att det inte finns en fastställd genomsnittlig tid som en värnpliktigs förmåga kvarstår efter grundutbildning.

Av uppgifter från Försvarsmakten framgår att vissa kompetenser behöver övas oftare än tio år för att upprätthållas medan vissa andra rimligen kan hålla livet ut. Tidigare värnpliktiga som inte har tjänstgjort under flera decennier har exempelvis kunnat användas för kvalificerade uppdrag inom Hemvärnet efter kortare utbildning.

Som redan nämnts ska den totalförsvarspliktiges kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift samt lämplighet i övrigt redan enligt gällande lagstiftning vara styrande vid krigsplacering. Det framstår för utredningen som att det är dessa aspekter som är relevanta vid bedömningen av en värnpliktigs förmåga att vara krigsplacerad i stället för tidslängden mellan tjänstgöringstillfällen. Utredningen anser av dessa skäl att det inte finns anledning att föreslå en längre tidsgräns för krigsplacering av värnpliktiga.

Försvarsmakten har anfört att tidsgränsen för krigsplacering i personalreserven bör tas bort. Detta skulle innebära att krigsplacerade i personalreserven kvarstår i sin krigsplacering fram till slutet av året de fyller 47 år även om de inte kallas in för tjänstgöring. Det skulle även innebära att värnpliktiga som är krigsplacerade i krigs-

förband och inte har tjänstgjort under tio år kan behållas som resurs genom att placeras i personalreserven. Utredningen instämmer i Försvarsmaktens konstaterande att en krigsplacering i personalreserven i sig inte är förenad med några krigsuppgifter varför kravet om regelbunden tjänstgöring framstår som mindre angeläget.

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

Detta skulle innebära att det för värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år gäller andra förutsättningar för att krigsplaceras i krigsförband än övriga värnpliktiga i personalreserven. Plikt- och prövningsverket har framfört att denna grupp värnpliktiga av tydlighetsskäl bör omfattas av ett annat begrepp än övriga värnpliktiga i personalreserven. Personalreserven är direkt gripbar för Försvarsmakten och ingår i deras krigsorganisation. Om de värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år omfattas av samma begrepp, personalreserven, som övriga värnpliktiga, finns en risk att det blir otydligt under vilka förhållanden ett ianspråktagande kan ske. Utredningen anser därför att de värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år bör ingå i en särskild reserv inom personalreserven. Denna bör kallas värnpliktsreserven.

Den föreslagna regleringen skulle innebära att kravet om regelbunden tjänstgöring tillämpas olika beroende på var krigsplacering sker. Tidsfristen för krigsplaceringen slutar att löpa om den värn-

pliktiges placering ändras från krigsförband till personalreserven men räknas från det senaste tjänstgöringstillfället om den värnpliktige placeras i förband på nytt. Det finns därmed en risk för att systemet framstår som komplicerat och otydligt för den enskilde.

Det finns även en risk att Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket får svårigheter att överskåda och manuellt bevaka de krigsplacerades tjänstgöringstillfällen. Krigsplaceringar i krigsförband kan därmed behöva upphävas om den värnpliktige inte har tjänstgjort under tio år trots att det hade funnits en möjlighet att ändra placeringen till värnpliktsreserven. Utredningen anser därför att det bör framgå av regleringen att värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år automatiskt krigsplaceras i Försvarsmaktens värnpliktsreserv. På detta sätt blir det även tydligt för den enskilde att krigsplaceringen med värnplikt upphör vid slutet av året den fyller 47 år oavsett om Försvarsmakten kallar in denne till tjänstgöring eller inte.

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

För totalförsvaret kan ändringen komma att innebära att antalet möjliga konflikter mellan bemanningsansvariga i totalförsvaret kan öka. I dag hanteras dessa konflikter i samverkan mellan den bemanningsansvariga organisationen och Försvarsmakten, utifrån principen att den totalförsvarspliktige ska placeras där han eller hon gör bäst nytta i höjd beredskap. Utredningen ser inte anledning att befara att dessa parter skulle ha större svårighet att hantera nyttoavvägningen än vad som är fallet i dag.

11 Villkoren för totalförsvarspliktiga

11.1 Utredningens uppdrag

I takt med att Försvarsmaktens krigsorganisation växer ökar behovet av värnpliktiga. Behovet medför att antalet individer som genomför tjänstgöring med plikt i Försvarsmakten ökar. Det är dock fortfarande en förhållandevis liten andel av varje årskull som genomför grundutbildning med värnplikt. Villkoren för värnpliktiga kan därmed påverka folkförankringen av det militära försvaret.

Utredningen ska enligt direktivet av denna anledning analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta. Om utredningen bedömer att det finns ett sådant behov, ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

11.2 Utgångspunkter för analysen

11.2.1 Folkförankring av det militära försvaret

Närmare om begreppet folkförankring

För att bedöma huruvida villkoren för värnpliktiga påverkar folkförankringen av det militära försvaret måste först definieras vad som menas med begreppet folkförankring och dess betydelse för det militära försvaret.

Termen folkförankring är inte ny men dess betydelse har varierat över tid. Främst har begreppet knutits till personalförsörjning av det militära försvaret där folkförankringen allmänt anses ha minskat efter att värnplikten lades vilande och färre individer kommit i kontakt med det militära försvaret.

Under perioden då nästan alla unga män genomförde grundutbildning och kallades in till krigsförbandsövningar med jämna mellanrum, hade större delen av Sveriges befolkning en nära anknytning till försvaret genom egen värnplikt eller deltagande i någon frivilligorganisation, eller genom någon nära anhörigs deltagande.

I 2024 års totalförsvarsproposition *Totalförsvaret 2025–2030* angav regeringen att värnplikten bidrar till folkförankringen av det militära försvaret.[1] I 2020 års totalförsvarsproposition *Totalförsvaret 2021–2025* beskrev regeringen att folkförankring bland annat bygger på att det finns kunskap och förståelse för samhällets och totalförsvarets behov vid kriser och krig. Detta tillsammans med en stark vilja att försvara Sverige utgör enligt regeringen en förutsättning för totalförsvarets krigsavhållande uppgift.[2] I 2015 års totalförsvarsproposition, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, bedömer regeringen att folkförankring av totalförsvaret uppnås genom delaktighet och engagemang bland befolkningen och att personalförsörjningen av det militära försvaret har en viktig roll i detta. Regeringen anger att folkförankringen har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga.[3]

I samband med beskrivningen av konsekvenserna av en frivillig grundutbildning med värnplikt anförde Utredningen om totalförsvarsplikten följande i delbetänkandet *Totalförsvarsplikten i framtiden*.

> Folkförankringen [är] beroende av att människor engagerar sig i Försvarsmakten och att myndigheten uppfattas som en positiv miljö att verka i. Under de tider då värnpliktskullarna var stora kan folkförankringen också sägas ha främjats av att en stor del av befolkningen under en tid av sitt liv hade tjänstgjort i Försvarsmakten eller kände någon som hade gjort det. Med minskade värnpliktskullar har denna aspekt till stor del försvunnit. Kommitténs uppfattning är att försvarets folkförankring bör bevaras och förstärkas.[4]

Utredningen om frivillig försvarsverksamhet konstaterade i sitt betänkande *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet* att begreppet folkförankring inte är entydigt och att det används i olika sammanhang med något olika innebörd. Utredningen menade att innebörden generellt borde vara att olika former av beslut inte enbart accepteras av en majoritet av befolkningen utan också att majoriteten delar de

[1] Prop. 2024/25:34 s. 90.
[2] Prop. 2020/21:30 s. 156.
[3] Prop. 2014/15:109 s. 18.
[4] SOU 2008:98 s. 109.

värderingar som bär upp beslutet och är beredda att bära konsekvenser som beslutet kan få för befolkningen. Utredningen konstaterade vidare att sambandet mellan bland annat uppfattningar om säkerhetspolitiska behov, försvarspolitiska behov och behov inom samhällets krisberedskap samt medborgarnas intresse för dessa frågor, är svårt och komplext att bringa klarhet i men att sambandet sannolikt hänger samman med vilken bild som medborgarna har av hur hoten mot landet gestaltas.[5]

Med utgångspunkt i beskrivningarna ovan bedömer utredningen att det med begreppet folkförankring av det militära försvaret menas att det brett bland befolkningen finns kunskap om, uppslutning kring och förtroende för det militära försvaret. Folkförankringen och personalförsörjningen hänger därmed tätt samman. En god folkförankring ger goda möjligheter till en effektiv personalförsörjning och tvärt om. Värnplikten kan därmed fungera både som ett medel och en förutsättning för folkförankringen av det militära försvaret.

Analysen av påverkan på folkförankringen av det militära försvaret bör utgå från värnpliktigas inställning till tjänstgöring

Det är inte självklart hur olika parametrar av folkförankringen kan mätas. Än mindre finner utredningen tillförlitliga undersökningar av hur just villkoren för värnpliktiga påverkar folkförankringen av det militära försvaret.

Förtroendet för olika samhällsinstitutioner analyseras årligen av forskargrupperna kring Samhälle, Opinion och Massmedia (SOM) vid Göteborgs universitet. Av SOM-institutets rapporter framgår att förtroendet för försvaret har stärkts varje år sedan 2016 och att den positiva trenden fortsätter. Förtroendemåttet påverkas dock av flera faktorer, bland annat hur väl en verksamhet uppfattas fungera, men också av hur viktig den uppfattas vara.[6]

Vad gäller den del av folkförankringen som rör uppslutning bakom det militära försvaret finns även skäl att redogöra för det närbesläktade begreppet försvarsvilja.

[5] SOU 2008:101 s. 46.
[6] Svenska trender 1986–2023, SOM-institutet, 2024, https://www.gu.se/sites/default/files/2024-04/Svenska%20trender%201986-2023_0.pdf, senast besökt 2025-06-18.

I Totalförsvarets forskningsinstituts (FOI) rapport *Försvarsvilja i teori och praktik*, med syfte att belysa försvarsviljan i Sverige, har forskarna funnit tre övergripande former av försvarsvilja: personlig försvarsvilja, allmän försvarsvilja och understödjande försvarsvilja.[7] Med personlig försvarsvilja avses individens benägenhet att ställa upp som personlig resurs inom olika verksamheter som ska bedrivas under höjd beredskap och krig.

Den personliga försvarsviljan utgör en del av folkförankringen av det militära försvaret. Utredningen anser att den personliga försvarsviljan är relevant att studera i denna del av utredningens uppdrag då den har direkt bäring på försvarets personalförsörjning.

Det finns omfattande underlag från undersökningar av svenskarnas personliga försvarsvilja. Som exempel innehåller den nationella SOM-undersökningen frågor om den personliga försvarsviljan.[8] Myndigheten för psykologiskt försvar undersöker årligen allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar.[9] I projektet CivKris vid Centrum för civilsamhällesforskning har även viljan att göra insatser vid krig undersökts.[10]

I FOI:s rapport *Svenskarnas försvarsvilja* 2021 angav cirka hälften av respondenterna att de var villiga att delta i Sveriges försvar i en stridande roll och med fara för sitt liv. En större andel var beredda att delta i försvaret i icke stridande roller, med eller utan fara för sitt eget liv (77 % respektive 84 %). Den personliga försvarsviljan var starkare bland män än bland kvinnor, mest tydligt framgick detta vad gäller villigheten att delta i en stridande roll.[11]

Trots att svenskarnas personliga försvarsvilja är väldokumenterad har utredningen funnit det svårt, även utifrån detta begrepp, att finna undersökningar som knyter an den personliga försvarsviljan till villkoren för värnpliktiga. I analysen av om villkoren för värnpliktiga påverkar folkförankringen av det militära försvaret kommer utredningen därför att, i stället för det breda begreppet folkförankring, utgå från de värnpliktigas inställning till tjänstgöring med värnplikt.

[7] Försvarsvilja i teori och praktik, FOI-R-5155-SE, Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
[8] Se även Politik vs. opinion – hot, försvarsvilja och förtroende för polis och Nato, Sten Widmalm, Uppsala universitet.
[9] Undersökningen har tidigare genomförts på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Styrelsen för psykologiskt försvar och Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.
[10] Försvars- och krisinsatsvilja hos personer med utländsk bakgrund: En inledande deskription, Magnus Karlsson, Marie Cederschiölds högskola, mars 2024.
[11] Svenskarnas försvarsvilja, FOI-R-5206-SE, Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.

De värnpliktigas inställning till sådan tjänstgöring har, som en del av försvarsviljan och uppslutningen bakom det militära försvaret, påverkan på folkförankringen av det militära försvaret.

11.2.2 Faktorer som påverkar värnpliktigas inställning till tjänstgöring med värnplikt

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela samhället. Ytterst syftar det till att försvara Sverige och Sveriges allierade mot väpnat angrepp och att värna landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.[12] Totalförsvarsplikten handlar om att alla som är totalförsvarspliktiga är skyldiga att bidra till Sveriges försvar.

Värnpliktens syfte är att bemanna Försvarsmaktens krigsorganisation. För värnpliktiga innebär det ytterst en skyldighet att delta i krigstjänstgöring som kan innebära praktisk och taktisk strid samt dödligt våld. Värnplikten utgör ett synnerligen allvarligt ingrepp i individens frihet men även i dennes personliga och ekonomiska förhållanden.[13] Ett sådant ingrepp är motiverat endast med hänsyn till det värde som plikten syftar till att upprätthålla. Värnplikten är en förutsättning för att upprätthålla ett försvar med en sådan volym att det är dimensionerat för att kunna försvara Sverige och allierade mot ett väpnat angrepp.[14]

Totalförsvarsplikten gäller för samtliga svenska medborgare och andra som är folkbokförda i Sverige från det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från det år den värnpliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår denne fyller 47 år.

Det är dock en mycket liten andel av den svenska befolkningen som tas i anspråk för värnplikt vilket kan påverka de värnpliktigas inställning till tjänstgöringen. Frågan om de värnpliktigas motivation till och upplevelse av tjänstgöringen är en komplex fråga och har sin grund i en rad samverkande faktorer. En grundläggande förutsättning för en positiv inställning är att utbildningen eller tjänstgöringen håller hög kvalitet samt upplevs som relevant och ändamålsenlig av den som tjänstgör.

[12] Prop. 2024/25:34 s. 58 f.
[13] Ds 2024:6 s. 176.
[14] Prop. 2024/25:34 s. 90.

Därutöver kan andra omständigheter, så som säkerhetsläget och den allmänna opinionen, Försvarsmaktens information om sin verksamhet och graden av medinflytande för de som tjänstgör påverka inställningen till värnplikten. Värnpliktiga har inte rätt till någon semester och tjänstgöringen är inte heller på annat sätt reglerad vad gäller arbetstid. Värnpliktigas möjligheter till återhämtning och fritid kan därför också påverka upplevelsen av tjänstgöringen. Att de värnpliktiga har en tillfredsställande ekonomisk och social situation är också en viktig faktor i sammanhanget.

11.2.3 Värnpliktiga och förmånssystemet

Förmånssystemet och det militära försvarets utveckling

Grunderna för det nuvarande förmånssystemet som gäller för värnpliktiga har växt fram under en lång tid. Vissa av förmånerna har funnits sedan 1940-talet och vissa ersättningsreglers konstruktion har varit oförändrade sedan 1970-talet.[15]

Den grundläggande principen för regleringen är att de som tjänstgör med plikt och de som är beroende av de tjänstgörande för sin försörjning ska garanteras ekonomisk och social trygghet under tjänstgöringen.[16] Som motiv vid införandet av förmånssystemet anfördes även att de tjänstgörandes ekonomiska och sociala situation inte skulle försämras under tjänstgöringen.[17] Systemet skulle därutöver vara enkelt och praktiskt men samtidigt uppfattas som rättvist av den som fullgör tjänstgöringen.[18]

Förmånssystemet utformades för en tid då det förelåg allmän värnplikt och då cirka 800 000 värnpliktiga kunde mobiliseras.[19] År 1975 fullgjorde cirka 52 300 män grundutbildning med värnplikt.[20] Eftersom plikten endast omfattade män utgjorde detta nära nog samtliga män i årskullen. Under denna period fullgjorde även cirka 100 000 värnpliktiga repetitionsutbildning årligen enligt uppgifter till utredningen.

[15] Se bland annat SOU 1990:26 s. 56 och prop. 1975:37 s. 70 f.
[16] Prop. FöU 1975/76:37 s. 67.
[17] Prop. 1975:37 s. 70.
[18] SOU 1972:68 s. 93.
[19] https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/varnplikt-under-109-ar/, senast besök 2025-06-18.
[20] A.a.

Genom lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga (förmånsförordningen) kom förmånerna att regleras gemensamt för samtliga totalförsvarspliktiga.

Sedan förmånssystemets införande har krigsorganisationen minskat. Försvarsmaktens mål för 2035 års krigsorganisation uppgår till cirka 130 000 militära befattningar.[21] Antalet värnpliktiga i krigsorganisationen beräknas då uppgå till cirka 51 000 personer.[22] Målet är att under åren 2032–2035 uppnå årliga grundutbildningsvolymer om 12 000 värnpliktiga.[23]

Den nu återaktiverade värnplikten gäller både män och kvinnor vilket med planerade utbildningsvolymer innebär att endast cirka 11 procent av respektive årskull kommer att genomgå grundutbildning med värnplikt.[24] Antalet värnpliktiga som fullgjorde repetitionsutbildning och uppbar dagpenning uppgick till mellan 500–2 000 personer per år under åren 2022–2024.[25]

Försvarsmakten vidtar även flera åtgärder för att fler kvinnor ska vilja fullgöra värnplikt och bli uttagna till värnpliktstjänstgöring.[26] Tidigare hade Försvarsmakten som mål att 30 procent av de värnpliktiga skulle vara kvinnor till 2025.[27] Under 2024 var andelen kvinnor som påbörjade grundutbildning med värnplikt 17 procent.[28]

Faktorer som kan påverka behovet av förändrade förmåner

Sedan skyldigheten att genomgå mönstring och att fullgöra grundutbildning med värnplikt återaktiverades har grundutbildningsvolymerna varit förhållandevis låga vilket har inneburit att den mönstrades inställning till att fullgöra grundutbildning med värnplikt har kunnat beaktas vid uttagningen. I takt med att de årliga grundutbildningsvolymerna blir större kan fler komma att tvingas att fullgöra grund-

[21] Prop. 2024/25:34 s. 90.
[22] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, bilaga 1, FM2024-21129:5, 2025-02-28.
[23] Prop. 2024/25:34 s. 89.
[24] Statistiska centralbyrån, Folkmängd, antal efter kön, ålder och år 2013–2016, hämtad 2025-06-19.
[25] E-post, Försäkringskassan, 2025-02-21.
[26] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5, 2025-02-28 och Försvarsmaktens årsredovisning 2024.
[27] https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/10/andelen-varnpliktiga-kvinnor-okar/, senast besökt 2025-06-18.
[28] Försvarsmaktens årsredovisning 2024.

utbildning med värnplikt mot sin vilja.[29] Detta kan påverka de värnpliktigas attityd till värnplikten. Att det endast är en mindre andel av varje årskull som tas ut till grundutbildning med värnplikt utgör ett skäl för att se över förmånssystemet utifrån ett rättviseperspektiv.

Därutöver finns det med anledning av utredningens övriga förslag i detta betänkande skäl för att se över förmånssystemet. Utredningen har i kapitel 9 lämnat förslag om en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap samt förslag om en förlängd värnplikt för officerare. Mot bakgrund av det som utredningen anför i kapitel 7 om grundutbildningens innehåll och längd kan det även antas att Försvarsmakten framöver kommer att förändra grundutbildningen med värnplikt på sådant sätt att grundutbildningen blir längre. Som utredningen har redogjort för i kapitel 7 kan särskilda överväganden kring förmånerna behöva göras, beroende på grundutbildningens framtida utformning. Utredningen har även i kapitel 8 lagt fram ett förslag om utökade möjligheter att ianspråkta totalförsvarspliktiga för beredskapstjänstgöring.

Förmånssystemet för totalförsvarspliktiga har sedan dess införande genomgått en del förändringar som främst har syftat till att höja förmånernas storlek i takt med den allmänna prisutvecklingen. Den senaste höjningen av ersättningen för värnpliktiga under grundutbildning skedde år 2017. Sedan dess har den ekonomiska standarden sjunkit[30], bland annat på grund av Rysslands invasion av Ukraina och det försämrade säkerhetsläget. Detta kan i sig innebära att även en tillfällig minskning av en totalförsvarspliktigs arbetsinkomster, till exempel genom en inkallelse till tjänstgöring med värnplikt, för den enskilde medför ekonomiska olägenheter som är svåra att motverka med nuvarande system.

Utredningen kommer i sin analys av behovet av att ändra förmånerna till totalförsvarspliktiga särskilt att utgå från om förmånssystemet uppfattas som rättvist och om de värnpliktiga som tjänstgör har en tillfredsställande ekonomisk och social situation.

[29] https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fler-18-aringar-kallade-till-monstring-lagre-krav-for-att-gora-lumpen och https://omni.se/pliktverket-8-000-kallas-till-monstring-mot-sin-vilja/a/wAW4GP, senast besökta 2025-06-18.
[30] https://www.scb.se/pressmeddelande/ekonomisk-standard-sjunker-for-andra-aret-i-rad/, senast besökt 2025-06-18.

11.2.4 Avgränsningar

Utredningen bedömer att uppdraget syftar till att se över förmånssystemet för totalförsvarspliktiga utifrån omständigheten att fler individer än tidigare, men samtidigt en förhållandevis liten andel av varje årskull, kommer att genomföra tjänstgöring med värnplikt i Försvarsmakten. Villkoren för värnpliktiga kan enligt direktivet därför påverka folkförankringen av det militära försvaret.

Bestämmelserna om förmåner i lagen om totalförsvarsplikt omfattar utöver värnpliktiga också civilpliktiga och de som tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret med stöd av allmän tjänsteplikt. Genom hänvisningar i andra författningar gäller vissa av förmånsbestämmelserna även i förhållande till officersaspiranter, hemvärnssoldater och frivilliga som är medlemmar i en frivillig försvarsorganisation. En ändring av förmånerna påverkar därför flera personalkategorier som tjänstgör i totalförsvaret.

Utredningen noterar i detta sammanhang att skyldighet att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt i dagsläget omfattar räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.[31] I betänkandet *Plikten kallar!*[32] finns förslag om att regeringen ska aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. I mars 2025 gav även regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra förberedande åtgärder för att kunna använda civilplikt inom hälso- och sjukvården samt att bedöma behoven och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.[33] I kapitel 16 föreslår utredningen att civilplikten ska aktiveras för verksamheter i Försvarsmakten. Det finns därför skäl att utgå från att fler civilpliktiga än tidigare kommer att omfattas av förmånssystemet framöver.

Utredningen bedömer dock att det inte ryms inom utredningens uppdrag att analysera eventuella behov av att ändra förmånssystemet med hänsyn till aspekter som rör det civila försvaret. Detta gäller även eventuella behov av förändringar av förmånssystemet som är påkallade av andra personalkategorier som indirekt påverkas av de föreslagna förändringarna av förmånssystemet. Utredningen kommer i sin analys av behovet av att förändra förmånerna därför att utgå från enbart de värnpliktigas inställning till tjänstgöring med värnplikt och deras ekonomiska situation. Utredningens förslag om ändringar av

[31] Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553, Fö2023/01488.
[32] SOU 2025:6.
[33] Regeringsbeslut 2025-03-13, S2025/00527 (delvis).

förmånerna kommer dock att omfatta samtliga totalförsvarspliktiga. Utredningen beskriver senare i kapitlet hur övriga totalförsvarspliktiga och andra berörda påverkas av dessa förslag, se avsnitt 11.9.9.

11.3 Förmånerna till totalförsvarspliktiga

Förmånssystemet täcker all tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt och ansvaret att besluta om och betala ut förmåner är uppdelat på flera olika myndigheter beroende på var den pliktige tjänstgör. Förmånerna till totalförsvarspliktiga ska följa de totalförsvarspliktiga under en lång period av deras liv och trygga deras ekonomiska situation under olika livsförhållanden. Förmånssystemet är därför av naturliga skäl omfattande och komplext.

Förmånerna till totalförsvarspliktiga regleras i 8 kap. lagen om totalförsvarsplikt och förmånsförordningen. Därutöver har Plikt- och prövningsverket och Försäkringskassan meddelat verkställighetsföreskrifter om förmånerna.[34] Dessutom finns det flera författningar som berör handläggningen av de olika förmånerna. Någon fullständig beskrivning av bestämmelserna om handläggning redovisas inte här. Utredningen kommer i stället, i den mån det finns ett sådant behov, att redovisa sådana bestämmelser löpande.

Av skäl som har redovisats ovan kommer utredningen att analysera förmånssystemet utifrån de värnpliktigas behov. Då regleringen i stora delar är densamma för samtliga totalförsvarspliktiga kommer redogörelsen av gällande förmåner även att omfatta förmåner som utgår till civilpliktiga och till de som fullgör allmän tjänsteplikt enligt avtal om frivillig tjänstgöring.

En totalförsvarspliktig har under sin tjänstgöring och inställelse för mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden, rätt till ett antal förmåner. Respektive förmån och grunderna för den kommer att redovisas separat i närmast följande avsnitt. Av tydlighetsskäl följer här en sammanfattande uppräkning av förmånssystemets olika förmåner.

Den pliktige ska bland annat få fria resor till och från tjänstgöringen eller mönstringen. Individen har även rätt till fri förplägnad och inkvartering, dvs. mat och husrum, under såväl mönstring som tjänstgöring. Utöver detta har den pliktige rätt till fri hälso- och sjuk-

[34] TPPVFS 2024:1 och FKFS 2023:4.

vård, fri grupplivförsäkring samt begravningshjälp under mönstring och tjänstgöring. Den totalförsvarspliktige är även försäkrad för statligt personskadeskydd och har rätt till ersättning för viss ideell skada.

Utöver dessa förmåner har alla som tjänstgör som värnpliktiga, civilpliktiga eller som allmänt tjänstepliktiga enligt avtal om frivillig tjänstgöring, rätt till fri utrustning och fri tandvård.

Den som tjänstgör genom att fullgöra grundutbildning som är längre än 60 dagar, lång grundutbildning, har dessutom rätt till dagersättning och familjebidrag under utbildningen. Familjebidraget gäller de totalförsvarspliktiga som exempelvis har underhållskyldighet för barn, kostnader för bostad eller kostnader i egen näringsverksamhet under utbildningen. Totalförsvarspliktiga som fullgör lång grundutbildning har även rätt till en utbildningspremie efter avslutad utbildning och rätt att kostnadsfritt göra högskoleprov.

De som tjänstgör i övrigt inom totalförsvaret har i stället rätt till dagpenning och näringsbidrag, dvs. ersättning för vissa kostnader som uppkommer i den pliktiges näringsverksamhet. Vid beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring har den totalförsvarspliktige även rätt till fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning. Dessa ersättningar är dock inte reglerade i nu gällande lagstiftning.

11.3.1 Reseförmåner

En totalförsvarspliktig har rätt till skattefria reseförmåner (8 kap. 1 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt och 11 kap. 25 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Den som inställer sig för mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden enligt 2 kap. lagen om totalförsvarsplikt har rätt till en fri resa till inställelseplatsen från den plats inom landet där han eller hon är folkbokförd eller vistas stadigvarande, dvs. sitt hem, och har rätt till en fri återresa (3 kap. 1 § förmånsförordningen).

En totalförsvarspliktig har vid inkallelse till värnplikt eller civilplikt rätt till en fri resa till tjänstgöringsplatsen från sitt hem och vid fullgjord värnplikt eller civilplikt rätt till en fri återresa (3 kap. 2 §).

Totalförsvarspliktiga som fullgör lång grundutbildning har rätt till en fri resa varje tjänstgöringsfri helg till och från sitt hem. Den totalförsvarspliktige kan också välja att i stället göra en fri resa för

att besöka någon nära anhörig till honom eller henne (3 kap. 3 § första stycket).

En totalförsvarspliktig som fullgör annan tjänstgöring, exempelvis repetitionsutbildning, har för varje hel tjänstgöringsperiod om 14 dagar rätt till en fri resa i samband med en tjänstefri dag, till och från dennes hem (3 kap. 3 §). Utöver detta har en totalförsvarspliktig i samband med tjänstledighet för enskild angelägenhet rätt till fri resa inom landet till och från den plats där han eller hon med hänsyn till ändamålet med tjänstledigheten avser att vistas (3 kap. 4 §).

Resor ska företas med särskilt transportmedel som ordnas för den totalförsvarspliktige eller med tåg, fartyg, flyg, buss eller spårvagn i reguljär trafik. Vid resa med allmänt kommunikationsmedel ska billigaste färdmedel, färdsätt och färdväg användas. Sovplats får ingå, om det är befogat med hänsyn till resans längd och ändamål. Om det finns särskilda skäl får annat kommunikationsmedel än det billigaste användas (3 kap. 5 §).

Om ett särskilt transportmedel inte ordnas och det saknas allmänt kommunikationsmedel, eller om restiden med ett sådant skulle bli oskäligt lång, får annat transportmedel användas vid fri resa (3 kap. 6 §). Detta innebär att den totalförsvarspliktige får resa med egen transport.

Om någon på grund av eget vållande inte kan utnyttja, eller vägras följa med på, ett särskilt transportmedel som ordnats ska han eller hon trots detta anses ha fått en fri resa (3 kap. 7–8 §§).

Om ett trafikföretag inte har lämnat ut eller godtagit en färdhandling för resa med allmänt kommunikationsmedel lämnas resekostnadsersättning till den totalförsvarspliktige med det belopp som har betalats för resan (3 kap. 9 §).

En totalförsvarspliktig som ordnar en egen transport har rätt till resekostnadsersättning om resan är längre än tre kilometer. Sådan ersättning lämnas för den billigaste färdvägen med 145 öre per kilometer och särskild ersättning med 6 öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning (3 kap. 10 §).

Vid en resa som en värnpliktig eller civilpliktig ska göra i tjänsten tillämpas de bestämmelser om ersättning som gäller enligt 10 kap. 3 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T (3 kap. 11 § förmånsförordningen).

En totalförsvarspliktig som fullgör lång grundutbildning kan få fria resor till eller från en plats utomlands, om den totalförsvarspliktige själv eller hans eller hennes familj är stadigvarande bosatt där eller om det finns synnerliga skäl för resan (3 kap. 12 §).

11.3.2 Fri förplägnad och fri inkvartering

En totalförsvarspliktig har rätt till fri förplägnad och fri inkvartering skattefritt (8 kap. 1 § första stycket punkt 2–3 lagen om totalförsvarsplikt, 4 kap. 1, 2 och 4 §§ förmånsförordningen och 11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

I den mån fri förplägnad eller fri inkvartering inte kan ges för mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden har den totalförsvarspliktige rätt till kontant ersättning. Om särskilda skäl finns, får måltidsersättning också betalas vid resa i samband med mönstring eller annan utredning (4 kap. 1 § andra stycket förmånsförordningen).

Om fri förplägnad inte ges under tjänstgöringen, har den totalförsvarspliktige rätt till måltidsersättning. Sådan ersättning betalas också under resor som den totalförsvarspliktige gör i tjänsten. Om det finns synnerliga skäl, betalas måltidsersättning också vid annan fri resa (4 kap. 2 § andra stycket). Måltidsersättningen uppgår till 55 kr för frukost, 110 kr för lunch och 110 kr för middag. Under resa utgår 63 kr i måltidsersättning (7 kap. 2 och 8 §§ Totalförsvarets plikt- och prövningsverks föreskrifter och allmänna råd om förmåner till totalförsvarspliktiga [TPPVFS 2024:1]).

En totalförsvarspliktig har rätt till förplägnadsersättning om 90 kr per dag när han eller hon har tillstånd att själv svara för sin förplägnad. Detta gäller inte om den totalförsvarspliktige varit berövad friheten på grund av misstanke om brott eller varit intagen i kriminalvårdsanstalt. Om det finns särskilda skäl, kan den totalförsvarspliktige utöver förplägnadsersättning få ett tillägg om 50 kr per dag. Förplägnadsersättningen och tillägget får dock tillsammans inte överstiga vad som motsvarar beloppet för måltidsersättning (4 kap. 3 § förmånsförordningen och 7 kap. 6 § TPPVFS 2024:1).

Om den totalförsvarspliktige är förlagd i egen bostad under tjänstgöringen, har han eller hon rätt till bidrag för de särskilda kostnader boendet för med sig. Om den totalförsvarspliktige är förlagd utanför

ett kasernområde eller ett motsvarande område, har han eller hon rätt till fri resa. Om resekostnadsersättning ska lämnas görs det även om resan är kortare än tre kilometer (4 kap. 4 §).

Vid fri resa lämnas ersättning till nattlogi, om det är befogat med hänsyn till resans längd och ändamål (4 kap. 5 § förmånsförordningen).

Den som har tillstånd att i tjänsten använda egna kläder har rätt till beklädnadsersättning (4 kap. 6 §)

11.3.3 Fri hälso- och sjukvård

En totalförsvarspliktig har vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och när han eller hon fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till fri hälso- och sjukvård (8 kap. 1 §). Rätten till fri hälso- och sjukvård omfattar hälsoundersökning, öppen och sluten vård vid vårdinrättning, läkemedel och tekniska hjälpmedel, transporter i samband med sjukdomar och skador, läkarintyg som är nödvändigt för tjänsten eller för att styrka giltigt skäl för frånvaro (5 kap. 1 § förmånsförordningen). Förmånen är skattefri (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

En totalförsvarspliktig som tjänstgör hos Försvarsmakten vid ett förband eller en skola får fri hälso- och sjukvård hos annan hälso- och sjukvårdspersonal än sådan personal vid förbandet eller skolan endast om sådan personal saknas vid förbandet eller skolan, efter hänvisning av hälso- och sjukvårdspersonal vid förbandet eller skolan, eller vid sådant akut behov av sjukvård att hälso- och sjukvårdspersonalens hänvisning inte hinner inhämtas (5 kap. 2 §).

Den som ansvarar för utbildningen betalar patientavgiften i de fall sådan avgift tas ut. Om någon utan giltigt skäl har uteblivit från ett sådant avtalat vårdbesök för vilken patientavgift tas ut, ska han eller hon dock ersätta kostnaden för patientavgiften (5 kap. 3 §). En totalförsvarspliktig som vid tiden för utryckning får sluten vård vid vårdinrättning har rätt till sådan fri sjukvård under högst 90 dagar efter utryckningsdagen (5 kap. 4 §).

Om någon skadas under grundutbildningen eller repetitionsutbildningen och det finns anledning att anta att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska den utbildningsansvariga myndigheten, utöver vad som följer av lagen om totalförsvarsplikt, stödja och bistå den skadade så att hans eller

hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks. Detta ansvar kvarstår under fem år efter det att utbildningen avslutats. Av 8 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt följer att ekonomiskt stöd för anskaffande av hjälpmedel även gäller skadade som inte kan återfå full arbetsförmåga (5 kap. 5 § förmånsförordningen).

11.3.4 Fri grupplivförsäkring och statlig riskgaranti

En totalförsvarspliktig har vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och när han eller hon fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till fri grupplivförsäkring för dödsfall (8 kap. 1 § första stycket punkt 5 lagen om totalförsvarsplikt och 10 kap. 1 § första stycket förmånsförordningen). Detta gäller dock inte för den som har försäkrings- eller efterskydd med motsvarande förmåner i en anställning (10 kap. 1 § andra stycket förmånsförordningen). Försäkringsskyddet gäller under tiden från det att färden till mönstringen, utredningen om personliga förhållanden enligt 2 kap. lagen om totalförsvarsplikt eller tjänstgöringen påbörjats till dess att färden från mönstringen, utredningen eller tjänstgöringen avslutats (10 kap. 3 §).

Under vissa förutsättningar fortsätter försäkringsskyddet att gälla efter att det enligt 3 § har upphört. Efterskyddet gäller längst till dess den försäkrade har fyllt 66 år (10 kap. 4 §). Om den försäkrade är arbetsoförmögen och arbetsoförmågan förelåg när försäkringsskyddet enligt 10 kap. 3 § förmånsförordningen upphörde, fortsätter försäkringsskyddet att gälla så länge arbetsoförmågan består. Arbetsoförmågan ska styrkas genom intyg från Försäkringskassan eller läkare. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte visats upp (10 kap. 5 §).

I 10 kap. 2 § förmånsförordningen förklaras vissa begrepp som förekommer i aktuella kapitel i förmånsförordningen. Ett av dessa är ”TGL-S” som avser avtalet den 29 januari 1988 om statens tjänstegrupplivförsäkring med senare ändringar och föreskrifter som utfärdats med stöd av avtalet. Av 10 kap. 6–7 §§ framgår försäkringsförmånerna och i 10 kap. 8 § anges vilka bestämmelser i TGL-S som tillämpas på sådan gruppförsäkring som kapitlet avser.

Staten lämnar enligt 10 kap. 9 § en riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för den som under grundutbildning eller repe-

titionsutbildning ådrar sig skada som omfattas av statligt personskadeskydd enligt socialförsäkringsbalken (2010:110).

Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden (10 kap. 10 § förmånsförordningen).

Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom utbetalas tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under tjugoett år. Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, ska ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp (10 kap. 11 § förmånsförordningen).

11.3.5 Begravningshjälp

En totalförsvarspliktig har vid inställelse för mönstring eller annan utredning och när han eller hon fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till begravningshjälp (8 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt).

Begravningshjälpen innebär att ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken betalas till den avlidnes dödsbo om en totalförsvarspliktig avlider under den tid då han eller hon har rätt till fri hälso- och sjukvård enligt lagen om totalförsvarsplikt. Dessutom ersätts kostnad som föranleds av militärbegravning helt av staten. För transport till annan ort lämnas ersättning med högst det belopp som svarar mot transportkostnaden till hemorten (9 kap. 1 § förmånsförordningen).

11.3.6 Fri utrustning

Den som fullgör värnplikt har rätt till fri utrustning skattefritt (8 kap. 1 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt och 11 kap. 25 § inkomstskattelagen). Fri utrustning innefattar kläder.

11.3.7 Dagersättning och dagpenning

Dagersättning utgår till de totalförsvarspliktiga som genomgår en grundutbildning som är längre än 60 dagar. Dagersättning utgår med ett fast belopp per tjänstgöringsdag. De totalförsvarspliktiga som tjänstgör i övrigt, dvs. vid kort grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och vid krigstjänstgöring har rätt till dagpenning. Dagpenningen beräknas med stöd av den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Dagersättning

En totalförsvarspliktig som genomgår en grundutbildning som är längre än 60 dagar har rätt till dagersättning med 146 kr per tjänstgöringsdag (8 kap. 1 § andra stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt och 2 kap. 1 § förmånsförordningen). Inom totalförsvaret räknas även lördagar, söndagar och övriga helgdagar som tjänstgöringsdagar. Dagersättning per månad uppgår därmed till ungefär 4 380 kr och den är skattefri (11 kap. 22 § inkomstskattelagen).

Rätt till dagersättning föreligger inte, om den totalförsvarspliktige utan giltigt skäl har varit frånvarande under hela tjänstgöringsdagen. Sådan rätt föreligger inte heller, om den totalförsvarspliktige under hela tjänstgöringsdagen har varit berövad friheten på grund av misstanke om brott eller varit intagen på kriminalvårdsanstalt. Tid för frånvaro börjar räknas från den tidpunkt då den totalförsvarspliktige skulle ha inställt sig till den tidpunkt då han eller hon har inställt sig (2 kap. 4 § förmånsförordningen).

Totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning kan i vissa fall tillgodoräknas pensionsgrundande belopp som kompensation för inkomster den kan antas ha gått miste om under tjänstgöringen (60 kap. 2–3 §§ socialförsäkringsbalken). En totalförsvarspliktig som genomgår grundutbildning under minst 120 dagar utan avbrott ska för ett år tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för varje dag som han eller hon har tjänstgjort och fått dagersättning. Beloppet per dag motsvarar hälften av genomsnittet av samtliga fastställda pensionsgrundande inkomster under intjänandeåret för försäkrade som under det året fyllt högst 64 år, delat med 365 (60 kap. 17–18 §§ socialförsäkringsbalken).

Den som tjänstgör som totalförsvarspliktig har ett så kallat SGI-skydd under tiden för tjänstgöring. Det innebär att den totalförsvarspliktiges SGI beräknas efter förhållandena som var före tjänstgöringens början om detta leder till förmånligare resultat för den försäkrade (26 kap. 16 § socialförsäkringsbalken).

Den som svarar för tjänstgöringen ska betala ut dagersättning månadsvis i efterskott (3 kap. 2 § TPPVFS 2024:1). Försvarsmakten betalar således ut dagersättningen till värnpliktiga. I samband med att dagersättningen betalas ut ska den totalförsvarspliktige informeras om att det utbetalade beloppet är preliminärt och att det kan korrigeras i efterhand. Har den totalförsvarspliktige avslutat sin tjänstgöring ska han eller hon så snart som möjligt få rätt belopp eller krävas på det belopp som betalats för mycket (3 kap. 3 §). Den som svarar för tjänstgöringen ska dokumentera vilka dagar som den totalförsvarspliktige inte har rätt till dagersättning enligt 2 kap. 4 § förmånsförordningen (3 kap. 4 §).

Dagpenning

En totalförsvarspliktig som fullgör annan tjänstgöring än grundutbildning som är längre än 60 dagar har rätt till dagpenning (2 kap. 2 § förmånsförordningen). Dagpenning utgår därmed vid kortare grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Rätten gäller ett belopp per dag som från och med första tjänstgöringsdagen motsvarar 90 procent av den totalförsvarspliktiges SGI.

När SGI beräknas för totalförsvarspliktiga räknas inkomst från arbete i Sverige upp till tio prisbasbelopp in (25 kap. 1 och 3 §§ socialförsäkringsbalken). För företagare räknas SGI från den enskildes arbetsinkomst från företaget. Under ett företags uppbyggnadsskede kan Försäkringskassan besluta om en högre SGI.

För att SGI ska kunna fastställas krävs att den försäkrades årliga inkomst kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet (25 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). Prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken är 58 800 kr år 2025 (1 § förordning [2024:663] om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2025). Under 2025 uppgår dagpenningen till högst 1 450 kr. Dagpenning ska alltid bestämmas till lägst 130 kr (2 kap. 2 § förmånsförordningen).

Dagpenningen betalas ut efter att Försäkringskassan har fått information från Plikt- och prövningsverket om den totalförsvarspliktiges tjänstgöring (11 kap. 2 §). För att få korrekt fastställd SGI ska den totalförsvarspliktige senast dagen före inryckningsdagen anmäla till Försäkringskassan sådan ändring i sina inkomstförhållanden som påverkar dagpenningens storlek (11 kap. 3 §).

Dagpenningen utgår oavsett om den totalförsvarspliktige har haft ett inkomstbortfall eller inte under tjänstgöringen. Den betalas dock inte ut för de dagar då den totalförsvarspliktige uppbär föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken. I fråga om återbetalning av dagpenning ska socialförsäkringsbalkens regler om återkrav gälla i tillämpliga delar (8 kap. 1 § andra stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt och 2 kap. 2 § förmånsförordningen).

Rätt till dagpenning föreligger inte, om den totalförsvarspliktige utan giltigt skäl har varit frånvarande under hela tjänstgöringsdagen. Sådan rätt föreligger inte heller, om den totalförsvarspliktige har varit berövad friheten på grund av misstanke om brott eller varit intagen på kriminalvårdsanstalt. Tid för frånvaro börjar räknas från den tidpunkt då den totalförsvarspliktige skulle ha inställt sig till den tidpunkt då han eller hon har inställt sig (2 kap. 4 § förmånsförordningen).

Dagpenningen som utgår till totalförsvarspliktiga räknas som inkomst av anställning och är pensionsgrundande (59 kap. 3 och 13 §§ socialförsäkringsbalken). Dagpenningen ska tas upp till beskattning (11 kap. 24 § inkomstskattelagen).

De totalförsvarspliktiga som får dagpenning är försäkrade för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och inkomstrelaterad efterlevandeförmån. Den totalförsvarspliktige som får dagpenning tjänar därmed in ålderspensionsrätt om den inte blivit försäkrad direkt genom förvärvsarbete (6 kap. 20 § socialförsäkringsbalken).

Den som tjänstgör som totalförsvarspliktig har också ett så kallat SGI-skydd under tiden för tjänstgöring. Det innebär att den sjukpenninggrundande inkomsten beräknas efter förhållandena som var före tjänstgöringens början om detta leder till förmånligare resultat för den försäkrade (26 kap. 16 § socialförsäkringsbalken).

11.3.8 Utbildningspremie vid viss grundutbildning

En totalförsvarspliktig som har slutfört en grundutbildning som är längre än 60 dagar har vid utryckning rätt till en utbildningspremie med ett belopp som motsvarar vad han eller hon sammanlagt har fått i dagersättning under grundutbildningen. Utbildningspremien ska alltid bestämmas till minst 6 100 kr (2 kap. 6 § tredje stycket förmånsförordningen). Om grundutbildningen är längre än 400 dagar betalas ett tillägg med 12 200 kr ut (8 kap. 1 § andra stycket punkt 3 lagen om totalförsvarsplikt och 2 kap. 6 § första stycket förmånsförordningen). Premien är skattefri (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

En totalförsvarspliktig som skadas under en sådan utbildning och tjänstgöringen av den anledningen avbryts har rätt till en utbildningspremie med ett belopp som motsvarar vad han eller hon fått i dagersättning fram till avbrottet. Om utbildningen avbryts i annat fall betalas en utbildningspremie ut om det finns särskilda skäl (2 kap. 6 § andra stycket förmånsförordningen).

När tjänstgöringstiden för rätten till utbildningspremie ska bestämmas medräknas inte sådana tjänstgöringsdagar under vilka den totalförsvarspliktige inte har haft rätt till dagersättning (2 kap. 7 §).

11.3.9 Fria högskoleprov

Totalförsvarspliktig som fullgör grundutbildning som är längre än 60 dagar har rätt till två fria högskoleprov (8 kap. 1 § andra stycket punkt 4 lagen om totalförsvarsplikt och 2 kap. 8 § förmånsförordningen). Avgift för högskoleproven ersätts med styrkta kostnader i efterskott (5 kap. 1 § TPPVFS 2024:1). Ersättningen är skattefri (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

11.3.10 Familjebidrag

Allmänt om familjebidrag

En totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till familjebidrag (8 kap. 1 § andra stycket punkt 5 lagen om totalförsvarsplikt och 7 kap. 2 § förmånsförordningen). Familjebidraget lämnas efter ansökan och består av familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag (7 kap. 1 § för-

månsförordningen). Den som fullgör värnplikt eller civilplikt i övrigt har rätt till näringsbidrag (7 kap. 3 §). Familjebidrag lämnas för den totalförsvarspliktiges tjänstgöringstid (7 kap. 5 §). Bestämmelserna om make i 7 kap. förmånsförordningen gäller också för sambo av samma eller motsatt kön (7 kap. 6 §).

Samtliga familjebidrag är skattefria förutom näringsbidraget (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

Familjepenning

Familjepenning lämnas enligt 7 kap. 8 § förmånsförordningen för följande närstående till en bidragsberättigad:

1. egna barn under 18 år som varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade,
2. egna barn under 18 år som inte varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade men som den bidragsberättigade enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag för eller för vilka den bidragsskyldige är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken,
3. andra barn än egna, som är under 18 år och varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade och maken,
4. en bidragsberättigads make eller sambo som vårdar barn som avses i 1 eller 3,
5. den bidragsberättigades make eller sambo i annat fall än som avses i 4, om det finns synnerliga skäl för det,
6. den bidragsberättigades frånskilda make eller sambo, om den bidragsberättigade enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag till den maken, eller
7. den som utan att vara make till den bidragsberättigade vårdar den bidragsberättigades barn, om barnet är under 18 år och varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade.

Frågor om barns ålder bedöms efter förhållanden den 1 januari det år då den bidragsberättigade påbörjar tjänstgöringen (7 kap. 7 §). Familjepenning beräknas per månad till högst 2 175 kr för barn och

till högst 4 350 kr för en annan vuxen. Familjepenning för den som tar emot ersättning av den bidragsberättigade för vård av barn som avses i 7 kap. 8 § punkt 7, eller för den som har rätt till underhållsbidrag, får dock inte överstiga ersättningens eller bidragets belopp per månad. Familjepenning för tid som den bidragsberättigade är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken får inte överstiga summan av fastställd återbetalningsskyldighet och den del av fastställt underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp (7 kap. 11 §).

Bostadsbidrag

Detta bostadsbidrag utgår enligt förmånsförordningen och inte enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Rätten till bidraget föreligger därför oavsett vilken ålder den totalförsvarspliktige har eller om den har hemmavarande barn.

Totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till bostadsbidrag för kostnaden för den bostad där den bor tillsammans med make och varaktigt sammanboende barn (7 kap. 9 § första stycket punkt 1 förmånsförordningen). Bostadsbidrag lämnas även för kostnad för bostad där den totalförsvarspliktige bor tillsammans med föräldrar, om den fram till tjänstgöringens början har haft ekonomisk förmåga att betala och regelbundet betalat för sitt boende och det med hänsyn till familjens ekonomiska förhållanden finns behov av bidraget (7 kap. 9 § första stycket punkt 2 förmånsförordningen). Bor den totalförsvarspliktige med en förälder och det finns särskilda skäl ska bidrag lämnas oavsett om denne tidigare inte har haft förmåga att betala för sitt boende (7 kap. 9 §).

Om den totalförsvarspliktige bor ensam, eller med en annan person än anhörig som nämns ovan, föreligger rätt till bostadsbidrag om han eller hon vid tjänstgöringens början bott på sådant sätt i minst tre månader. Den totalförsvarspliktige ska under denna tid ha haft ekonomisk förmåga att betala och regelbundet betalat för sitt boende. Om det finns särskilda skäl kan bostadsbidrag utgå ändå (7 kap. 9 § första stycket punkt 3).

Bostadsbidrag får inte lämnas för mer än en bostad och får endast om det finns särskilda skäl lämnas för en annan bostad än den där den bidragsberättigade är folkbokförd. Om en bidragsberättigad

flyttar under tjänstgöringstiden, lämnas bostadsbidrag för högre bostadskostnad endast om det finns särskilda skäl för det (7 kap. 10 §).

Bostadsbidrag får inte överstiga vad som är en skälig bostadskostnad eller den totalförsvarspliktiges andel i sådan bostadskostnad (7 kap. 12 §).

Vad som är en skälig bostadskostnad följer Försäkringskassans föreskrifter FKFS 2023:4 om beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad. Enligt Försäkringskassans beräkning är den högsta godtagbara bostadskostnaden år 2025 för 1–2 personer i Storstockholm 11 475 kr per månad. I övrigt beräknas den högsta godtagbara bostadskostnaden år 2025 för 1–2 personer till mellan 8 950–10 825 kr per månad.

Under den tid som den bidragsberättigade får bostadsbidrag lämnas ett tillägg med 380 kr per månad. Tillägget lämnas dock inte till en bidragsberättigad som bor hos sina föräldrar. Om den bidragsberättigade bor tillsammans med annan person än make, barn eller föräldrar, lämnas ett halvt tillägg (7 kap. 18 §).

Avräkningsregler

Vid bestämmande av familjepenning och bostadsbidrag ska den totalförsvarspliktiges egna inkomster, eventuella makes eller makas inkomster och eventuella inkomster från varaktigt sammanboende barn räknas av från beloppet (7 kap. 13–15 §§ förmånsförordningen).

Den totalförsvarspliktiges egna inkomster av arbete som överstiger 2 000 kr per månad ska räknas av med hälften medan inkomster som överstiger 8 000 kr ska räknas av med tre åttondelar. Om den totalförsvarspliktige har någon annan inkomst avräknas den del av inkomsten som överstiger 500 kr (7 kap. 13 §).

Den totalförsvarspliktiges maka eller makes inkomster av arbete och sociala förmåner över 1 000 kr räknas av med hälften, om inkomsten är högre än 4 000 kr räknas tre åttondelar av inkomsten av. Om maken har någon annan inkomst, avräknas den del av denna inkomst som överstiger 500 kr. Barnets inkomst räknas dock av med högst ett belopp som motsvarar familjepenningen för barnet (7 kap. 13 § första stycket punkt 2).

Avräkning av andra inkomster än den totalförsvarspliktiges egna får dock inte göras med större belopp än att återstoden uppgår till

minst hälften av vad som är en skälig boendekostnad eller den totalförsvarspliktiges andel i den kostnaden (7 kap. 13 § andra stycket).

Om familjepenning eller bostadsbidrag lämnas och om grundutbildning som är längre än 60 dagar slutförts eller tjänstgöringen annars varat i minst 120 dagar, ska bidragen lämnas för ytterligare 30 dagar efter tjänstgöringstiden. Detsamma gäller om den totalförsvarspliktige skadas under grundutbildning som är längre än 60 dagar och tjänstgöringen av den anledningen avbryts efter kortare tid än 120 dagar (7 kap. 17 §).

Näringsbidrag

En totalförsvarspliktig kan få näringsbidrag för att täcka kostnader som uppkommit i ett eget eller makes/makas företag under den totalförsvarspliktiges tjänstgöring (7 kap. 19–22 §§ förmånsförordningen).

Näringsbidrag kan utgå för att anställa någon som ersätter den totalförsvarspliktige under tjänstgöringen. Om den som anställs ingår i den totalförsvarspliktiges familj lämnas bidrag endast om det finns särskilda skäl för det. För att få bidrag krävs också att den totalförsvarspliktige försörjer sig helt eller delvis på företaget och att kostnaden är skälig. Bidraget ska göra det möjligt att fortsätta med verksamheten efter att tjänstgöringen är slut (7 kap. 19 §).

Näringsbidrag kan också utgå för att täcka nödvändiga kostnader för att göra företaget vilande och för att kunna återuppta verksamheten efter tjänstgöringen (7 kap. 20 §). Kostnaderna kan gälla hyror, räntor eller försäkringspremier.

Näringsbidrag lämnas med högst 49 000 kr per månad (7 kap. 21 §). Om det finns särskilda skäl för det, får näringsbidrag beviljas även för tid efter tjänstgöringstiden, dock för högst 30 dagar (7 kap. 22 §). Näringsbidraget är skattepliktigt (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

Begravningsbidrag

Medan sådan begravningshjälp som har redogjorts för i avsnitt 11.3.5 aktualiseras om den totalförsvarspliktige avlider, blir begravningsbidrag i stället aktuellt för det fall den bidragsberättigades make eller barn avlider.

Begravningsbidrag beviljas om familjepenning har beviljats för make eller barn med anledning av en totalförsvarspliktigs tjänstgöring och maken eller barnet avlider under denna period. Begravningsbidrag får lämnas vid behov även om familjepenning inte har beviljats. Begravningsbidrag lämnas med 8 700 kr för den bidragsberättigades make och med 4 350 kr för barn (7 kap. 23 § förmånsförordningen).

11.3.11 Tandvård

Den som fullgör totalförsvarsplikt och som inte har rätt till kostnadsfri tandvård enligt andra bestämmelser, har rätt till fri tandvård (8 kap. 1 § andra stycket punkt 6 lagen om totalförsvarsplikt och 6 kap. 1 § förmånsförordningen). Rätten till fri tandvård omfattar tandvård som ges av en vårdgivare vars vård kan berättiga till ersättning enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, om behovet av tandvård är akut. Under grundutbildningen omfattar rätten till fri tandvård även sådan tandvård som är nödvändig för att tandhälsan inte ska försämras eller för att tjänsten ska kunna fullgöras. Den som ska fullgöra grundutbildning under sådana förhållanden att tandläkarbesök är förenade med särskilda svårigheter har även rätt att i anslutning till inryckningen få fri tandvård (6 kap. 2 § förmånsförordningen).

Patientens del av behandlingskostnaden betalas av den som ansvarar för utbildningen. Om någon utan giltigt skäl har uteblivit från ett avtalat tandvårdsbesök, ska han eller hon dock ersätta den kostnaden (6 kap. 3 §). Tandvården är skattefri (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

11.3.12 Fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning.

Totalförsvarspliktig har under beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring rätt till fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning (8 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Dessa ersättningar är dock inte reglerade i nu gällande lagstiftning. Fälttraktamenten är skattefria (11 kap. 25 § inkomstskattelagen).

Fälttraktamente för hemvärnssoldater behandlas i avsnitt 11.4.3.

11.3.13 Ekonomiskt stöd

En totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till ekonomiskt stöd i form av räntefritt lån för utgifter som oförutsett uppkommit under tjänstgöringen och som denne inte kan betala på något annat sätt. Om det finns särskilda skäl, kan lånet helt eller delvis efterskänkas (8 kap. 1 § förmånsförordningen).

En totalförsvarspliktig som under sådan grundutbildning byter bostad, ska få ersättning för skäliga flyttkostnader (flyttningsbidrag), om det finns särskilda skäl. Flyttningsbidrag får också lämnas för flyttning inom 30 dagar efter utryckningen (8 kap. 2 §).

En totalförsvarspliktig som fullgör annan tjänstgöring än lång grundutbildning har rätt till ekonomiskt stöd i form av bidrag, om den totalförsvarspliktige genom tjänstgöringen får den ekonomiska standarden så försämrad att han eller hon inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig och familjen (8 kap. 3 §).

Skälig levnadsnivå beräknas enligt bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774) (13 kap. 4 § TPPVFS 2024:1). I förbehållsbeloppet ingår faktisk boendekostnad och ett normalbelopp som ska täcka de vanliga levnadskostnaderna. Enligt Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning 2025(KFMFS 2024:1) är normalbeloppet 6 186 kr per månad för en ensamstående. Om hushållets totala inkomst efter avdrag för skatt och bostadskostnader är lägre än normalbeloppet på grund av tjänstgöringen utgår ekonomiskt stöd i form av bidrag upp till normalbeloppet.

Lån och flyttningsbidrag beslutas och betalas ut av den myndighet där den totalförsvarspliktige tjänstgör (11 kap. 12 § förmånsförordningen). Ekonomiskt stöd i form av bidrag beslutas och betalas ut av Plikt- och prövningsverket (11 kap. 10 §).

11.4 Personalkategorier vars förmåner indirekt bestäms av bestämmelserna om förmåner till totalförsvarspliktiga

11.4.1 Förmånerna till totalförsvarspliktiga styr förmånerna till flera olika personalkategorier i Försvarsmakten

Utredningen har i uppdrag att se över förmånerna till totalförsvarspliktiga. Av skäl som har redovisats ovan utgår utredningens analys från de värnpliktigas förmåner och deras ekonomiska situation under tjänstgöringen.

Genom hänvisningar i andra författningar gäller vissa av förmånsbestämmelserna även i förhållande till andra personalkategorier. En ändring av värnpliktigas förmåner påverkar därför flera personalkategorier som tjänstgör i Försvarsmakten vars förmåner indirekt bestäms av de bestämmelser som nu har redogjorts för i avsnitt 11.3.

I det följande redogör utredningen för vilka personalkategorier som, utöver totalförsvarspliktiga, påverkas om förmånerna till totalförsvarspliktiga ändras. Utredningen beskriver senare i kapitlet hur övriga totalförsvarspliktiga och andra berörda påverkas av utredningens förslag, se avsnitt 11.9.9.

11.4.2 Officersaspiranter

Den som är antagen till eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan benämns som officersaspirant (2 § officersförordningen [2007:1268]).

Officersaspiranter har utöver den kostnadsfria utbildningen rätt till samma förmåner som tillkommer dem som genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar enligt lagen om totalförsvarsplikt. Officersaspiranter har däremot inte rätt till utbildningspremie eller fria högskoleprov. Bestämmelserna i 5 kap. 5 § och 10 kap. 9–11 §§ förmånsförordningen som handlar om rätt till social rehabilitering och statlig riskgaranti gäller inte heller för officersaspiranter (13 § första stycket officersförordningen). Bestämmelser i lagen om totalförsvarsplikt och förmånsförordningen om exempelvis förplägnadsersättning och familjebidrag gäller däremot även för officersaspiranter.

Officersaspiranter har rätt till dagersättning enligt samma villkor som gäller för totalförsvarspliktiga. Dagersättningen för officersaspiranter regleras dock i officersförordningen och är högre än den som utgår till totalförsvarspliktiga under lång grundutbildning. Officersaspiranternas dagersättning uppgår till 175 kr per tjänstgöringsdag (13 § andra stycket officersförordningen).

Av 6 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd samt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. framgår att officersaspiranter har rätt till ersättning för personskada (13 § tredje stycket officersförordningen).

De förmåner som har redogjorts för får lämnas till den som är antagen till utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan bara om det med hänsyn till de resultat som studenten har uppnått måste anses sannolikt att han eller hon kommer att slutföra utbildningen inom normal tid (14 §).

Den som skiljs från grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan får under viss tid ett avgångsvederlag. I båda fallen betalas avgångsvederlaget per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid skiljandet från utbildningen (16 §).

11.4.3 Hemvärnssoldater

Hemvärnet är en del av Försvarsmakten och har till uppgift att bevaka skyddsobjekt och i övrigt lämna stöd till de operativa insatsförbanden och delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar (1 § hemvärnsförordningen [1997:146]). Deltagandet i hemvärnet är frivilligt (3 §). Hemvärnets personal består av hemvärnssoldater och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet (frivilligförordningen), samt av anställda i Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet (4 §).

Förmåner till hemvärnets personal regleras olika beroende på om den som tjänstgör gör det som hemvärnssoldat eller om denne har ingått ett avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt förordningen om frivillig försvarsverksamhet. I detta avsnitt behandlas förmånerna för

hemvärnssoldater. Övrig hemvärnspersonals ersättning regleras i den enskildes hemvärnsavtal.

Hemvärnssoldaters förmåner regleras i förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnssoldater. Hemvärnssoldater får dagpenning vid tjänstgöring under hemvärnsberedskap (4 §). Under hemvärnsberedskap betalas även ett fälttraktamente ut som bestäms av regeringen (11 §).

När en hemvärnssoldat tjänstgör i hemvärnet under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får han eller hon dagpenning, om tjänstgöringen avser utbildning i mer än två dagar till en krigsbefattning eller vidareutbildning i en krigsbefattning, deltagande i ledningsövning för totalförsvaret, medverkan i uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap eller deltagande i samövning med förband under krigsförbandsövning (2 §).

Gäller tjänstgöringen räddningstjänst, eller medverkan när Försvarsmakten lämnar stöd till en annan myndighet, eller enskild enligt lag eller förordning, eller efter beslut av regeringen, får hemvärnssoldaten ersättning för arbete och tidsspillan. Ersättningen lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän (2 a §).

Vid annan tjänstgöring, under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får hemvärnssoldaten dagersättning. Vid utbildning till eller i en krigsbefattning och då utbildningen är kortare än tre dagar betalas dock dagpenning för de dagar som hemvärnssoldaten visar att han eller hon förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen (3 §).

Såväl dagpenningen som dagersättningen för hemvärnssoldater är samma som för totalförsvarspliktiga (6 § första stycket). För att få dagpenning för in- och utryckningsdagar som infaller på lördag, söndag eller helgdag under tid då hemvärnsberedskap inte råder måste hemvärnssoldaten visa att han eller hon förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen (6 § andra stycket). Om en tjänstgöringsdag under tid då hemvärnsberedskap inte råder omfattar mindre än sex timmar, betalas dagpenning och dagersättning endast om den genomsnittliga tjänstgöringen per dag under tjänstgöringsperioden uppgår till minst sex timmar (7 §).

För hemvärnssoldater finns en särskild utbildningspremie som betalas ut vid fullgjord avtalsenlig repetitionsutbildning och vid godkänd befäls- eller specialkurs inom hemvärnet (8 §).

Befäl i hemvärnet har även rätt till befattningspenning (9 §). Befattningspenningen bestäms utifrån ansvar och tjänstgöringstid. Försvarsmakten har meddelat närmare föreskrifter om befattningspenningen i Försvarsmaktens föreskrifter om förmåner till frivilliga och hemvärnspersonal (FFS 1996:16). Försvarsmakten får meddela föreskrifter om att hemvärnssoldater ska få ett särskilt arvode, om det finns särskilda skäl (10 § förordningen om förmåner till hemvärnssoldater).

Hemvärnssoldater har även rätt till olika slags reseförmåner i samband med tjänstgöring. Vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring i hemvärnet har de rätt till fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen samt fri hemresa vid tjänstledighet (12 §). Hemvärnssoldaten får antingen färdbiljett eller resekostnadsersättning motsvarande kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass eller med buss. Om en fri resa görs med egen bil betalas ersättning enligt 10 kap. 3 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T (13 § förordningen om förmåner till hemvärnssoldater). Hemvärnssoldater som deltar vid sammanträde med rikshemvärnsrådet, rikshemvärnstinget och med något annat av hemvärnets särskilda organ för medinflytande har rätt till fri resa enligt 12 § och traktamente. Traktamentet betalas enligt de bestämmelser som enligt kollektivavtal gäller för arbetstagare i Försvarsmakten (14 §).

Hemvärnssoldater får fri inkvartering och fri förplägnad under sin tjänstgöring. Samma förmåner lämnas under den tid då hemvärnssoldaten efter kallelse färdas från bostaden eller arbetsplatsen till tjänstgöringsplatsen samt vid återresa därifrån. Om dessa förmåner inte kan lämnas har hemvärnssoldaten rätt till ersättning som motsvarar vad en totalförsvarspliktig får enligt förmånsförordningen (15 § förordningen om förmåner till hemvärnssoldater).

Utöver den ersättning som lämnas för själva tjänstgöringen samt de reseförmåner som har redogjorts för, har hemvärnssoldater rätt till ytterligare förmåner. På samma sätt som totalförsvarspliktiga har hemvärnssoldater under tjänstgöring i hemvärnet rätt till samma sjukvårds- och tandvårdsförmåner samt begravningshjälp som totalförsvarspliktiga får enligt förmånsförordningen (16 § förordningen om förmåner till hemvärnssoldater). Hemvärnssoldater har även samma rätt till familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag som totalförsvarspliktiga som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar har enligt 7 kap. 2 § förmånsförord-

ningen, om tjänstgöringen ska pågå minst fyra dagar i följd och inte ger rätt till dagpenning eller rätt till lön enligt de grunder som gäller för anställd personal. Vid annan tjänstgöring har hemvärnssoldater rätt till näringsbidrag enligt samma förordning. Hemvärnssoldater har samma rätt till grupplivförsäkring för dödsfall som totalförsvarspliktiga har enligt förmånsförordningen (17 § förordningen om förmåner till hemvärnssoldater).

I betänkandet *Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst* föreslås ett förtydligande gällande hemvärnssoldaters rätt till SGI-skydd under all tid de erhåller dagpenning.[35]

11.4.4 Frivilliga försvarsorganisationer

När en frivillig fullgör allmän tjänsteplikt med stöd av 6 kap. 2 § punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt fullgör den frivillige totalförsvarsplikten och omfattas då av förmånssystemet för totalförsvarspliktiga. I detta avsnitt beskrivs förmånerna som utgår till frivilliga i försvarsorganisationer vid annan tjänstgöring.

Det finns flera organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet vilket i frivilligförordningen definieras som verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Organisationer som bedriver sådan verksamhet benämns som frivilliga försvarsorganisationer och anges i en bilaga till förordningen (1 §).

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation (en frivillig) om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret. Personer som har ingått sådana avtal benämns avtalspersonal (2 §). Det finns särskilda bestämmelser om förmåner i samband med tjänstgöring enligt förordningen (6 §). Bestämmelserna som det hänvisas till finns i förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga.

En frivillig definieras på samma sätt i förordningen om förmåner till frivilliga som i frivilligförordningen. Enligt överenskommelse mellan en frivillig försvarsorganisation och en berörd myndighet kan även någon annan än den som är medlem i en sådan organisation anses

[35] SOU 2023:30 s. 358 f.

som frivillig under viss tjänstgöring (1 § förordningen om förmåner till frivilliga).

Förmånerna till frivilliga påminner om de som gäller för hemvärnssoldater. När en frivillig tjänstgör under tid då det inte råder höjd beredskap, får han eller hon dagpenning, om tjänstgöringen avser utbildning i mer än två dagar till en krigsbefattning eller vidareutbildning i en krigsbefattning eller vidareutbildning till instruktör eller deltagande i ledningsövning för totalförsvaret eller i lokal totalförsvarsövning. Dagpenning utgår dock oavsett vid utbildning eller vidareutbildning i en krigsbefattning om den frivillige visar att han eller hon förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen (2 §).

I betänkandet *Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst* föreslås ett förtydligande gällande frivilliga inom totalförsvarets rätt till SGI-skydd under all tid de erhåller dagpenning.[36]

När personal med avtal för tjänstgöring i Försvarsmakten enligt frivilligförordningen tjänstgör under tid då höjd beredskap inte råder, får han eller hon ersättning för arbete och tidsspillan om tjänstgöringen avser räddningstjänst, eller när han eller hon medverkar när Försvarsmakten lämnar stöd till en annan myndighet eller enskild enligt lag eller förordning eller efter beslut av regeringen. Ersättningen lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän (2 a § förordningen om förmåner till frivilliga). Vid annan tjänstgöring får den frivillige dagersättning (2 § andra stycket).

En frivillig på lägst gruppchefsnivå har även rätt till befattningspenning (3 §). Rätt till befattningspenning föreligger också för en frivillig som är funktionär inom en frivillig försvarsorganisation och är avtalsbunden för samverkan med totalförsvarsmyndigheter under verksamhet som funktionär (4 § första stycket). När det är fråga om verksamhet inom det militära försvaret är det Försvarsmakten, efter samråd med MSB, som beslutar om befattningspenning och bestämmer det högsta belopp som får betalas som årligt arvode till övriga funktionärer inom de frivilliga försvarsorganisationerna (4 § andra stycket och 16 §).

Dagpenning och dagersättning betalas med belopp som motsvarar vad en totalförsvarspliktig får enligt förmånsförordningen. För in- och utryckningsdagar som infaller på lördag, söndag eller helgdag

[36] SOU 2023:30 s. 358 f.

betalas dagpenning endast om den frivillige visar att han eller hon förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen (5 §). Om en tjänstgöringsdag omfattar mindre än sex timmar, betalas dagpenning och dagersättning endast om den genomsnittliga tjänstgöringen per dag under tjänstgöringsperioden uppgår till minst sex timmar (6 §).

Frivilliga har även rätt till en utbildningspremie i vissa fall. En frivillig får en utbildningspremie när han eller hon har fullgjort en avtalsenlig repetitionsutbildning, godkänts vid en befälskurs för avtalsbunden personal, godkänts vid en befordringskurs inom frivillig befälsutbildning eller godkänts vid en utbildning till instruktör (7 § första stycket). När det är fråga om verksamhet inom det militära försvaret är det Försvarsmakten, efter samråd med MSB, som beslutar om utbildningspremie (7 § andra stycket och 16 §).

Utöver ersättning för själva tjänstgöringen har frivilliga även rätt till vissa reseförmåner. En frivillig får vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen. Vid tjänstledighetsresor får en frivillig fri hemresa enligt bestämmelser som meddelats av Försvarsmakten, efter samråd med MSB, när det är fråga om verksamhet inom det militära försvaret (8 och 16 §§). Om någon färdbiljett inte tillhandahålls har den frivillige rätt till resekostnadsersättning med högst det belopp som motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass. Om en fri resa görs med egen bil betalas ersättning enligt 10 kap. 3 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T (9 § förordningen om förmåner till frivilliga).

En frivillig får under tjänstgöring också fri inkvartering och fri förplägnad. Samma förmåner får en frivillig under den tid då han eller hon efter kallelse färdas från bostaden eller arbetsplatsen till tjänstgöringsplatsen samt vid återresa därifrån. Om dessa förmåner inte kan tillhandahållas, har den frivillige rätt till ersättning som motsvarar vad en totalförsvarspliktig får enligt förmånsförordningen (10 § förordningen om förmåner till frivilliga).

Slutligen har frivilliga även en del andra förmåner som är knutna till olika förmåner som gäller för totalförsvarspliktiga. Under tjänstgöring har en frivillig rätt till samma sjukvårds- och tandvårdsförmåner samt begravningshjälp som en totalförsvarspliktig får enligt förmånsförordningen (11 § förordningen om förmåner till frivilliga). Dessutom har frivilliga samma rätt till familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag enligt 7 kap. 2 § förmånsför-

ordningen som den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt, om den frivilliges tjänstgöring ska pågå minst fyra dagar i följd och inte ger rätt till dagpenning eller rätt till lön enligt de grunder som gäller för anställd personal. Vid annan tjänstgöring har den frivillige rätt till näringsbidrag enligt förmånsförordningen (12 § första stycket förordningen om förmåner till frivilliga). En frivillig har även samma rätt till grupplivförsäkring för dödsfall som en totalförsvarspliktig har enligt förmånsförordningen (12 § andra stycket förordningen om förmåner till frivilliga).

Deltagare i en frivillig försvarsorganisations ungdomsutbildning får fria resor och andra naturaförmåner eller ersättning för sådana förmåner, med undantag av kontant ersättning för måltid, i samma omfattning som andra frivilliga (13 §).

Vid tjänstgöring under höjd beredskap får en frivillig befattningspenning enligt 3 §, dagpenning enligt 5 § och andra förmåner enligt 8–12 §§. Dessutom betalas fälttraktamente som fastställs av regeringen i särskild ordning. Dessa förmåner betalas även till de frivilliga försvarsorganisationernas egen avtalspersonal (14 §).

I Försvarsmaktens föreskrifter om förmåner till frivilliga och hemvärnspersonal (FFS 1996:16) finns närmare föreskrifter om de förmåner som nu redogjorts för.

Förutom sådana frivilliga som nu behandlats finns även krigsfrivilliga. Till skillnad från sådana frivilliga som nyss redogjorts för behöver en krigsfrivillig inte vara medlem i en frivillig försvarsorganisation. För att antas som krigsfrivillig behöver individen vara svensk medborgare, fylla lägst 18 år under antagningsåret och med hänsyn till militär eller civil utbildning eller andra kvalifikationer vara lämplig för tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation (2 § förordningen om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten [FFS 1987:12]). Det ska enligt 7 § i förordningen finnas särskilda föreskrifter om förmåner till krigsfrivilliga. Utredningen har dock inte kunnat fastställa att några sådana föreskrifter är i kraft.

11.5 Olika aktörers synpunkter på förmånssystemet

11.5.1 Pliktrådet

I egenskap av företrädare för Sveriges totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar har Pliktrådet framfört ett antal förslag med syfte att förbättra den ekonomiska situation som totalförsvarspliktiga under grundutbildning befinner sig i.

I dagsläget genomgår endast värnpliktiga grundutbildning som är längre än 60 dagar. Pliktrådet anser att dagersättningen som utgår under en sådan grundutbildning bör höjas till 300 kr per dag. Eftersom den senaste höjningen skedde 2017 och konsumenters köpkraft sedan dess kraftigt har försämrats anser Pliktrådet att en höjning av dagersättningen bör genomföras för att trygga värnpliktigas ekonomiska och sociala situation.

En höjning av dagersättningen är enligt Pliktrådet även motiverad för att öka incitamenten för unga att fullgöra grundutbildningen. Sveriges värnpliktiga har enligt Pliktrådet en låg ersättning i jämförelse med värnpliktig personal i övriga nordiska länder. Trots att det är fråga om en plikt är det en mycket liten andel av Sveriges befolkning som genomför grundutbildningen med värnplikt och därmed tryggar personalförsörjningen av det militära försvaret. Den militära grundutbildningen upptar betydligt mer än en heltidstjänst samtidigt som individens möjligheter till normala fritidsaktiviteter är kraftigt begränsade. Detta bör enligt Pliktrådet återspeglas i den ekonomiska ersättningen.

Därutöver anser Pliktrådet att dagersättningen ska indexregleras för att förmånen kontinuerligt ska motsvara samma nivå av ekonomisk trygghet oavsett den allmänna prisutvecklingen.

Den förplägnadsersättning som utgår till totalförsvarspliktiga under tjänstgöringsfria dagar är inte heller tillräcklig för att ersätta totalförsvarspliktigas matkostnader. Förplägnadsersättningen bör i stället följa Konsumentverkets referensvärden för individuella matkostnader per månad, för individer mellan 18–30 år, vilket år 2025 var 132 kr per dag. Totalförsvarspliktiga under grundutbildning har av förklarliga skäl en hög daglig energiomsättning. Om de totalförsvarspliktiga inte har råd med näringsriktig mat under tjänstgöringsfria dagar inverkar det negativt på deras fysiska förmåga.

Pliktrådet anser även att reseförmånerna ska förändras genom att resekostnadsersättningen höjs och följer Skatteverkets årliga

rekommendation för milersättning till och från arbete. Enligt Pliktrådet har totalförsvarspliktiga ofta långa resor i kollektivtrafik, med orimliga ankomsttider, många byten samt ofta förekommande inställda och försenade avgångar. I många fall är resor med allmänna kommunikationsmedel därför ohållbart för totalförsvarspliktiga. I dessa fall står den totalförsvarspliktige med en kostnad för drivmedel som inte ersätts genom nuvarande resekostnadsersättning. Möjligheten att få tillräcklig vila under tjänstgöringen blir enligt Pliktrådet beroende av om den totalförsvarspliktige själv har möjlighet att bära kostnaden.

För att undvika reseadministrationen för förbanden bör det dessutom införas ett resekort, likt den tidigare värnpliktslegitimationen, som gäller samtlig lokal-, regional- och länstrafik i Sverige. Detta skulle även underlätta de totalförsvarspliktigas hemresor genom att resorna med lokaltrafik inte behöver förbokas.

11.5.2 Officersförbundets Studentråd

Officersförbundet Studentråd företräder de medlemmar i Officersförbundet som är officersaspiranter.

Studentrådet anser att dagersättningen för officersaspiranter, som regleras i officersförordningen, behöver höjas för att stärka attraktionskraften hos officersutbildningen. Studentrådet anser att dagersättningen bör höjas till 242 kr per dag. Ersättningen behöver enligt studentrådet även indexeras för att följa den allmänna prisutvecklingen.

Vidare är totalförsvarspliktigas förplägnadsersättning, som även utgår till officersaspiranter, inte heller tillräcklig för att täcka officersaspiranternas matkostnader enligt studentrådet.

För att få bostadsbidrag som ensamhushåll krävs enligt 7 kap. 9 § förmånsförordningen att den bidragsberättigade vid tjänstgöringens början har haft bostadskostnaden i minst tre månader. Detta krav får till följd att det är omöjligt för officersaspiranter att skaffa en egen bostad under utbildningen vilket också förvärrar problemet med Försvarsmaktens brist på kadettboenden. Kravet om tidigare bosättning behöver tas bort för att säkerställa att officersaspiranter kan ordna egna boenden under sin utbildningstid.

Studentrådet anser även att avräkningsreglerna behöver bli mer förmånliga för att säkerställa en skälig levnadsnivå för officersaspiranter. Nuvarande regler innebär att inkomst av arbete över 2 000 kr och övriga inkomster över 500 kr räknas av från officersaspirantens familjebidrag. Även partners inkomster påverkar officersaspirantens familjebidrag. Studentrådet anser att officersaspiranters inkomster upp till cirka 10 000 kr bör skyddas från avräkning och att partners inkomster inte bör påverka möjligheterna att få familjebidrag.

11.5.3 Rikshemvärnsrådet

Dagens ersättningsystem för hemvärnssoldater bygger på flera ersättningsmodeller som finns beskrivna i flera olika författningar och förordningar. Detta medför att det är svårt för en enskild hemvärnssoldat att tolka vilken ersättning man är berättigad vid respektive verksamhet och helheten blir svår att överblicka. Därför anser Rikshemvärnsrådet att det bör ske en översyn av ersättningssystemet.

Tjänstgöring i Hemvärnet är frivilligt men Rikshemvärnsrådet betonar att ersättning för tjänstgöringen ska vara skälig och följa marknadens indexregleringar.

11.5.4 Försäkringskassan

Försäkringskassan har i en framställan till regeringen 2023 anfört ett behov av att utreda det nuvarande regelverket för försvarsförmånerna.[37] Försäkringskassan har bland annat lyft att det i flera avseenden är ett svåröverskådligt och svårtillämpat författningskomplex som behöver förenklas inför eventuella beredskapshöjningar.

11.5.5 Försvarsmakten

Försvarsmakten anser att det är viktigt att värnpliktiga inte ser grundutbildningen som ett ekonomiskt förlustår jämfört med de jämnåriga som inte fullgör grundutbildning med värnplikt. Dagersättningen bör enligt Försvarsmakten i likhet med studiemedlet knytas

[37] Framställan om en utredning avseende försvarsförmånerna, FK 2023/013399, 2023-06-26.

till ett index, till exempel prisbasbeloppet, och räknas om årligen. En eventuell förändring bör omfatta alla personalkategorier som erhåller dagersättning. Försvarsmakten anser att det nuvarande systemet med ett utryckningsbidrag bör vara kvar.

Vid repetitionsutbildning bör värnpliktiga erhålla ersättning för inkomstbortfall, dock lägst dagersättning för dem som inte har någon inkomst. Repetitionsutbildningen har ett mycket stort värde för krigsdugligheten och det är därför angeläget att de värnpliktiga som kallas in kan tjänstgöra utan att förlora ekonomiskt på det. Om repetitionsutbildningen medför en stor inkomstförlust är det sannolikt att motivationen blir lägre. Det bör därför övervägas att ersätta hela den totalförsvarspliktiges inkomstbortfall, i stället för 90 procent av den totalförsvarspliktiges SGI. Antingen ska detta göras av Försvarsmakten eller av den värnpliktiges huvudarbetsgivare.

11.6 Värnpliktigas inställning till tjänstgöring

11.6.1 Värnpliktigas inställning till grundutbildning med värnplikt

Genom Plikt- och prövningsverkets så kallade noll- och effektmätningar undersöks 17-åringars kunskap och attityder kring värnplikt och mönstring. Mätningarna görs inom ramen för Plikt- och prövningsverkets informationsuppdrag gentemot de totalförsvarspliktiga och syftar till att mäta effekten av myndighetens information om mönstring och grundutbildning till målgruppen. Av nollmätningarna under åren 2022–2024 har cirka hälften (49 %, 53 % respektive 51 %) av respondenterna uppgett att de är positivt inställda till att bli inskrivna för värnplikt.[38]

I nollmätningen 2024 angav var femte respondent (22 %) att denne var negativt eller mycket negativt inställd till att bli inskriven för grundutbildning med värnplikt. De som uppgav att de var negativt inställda angav främst tre olika skäl för sin inställning. Det första huvudsakliga skälet var ett bristande intresse för grundutbildningen och en ovilja att sätta sitt övriga liv på paus under en lång period. Det andra huvudsakliga skälet hade att göra med att grundutbildningen upplevdes som för krävande fysiskt och psykiskt. Det tredje huvud-

[38] Nollmätning, Novus, Plikt- och prövningsverket, 2022, 2023 och 2024.

sakliga skälet för den negativa inställningen hade att göra med att respondenterna ansåg att grundutbildningen med värnplikt borde vara frivillig och ske utan tvång. Att den negativa inställningen skulle hänga samman med förmånerna under grundutbildningen framgår inte av de svar som nu redovisats.

I den uppföljande effektmätningen 2024 var respondenternas inställning till att bli inskrivna för grundutbildning med värnplikt ungefär densamma som vid nollmätningen. Effektmätningen 2024 visade stora skillnader mellan män och kvinnor i fråga om inställningen till att bli inskriven för grundutbildning med värnplikt. Endast 37 procent av kvinnorna, men 58 procent av männen, var positivt inställda till att bli inskrivna. Av den grupp som vid svarstillfället hade kallats till mönstring var en större andel positiva till inskrivning.[39]

I mönstringsunderlaget, som nästan hela årskullen fyller i, får totalförsvarspliktiga på en skala från ett till nio göra en självskattning av sin motivation till att skrivas in för grundutbildning med värnplikt. Den totalförsvarspliktiges motivation till att genomföra grundutbildning med värnplikt är en faktor som beaktas när Plikt- och prövningsverket gör bedömningen av vilka som ska kallas till mönstring och skrivas in för grundutbildning med värnplikt. Plikt- och prövningsverket strävar efter att i möjligaste mån ta hänsyn till den totalförsvarspliktiges motivation till att genomföra grundutbildning med värnplikt.

Givet att det inte sker någon drastisk ökning av motivationen bland de som ska fylla i mönstringsunderlaget, eller anpassningar av värnpliktsbefattningarnas kravprofiler, kommer dock även de som har skattat sin motivation som förhållandevis låg att i allt högre utsträckning behöva skrivas in för grundutbildning med värnplikt. Redan i dag kallas totalförsvarspliktiga till mönstring trots att de i mönstringsunderlaget svarat att de inte vill fullgöra värnplikt.[40]

Under åren 2020–2023 har andelen värnpliktiga som i mönstringsunderlaget angett sig vara positivt inställda till att genomföra grundutbildning med värnplikt stadigvarande uppgått till cirka 30 procent. Andelen pliktade som i mönstringsunderlaget för år 2022 och år 2023 angett att de är negativt inställda till att fullgöra värnplikt är dock mer än det dubbla, cirka 64 procent. Bland de värnpliktiga som efter

[39] Effektmätning 2024, Novus.
[40] https://omni.se/pliktverket-8-000-kallas-till-monstring-mot-sin-vilja/a/wAW4GP, senast besökt 2025-06-19.

urvalsprocessen hade bedömts nomineringsbara var andelen positivt inställda till att genomföra grundutbildningen högre (80 %).[41]

Den stegvisa selektionen till grundutbildningen med värnplikt genom mönstringsunderlag och mönstring där den värnpliktiges motivation för att fullgöra grundutbildningen beaktas verkar bidra till att många värnpliktiga är positiva under utbildningen. Enligt Försvarsmaktens undersökning av värnpliktigas upplevelse av grundutbildningen 2024 skulle åtta av tio värnpliktiga som har genomfört grundutbildningen samma år rekommendera en vän att genomföra grundutbildningen.[42]

Svenska värnpliktiga har en hög motivation i en europeisk jämförelse. Svenska värnpliktiga är mer nöjda med sin grundutbildning och det är fler som avser fortsätta sitt engagemang i Försvarsmakten genom anställning efter utbildningen jämfört med värnpliktiga i fem andra europeiska länder. Motivationen i början av utbildningen har visat sig spela en större roll för värnpliktigas upplevelse av grundutbildningen än exempelvis gruppsammanhållning eller om den värnpliktige är pliktad eller frivilligt sökande.[43]

11.6.2 Värnpliktigas inställning till repetitionsutbildning

Det saknas underlag som närmare beskriver värnpliktigas inställning till repetitionsutbildningen. Försäkringskassans statistik över dagpenning som utgått till värnpliktiga och Plikt- och prövningsverkets statistik över antalet uppskovsansökningar vid repetitionsutbildning kan dock ge viss ledning i detta avseende.

Av Försäkringskassans statistik framgår att andelen värnpliktiga som har erhållit dagpenning år 2024 är liten, cirka 500 värnpliktiga. Under 2023 höll Försvarsmakten flera stora övningar, bland annat Aurora 23, och cirka 3 000 värnpliktiga kallades till repetitionsutbildning. Av Försäkringskassans statistik över utbetald dagpenning framgår att de flesta värnpliktiga som har genomfört repetitionsutbildning under år 2024 har tjänstgjort i genomsnitt 12,6 dagar under året. Det förekommer dock att individer har tjänstgjort upp till 22 dagar.[44]

[41] Rekryteringsunderlaget 2023, Emma Jonsson, Försvarshögskolan, 2024.
[42] GU-enkäten 2024, Verian, 2024.
[43] Värnplikten i Europa – En kvantitativ analys av svenska data, Emma Jonsson och Johan Österberg, Försvarshögskolan, 2023.
[44] E-post, Försäkringskassan, 2025-02-21.

De värnpliktiga har möjlighet att begära uppskov med repetitionsutbildning. För att säkerställa att antalet värnpliktiga är tillräckligt för varje övning görs därför ett överintag vid varje repetitionsutbildningsomgång. Det är därmed fler än de som har tjänstgjort som har kallats in till repetitionsutbildning.

De senaste tre åren har ungefär var femte värnpliktig som har kallats till repetitionsutbildning ansökt om uppskov (18 %, 21 % respektive 20 %). Av de som ansökte om uppskov beviljades 62–77 procent uppskov. De skäl som angavs var främst studieskäl (23–43 %), sociala skäl vilket normalt innefattar frågor om barnomsorg (25–34 %), eller arbetsskäl (18–27 %).[45] Enligt uppgift från Plikt- och prövningsverket förekommer det att den som ansöker om uppskov även anger ekonomiska motiv för att vilja avstå tjänstgöringen. Då detta inte utgör ett giltigt skäl för uppskov förs dock inte någon statistik över sådana angivna skäl.

11.7 Förmånsberättigades ekonomiska situation

11.7.1 Totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning som är längre än 60 dagar

Totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning som är längre än 60 dagar, dvs. lång grundutbildning, har bland annat rätt till: fri utrustning, fria resor, fri förplägnad, fri hälso- och sjukvård, fri tandvård, fri grupplivförsäkring, begravningshjälp, försäkring för statligt personskadeskydd och rätt till ersättning för viss ideell skada. De har även rätt till en utbildningspremie efter avslutad grundutbildning och två fria högskoleprov.

Basen i förmånssystemet för de som fullgör lång grundutbildning är dagersättningen som tillsammans med familjebidraget avser att trygga den totalförsvarspliktiges ekonomiska och sociala situation. Den grundläggande principen vid införandet av det kombinerade förmånssystemet var att under grundutbildning erbjuda den pliktige samma ekonomiska levnadsvillkor som studerande som uppbär studiemedel.[46] Jämförelsen med högskolestudenters ekonomiska

[45] E-post, Plikt- och prövningsverket, 2025-02-21.
[46] Prop. 1975:37 s. 63 och 67.

situation har även återkommit i senare utredningar med uppdrag att se över totalförsvarspliktigas förmåner.[47]

Jämförelse med studenters ekonomiska förhållanden

Vid en jämförelse med studiemedlets bidragsdel, som år 2025 uppgår till 4 092 kr per månad vid fullt studiestöd[48], går att konstatera att totalförsvarspliktigas dagersättning om 4 380 kr är något högre. Totalförsvarspliktiga med barn har därutöver rätt till familjepenning med ett högre belopp, högst 2 175 kr för barn, än det tillägg till studiebidrag som kan utgå till studerande med barn, 776 kr.

Förmånssystemet syftar bland annat till att ersätta totalförsvarspliktigas skäliga boendekostnader vilket för studenter får anses motsvaras av studiemedlets lånedel och möjligheten för unga med låga inkomster att söka bostadsbidrag. Totalförsvarspliktiga har dock som utgångspunkt rätt att få hela bostadskostnaden ersatt, förutsatt att den är skälig, medan bostadsbidraget till unga med låga inkomster för närvarande utgår med maximalt 1 300 kr. Som en jämförelse angavs den högsta skäliga bostadskostnaden år 2024 för en ensamstående i Storstockholm till 11 475 kr.[49]

Till skillnad från studenter har totalförsvarspliktiga också rätt till fria måltider skattefritt under tjänstgöringen. Förplägnadsersättningen som utgår till totalförsvarspliktiga under tiden de är hemförlovade uppgår till 90 kr, och vid särskilda skäl, 50 kr i tillägg per dag. Vid en jämförelse av värdet av förmånen går dock att konstatera att förplägnadsersättningen är lägre än det beskattningsbara schablonbeloppet för kostförmåner som år 2025 beräknas till 305 kr per dag.[50] Ersättningen är också lägre än Konsumentverkets uppskattade kostnad år 2025 för hemlagad mat, 132 kr per dag,[51] vilken ligger till grund för bestämmandet av riksnormen för försörjningsstöd.[52] Det är därför troligt att de totalförsvarspliktiga själv får bekosta en del av sina matkostnader.

Totalförsvarspliktiga har även rätt till fria resor till och från tjänstgöringsplatsen och ska som utgångspunkt få dessa ordnade med sär-

[47] Se exempelvis SOU 2000:21 s. 247.
[48] 3 kap. 12 § första stycket punkt 1 studiestödslagen (1999:1395).
[49] Genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad avseende år 2024, Försäkringskassan.
[50] 61 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen.
[51] Hushållskostnader 2025, Konsumentverket.
[52] Riksnormen för försörjningsstöd 2025, Socialstyrelsen, dnr 87085/2024, 2024-11-19.

skilt transportmedel eller bokade med allmänt kommunikationsmedel. I de fall den totalförsvarspliktige får ersättning för egen ordnad transport uppgår resekostnadsersättning till 14,50 kr per mil.

Denna förmån, som grundar sig på skyldigheten för totalförsvarspliktiga att inställa sig vid tjänstgöringsplats, motsvaras inte av någon ersättning som tillkommer studenter. Vid en jämförelse av värdet av förmånen går att konstatera att schablonbeloppet för skatteavdrag för egen resa till och från arbetet med bil uppgår till 25 kr per mil. Ersättningen är också lägre än den som tillkommer vittnen som har rätt till ersättning för sin inställelse, 18 kr per mil, för resa med egen bil.[53] Det är troligt att de totalförsvarspliktiga som reser med egen ordnad transport till och från sin tjänstgöringsplats själva bekostar en del av resan.

I den mån förmånerna inte täcker den totalförsvarspliktiges kostnader har den som fullgör lång grundutbildning vare sig praktisk eller ekonomisk möjlighet att genom arbete förbättra sin ekonomiska situation i samma utsträckning som studenter. Under tjänstgöringsfria dagar avses den totalförsvarspliktige vila för att upprätthålla förmåga under den fysiskt krävande utbildningen. Avräkningsreglerna för familjebidragen innebär att den totalförsvarspliktige får ha en månadsinkomst av arbete endast upp till 2 000 kr, eller övrig inkomst upp till 500 kr, för att kunna behålla hela summan av familjebidragen. Under 2025 hade den som studerar däremot möjlighet att tjäna upp till 18 983 kr per månad utan att studiemedlet reduceras.[54]

En skillnad mellan studiemedlet och dagersättningen är att studiemedlet beräknas med stöd av prisbasbeloppet för att följa den allmänna prisutvecklingen. En uppräkning av dagersättningen enligt samma typ av indexering visar att de som erhåller dagersättning år 2025 har tappat i köpkraft med cirka 1 260 kr per månad jämfört med de som erhöll dagpenning med samma belopp år 2017.

Totalförsvarspliktiga som har slutfört grundutbildning som är längre än 60 dagar har även rätt till en utbildningspremie med ett belopp som motsvarar vad han eller hon sammanlagt har fått i dagersättning under grundutbildningen. Denna förmån motsvaras inte av någon ersättning som tillkommer studenter. Den syftar till att

[53] 3 § första stycket punkt 3 förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.
[54] 3 kap. 18 § studiestödslagen.

underlätta för totalförsvarspliktiga efter grundutbildningen att ordna bostad och arbete.

Fördröjt inträde på arbetsmarknaden och arbetsmarknadsutfall

En relevant aspekt av de värnpliktigas ekonomiska situation är konsekvensen av ett fördröjt inträde på arbetsmarknaden för den enskilde och eventuella arbetsmarknadsutfall av att genomgå lång grundutbildning med värnplikt.

Enligt Försvarshögskolans årliga undersökning av rekryteringsunderlaget framgår att två tredjedelar av de som svarade på mönstringsunderlaget år 2023 angav att de läste på ett högskoleförberedande gymnasieprogram, vilket i många fall innebär en avsikt att fortsätta utbilda sig. Bland de som sedan skrevs in för värnplikt var de som gick ett högskoleförberedande program överrepresenterade, cirka 76 procent.[55]

I Sverige tycks särskilt en längre befälsutbildning ha medfört positiva arbetsmarknadsutfall i form av en högre sannolikhet för innehav av en civil chefsposition och benägenhet för högre studier efter genomförd värnplikt. Samtidigt tyder andra analyser på att den svenska värnpliktsutbildningen som sådan kan medföra negativa utfall för individer från en lägre socioekonomisk bakgrund.[56]

I en undersökning genomförd av Svenskt Näringsliv år 2018 framgår att den genomsnittliga högskolestudenten som tidigarelade sitt inträde på arbetsmarknaden med två år skulle öka sin livsinkomst med cirka 520 600 kr och sin pension med 1 300 kr per månad. I simuleringen användes en genomsnittlig ingångslön på 21 500 kr och en löneökningstakt på 1,8 procent per år som grund för beräkningen.[57]

De värnpliktiga som fullgör grundutbildning med värnplikt tjänstgör i genomsnitt under cirka nio till femton månader. Beroende på om den värnpliktige därefter avser att studera kan dess inträde på arbetsmarknaden bli uppskjuten ett eller två år. Denna ekonomiska effekt uppstår först efter några år och upplevs sannolikt inte som särskilt märkbar under grundutbildningen.

---

[55] Rekryteringsunderlaget 2023, Emma Jonsson, Försvarshögskolan, 2024, s. 20.
[56] Värnplikt och utfall på den civila arbetsmarknaden. En systematisk litteraturstudie, Peter Bäckström, FOI-R--4584—SE, april 2018.
[57] Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade?, Mikaela Almerud och Tamara Sobolevskaia, Svenskt Näringsliv, 2018.

Grundutbildningens påverkan på värnpliktigas förväntade livsinkomster

Som utredningen nyss har nämnt är en värnpliktig som fullgör lång grundutbildning med värnplikt frånvarande från arbete eller studier under omkring nio till femton månader. På uppdrag av utredningen har FOI analyserat vilka ekonomiska konsekvenser detta har för en värnpliktigs förväntade livsinkomst.[58]

FOI:s beräkningar utgår från ett scenario där grundutbildningen med värnplikt har som konsekvens att etableringen på arbetsmarknaden skjuts upp med ett år och utgår från ett datamaterial som har inhämtats från SCB. Det är dock viktigt att notera att FOI:s analys i detta fall är att betrakta som mycket grova uppskattningar som bygger på följande antaganden:

- Grundutbildningen gör att en person etablerar sig på arbetsmarknaden vid 21 års ålder, i stället för 20 års ålder.
- En persons förväntade löneinkomster motsvarar den svenska medellönen för män och kvinnor över ett arbetsliv.
- Löneutvecklingen beror endast på antal arbetade år. Grundutbildningen påverkar inte en persons förväntade löneutveckling över arbetslivet, när han eller hon väl börjar arbeta.
- Grundutbildningen påverkar inte valet av pensionstidpunkt. Alla personer går i pension det år han eller hon fyller 67 år.
- Grundutbildningen har inga andra effekter vid sidan av en uppskjuten etablering på arbetsmarknaden.

FOI:s beräkning visar att den förväntade bruttolöneinkomsten för en värnpliktig som gör grundutbildning under ett år, i stället för att arbeta, minskar med omkring 516 000 kr (i dagens penningvärde) över ett helt arbetsliv. Denna summa motsvarar de ackumulerade skillnaderna i förväntad bruttolön, fram till och med 66 års ålder, mellan en person som etablerar sig på arbetsmarknaden vid 20 års ålder, och en person som etablerar sig på arbetsmarknaden vid 21 års ålder.

En senarelagd etablering på arbetsmarknaden påverkar även den värnpliktiges framtida pension. FOI:s beräkning visar att den för-

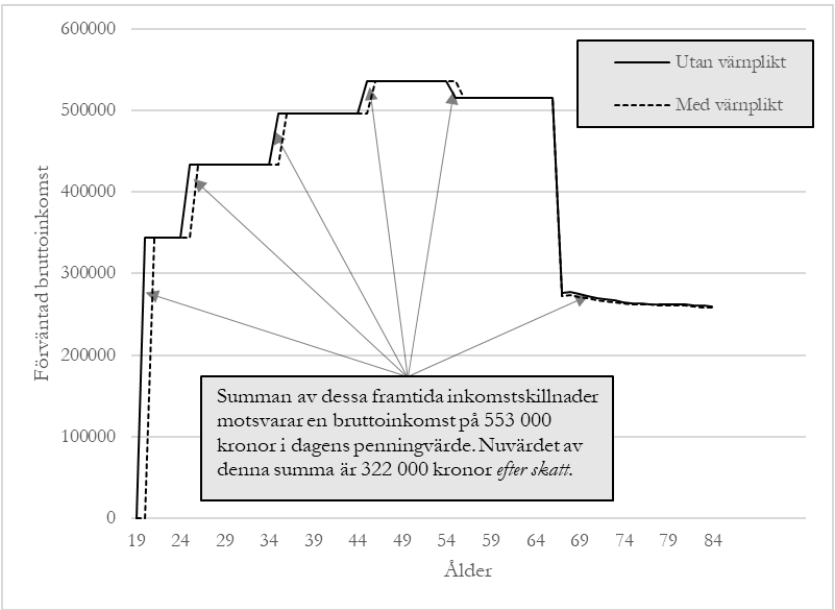
[58] Analys av villkor och förmåner för totalförsvarspliktiga, Peter Bäckström, FOI-2025-666, 2025-05-05.

väntade pensionen för en värnpliktig som gör grundutbildning under ett år, i stället för att arbeta, minskar med omkring 200 kr i månaden före skatt, i dagens penningvärde. Beräkningen utgår från en pensionsålder på 67 år och tar hänsyn till att värnpliktiga tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp som kompensation för de inkomster de kan antas ha gått miste om under tjänstgöringen.

Sammantaget gör detta att en individs förväntade bruttolivsinkomst minskar med omkring 553 000 kr om han eller hon gör grundutbildning med värnplikt, i stället för att arbeta. Figur 11.1 nedan sammanfattar de ekonomiska konsekvenserna av den senarelagda etableringen i arbetslivet, som antas följa av grundutbildningen med värnplikt.

FOI har analyserat hur stor den ekonomiska ersättningen till de värnpliktiga skulle behöva vara för att fullt ut kompensera för de ekonomiska konsekvenser som nu beskrivits. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 11.8.

Figur 11.1



Förväntad bruttoinkomst över arbetslivet. Den heldragna linjen visar förväntad bruttoinkomst för en person som börjar arbeta vid 20 års ålder. Den streckade linjen visar förväntad bruttoinkomst för en person som, på grund av värnpliktstjänstgöring, börjar arbeta först vid 21 års ålder.
Källa: SCB, Pensionsmyndigheten, FOI:s beräkningar.

11.7.2 Totalförsvarspliktiga som tjänstgör i övrigt

De totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning som är kortare än 60 dagar, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring har under tjänstgöringen bland annat rätt till: fri utrustning, fria resor, fri förplägnad, fri hälso- och sjukvård, fri tandvård, fri grupplivförsäkring, begravningshjälp, försäkring för statligt personskadeskydd och rätt till ersättning för viss ideell skada. Vid beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring har den totalförsvarspliktige även rätt till fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning.

Grundersättningen i förmånssystemet för denna grupp totalförsvarspliktiga är dagpenningen och möjlighet att ansöka om näringsbidrag. Vid införandet av dagpenningssystemet angavs att syftet med att införa en förmån baserad på sjukförsäkringssystemet för dem som tjänstgör under kort tid, var att förmånen i stort skulle motsvara den totalförsvarspliktiges civila inkomster. Vid införandet angav regeringen att de som genomförde repetitionsutbildning därmed skulle erhålla 90 procent av sin civila lön.[59]

Utbetald dagpenning och ekonomiskt stöd

Det saknas underlag som särskilt beskriver hur totalförsvarspliktiga som erhåller dagpenning uppfattar sin ekonomiska och sociala situation. För det militära försvarets del rör det sig främst om de värnpliktiga som genomgår repetitionsutbildning. I denna del kan konstateras att dagpenningen räknas enligt samma grunder oavsett om den värnpliktige tjänstgör en kortare eller längre period.

Av Försäkringskassans underlag framgår att de värnpliktiga som har erhållit dagpenning under 2024 har tjänstgjort i genomsnitt 12,6 dagar.

En stor del av gruppen repetitionsutbildade år 2024 (27 %) har erhållit det lägsta beloppet, 130 kr per dag, i dagpenning.[60] Enligt Försäkringskassan utgörs denna grupp med största sannolikhet av värnpliktiga som nyligen har skrivits ut från grundutbildning och som därmed inte har någon fastställd SGI.

[59] Prop. 1975:37 s. 67.
[60] E-post, Försäkringskassan, 2025-02-21.

Var tionde värnpliktig som genomförde repetitionsutbildning under år 2024 (11 %), hade en SGI som översteg 588 000 kr och erhöll därför maxbeloppet för dagpenning. Denna grupp fick därmed en dagpenning som var lägre än 90 procent av den civila inkomsten. Under år 2022 kan noteras att andelen totalförsvarspliktiga som erhöll maxbeloppet för dagpenning i stället var tre gånger så stor (36 %). Under detta år tjänstgjorde också många fler totalförsvarspliktiga.

Den största andelen värnpliktiga som genomgick repetitionsutbildning 2022–2024 hade dock en inkomst inom SGI-spannet. De erhöll därför en dagpenning som motsvarade 90 procent av deras civila inkomst.

Försäkringskassan har även framfört att det blivit allt vanligare att den som är berättigad till dagpenning inte önskar få dagpenningen utbetald, eftersom han eller hon inte har haft något inkomstbortfall under tjänstgöringen.

Endast en mycket liten andel värnpliktiga har ansökt om näringsbidrag. Försäkringskassan har angett att detta troligen beror på att repetitionsutbildningen sällan är så lång att behov av näringsbidrag uppstår. Utredningen kan även konstatera att den som ansöker om näringsbidrag ska inkomma med fler underlag för styrkande av uppgifter än vad som gäller familjebidragen i övrigt.

En totalförsvarspliktig har även rätt till ekonomiskt stöd i form av bidrag, om den totalförsvarspliktige genom tjänstgöringen får den ekonomiska standarden så försämrad att han eller hon inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig och familjen. Sedan år 2017 har 58 totalförsvarspliktiga ansökt om ett sådant bidrag. Två av dessa ansökningar har bifallits med 659 kr respektive 2 560 kr med avdrag för skatt.

Ersättningsnivåer och hushållens ekonomi

Det är en förhållandevis stor andel värnpliktiga som har erhållit dagpenning under år 2024 som inte har haft någon fastställd SGI. Dessa har därmed erhållit lägstanivån av dagpenningen, 130 kr per dag. En förlorad SGI kan exempelvis bero på att individen har haft ett glapp mellan studier och arbete.[61] För denna grupp värnpliktiga

[61] För utförlig redogörelse av hur försäkrade kan förlora SGI, se SOU 2023:30 s. 87–111.

kan konstateras att de vid tjänstgöring erhållit en lägre ersättning jämfört med de som tjänstgör under lång grundutbildning.

Den lägsta nivån för dagpenning har varit densamma sedan år 2005. En månads tjänstgöring med lägstanivån för dagpenning resulterar i en ersättning om 3 900 kr. Denna ersättning kan jämföras med riksnormen för försörjningsstöd för ensamstående hushåll år 2025, 5 180 kr, vilken inte avser att täcka skäliga kostnader för boende.[62] Ytterligare jämförelse kan göras med förbehållsbeloppet vid löneutmätning som år 2025 uppgår till 6 186 kr per månad för ensamstående med tillägg för bostadskostnader.[63] Vid en utvärdering av denna grupp totalförsvarspliktigas ekonomiska situation vid tjänstgöring bör även beaktas att dagpenningen är skattepliktig.

Enligt Försäkringskassans underlag innebär tjänstgöringen för den största andelen värnpliktiga under repetitionsutbildning att de erhåller en dagpenning som uppgår till 90 procent av deras civila inkomst. Möjligheten för totalförsvarspliktiga att avstå en tiondel av sin månadsinkomst är troligtvis varierande och skiljer sig åt mellan män och kvinnor.

Äldre studier visar att 20–30 procent av svenskar i åldern 16–64 år inte kan betala en oförutsedd utgift på 12 000 kr inom en månad. Enligt Finansinspektionens analys är denna uppgift troligtvis fortfarande aktuell.[64] Av Finansinspektionens undersökning år 2023 om de svenska hushållens ekonomi framgår att 37 procent av hushållen har angett att det har hänt att ekonomin inte gått ihop under det senaste året. Sex av tio av denna grupp var kvinnor. Vidare angav tre av tio att de inte skulle klara att täcka sina levnadskostnader mer än månad utan att låna pengar om de förlorade sin huvudsakliga inkomstkälla. Även i denna grupp var kvinnor överrepresenterade (60 %). En tredjedel, övervägande kvinnor, oroar sig för sin ekonomiska situation och pension. Svaren i undersökningen indikerade en ökad ekonomisk osäkerhet bland hushållen jämfört med en liknande undersökning år 2020.[65]

Effekterna för en totalförsvarspliktig kan se ut på följande sätt. Medianlönen i Sverige uppgick år 2023 till 35 600 kr.[66] Vid ett av-

[62] 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).
[63] 2 § Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under 2025, KFMFS 2024:1.
[64] Svenska hushålls likvida tillgångar, FI-analys nr 28, Michael K. Andersson och Roine Vestman, Finansinspektionen, 21 januari 2021.
[65] Finansinspektionen – Hushållens ekonomi, Origo Group, 2023.
[66] Lönestrukturstatistik 2023, Medlingsinstitutet.

drag för den genomsnittliga kommunalskatten (32,41 %[67]) har den pliktige kvar 24 062 kr efter skatt. Om den totalförsvarspliktige i stället tjänstgör under denna månad och inte får ersättning från sin arbetsgivare erhåller den värnpliktige 32 040 kr i skattepliktig ersättning. Detta innebär en nettoersättning om 21 656 kr, vilket innebär att han eller hon förlorar 2 406 kr med anledning av tjänstgöringen.

En närmare bedömning av de värnpliktigas ekonomiska situation under tjänstgöringen försvåras av att det saknas en kartläggning av i vilken utsträckning de värnpliktiga får ersättning från sina arbetsgivare under tjänstgöringen. Försäkringskassan har framfört att det blivit vanligare att den som är berättigad till dagpenning inte önskar få dagpenningen utbetald, eftersom han eller hon inte har haft något inkomstbortfall. Den totalförsvarspliktige har dock rätt till ersättningen oavsett om han eller hon har erhållit lön under tjänstgöringen.

Sammanfattning

Det framstår för utredningen som att den ekonomiska påverkan kan skilja stort mellan olika värnpliktiga som tjänstgör under repetitionsutbildning. Vissa får en mycket låg ersättning medan andra erhåller såväl dagpenning som arbetsinkomster för samma tjänstgöringsperiod. I den mån den totalförsvarspliktige upplever en ekonomisk förlust slår detta troligtvis olika hårt beroende på om tjänstgöringen skett under en lång eller kort period. Det är troligt att en andel av de totalförsvarspliktiga har svårt att avstå en del av sin inkomst under tjänstgöringen. Med hänsyn till de generella skillnaderna i mäns och kvinnors ekonomiska förutsättningar i samhället är det även troligt att en ekonomisk förlust på grund av tjänstgöringen generellt får större konsekvenser för kvinnor än män.

[67] Statistiska centralbyrån, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/kommunalskatterna-2025/, senast besökt 2025-05-07.

11.8 FOI:s analys av dagersättningens storlek[68]

FOI har på uppdrag av utredningen undersökt och beräknat hur stor den ekonomiska ersättningen, däribland dagersättningen, skulle behöva vara för att fullt ut kompensera en värnpliktig för det inkomstbortfall som en grundutbildning ger upphov till.

Som utredningen har redovisat under avsnitt 11.7.1 visar FOI:s beräkningar att en persons förväntade bruttolivsinkomst minskar med omkring 553 000 kr om han eller hon genomför grundutbildning med värnplikt under ett år, i stället för att arbeta. Nuvärdet av denna summa är 322 000 kr efter skatt. För att fullt ut kompensera en värnpliktig för dessa förväntade framtida negativa effekter på livslöneinkomst och pension har FOI bedömt att staten skulle behöva ersätta varje värnpliktig med motsvarande belopp. Denna summa motsvarar nuvärdet av förväntade framtida skillnaderna i livslöneinkomst och pension efter skatt, mellan en person som börjar arbeta eller studera vid 20 års ålder, och en person som börjar arbeta eller studera vid 21 års ålder.

Storleken på denna kompensation ska ställas i relation till den skattefria dagersättning och utbildningspremie som de värnpliktiga redan i dag erhåller under och efter sin grundutbildning, men även till det monetära värdet av de naturaförmåner som de får under tjänstgöring. FOI har gjort bedömningen att en värnpliktig som i dagsläget genomför grundutbildning under ett år erhåller ekonomiska ersättningar och förmåner som motsvarar ett skattefritt belopp om 217 000 kr, varav 107 000 kr utgörs av dagersättning och utbildningspremie. Resterande del utgörs av det uppskattade monetära värdet på de förmåner som en värnpliktig har.

Sammantaget visar FOI:s analys att dagens värnpliktiga endast till viss del kan antas vara kompenserade för de långsiktiga ekonomiska konsekvenser som deras grundutbildning för med sig. För att fullt ut kompensera en värnpliktig för det inkomstbortfall som en ett år lång grundutbildning ger upphov till skulle staten behöva höja den totala ersättningen till den enskilde (dagersättning och utbildningspremie) med omkring 105 000 kr.

Med bibehållet system för beräkning av utbildningspremie betyder det att dagersättningen till de värnpliktiga skulle behöva höjas

[68] Analys av villkor och förmåner för totalförsvarspliktiga, Peter Bäckström, FOI-2025-666, 2025-05-05.

till omkring 290 kr per tjänstgöringsdag. Det motsvarar en höjning med 144 kr från den nu gällande nivån på dagersättningen.

FOI har understrukit att dess analys är att betrakta som mycket grova uppskattningar som bygger på en rad antaganden. Dagens värnpliktiga är en starkt selekterad grupp, vars löneinkomster över ett arbetsliv antagligen är relativt höga. Av den anledningen underskattar beräkningen förmodligen de ekonomiska konsekvenserna av en grundutbildning; ju högre inkomster en värnpliktig kan förväntas ha i sin framtida karriär, desto större blir de ekonomiska konsekvenserna av att få denna karriär uppskjuten.

Samtidigt kan det mycket väl tänkas att värnpliktiga anpassar sitt arbetskraftsutbud (exempelvis genom ett längre arbetsliv) för att motverka de negativa effekterna från ett försenat inträde på arbetsmarknaden. Dessutom utgår FOI:s beräkning från att en grundutbildning inte påverkar en individs humankapital, alltså de kunskaper och färdigheter som han eller hon tar med sig till ett civilt arbete. Om det skulle visa sig att arbetsmarknaden sätter ett högt värde på de kunskaper och färdigheter som en värnpliktig lär sig under grundutbildningen, betyder det att beräkningen överskattar grundutbildningens negativa effekter på framtida inkomster.

11.9 Överväganden och förslag

11.9.1 Förmånssystemets uppbyggnad

Bedömning: Det saknas skäl att med anledning av värnpliktigas inställning till tjänstgöring med värnplikt ändra förmånssystemets uppbyggnad.

De förmåner som totalförsvarspliktiga har rätt till regleras i ett flertal olika lagar och förordningar. Förmånssystemet har växt fram under en lång tid och vissa förmåner har funnits sedan 1940-talet. Utredningen konstaterar att förmånerna till totalförsvarspliktiga ska följa de totalförsvarspliktiga under en lång period av deras liv och trygga deras ekonomiska situation under olika livsförhållanden. Förmånssystemet är därför av naturliga skäl omfattande och komplext.

Utredningen bedömer att förmånssystemets sammansättning är välavvägt och att de olika specifika förmånerna täcker samtliga relevanta ekonomiska aspekter under en värnpliktigs tjänstgöring.

Det har under utredningens undersökning inte heller framkommit uppgifter som talar för att värnpliktiga önskar en annan utformning av förmånssystemets struktur. Utredningen bedömer att det därmed saknas skäl att utifrån värnpliktigas perspektiv föreslå förändringar av förmånssystemets uppbyggnad.

Försäkringskassan har dock lyft att systemet i flera avseenden är svåröverskådligt när det kommer till andra förmånsgrupper än värnpliktiga och att regleringen behöver förenklas inför eventuella beredskapshöjningar. Detta talar för att det kan finnas behov av en allmän översyn av systemet utifrån andra aspekter än de utredningen har haft att analysera.

11.9.2 Ersättningen under värnpliktigas tjänstgöring bör höjas

Bedömning: Det finns behov av att höja den generella ersättningen som utgår till värnpliktiga under tjänstgöring. Dagersättning och dagpenning som utgår enligt 2 kap. 1–2 §§ förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga bör därför höjas.

Utredningen ser ett behov av att höja de värnpliktigas ersättning under deras tjänstgöring. I det närmaste kommer utredningen att redogöra för skälen för detta.

Folkförankring av det militära försvaret

Som utredningen redan har behandlat har folkförankringen en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Folkförankringen ökar ju större del av befolkningen som, med plikt eller genom frivilligt åtagande, engagerar sig i det militära försvaret på olika sätt. Vid en god folkförankring ökar möjligheten till en effektiv personalförsörjning och tvärtom. Det är därför viktigt att i ett ansträngt personalläge förstärka de faktorer som kan inverka positivt på motivationen till att delta i det militära försvaret.

Att de värnpliktiga uppfattar tjänstgöringen som högkvalitativ, meningsfull och att Försvarsmakten i stort bedriver en god verksamhet, är givetvis viktigt och påverkar de värnpliktigas inställning till tjänstgöringen. Ute i samhället är de värnpliktiga dessutom ambassadörer för det militära försvaret. Deras syn på värnplikten påverkar hur människor i deras omgivning ser på det militära försvaret.

Undersökningar visar även att de värnpliktigas inställning till tjänstgöringen påverkar deras upplevelse av tjänstgöringen och intresse av fortsatt engagemang i det militära försvaret. Hur tjänstgöringen påverkar privatekonomin är givetvis en aktuell fråga för de flesta värnpliktiga. En god verksamhet kan inte ensamt utgöra motivation för deltagande om den som tjänstgör sätts i en ogynnsam ekonomisk situation i jämförelse med andra som inte tjänstgör med plikt. Uppväger förmånerna i stället ingreppen i den värnpliktiges ekonomi kan detta leda till ett högre engagemang från befolkningens sida. Vikten av en bred folkförankring av det militära försvaret och behovet av en effektiv personalförsörjning talar för att värnpliktigas villkor under tjänstgöringen bör vara tillräckligt goda för att åtminstone inte påverka motivationen negativt.

Utredningen bedömer att det inte är tillräckligt att som vid förmånssystemets införande utgå från att förmånssystemet endast ska trygga den värnpliktiges ekonomiska och sociala situation. De nya förutsättningarna för det militära försvaret innebär enligt utredningen att ingreppen i de värnpliktigas ekonomiska förhållanden bör kompenseras. Villkoren för totalförsvarspliktiga ska enligt utredningen kompensera ingreppet tjänstgöringen innebär i den totalförsvarspliktiges ekonomiska förhållanden.

Rättvisa

En annan aspekt som det finns anledning att belysa är rättviseaspekten av att endast en mycket liten andel av Sveriges befolkning ianspråktas för värnplikt. De som tjänstgör utstår ett synnerligen allvarligt ingrepp i sin frihet och sina personliga förhållanden för att bidra till Sveriges försvar. Att den absoluta majoriteten av Sveriges befolkning inte tjänstgör med plikt borde enligt utredningen avspegla sig i de värnpliktigas förmåner.

Hur många totalförsvarspliktiga som skrivs in för grundutbildning med värnplikt och tjänstgör i övrigt styrs helt och hållet av det militära försvarets behov. Ett ianspråktagande av endast en mycket liten del av befolkningen med värnplikt kan dock utgöra skäl för att systemet upplevs som orättvist. Om förmånerna för de få som tjänstgör är relevanta kompenseras i viss mån ett sådant missförhållande. Om förmånerna tvärtom inte uppfattas som relevanta kan detta i stället minska motivationen bland de värnpliktiga och förstärka en känsla av orättvisa. Eftersom staten förfogar över förmånerna bär staten ett ansvar för sådana aspekter.

Värnpliktiga som genomför repetitionsutbildning får i normalfallet en ersättning som är lägre än deras civila inkomst. Utöver ingreppet i deras frihet och personliga förhållanden som tjänstgöringen innebär hamnar de därmed i en sämre ekonomisk situation jämfört med majoriteten av Sveriges befolkning som inte ianspråktas med plikt.

Även de värnpliktiga som skrivs in för lång grundutbildning hamnar i ett sämre ekonomiskt läge än jämnåriga då grundutbildningen gör att de fördröjer sitt inträde på arbetsmarknaden. I Plikt- och prövningsverkets så kallade nollmätning lyfte flera av respondenterna fram uppskjutandet av egna livsplaner som en negativ aspekt av att bli inskriven för värnplikt. Samtidigt vill utredningen understryka att det för en del kan vara positivt att genomgå grundutbildning med värnplikt och samtidigt få tid att fundera på till exempel framtida studie- eller yrkesval. Även för den som inte lyckas få ett arbete eller bli antagen till en utbildning kan det vara positivt att direkt efter gymnasiet genomgå en utbildning som dessutom innefattar flera förmåner som kan minska praktiska bekymmer som rör boende och andra levnadskostnader.

Utredningen anser att rättviseskäl talar för att de tidigare ersättningsnivåerna, som gällde en större grupp människor, nu bör höjas för att, utöver att trygga den totalförsvarspliktiges ekonomiska situation, även kompensera för ingreppet som tjänstgöringen innebär.

Värnpliktigas ekonomiska situation

Dagersättningen för totalförsvarspliktiga under grundutbildning har varit oförändrad sedan skyldigheten att fullgöra grundutbildning med värnplikt återaktiverades år 2017. Dagpenningens lägstanivå,

för de som tjänstgör i övrigt, har varit oförändrad sedan år 2005. Sedan dess har inflationen i landet ökat och svenskarnas köpkraft minskat. De nuvarande ersättningarna har därför inte samma värde som när de infördes, vilket i sig motiverar en höjning av beloppen. Utredningen bedömer att dagpenningens lägstanivå är lägre än vad som kan anses utgöra rimliga levnads- och boendekostnader.

De flesta som erhåller dagpenning får ett ekonomiskt avbräck om minst tio procent av sin civila inkomst. Dagpenningen räknas enligt samma grunder oavsett om den värnpliktige tjänstgör en kortare eller längre period. Utredningen anser att det är troligt att en beaktansvärd andel av de värnpliktiga skulle ha svårt att avstå en sådan andel av månadsinkomsten. Ingreppet i den värnpliktiges ekonomiska förhållanden kommer dessutom med största sannolikhet att slå olika för män och kvinnor vilket skulle få negativa konsekvenser för värnplikten och personalförsörjningen av det militära försvaret i stort.

Utredningen bedömer att ersättningen inte är tillräcklig för att trygga den totalförsvarspliktiges ekonomiska och sociala situation. Förmånerna är inte heller tillräckliga för att kompensera ingreppet i den värnpliktiges ekonomiska förhållanden som tjänstgöringen innebär.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det som nu har redogjorts för gör utredningen bedömningen att det finns flera starka skäl för att höja den generella ersättningen som utgår vid tjänstgöring, dvs. både dagersättningen och dagpenningen. Att låta dagersättningen och dagpenningens lägstanivå ligga kvar på nuvarande nivå framstår för utredningen som orimligt med beaktande av det minskade penningvärdet. Detta särskilt med beaktande av att det endast är en liten andel totalförsvarspliktiga som skrivs in för grundutbildning med värnplikt eller fullgör repetitionsutbildning. Denna orättvisa menar utredningen behöver lindras i den mån det går. Att höja förmånerna vid tjänstgöring generellt är därför en ändamålsenlig åtgärd. Att låta dessa förmåner kvarstå oförändrade skulle enligt utredningen kunna inverka negativt på värnpliktigas inställning till tjänstgöringen vilket på längre sikt kan inverka negativt på personalförsörjningen.

11.9.3 Dagersättningen bör höjas till 288 kr

Förslag: Dagersättningen enligt 2 kap. 1 § förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga, som utgår till en totalförsvarspliktig under grundutbildning som är längre än 60 dagar, bör höjas till 288 kr per tjänstgöringsdag.

Då utredningen kommit fram till att dagersättningen till värnpliktiga under grundutbildningen bör höjas blir nästa fråga hur stor höjning som bör komma i fråga. Storleken på höjningen beror på vilka utgångspunkter som ska ligga till grund för bedömningen och vad syftet med dagersättningen ska vara. Som framgår av avsnitt 11.2 har utgångspunkten tidigare varit att garantera ekonomisk och social trygghet för de värnpliktiga och de som är beroende av dem för försörjning. Som framgår av 11.9.2 har utredningen bedömt att de värnpliktiga i stället, av rättviseskäl, ska kompenseras för det ekonomiska ingreppet som ianspråktagande med värnplikt innebär.

Dagersättningen uppgår i dag till 146 kr per tjänstgöringsdag. Baserat på SCB:s konsumentprisindex (KPI) motsvarar det 188 kr i dagens penningvärde.

En möjlig utgångspunkt vid beräkning av kompensation för värnpliktiga är att jämföra deras ekonomiska situation med andra jämförbara grupper. Historiskt har den ekonomiska situationen för värnpliktiga under grundutbildning ofta jämförts med studerande som är berättigade till studiemedel enligt studiemedelslagen.

Utredningen har i avsnitt 11.7.1 jämfört totalförsvarspliktigas förmåner med studenters ekonomiska förhållanden. Utredningen anser dock att det finns risker med att jämföra värnpliktiga under grundutbildning med andra grupper i samhället som erbjuds förmåner under frivillig verksamhet. Att paralleller i vart fall tidigare har gjorts med studerande vid högskola eller universitet som får studiemedel har givetvis att göra med att det i båda fallen är fråga om unga människor som efter avslutade gymnasiestudier genomgår en utbildning Där menar dock utredningen att de gemensamma nämnarna slutar.

Att studera på till exempel högskola eller universitet är alltid individens fria val. Det står den studerande fritt att närsomhelst avsluta studierna om denne vill. Dessutom leder en civil utbildning ofta till ökade möjligheter att komma i fråga för olika arbeten som individen har intresse för. När det gäller grundutbildning med värnplikt är situ-

ationen för den enskilde en helt annan. Först och främst är det inte fråga om ett frivilligt åtagande. I stället är skyldigheten att genomgå grundutbildning med värnplikt ytterst förenad med straffansvar enligt 10 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Under grundutbildningen är den värnpliktige dessutom skyldig att tåla vissa inskränkningar, bland annat i sin rörelsefrihet och den personliga friheten i övrigt (5 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Därtill följer med värnplikten en lydnadsskyldighet (5 kap. 2 §). Situationen för värnpliktiga under grundutbildningen är därmed en helt annan jämfört med de som studerar vid högskola eller universitet. Av den anledningen menar utredningen att det inte är ändamålsenligt att jämföra dessa gruppers villkor.

FOI:s analys, som utredningen redovisat i avsnitt 11.7.1 visar att dagens värnpliktiga endast till viss del kan antas vara kompenserade för de långsiktiga ekonomiska konsekvenser som deras grundutbildning för med sig. Med beaktande av de aspekter som utredningen har redogjort för i föregående stycke bedömer utredningen att utgångspunkten bör vara att fullt ut kompensera en värnpliktig för det inkomstbortfall som grundutbildningen med värnplikt ger upphov till. Med bibehållet system har FOI beräknat att dagersättningen skulle behöva höjas till omkring 290 kr (se avsnitt 11.8). Utredningen anser att det är rimligt att dagersättningen justeras i enlighet med FOI:s beräkningar.

Mot bakgrund av den indexreglering som utredningen lämnar förslag om i nästkommande avsnitt 11.9.4 föreslår utredningen att dagersättningen höjs till 288 kr. Utredningens förslag skulle därmed innebära att dagersättningen per månad skulle uppgå till omkring 8 640 kr. Utredningen menar att en sådan justering medför att värnpliktiga kompenseras för den ekonomiska påverkan som tjänstgöringen innebär.

Utredningens förslag innebär en höjning visavi dagens system vilken kan införas stegvis i den takt som finansieringen medger.

11.9.4 En automatisk indexreglering av dagersättningen bör införas

Förslag: En automatisk indexreglering av dagersättning bör införas. Dagersättningen bör knytas till prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6–7 §§ socialförsäkringsbalken för att garantera dess värdebeständighet.

Dagersättningen bör uppgå till 0,49 procent av prisbasbeloppet per tjänstgöringsdag. 2 kap. 1 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga bör ändras i enlighet med detta.

Senast dagersättningen justerades var år 2017 (146 kr). Justeringarna närmast innan dess gjordes år 2006 (72 kr), år 2002 (66 kr) och år 2000 (50 kr). Dagersättningen har varit oförändrad sedan 2017 trots att inflationen sedan dess har ökat med 29 procent (juni 2024).

Frågan om en automatisk indexreglering av dagersättningen har tagits upp inom ramen för flera olika utredningar under årens lopp. Även om frågan har behandlats tidigare har det hittills inte resulterat i några författningsändringar i detta avseende.[69]

En indexreglering säkrar förmånens värdebeständighet

Utredningen anser att en indexreglerad dagersättning garanterar förmånens värdebeständighet och ser skäl för att införa en sådan reglering. Ett alternativ till denna lösning är att regeringen fortlöpande ser över dagersättningen, förslagsvis en gång om året, för att undvika eftersläpningar i förhållande till den allmänna prisutvecklingen och andra faktorer som är relevanta för ersättningens storlek.

De senaste 25 åren har dagersättningen justerats vid endast fyra tillfällen. Utredningens uppfattning är att dagersättningen inte har justerats tillräckligt ofta. Denna eftersläpning har inneburit att värdet av dagersättningen har urholkats.

Villkoren för totalförsvarspliktiga ska enligt utredningen kompensera ingreppet som tjänstgöringen innebär i den totalförsvarspliktiges ekonomiska förhållanden. Om ersättningen inte är anpassad efter den allmänna prisutvecklingen riskerar förmånssystemet, och i förlängningen även pliktsystemet, att uppfattas som orättvist. Detta

[69] Se SOU 1972:68 s. 117 och 127, prop. 1975:37 och SOU 1990:26 s. 166 f.

kan ha en negativ inverkan på totalförsvarspliktigas personliga försvarsvilja.

Utredningen bedömer att en indexreglering av effektivitetsskäl är att föredra framför en årsvis översyn av dagersättningen. På detta sätt kan regeringens framtida arbete inom totalförsvaret inriktas till andra viktiga frågor som kan komma att uppstå. Sammantaget gör utredningen därmed bedömningen att en automatisk indexreglering av dagersättningens förmånsbelopp bör införas.

Jämförbara indexregleringar av ersättningar

En rad förmåner inom socialförsäkringsområdet beräknas med stöd av det prisbasbelopp som fastställs av regeringen varje år enligt 2 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. Regleringen av förmåner med stöd av prisbasbeloppet syftar till att värdesäkra förmånerna i förhållande till den allmänna prisutvecklingen. Anknytning till prisbasbeloppet har vidsträckt tillämpning även på andra författningsområden samt på civilrättsliga områden, till exempel vid slutande av försäkringsavtal, löneavtal eller hyresavtal.[70]

Vissa av totalförsvarspliktigas förmåner regleras med stöd av prisbasbeloppet, exempelvis ersättning enligt statlig riskgaranti, begravningshjälp och uträkning av SGI vid dagpenning.

Studiemedlet är också ett exempel på en sådan ersättning som är knuten till prisbasbeloppet. För en heltidsstuderande får studiemedel lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör 5,74 procent av prisbasbeloppet (3 kap. 11 § studiestödslagen). Om omfattningen av studierna är en annan gäller andra procentsatser som framgår av 3 kap. 11 §. Hur stor andel av studiemedlet som utgör studiebidrag varierar beroende på studiernas omfattning men även vad för slags utbildning den studiemedelsberättigade studerar. Hur stor andel av studiemedlet som utgör studiebidrag anges också som viss procentdel av prisbasbeloppet (3 kap. 12–13 §§).

Ett annat exempel på ersättning som indirekt knutits till index är sådan utvecklingsersättning som den som deltar i Arbetsförmedlingens program under vissa förutsättningar har rätt till. Utvecklingsersättning, motsvarande en femtedel av studiebidraget inom det

[70] Se Jansson, Socialförsäkringsbalk (2010:110) 2 kap. 8 §, Karnov 2025-05-13 (JUNO).

studiemedel som lämnas enligt 3 kap. 12 § punkt 1 studiestödslagen, betalas till den som uppfyller vissa krav (11 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Dagersättningen bör knytas till prisbasbeloppet

Utredningen anser att dagersättningen, i likhet med studiemedlet, bör knytas direkt till en procentsats av prisbasbeloppet. Dagersättningen skulle därmed komma att följa förändringar av konsumentprisindex, vilket innebär att förmånsbeloppet kan komma att såväl höjas som sänkas över tid.

I avsnitt 11.9.3 har utredningen bedömt att dagersättningen bör höjas till omkring 290 kr. Omräknat till en sådan automatisk indexreglering som utredningen nu beskrivit anser utredningen att dagersättningen bör uppgå till 0,49 procent av prisbasbeloppet per tjänstgöringsdag, vilket år 2025 motsvarar 288 kr avrundat i hela krontal.

11.9.5 Dagpenningen bör höjas

Förslag: Totalförsvarspliktiga ska ha rätt till dagpenning med ett belopp per dag som motsvarar hela den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken, delad med 365. Dagpenningen ska dock alltid som lägst bestämmas till dubbla det belopp som dagersättningen uppgår till enligt den nya föreslagna 2 kap. 1 § förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga.

Som tidigare har redovisats infördes den SGI-beräknade dagpenningen i syfte att erbjuda totalförsvarspliktiga, som tjänstgör under andra former än under lång grundutbildning, en ersättning som i det närmaste motsvarade deras civila inkomster. Syftet med dagpenningen var att de som tjänstgör med plikt ska garanteras ekonomisk och social trygghet.

Utredningen anser att dagens förutsättningar för totalförsvaret, med en låg andel av befolkningen som tas i anspråk för tjänstgöring, medför att förmånssystemet även bör kompensera för ingreppet i den totalförsvarspliktiges ekonomi.

Dagpenningens lägsta nivå bör höjas

De totalförsvarspliktiga som inte har en SGI och som erhåller lägstanivån för dagpenning får vid en månads tjänstgöring en skattepliktig ersättning om 3 900 kr. Denna grupp totalförsvarspliktiga erhåller ett lägre belopp under tjänstgöringen än vad som enligt utredningen kan anses täcka rimliga levnads- och boendekostnader. Utredningen bedömer att dagpenningens lägstanivå inte kan anses garantera ekonomisk och social trygghet.

Utöver möjligheten att ansöka om ekonomiskt stöd för att nå upp till skälig levnadsnivå, saknas för denna grupp totalförsvarspliktiga möjlighet att enligt förmånssystemet få ytterligare stöd för levnadskostnader.

Att dagpenningens lägsta nivå uppgår till endast 130 kr per dag är enligt utredningen svårmotiverat med hänsyn till den viktiga och samhällsnyttiga tjänstgöring som den pliktige genomför. Tjänstgöring med totalförsvarsplikt innebär att bidra till Sveriges försvar. Tjänstgöring med värnplikt innebär dessutom ytterst en skyldighet att delta i krigstjänstgöring som kan innebära praktisk och taktisk strid samt dödligt våld. Totalförsvarsplikten utgör ett synnerligen allvarligt ingrepp i individens frihet vilket enligt utredningen bör återspeglas i den ersättning som den totalförsvarspliktige erhåller.

Utredningen ser positivt på att dagpenningssystemet möjliggör en ersättning som syftar till att motsvara den totalförsvarspliktiges civila inkomst. Principen om att grunda beräkningen av ersättningen på den totalförsvarspliktiges inkomster ska dock inte innebära att det vid avsaknad av inkomster eller SGI helt bortses från värdet av den totalförsvarspliktiges tjänstgöring.

För totalförsvarspliktiga som inte har inkomster, och som därmed inte får försämrade ekonomiska förhållanden av att tjänstgöra, behöver värdet av den totalförsvarspliktiges tjänstgöring beaktas. Det är nödvändigt att samhället visar uppskattning för den samhällsnyttiga insats som de totalförsvarspliktiga genomför. Utredningen anser att det bör utgå skäliga ersättningar för tjänstgöringen även för de totalförsvarspliktiga som inte har inkomster eller SGI.

För att förmånssystemet ska upplevas som enkelt och rättvist av den som fullgör tjänstgöringen anser utredningen att ersättningen bör ligga på en gemensam lägstanivå för all typ av tjänstgöring med totalförsvarsplikt. Det är enligt utredningen inte skäligt att vissa

totalförsvarspliktiga erhåller en lägre ersättning för sin tjänstgöring än den som utgår enligt dagersättningssystemet. Ersättningen bör i vart fall vara i samma nivå som den som totalförsvarspliktiga under lång grundutbildning erhåller för sin tjänstgöring.

Utredningen har i avsnitt 11.9.3 föreslagit att dagersättningen bör höjas till 288 kr för att kompensera för de ekonomiska konsekvenser som tjänstgöringen under lång grundutbildning för med sig. Denna bedömning grundar sig på en beräkning av FOI som finns återgiven i avsnitt 11.8. I FOI:s analys har utöver dagersättningen även beaktats att totalförsvarspliktiga som fullgör lång grundutbildning erhåller en utbildningspremie som minst motsvarar deras sammanlagda dagersättning.

Vid en sammanläggning av den föreslagna dagersättningen enligt utredningens förslag och utbildningspremien uppgår ersättningen till totalförsvarspliktiga under lång grundutbildning som lägst till 576 kr per dag. Om samma lägstanivå skulle tillämpas för totalförsvarspliktiga som erhåller dagpenning skulle ersättningen vid en månads tjänstgöring som lägst uppgå till 17 280 kr. Denna ersättning är dock skattepliktig till skillnad från dagersättningen och grundutbildningspremien. Utredningen anser att en dagpenning om 576 kr per tjänstgöringsdag är en godtagbar lägstanivå för de totalförsvarspliktiga som inte har en fastställd SGI.

Ett sätt att genomföra denna förändring är att höja dagpenningens lägsta nivå till ett nytt belopp om 576 kr. Det skulle dock riskera att få konsekvensen att ersättningens värde urholkas vid en eventuell eftersläpning av justeringen av beloppet. Utredningen anser att ett regelverk som ger den värnpliktige rätt till en indexreglerad lägstanivå för dagpenning bättre garanterar att totalförsvarspliktiga som saknar SGI erhåller en skälig ersättning under tjänstgöringen. Utredningen har i avsnitt 11.9.4 föreslagit en indexreglering för totalförsvarspliktigas dagersättning. Genom att knyta dagpenningens lägsta nivå till en indexreglerad dagersättning säkerställs att värdet följer den allmänna prisutvecklingen. På detta sätt garanteras de totalförsvarspliktiga som erhåller dagpenningens lägstanivå ekonomisk och social trygghet över tid.

Dagpenningen ska i övrigt motsvara den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst

En stor andel värnpliktiga som har genomfört repetitionsutbildning under 2022–2024 har erhållit maxbeloppet av dagpenningen. Den största andelen av de som har tjänstgjort under repetitionsutbildning har dock inkomster inom SGI-spannet vilket innebär att deras dagpenning motsvarar cirka 90 procent av deras civila inkomst.

Tjänstgöringen under repetitionsutbildningen är vanligtvis kort men har under år 2024 för vissa värnpliktiga uppgått till så mycket som 22 dagar. Rätten till dagpenning fungerar dock enligt samma grunder och ersättningsnivåer oavsett längden på den totalförsvarspliktiges tjänstgöring.

Utöver underlagen för SGI-beräkningar saknas det i övrigt underlag om totalförsvarspliktigas ekonomi. Vid ett antagande att deras inkomster och ekonomiska förhållanden i stort motsvarar fördelningen bland Sveriges befolkning finns det skäl att utgå från att en beaktansvärd andel av de totalförsvarspliktiga som kallas till tjänstgöring har svårt att avstå en tiondel av sin månadsinkomst. Som utredningen har visat skiljer sig män och kvinnors ekonomiska situation åt vilket kan leda till att kvinnor i större utsträckning får ekonomiska svårigheter av att fullgöra totalförsvarsplikten. Försvarsmakten strävar samtidigt efter att få fler kvinnor att fullgöra värnplikt. Ett förmånssystem som bidrar till att kvinnor i högre utsträckning önskar avstå från att tjänstgöra skulle innebära negativa konsekvenser för personalförsörjningen och därmed även folkförankringen av det militära försvaret.

Det finns även skäl att reflektera över att dagpenningen syftar till att kompensera ett inkomstbortfall som beror på att individen får utstå ett synnerligen allvarligt ingrepp i dess frihet. Utredningen anser att ersättningsnivåerna i förmånssystemet därför bör tar sikte på att säkerställa ekonomisk kompensation för samtliga av det fåtal som tas i anspråk. Staten har ett ansvar för att ingreppet som den totalförsvarspliktige får utstå genom inkallande till tjänstgöring inte blir oproportionerligt. Det finns därför ett värde av att förmånssystemet säkerställer att ingreppet för den totalförsvarspliktige under tjänstgöring ”endast” sträcker sig till dennes frihet och personliga förhållanden. Det innebär att den totalförsvarspliktige som princip

bör bli ekonomiskt kompenserad för hela det bortfall av inkomst som tjänstgöringen innebär.

Utredningen noterar att totalförsvarspliktiga utöver dagpenningen kan ha rätt till ekonomiskt stöd i form av bidrag, om tjänstgöringen medför att den totalförsvarspliktige inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig och sin familj. Stödet tillförsäkrar den totalförsvarspliktige en skälig levnadsnivå som beräknas enligt bestämmelserna om förbehållsbelopp i utsökningsbalken vilket i sammanhanget får anses innebära ett begränsat stöd.

Utredningen anser att det sänder fel signaler att hänvisa totalförsvarspliktiga till ett behovsprövat bidrag för att upprätthålla skälig levnadsnivå, i stället för att erbjuda totalförsvarspliktiga en grundersättning som täcker dennes inkomstbortfall. Ett sådant system uppfyller inte heller enligt utredningen målsättningen att förmånssystemet ska vara enkelt och praktiskt.

Utredningen anser därför att det är rimligt att dagpenningen motsvarar 100 procent av den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365. Detta innebär en generell höjning av dagpenningen som kommer den största gruppen totalförsvarspliktiga till gagn.

Det är även möjligt att beräkna dagpenningen utifrån den värnpliktiges civila inkomst oavsett hur stora inkomster den har. Detta skulle innebära att taket för intjänande av SGI, som år 2025 uppgår till 588 000 kr (tio prisbasbelopp), tas bort för just denna förmån eller att beräkningen av dagpenningen skulle ske enligt andra regler än de som gäller för sjukpenningen.

Utredningen anser dock att motiven för att höja dagpenningen generellt inte ger skäl för en sådan reglering. En obegränsad ersättning för inkomstbortfall skulle innebära en mycket kostsam förändring av förmånssystemet. Detta särskilt eftersom lönespridningen i Sverige är ojämn fördelad och det är vanligare med löner som är mycket högre än de mest typiska lönerna, än löner som är mycket lägre än de mest typiska lönerna.[71]

[71] Lönespridning 2023, Medlingsinstitutet, https://www.mi.se/lonestatistik/lonespridning/, senast hämtad 2025-05-22.

11.9.6 Reseförmånerna

Förslag: Resekostnadsersättningen i 3 kap. 10 § andra stycket förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga bör uppgå till 250 öre per kilometer och särskild ersättning med 8 öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa.

Fria resor

I avsnitt 11.3.1 redogör utredningen för de reseförmåner som totalförsvarspliktiga har rätt till. Reseförmånerna innebär att den totalförsvarspliktige har rätt till fria resor i samband med sin tjänstgöring. De fria resorna ska i första hand företas med särskilt transportmedel som ordnas för den totalförsvarspliktige eller i andra hand med allmänt kommunikationsmedel såsom tåg, fartyg, luftfartyg, buss eller spårvagn i reguljär trafik. Vid resa med allmänt kommunikationsmedel ska billigaste alternativet väljas om det inte finns särskilda skäl. Om så är fallet får ett annat allmänt kommunikationsmedel användas (3 kap. 5 § förmånsförordningen).

Pliktrådet har framfört att de totalförsvarspliktigas resor med allmänna kommunikationsmedel ofta tar lång tid, innefattar många byten och, i en del fall, orimliga ankomsttider. Pliktrådet har angett att detta har att göra med att Försvarsmakten, som bokar resorna, väljer det billigaste alternativet även när detta medför olägenheter för den totalförsvarspliktige som ska genomföra resan.

Inledningsvis noterar utredningen att Plikt- och prövningsverket inom ramen för urvalsprocessen, i den mån det är möjligt, beaktar den totalförsvarspliktiges hemort vid val av placeringsort. Detta är enligt utredningen viktigt för att de totalförsvarspliktiga ska ges möjlighet till vila och återhämtning under ledigheter.

Utredningen kan konstatera att det följer av förordningen att det billigaste alternativet ska väljas om det inte finns särskilda skäl. Ett alternativ skulle kunna vara att ändra bestämmelsen och till exempel ange en annan faktor än priset som ska vara avgörande för val av färdmedel, färdsätt och färdväg.

Utredningen bedömer dock att det framstår om en rimlig huvudregel att det billigaste alternativet ska väljas i första hand. Att det

billigaste alternativet i en del fall medför att resan för den totalförsvarspliktige blir orimligt lång, innefattar många byten eller innebär obekväma avgångs- eller ankomsttider är sådana faktorer som enligt utredningens bedömning kan medföra att det finns särskilda skäl för att välja ett annat alternativ är det som är billigast. Eftersom denna möjlighet finns enligt dagens bestämmelser menar utredning att de problem som Pliktrådet har lyft fram snarare handlar om tillämpningen av bestämmelsen.

Under till exempel grundutbildningen har den totalförsvarspliktige begränsad tjänstgöringsfri tid. Att den totalförsvarspliktige kan nyttja den tjänstgöringsfria tiden på ett effektivt sätt som medger tid för vila och återhämtning är viktigt för den totalförsvarspliktiges prestationsförmåga när denne är åter i tjänstgöring.

Utredningen ser i nuläget inget behov av några författningsändringar utan utgår i stället från att Försvarsmakten tar de synpunkter som Pliktrådet har framfört på allvar och ser över sin egen tillämpning av bestämmelserna för att säkerställa att de används på ändamålsenligt sätt. Liksom Försvarsberedningen har framfört[72] bedömer utredningen att det är centralt att Försvarsmakten tillser fungerande arrangemang för de värnpliktigas fria hemresor. Detta innefattar att möjligheten till andra färdmedel, färdsätt och färdvägar än det billigaste alternativet nyttjas i den mån det behövs för att kunna säkerställa att de totalförsvarspliktigas resor medger tillräcklig återhämtning och vila under ledighet.

Resekostnadsersättning

Om en totalförsvarspliktig får använda ett annat transportmedel än ett allmänt kommunikationsmedel vid en fri resa, har han eller hon rätt till resekostnadsersättning om resan är längre än tre kilometer. Ersättning lämnas för den billigaste färdvägen med 145 öre per kilometer och särskild ersättning med 6 öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning. (3 kap. 10 § förmånsförordningen).

[72] Ds 2024:6 s. 177.

Storleken på resekostnadsersättningen har varit oförändrad sedan år 2017. Innan dess uppgick den till 130 öre per kilometer och 5 öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig.[73]

Sådan författningsreglerad resekostnadsersättning som nu är aktuell förekommer även i andra sammanhang. Exempelvis får vittnen som har rätt till ersättning av allmänna medel för sin inställelse, reseersättning med 180 öre per kilometer för resa med egen bil.[74] En person som kör bil till och från arbetet kan få skatteavdrag med 25 kr per mil för resor med egen bil enligt Skatteverkets nuvarande rekommendationer.

Utredningen kan konstatera att nivån på den nuvarande resekostnadsersättning för totalförsvarspliktiga i dagsläget inte täcker kostnaden för vanliga drivmedel som till exempel bensin eller diesel.

Förmånssystemet för totalförsvarspliktiga är utformat på ett sådant sätt att de olika förmånerna tillsammans ska täcka de normala och löpande kostnader som uppstår för den totalförsvarspliktige i samband med tjänstgöring. Förmånerna tjänar alla olika syften. Utgångspunkten för reseförmånerna är att ge totalförsvarspliktiga fria resor i samband med tjänstgöring. Utredningen menar att denna utgångspunkt även måste gälla de totalförsvarspliktiga som av olika skäl inte kan använda ett särskilt transportmedel eller allmänt kommunikationsmedel. Utredningen anser även att storleken på dagersättningen, även med beaktande av den höjning av beloppet som utredningen föreslår, inte medger att den totalförsvarspliktige själv bär någon del av de resekostnader som uppstår vid resor i samband med tjänstgöringen. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att resekostnadsersättningen bör höjas. Beloppet bör höjas till 250 öre per kilometer så att det motsvarar det belopp Skatteverket medger i skatteavdrag för resor med egen bil till och från arbetet.

Den särskilda ersättning som utgår för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa bör, med hänsyn till inflationen, samtidigt justeras till 8 öre per kilometer.

[73] Förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga i sin lydelse före den 1 oktober 2017.
[74] 3 § första stycket punkt 3 förordningen om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

11.9.7 Fri förplägnad – särskilt om förplägnadsersättningen

Som behandlats i avsnitt 11.3.2 har en totalförsvarspliktig vid tjänstgöring rätt till fri inkvartering och fri förplägnad. En totalförsvarspliktig har rätt till förplägnadsersättning om 90 kr per dag när han eller hon har tillstånd att själv svara för sin förplägnad. Så är till exempel fallet när den totalförsvarspliktige reser hem under en tjänstgöringsfri helg. Finns det särskilda skäl, kan den totalförsvarspliktige utöver förplägnadsersättning få ett tillägg om 50 kr per dag. Förplägnadsersättningen och tillägget får dock tillsammans inte överstiga vad som motsvarar beloppet för måltidsersättning (4 kap. 3 § förmånsförordningen och 7 kap. 6 § TPPVFS 2024:1).

Som utredningen redovisat i avsnitt 11.5.1 har Pliktrådet angett att förplägnadsersättningen inte täcker totalförsvarspliktigas matkostnader. Förplägnadsersättningen bör enligt Pliktrådet i stället följa Konsumentverkets referensvärden för individuella matkostnader per månad, för individer mellan 18–30 år, vilket under år 2025 var 132 kr per dag.

Konsumentverkets beräkningar är en uppskattning av hur en rimlig konsumtionsstandard kan se ut. Referensvärdena lämnas som underlag till regeringen för beslut om riksnormen inom försörjningsstödet. De kan också användas av kommunala konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare, socialkontor, banker, skolor etcetera. Till grund för beräkningarna ligger matsedlar som Konsumentverket har tagit fram. Matsedlarna är näringsberäknade för att täcka dagsbehovet av energi och näring för olika åldersgrupper och kön. Kosten är planerad utifrån vuxna med referensvärden för energiintag för en aktiv livsstil som är önskvärd för att upprätthålla en god hälsa.

Utredningen kan konstatera att grundutbildningen med värnplikt i regel innebär en betydligt högre grad av daglig fysisk aktivitet än för en vuxen person i samma ålder med normal aktiv livsstil. Att värnpliktiga har råd att äta tillräckligt mycket och näringsrik mat, även under tjänstgöringsfri tid, är en förutsättning för att de ska klara att genomföra grundutbildningen. Utredningens uppfattning är att förplägnadsersättningen i dag är för låg och att den i vart fall borde motsvara Konsumentverkets referensvärden, dvs. 132 kr per dag.

Som redogjorts för är det Plikt- och prövningsverket som har rätt att meddela föreskrifter om storleken på förplägnadsersättningen (13 kap. 1 § förmånsförordningen). Utredningen kommer därför

inte att analysera frågan närmare eller lämna något förslag i detta avseende. Utredningen utgår från att Plikt- och prövningsverket genomför en grundlig analys av förmånernas storlek för att åstadkommen en harmonisering med utredningens övriga förslag.

11.9.8 Övriga förmåner och utestående frågor

Som framgår av utredningens överväganden och förslag tar utredningen upp en del av förmånerna till totalförsvarspliktiga. Utredningen har inte funnit skäl att överväga förändringar av några andra av de förmåner som utgår till totalförsvarspliktiga än de som redogörs för i förevarande avsnitt 11.9. Denna bedömning har utredningen, mot bakgrund av utredningsuppdragets syfte, gjort med utgångspunkt i de värnpliktigas situation.

Utredningen har i uppdrag att se över förmånerna till totalförsvarspliktiga. Av skäl som har redovisats ovan utgår utredningens analys från de värnpliktigas förmåner och deras ekonomiska situation under tjänstgöringen. Som redogjorts för i avsnitt 11.4 gäller vissa av förmånsbestämmelserna även i förhållande till andra personalkategorier genom hänvisningar i andra författningar. En ändring av värnpliktigas förmåner påverkar därför flera personalkategorier som tjänstgör i Försvarsmakten vars förmåner indirekt bestäms av de bestämmelser som redogjorts för i avsnitt 11.3.

Andra personalkategorier har till utredningen belyst behov av andra ändringar av förmånerna till totalförsvarspliktiga som sådana personalkategorier indirekt berörs av. Exempelvis har Officersförbundets studentråd anfört att regleringen gällande bostadsbidraget bör ändras för att underlätta officersaspiranters bostadssituation. Utredningen har i sin analys inte beaktat andra personalkategoriers behov av förändringar av förmånerna för totalförsvarspliktiga. Utredningen gör bedömningen att sådana överväganden inte ryms inom ramen för förevarande utredning.

11.9.9 Utredningens förslag omfattar samtliga totalförsvarspliktiga och berör även vissa andra personalkategorier

Förmånssystemet gäller för samtliga totalförsvarspliktiga och den som fullgör civilplikt har rätt till samma förmåner som den som fullgör värnplikt.

Utredningens förslag till reglering som lämnas i förevarande avsnitt 11.9 omfattar därmed med föreslagna lydelser samtliga övriga totalförsvarspliktiga. Mot bakgrund av att utredningens underlag enbart omfattar värnpliktigas ekonomiska situation under tjänstgöring har utredningen övervägt att formulera författningsförslagen på sådant sätt att endast de värnpliktiga berörs. En särreglering skulle dock riskera att innebära att totalförsvaret delas upp på ett sätt som går emot syftet med en sammanhållen totalförsvarsplikt. Utredningen anser därför att förmånerna bör vara desamma för samtliga totalförsvarspliktiga.

Utredningen kan konstatera att förslagen syftar till att höja ersättningarna som utgår med stöd av förmånssystemet. De samhällsekonomiska konsekvenserna av att fler än värnpliktiga omfattas av förslagen kan därför komma att öka i takt med att fler totalförsvarspliktiga tas i anspråk med civilplikt. Dessa konsekvenser bör analyseras vidare innan regeringen genomför förändringar som påverkar andra totalförsvarspliktiga än värnpliktiga.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 11.4 finns flera personalkategorier i det militära försvaret vars förmåner indirekt bestäms av de förmåner som gäller för totalförsvarspliktiga. Dessa personalkategorier är, som tidigare redovisats, officersaspiranter, hemvärnssoldater och frivilliga. Om utredningens förslag genomförs får det även konsekvenser för dessa, vilket utredningen i det föregående har berört.

I dag har officersaspiranterna en högre dagersättning än vad värnpliktiga har. Om de värnpliktigas dagersättning höjs i enlighet med utredningens förslag, utan att någon förändring sker av officersaspiranternas dagersättning, kommer officersaspiranterna att ha en lägre dagersättning än de värnpliktiga. Om regeringen går vidare med utredningens förslag kan det därför finnas skäl att se över nivån på dagersättningen till officersaspiranterna.

Hemvärnssoldater och frivilliga har vid viss typ av tjänstgöring rätt till dagpenning och dagersättning. Dagpenningen och dagersättningen bestäms på samma sätt som för totalförsvarspliktiga. En förändring av dessa två förmåner påverkar därför även hemvärnssoldater och frivilliga på samma sätt som totalförsvarspliktiga. Att förmånerna förbättras kan leda till ett ökat engagemang i hemvärnet och frivillig försvarsverksamhet. Samtidigt medför förslaget att varje tjänstgöringsdag för hemvärnssoldater och frivilliga blir dyrare för den som är bemanningsansvarig och ska bekosta tjänstgöringen.

Utredningen har även lämnat förslag på höjning av resekostnadsersättningen som utgår till totalförsvarspliktiga. Som tidigare har redogjorts för har hemvärnssoldater och frivilliga inte rätt till samma resekostnadsersättning som totalförsvarspliktiga. De får i stället ersättning enligt 10 kap. 3 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T och berörs därför inte av utredningens förslag i denna del.

12 Värnpliktigas medinflytande

12.1 Utredningens uppdrag

Såväl värnpliktiga som civilpliktiga under grundutbildning företräds av den centrala medinflytandeorganisationen Pliktrådet. Pliktrådet är administrativt anslutet till Försvarsmakten och har tillgång till kansli och kanslistöd genom Försvarsmaktens försorg.

Pliktrådet har tidigare framfört att den administrativa anslutningen till Försvarsmakten hämmade rådets möjligheter att företräda landets värnpliktiga. Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att analysera och granska Pliktrådets självständighet i förhållande till Försvarsmakten och vid behov föreslå åtgärder och nödvändiga författningsförslag för att garantera att Pliktrådet kan utöva medinflytande på ett tillfredsställande sätt.

12.2 Gällande rätt

Totalförsvarspliktigas medinflytande regleras i förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Förordningen gäller för totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Syftet med medinflytandet är att utveckla verksamheten i enlighet med utbildningens mål och i övrigt främja goda utbildningsförhållanden.

Utbildningen av civilpliktiga lades vilande år 2008.[1] I samband med att Riksdagen år 2010 beslutade att personalförsörjningen av totalförsvaret i första hand skulle vila på frivillighet lades även skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra såväl värnplikt som civilplikt vilande.[2] Genom införandet

[1] Prop. 2009/10:160 s. 72 och 228.
[2] A. prop. s. 1 och 8, bet. 2009/10:FöU8 och rskr. 2009/10:269.

av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt kom skyldigheten att genomgå mönstring eller att fullgöra värnplikt eller civilplikt att gälla endast om regeringen särskilt har beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

I december 2014 beslutade regeringen med stöd av 1 kap. 3 a § att återaktivera skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt för de totalförsvarspliktiga som sedan tidigare hade fullgjort grundutbildning med värnplikt eller motsvarande och krigsplacerats i ett förband.[3] Regeringen beslutade 2017 att återaktivera skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.[4] Bakgrunden var att Försvarsmaktens behov av personal inte bedömdes kunna tryggas genom enbart frivillig rekrytering.

I samband med detta infördes förordningen om medinflytande. Förordningen reglerar medinflytandet för såväl värnpliktiga som civilpliktiga under grundutbildning. Regeringen har inte beslutat om återaktivering av skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt. Förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga tillämpas i dagsläget därför endast avseende värnpliktiga.

Enligt 21 § förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga får Försvarsmakten och MSB meddela föreskrifter för värnpliktiga respektive civilpliktiga i fråga om totalförsvarspliktigas medverkan i arbetsmiljöarbetet och om verkställigheten av förordningen i övrigt.

För totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning med värnplikt regleras verkställigheten av förordningen i Försvarsmaktens föreskrifter om medinflytande för totalförsvarspliktiga (FFS 2020:1). Det saknas föreskrifter som reglerar medinflytande för totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning med civilplikt.

Innan den som totalförsvarsplikten fullgörs hos fattar beslut i en fråga av vikt, ska de totalförsvarspliktiga som direkt berörs av beslutet ges tillfälle att lämna synpunkter (3 § förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga) eller, informeras i nära anslutning till beslutstillfället (4 §). Utöver det medinflytande som bedrivs på lokal nivå ska det för totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning årligen anordnas en kongress där ombud för de totalförsvarspliktiga

[3] Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15. Fö2014/2039/MFI.
[4] Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI (delvis).

ska delta (10 §). Kongressens syfte är att ge ombuden tillfälle att diskutera frågor av betydelse för de totalförsvarspliktiga (11 §).

Om kongressen inte ordnas av totalförsvarspliktiga själva ska Försvarsmakten i samråd med MSB i stället anordna kongressen (10 §).

Ombuden vid kongressen ska utses genom direkta val av dem som fullgör grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt (12 §). Valet till kongressen får överklagas till Försvarsmakten av dem som fullgör värnplikt och till MSB av dem som fullgör civilplikt. Beslut som har fattats av Försvarsmakten respektive MSB får inte överklagas (13 §).

Ombuden vid kongressen får bland sig utse högst fem totalförsvarspliktiga med uppgift att företräda de totalförsvarspliktiga (16 §). Denna centrala medinflytande-organisation kallas Pliktrådet. Ledamöterna utses för ett år i taget och högst två av ledamöterna får väljas om för en ny mandatperiod (16 §). Avgående ledamöter får tjänstgöra under sammanlagt 20 veckor för att skola in nya ledamöter (17 §).

Pliktrådet ska vara administrativt ansluten till Försvarsmakten och ha tillgång till kansli och kanslistöd genom Försvarsmaktens försorg (18 §). Av 3 kap. 5 § Försvarsmaktens föreskrifter om medinflytande för totalförsvarspliktiga framgår att beredning ska ske med Pliktrådet inför att Försvarsmakten anställer kansliets personal.

12.3 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning, med uppdrag att bland annat analysera och föreslå hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas, har i betänkandet *Plikten kallar!*[5] föreslagit att regeringen ska besluta att aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. Det innebär att totalförsvarspliktiga kan kallas till mönstring och sedan skrivas in för grundutbildning med civilplikt. Därutöver föreslår utredningen en rad ändringar av gällande regelverk för de totalförsvarspliktigas medinflytande.[6]

Utredningen fick även i uppdrag att bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk. Utredningen har föreslagit att civilpliktiga bör få hålla särskilda civilpliktskon-

[5] SOU 2025:6.
[6] A.a. s. 326.

gresser och utse ett särskilt civilpliktsråd. I fråga om de värnpliktigas kongress och råd föreslås inga ändringar i sak, förutom att deras kongress och råd ska benämns värnpliktskongress respektive värnpliktsråd. Utredningen har ansett det lämpligt att det föreslagna civilpliktsrådet är administrativt anslutet till MSB som bör ge civilpliktsrådet motsvarande administrativt stöd som Pliktrådet får i dag från Försvarsmakten. Detta förslag hindrar inte enligt utredningen att MSB träffar överenskommelse med Försvarsmakten om kanslitjänster eller att de två råden delar lokaler och har ett nära samarbete.[7]

12.4 Pliktrådets organisationsutredning

I samband med etableringen av Pliktrådet framförde de dåvarande ledamöterna att den administrativa anslutningen till Försvarsmakten hämmade Pliktrådets möjlighet att företräda landets värnpliktiga. I en skrivelse till Försvarsdepartementet 2017 beskrevs upplevda brister i Försvarsmaktens förhållningssätt och tillämpning av regelverket.

Riksdagen riktade i mars 2022 ett tillkännagivande till regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att garantera Pliktrådets oberoende från Försvarsmakten.[8] Därefter tillsatte Pliktrådet en intern utredning med uppgift att bland annat se över rådets organisatoriska roll.

Av Pliktrådets utredning framgår att de tidigare beskrivna hindren i medinflytandearbetet inte längre föreligger. Pliktrådets uppfattning är att den administrativa anslutningen till Försvarsmakten bör bevaras då den minskar avståndet mellan rådets ledamöter och de totalförsvarspliktigas medinflytande på lokal nivå. Enligt Pliktrådet bör därför ett stärkande av dess oberoende åstadkommas inom ramen för nuvarande organisation. Som förslag anges att kanslichefens roll och arbetsbeskrivning bör förtydligas. Rådets ekonomiska autonomi gentemot Försvarsmakten bör även enligt rådet stärkas genom att dess verksamhetsmedel regleras i regleringsbrevet till Försvarsmakten.

[7] A.a. s. 653 ff.
[8] Bet. 2021/22:FöU8 punkt 6, rskr. 2021/22:218.

12.5 Överväganden

12.5.1 Nuvarande Pliktråd ska företräda endast värnpliktiga

Bedömning: Pliktrådet ska benämnas Värnpliktsrådet och företräda totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt. Värnpliktsrådet ska utses vid en årlig kongress där ombud för de värnpliktiga deltar. Kongressen ska ordnas av de värnpliktiga själva eller av Försvarsmakten.

Utredningen har i uppdrag att analysera Pliktrådets ställning i förhållande till Försvarsmakten. Det ingår därmed inte i utredningens uppdrag att komma med förslag hur medinflytandet ska organiseras vid en återaktivering av skyldigheten att fullgöra grundutbildning med civilplikt. Denna fråga har dock en nära anknytning till Pliktrådets självständighet varför utredningen bedömer att det finns skäl att redogöra för sin bedömning av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjnings förslag att särskilja de civilpliktigas och värnpliktigas medinflytandeorganisationer.

Utredningen instämmer i Utredningen om det civila försvarets personalförsörjnings bedömning att totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning med värnplikt bör ha en central medinflytandeorganisation särskild från de civilpliktigas. Som en följd av detta bör det framgå av regleringen att nuvarande Pliktrådet ska företräda totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt och benämnas Värnpliktsrådet. Värnpliktsrådet ska utses vid en årlig kongress där ombud för de värnpliktiga deltar. Kongressen ska ordnas av de värnpliktiga själva eller av Försvarsmakten. Utredningen ansluter sig till de ändringsförslag som har lämnats i betänkandet *Plikten kallar!* i denna del och lämnar därför inte några egna förslag.

12.5.2 Värnpliktsrådets administrativa anslutning

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

Statens ianspråktagandet av unga individer med stöd av lagen om totalförsvarsplikt innebär ett särskilt ansvar för att skapa goda förhållanden för demokratiskt inflytande. Pliktsystemets folkförankring och legitimitet är beroende av att det genomsyras av de demokratiska värderingar som ska försvaras, förenat med en transparens vad gäller hur plikten tillämpas. Värnpliktigas medinflytande och påverkansarbete medför att grundutbildningen kontinuerligt förbättras. Det är nödvändigt att de totalförsvarspliktigas medinflytande är oberoende om deras medbestämmanderätt ska kunna säkerställas.

En administrativ anslutning av Värnpliktsrådet till Försvarsmakten innebär enligt utredningen att det finns risk att Pliktrådets tidigare upplevda problem i förhållningssätt aktualiseras på nytt. Det kan inte heller uteslutas att en administrativ anslutning kan ge upphov till missuppfattningar hos Försvarsmakten och totalförsvarspliktiga gällande Värnpliktsrådets uppdrag och roll. Dessa skäl talar för att den administrativa anslutningen till Försvarsmakten borde upphöra och att Värnpliktsrådet i stället ska utgöra en helt fristående organisation för värnpliktiga under lång grundutbildning.

Tidigare negativa erfarenheter till trots anser dock nuvarande Pliktråd att dess administrativa anslutning till Försvarsmakten underlättar medinflytandearbetet och kontakten mellan de förtroendevalda på lokal och central nivå. Det administrativa stödet som erhålls från Försvarsmakten innebär även att Pliktrådets ledamöter kan ägna sig åt förtroendeuppdragets kärnverksamhet i större utsträckning än annars. Utredningen bedömer därför likt Pliktrådet att det finns skäl för att den centrala medinflytandeorganisationen för värnpliktiga fortsatt har en administrativ anslutning till Försvarsmakten.

En förutsättning för att Värnpliktsrådet ska kunna bedriva adekvat verksamhet är dock att beviljandet av dess ekonomiska medel inte ska kunna används för att begränsa medinflytandet. Det finns därför skäl att se över hur finansieringen av Värnpliktsrådet ska regleras.

Så som redogörs för i promemorian *Ett moderniserat medinflytande för totalförsvarspliktiga* har det historiskt förekommit att besparingar inom Försvarsmakten drabbat medinflytandeorganisationen.[9] Utredningen har inte kunnat finna stöd för att de senaste årens Pliktråd har inskränkts i utövandet av medinflytande. Pliktrådet har även framfört att tilldelade medel har varit mer än tillräckliga för att kunnat utöva medinflytandet på önskat sätt. Däremot innebär ordningen att

[9] Ds 2017:50 s. 34.

medinflytandeorganisationen beviljas medel för sin verksamhet av Försvarsmakten att beroendeförhållandet skulle kunna inverka negativt på medinflytandearbetet.

Pliktrådet har förespråkat att dess verksamhetsmedel regleras i regleringsbrevet till Försvarsmakten. Detta förslag framfördes även i promemorian *Ett moderniserat medinflytande för totalförsvarspliktiga*.[10] Pliktrådet har framfört som potentiell risk med förslaget att dess möjlighet att begära ytterligare medel än vad som inledningsvis budgeterats för skulle kunna komma att bli svårare. Utredningen ser inte skäl för att en sedvanlig budgetprocess i sig skulle utgöra hinder för ett reellt medinflytande. Utredningen ser inte heller skäl för att den ordinarie budgetprocessen innebär ytterligare administration som skulle inverka negativt på medinflytandearbetet. Pliktrådet har anfört att det har möjlighet att hantera administrativt arbete i form av exempelvis återrapportering. Med beaktande av vikten av att minimera beroendeförhållandet gentemot Försvarsmakten bedömer utredningen därför att Värnpliktsrådets ekonomi fortsättningsvis bör regleras i regleringsbrev till Försvarsmakten.

[10] A.a. s. 29 och 34.

13 Reservofficerare

13.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera behovet av att utöka tjänstgöringsskyldigheten i grundberedskap för reservofficerare utan att beredskapsskyldighet råder. Om utredningen kommer fram till att det finns ett sådant behov ska utredningen analysera och föreslå i vilka situationer det kan finnas skäl för sådan tjänstgöring samt vem som ska besluta om denna. I utredningens uppdrag ingår också att analysera och beakta den enskildes och den civila arbetsgivarens intressen samt att lämna nödvändiga författningsförslag.

I tillägg till frågorna om reservofficerares tjänstgöringsskyldighet har utredningen i uppdrag att kartlägga förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. Utredningen ska analysera vilken eventuell påverkan sådan förekomst har på Försvarsmaktens möjlighet att tillgodose behoven av reservofficerare och om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare. Om utredningen kommer fram till att så är fallet ska den lämna nödvändiga författningsförslag i detta avseende.

13.2 Inledning

13.2.1 Bakgrund

Sverige har haft ett reservofficerssystem i armén sedan 1880 och i flottan sedan 1887. Reservofficerssystemet har, i princip, fram till 2002 tydligt dimensionerats av och inriktats mot Försvarsmaktens behov av chefer i krigsorganisationen. I och med de omfattande reduceringarna av krigsorganisationen tillsammans med de omfat-

tande förbandsnedläggningarna inom grundorganisationen i början av 2000-talet försvann dels förutsättningarna för rekrytering och utbildning av reservofficerare enligt tidigare inriktning, dels motiven till en omfattande reservofficersorganisation.[1]

13.2.2 Anställning som reservofficer

Enligt 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal är reservofficerare de som är anställda tills vidare som militära tjänstemän i Försvarsmakten enligt 18 eller 20 §§ officersförordningen (2007:1268) och som tjänstgör tidvis. Reservofficerare förväntas ha en annan huvudsaklig sysselsättning. Det finns flera olika vägar att gå för att bli reservofficer. Den som har genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan får anställas som reservofficer i Försvarsmakten (18 § officersförordningen). Yrkesofficerare och tidigare yrkesofficerare kan därmed anställas som reservofficer utan kompletterande utbildning. Försvarsmakten får också anställa den som inte har genomgått nyss nämnda utbildningar om detta behövs för att tillgodose Försvarsmaktens behov av reservofficerare med särskild kompetens. Den anställde ska då i stället genomgå en särskild officersutbildning (20 §).

Försvarsmakten tillhandahåller en reservofficersutbildning (ROU) om sträcker sig över ett år. Den som antas till utbildningen behöver först ha genomgått militär grundutbildning. Den som slutför utbildningen kan därefter anställas som reservofficer. För den som har varit anställd som gruppbefäl, soldat eller sjöman (GSS) i minst tolv månader, varav minst fem månader som gruppbefäl, finns dessutom möjligheten att läsa Försvarsmaktens reservspecialistofficersutbildning (RSOU) som sträcker sig över en termin. Den som har genomfört utbildningen kan därefter anställas som specialistofficer i reserven.

En anställning som reservofficer är en tillsvidareanställning men är, till skillnad från en anställning som yrkesofficer, inte tänkt att vara en huvudsaklig sysselsättning. Reservofficerare kan tjänstgöra på heltid men det är fortfarande fråga om tidvis tjänstgöring vilket innebär att reservofficeren tjänstgör i perioder. Reservofficerare för-

[1] Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden Delrapport 3, FM2022-19207:12, s. 7.

utsätts ha en annan huvudsaklig sysselsättning, oftast en anställning hos en civil arbetsgivare.

Reservofficersutbildningen är en militär ledarskapsutbildning. Genom utbildningen, och tjänstgöringen i Försvarsmakten därefter, får reservofficeren såväl utbildning som erfarenheter som han eller hon kan få användning av i sin civila karriär. En reservofficers placering och arbetsuppgifter kan variera och det finns goda möjligheter att anpassa tjänstgöringens innehåll och omfattning efter reservofficerens intressen och möjligheter till tjänstgöring. En del reservofficerare har civil utbildning eller arbetslivserfarenhet som Försvarsmakten har behov av. Genom reservofficerens tjänstgöring i Försvarsmakten får myndigheten del av sådan värdefull kompetens och erfarenhet.

När reservofficeren tjänstgör i sin militära befattning upprätthåller och utvecklar han eller hon sina förmågor avseende bland annat ledarskap och lösningsorienterad metodik, vilket ofta kan tillämpas även på den civila arbetsplatsen. För civila arbetsgivare kan det således vara en fördel att ha arbetstagare som är reservofficerare. Genom tjänstgöringen som reservofficer får reservofficeren kompetensutveckling som kommer den civila arbetsgivaren till nytta när reservofficeren återgår till sitt civila arbete.

13.2.3 Nuvarande och planerade volymer

Vid slutet av år 2024 uppgick antalet anställda reservofficerare till 7 139, vilket var en ökning med 53 jämfört med utfallet 2023 (7 086). Andelen män av de anställda reservofficerarna var 95 procent och andelen kvinnor var 5 procent. Könsfördelningen var densamma 2023.[2] Av dagens reservofficerare saknar en del tjänstgöringsplan eller har en tjänstgöringsplan utan tjänstgöringsdagar. Omkring en fjärdedel av reservofficerarna har för närvarande ingen krigsplacering enligt uppgift från Försvarsmakten. I enlighet med budgetunderlaget för 2026 är planerad personalvolym avseende reservofficerare 5 800 för såväl år 2025, 2030 och 2035. Dessa reservofficerare ska ha en krigsplacering, vilket alla reservofficerare för närvarande inte har. Försvarsmaktens egen bedömning är att krigsorganisationens

[2] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, Bilaga 1, s. 3.

ökade behov av reservofficerare kan tillgodoses framför allt genom krigsplacering av befintliga reservofficerare.[3]

Att Försvarsmakten under 2000-talet utbildade förhållandevis få yrkes- och reservofficerare innebär att det i dag råder en ojämn ålders- och kompetensstruktur. I dag är 82 procent av reservofficerarna äldre än 45 år.[4] En stor del av de anställda reservofficerarna har inte varit i tjänst under många år. Försvarsmakten genomför för närvarande en kompetenskartläggning av nuvarande reservofficerare. Vid 2025 års utgång bedöms Försvarsmakten ha klarlagt hur många av reservofficerarna som uppfyller, eller behöver kompetensutvecklas mot framtida kompetenskrav.[5]

13.3 Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet

13.3.1 Viss historik kring reservofficerares anställning och tjänstgöringsskyldighet

År 1990 infördes en särskild reservofficersförordning (1990:202). Genom reservofficersförordningen kom reservofficerare att anställas genom en tidsbegränsad anställning om minst fem och högst femton år, eller för en period om minst tolv år för den som inte hade fyllt 26 år. En eller flera anställningsperioder fick följa, dock längst fram till utgången av det år reservofficeren fyllde 70 år (5 § reservofficersförordningen). En plan för tjänstgöringen och ett beräknat antal tjänstgöringsdagar under anställningsperioden skulle framgå av anställningsavtalet (7 §). Reservofficerare var skyldiga att tjänstgöra i krig och när värnpliktiga i annat fall togs i anspråk för Sveriges försvar eller säkerhet, eller för fullgörande av beredskapsövning. Därutöver var en reservofficer skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövdes för att denne skulle utveckla och bibehålla kompetensen för sin krigsbefattning (8 §).

År 1994 ersattes reservofficersförordningen av officersförordningen (1994:882) som innehöll föreskrifter för såväl yrkesofficerare som reservofficerare. Den som hade avlagt reservofficers– eller yrkesofficersexamen fick anställas som reservofficer. Utöver tidigare tjänst-

[3] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, Bilaga 1, FM2024-21129:5, s. 35.
[4] E-post, Förbundet Reservofficerarna, 2025-04-11.
[5] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, Bilaga 1, s. 4, 18 (figur 5 Åldersfördelning för reservofficerare).

göring om sammanlagt tolv månader, fick en reservofficer anställas under högst tre år inom en period om åtta år för tjänstgöring i grundorganisation (27 § officersförordningen). För varje reservofficer skulle det finnas en tjänstgöringsplan och av anställningsavtalet skulle det framgå att en reservofficer förutom under höjd beredskap var skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga var skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Dessutom skulle det framgå av avtalet att en reservofficer var skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövdes för att han eller hon skulle kunna utveckla och behålla sin kompetens för sin krigsbefattning (28 §). Genom en ändring i förordningen år 2003 ströks ”för sin krigsbefattning”. En reservofficer var således skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövdes för att han eller hon skulle kunna utveckla och behålla sin kompetens.[6] När officersförordningen (1994:882) ersattes av den nuvarande officersförordningen (2007:1268) reglerades tjänstgöringsskyldighet i 19 § på samma sätt som innan. År 2008 ändrades dock bestämmelsen genom att reservofficerares skyldighet att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens togs bort.[7]

13.3.2 Nuvarande bestämmelser om reservofficerares anställning och tjänstgöringsskyldighet

I officersförordningen (2007:1268) finns föreskrifter om grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten, om förmåner samt om tjänstegrader och anställning av officerare i Försvarsmakten. Reservofficerens anställningsvillkor framgår dock av anställningsavtalet och tillämpliga kollektivavtal. Eftersom det är fråga om en statlig anställning är bland annat Villkorsavtalet tillämpligt.[8] För reservofficerare gäller även ett särskilt kollektivavtal, Avtal om anställningsvillkor för reservofficerare (”RO-avtalet”), som reglerar vissa frågor som enbart berör reservofficerare.[9] RO-avtalet reglerar tjänstgöringsformer, lönesättning, tjänstgöringsplan, tjänstgöringspremie m.m.

Vid höjd beredskap kan reservofficerare ianspråktas med allmän tjänsteplikt enligt bestämmelserna i 6 kap. lagen om totalförsvars-

[6] 28 § förordning (2003:174) om ändring i officersförordningen (1994:882).
[7] 19 § förordning (2008:289) om ändring i officersförordningen (2007:1268).
[8] Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P, O i sin lydelse från och med 2024-01-01.
[9] Avtal om anställningsvillkor för reservofficerare i sin lydelse från och med den 1 juli 2023, FM2023-16561:1.

plikt. Enligt 19 § officersförordningen ska det av anställningsavtalet för en reservofficer framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Förordningen reglerar således vad som ska framgå av reservofficerens anställningsavtal i fråga om tjänstgöringsskyldighet. Det är anställningsavtalet som direkt reglerar reservofficerens tjänstgöringsskyldighet.

Totalförsvarspliktigas skyldighet att fullgöra beredskapstjänstgöring följer av 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt bestämmelsen får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag ska fullfölja beredskapstjänstgöring. Beredskapstjänstgöringen får för varje totalförsvarspliktig omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Om regeringen i enlighet med vad som nyss angetts föreskrivit om beredskapstjänstgöring inträder således en tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare med stöd av anställningsavtalet. Skyldigheten för reservofficerare att tjänstgöra under beredskapstjänstgöring är därmed inte, till skillnad från totalförsvarspliktiga, förenad med straffansvar. Utredningen har haft i uppdrag att se över beredskapstjänstgöringens omfattning. I kapitel 8 har utredningen lämnat förslag på förändringar av beredskapstjänstgöringen.

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

Av punkten 5 i RO-avtalet framgår att all tjänstgöring som RO 1, även utbildning som syftar till kompetenshöjning i nuvarande eller kommande krigsbefattning, planeras i samråd mellan reservofficeren och Försvarsmakten och redovisas i en tjänstgöringsplan. Den planerade tjänstgöringen enligt tjänstgöringsplanen är preliminär. Ömsesidig bundenhet uppstår när reservofficeren skriftligen har bekräftat

en av Försvarsmakten upprättad och översänd arbetsorder. För reservofficerens del uppstår därmed en rättslig skyldighet att inställa sig till tjänstgöring i Försvarsmakten. Om en reservofficer inte inställer sig för tjänstgöring kan det, beroende på omständigheterna, medföra arbetsrättsliga konsekvenser. Tjänstgöring som RO 2 sker med stöd av en tillkommande tidsbegränsad anställning. Reservofficeren får ett anställningsbeslut för överenskommen tjänstgöringsperiod. För tjänstgöring i Försvarsmakten får reservofficer, utöver den tid som anges i 15 § officersförordningen, anställas under högst tre år inom en period om åtta år. Anställningen får förnyas (18 § första stycket officersförordningen). Av 15 § följer att den som, efter att ha genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten, har tjänstgjort som reservofficer under en tid av sammanlagt tolv månader får en premie som motsvarar två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110). Av 6 kap. 8 § Försvarsmaktens föreskrifter om grundläggande officersutbildning och tjänstegrader (FFS 2019:3) följer att en tillkommande tidsbegränsad anställning enligt 18 § officersförordningen inte får innebära tjänstgöring i den befattning där reservofficeren är krigsplacerad. All tjänstgöring i krigsbefattningen, vilket benämns som RO 1 i RO-avtalet, ska således ske inom ramen för reservofficerens tillsvidareanställning.

13.3.3 Nordisk utblick kring tjänstgöringsskyldighet

Finland

I Finland lyder reservofficerare under värnpliktslagen (1438/2007). Reservofficerare är värnpliktiga och tillhör reserven. De kan förordnas till repetitionsövningar och är då skyldiga att delta. Den sammanlagda maximitiden för repetitionsövningarna får uppgå till 200 dagar. Maximitiden får med reservofficerens och dennes civila arbetsgivares samtycke överskridas med högst 20 dagar per kalenderår om vissa i lag angivna förutsättningar är uppfyllda (50 § 1 och 2 mom. värnpliktslagen).

Förordnandet skickas ut minst tre månader innan övningen börjar. Med den förordnades medgivande får man avvika från den föreskrivna tiden (32 § 2 mom.).

När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan de under vissa förutsättningar för-

ordnas till en repetitionsövning med avvikelse från tremånadersfristen. Ett sådant förordnande ges för varje enskild individ för högst 30 dagar åt gången. Beslutet fattas av presidenten enligt viss i lag angiven ordning (32 § 3 och 4 mom.). Maximitiderna i 50 § gäller inte repetitionsövning av detta slag (50 § 4 mom.)

Norge

I Norge tjänstgör reservofficerare med stöd av avtal om militärtjänstgöring som reservofficeren ingår med Försvarsmakten. Enligt 25 § forsvarsloven[10] får Försvarsmakten ingå avtal om tjänstgöringsskyldighet med personer som inte är värnpliktiga. Den som har ingått avtal om militärtjänstgöring är att anse som värnpliktig enligt 2 § forsvarsloven. Reservofficeren har värnplikt under avtalsperioden och kan därmed inkallas till ordinarie och extraordinär tjänstgöring i fredstid enligt 17 § forsvarsloven. Avtalet om militärtjänstgöring innebär skyldighet att i fred och krig utföra de uppgifter som Försvarsmakten tilldelar, i den position och på den plats som Försvarsmakten bestämmer. Den som blir inkallad är skyldig att infinna sig. Avtalet gäller till utgången av det år det ingås och för följande kalenderår. Avtalet förnyas sedan automatiskt med ett år i taget tills avtalet sägs upp. Avtalet kan sägas upp med tolv månaders uppsägningstid. Avtalet kan inte sägas upp när Norge är i krig, krigshot föreligger eller om reservofficeren har kallats in till tjänstgöring.[11]

Danmark

I Danmark är reservofficerare anställda med beredskapskontrakt. Beredskapskontraktet innebär varken någon skyldighet att tjänstgöra, öva eller underhålla sina militära färdigheter ett visst antal dagar under kontraktstiden. En reservofficer som är anställd med beredskapskontrakt har, liksom all annan personal i reserven, en skyldighet att inställa sig för tjänstgöring under krig eller annan extraordinär omständighet samt i händelse av en katastrof (9 § lov

[10] Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. av 16. august 2016 nr. 77.
[11] E-post, Forsvaret (Norges försvarsmakt), 2025-04-23.

om forsvarets personel[12]). Någon ytterligare tjänstgöringsskyldighet följer inte av beredskapskontraktet.[13]

13.3.4 Försvarsmaktens behov av reservofficerare

Reservofficerare är antingen chefer för krigsförband eller innehar befattningar vilka generellt har högre komplexitet eller svårighet än förbandets huvuddel. Det är viktigt att Försvarsmakten vid höjd beredskap har tillgång till omedelbart krigsdugliga reservofficerare. För att det ska vara möjligt krävs enligt Försvarsmakten att reservofficerare redan i grundberedskap kan åläggas viss tjänstgöringsskyldighet. En ökad tjänstgöringsskyldighet ökar Försvarsmaktens handlingsfrihet och dess möjligheter att lyckas med sitt uppdrag.

Enligt Försvarsmakten krävs att regeringen fattat beslut om höjd beredskap eller beredskapstjänstgöring för att reservofficerares tjänstgöringsskyldighet ska inträda. Kravet på regeringsbeslut för att aktivera tjänstgöringsskyldigheten gör att Försvarsmaktens handlingsfrihet för nyttjande av reservofficerare med nuvarande lagstiftning enligt Försvarsmakten är begränsad. Tjänstgöring i grundberedskap är baserad på ömsesidiga överenskommelser mellan en reservofficer och Försvarsmakten. En förutsättning för omedelbart krigsdugliga förband är att personalen är korrekt utbildade, tränade och samövade. Värnpliktiga har genom skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning en skyldighet att tjänstgöra för att upprätthålla sin kompetens, dvs. delta i bland annat krigsförbandsövningar och särskilda övningar. Reservofficerare hade en sådan skyldighet fram till 2008 då bestämmelsen i officersförordningen om detta togs bort. Försvarsmakten har angett att det finns ett behov av att återinföra bestämmelsen om att det av reservofficerens anställningsavtal ska framgå att han eller hon är skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. I vilken konkret omfattning en reservofficer behöver tjänstgöra för att kunna utveckla och behålla sin kompetens är en bedömningsfråga som bör beslutas av Försvarsmakten från fall till fall. Det finns även behov av att kunna ålägga reservofficerare tjänstgöringsskyldighet i andra lägen, till exempel vid ÖB aktivering.

[12] E-post, Sveriges ambassad Oslo, 2025-04-01.
[13] Ibid.

13.3.5 Försvarsmaktens rapport ”Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden”

Under åren 2022–2024 genomförde Försvarsmakten en intern utredning av reservofficerssystemet. I uppdraget ingick att lämna förslag på förändringar av dagens reservofficerssystem till ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden samt att lämna förslag på möjliga åtgärder att genomföra inom dåvarande och nästföljande försvarsbeslutsperiod. Arbetet syftade till att utveckla ett reservofficerssystem som är attraktivt och stödjer Försvarsmaktens personalförsörjning samt underlättar förbandens användning av reservofficerare.[14]

I fråga om reservofficerares tjänstgöringsskyldighet bedömde utredaren att Försvarsmaktens behov av att ta reservofficerare i anspråk för tjänstgöring kommer att öka inom en snar framtid.[15] Utredaren föreslog därför att reservofficerare återigen ska vara skyldiga att tjänstgöra i den utsträckning som krävs för att deras egen kompetens i innehavd krigsbefattning ska utvecklas och bibehållas. Utredaren rekommenderade Försvarsmakten att föreslå för regeringen att officersförordningen ändras genom att i 19 § återinföra den tidigare bestämmelsen om att det av reservofficerens anställningsavtal ska framgå att en reservofficer är skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att han eller hon ska kunna utveckla och behålla sin kompetens.[16] Utredaren angav att ett alternativt tillvägagångssätt kan vara att reglera tjänstgöringsskyldigheten i RO-avtalet efter kollektivavtalsförhandlingar.

Förutom den nyss föreslagna tjänstgöringsskyldigheten beskriver utredaren att Försvarsmakten har möjlighet att i en enskild överenskommelse med reservofficerare reglera en skyldighet att under viss tid krigsplaceras i stående förband eller stab och att med kort varsel inställa sig till tjänstgöring under en viss tidsperiod. Exempelvis skulle en sådan överenskommelse kunna innebära ett åtagande för reservofficeren att under ett till fyra år, med sju dagars varsel, tjänstgöra under maximalt tolv månader.[17]

Den aktuella utredningen behandlar också frågan om rätt till ledighet från huvudarbetsgivaren vid tjänstgöring som reservofficer. Utredaren gör bedömningen att rätten till ledighet är en avgörande

[14] Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden Delrapport 1, FM2022-19207:2, s. 6 f.
[15] Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden Delrapport 4, FM2022-19207:14, s. 31.
[16] A.a. s. 36.
[17] Ibid.

faktor för att reservofficerssystemet ska kunna användas av Försvarsmakten i grundberedskap. Utredaren anger bland annat att så länge denna rätt saknas, hamnar den enskilde reservofficeren i en svår situation, om frånvaron från ordinarie arbete blir längre än vad repetitionsutbildning eller andra övningar normalt är. Dagens bestämmelser utgår från att reservofficerare i huvudsak ska leda mobiliserade krigsförband under höjd beredskap.[18] Utredaren rekommenderade därför Försvarsmakten att föreslå för regeringen att reservofficerare vid tjänstgöring ska ha en uttrycklig rätt till ledighet från sin civila anställning och att omfattning och förfaranderegleranа i stora drag ska motsvara vad som i dag gäller för GSS/T. Enligt utredaren borde de föreslagna förändringarna kunna inarbetas i officersförordningen.[19]

13.3.6 En jämförelse med tjänstgöringsskyldigheten för GSS/T

I utredningens direktiv anger regeringen att det inte finns någon tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare som motsvarar den för tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, vilka kan tas i anspråk med kort varsel om Försvarsmakten bedömer att det finns särskilda skäl för det.

I lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar (”GSS-lagen”) finns särskilda bestämmelser om arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Utredningen behandlar denna personalkategori närmare i kapitel 14. Dessa ska enligt 7 § vara tidsbegränsat anställda i Försvarsmakten och anställningsavtal ska ingås för kontinuerlig (GSS/K) eller tidvis tjänstgöring (GSS/T). Försvarsmakten ska lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. Villkor av väsentlig betydelse är bland annat en kort specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter samt arbetstiden i något slags mått (14 §). Utredningens tolkning är således att tjänstgöringsskyldigheten som sådan ska följa av anställningsavtalet och tillämpliga kollektivavtal i den mån sådana finns.

I GSS-lagen regleras Försvarsmaktens informationsskyldighet vad gäller planerad tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör tidvis (GSS/T). Försvarsmakten ska i den utsträckning

[18] A.a. s. 33.
[19] A.a. s. 33 f.

det är möjligt hålla en tidvis tjänstgörande arbetstagare informerad om planerad tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får dock lämnas senare om det finns särskilda skäl för det (15 §). Bestämmelsen innebär dock inte någon utökad tjänstgöringsskyldighet för GSS/T utöver den som följer av anställningsavtalet och kollektivavtal. Liksom för reservofficerare är det dessa avtal som sätter ramarna för tjänstgöringsskyldigheten.

Inför införandet av lagen hade utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning i uppdrag att bland annat ta ställning till om det behövdes en lagstadgad generell arbetsskyldighet för GSS i situationer då lagen om totalförsvarsplikt inte kan eller bör tillämpas. I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86) bedömdes att det utöver det enskilda anställningsavtalet, befattningsbeskrivning och eventuella kollektivavtal inte fanns skäl att ytterligare reglera arbetsskyldigheten för GSS. Utredningen ansåg att det inte var förenligt med de grundläggande värderingar som det svenska samhället bygger på att genom tvång genomdriva anställningsavtal som ingåtts frivilligt. Utredningen konstaterade att försvarets personalförsörjning vid tillfället vilade på frivillighet och inte på en totalförsvarsplikt. Mot denna bakgrund ansågs det inte heller vara rimligt att under hot om straffansvar tvinga anställda i Försvarsmakten, anställningar som ingåtts frivilligt, att delta i militära insatser.[20]

13.3.7 Överväganden

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

[20] SOU 2010:86 s. 171 ff.

Behovet av att utöka reservofficerares tjänstgöringsskyldighet

Vid ett beslut om höjd beredskap är det viktigt att Försvarsmakten har tillgång till krigsdugliga reservofficerare. För att möjliggöra detta krävs att reservofficerare redan i grundberedskap tjänstgör i viss utsträckning. Genom att emellanåt delta i övningar och i övrigt tjänstgöra i Försvarsmakten kan reservofficerare behålla och utveckla den kompetens som han eller hon behöver i sin krigsbefattning. Utöver sådan tjänstgöringsskyldighet som enligt 19 § officersförordningen måste framgå av reservofficerens anställningsavtal regleras dock ingen ytterligare tjänstgöringsskyldighet generellt i reservofficerares anställningsavtal. Det är viktigt att samtliga reservofficerare är krigsdugliga och därmed har goda förutsättningar att tjänstgöra i sin krigsbefattning vid ett beslut om höjd beredskap. Därför anser utredningen att samtliga reservofficerare bör vara skyldiga att tjänstgöra i den omfattningen som krävs för att de ska kunna behålla och utveckla sin kompetens.

Skillnad mellan plikt och anställning

En väsentlig skillnad mellan anställd personal och pliktpersonal är grunden för deras respektive tjänstgöring. Totalförsvarsplikten är författningsreglerad och tjänstgöringen är inte frivillig utan just en plikt. Därmed följer tjänstgöringsskyldigheten av lagen om totalförsvarsplikt. Tjänstgöringsskyldigheten är ytterst straffsanktionerad vilket framgår av samma lag.

Reservofficerare är anställd personal. Att bli reservofficer är helt och hållet ett frivilligt åtagande som individen åtar sig genom att ingå anställningsavtal med Försvarsmakten. Försvarsmakten är därmed reservofficerens arbetsgivare. Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen sätter ytterst ramen för anställningen. I reservofficerares fall finns också bestämmelser om anställning av reservofficerare i officersförordningen. I övrigt är det anställningsavtalet och RO-avtalet som anger anställningsvillkoren. Eftersom anställningen som reservofficer är ett frivilligt åtagande kan en reservofficer, till skillnad från pliktpersonal, säga upp anställningsavtalet om denne inte vill tjänstgöra i Försvarsmakten.

Reglering av tjänstgöringsskyldighet

En tjänstgöringsskyldighet baserad på plikt regleras i lag medan tjänstgöringsskyldighet inom ramen för en anställning främst följer av anställningsavtalet. Försvarsmakten har hänvisat till att en reservofficers tjänstgöringsskyldighet framgår av 19 § officersförordningen och således är beroende av regeringsbeslut. Utredningen har tidigare redogjort för att det av 19 § framgår att det av anställningsavtalet för en reservofficer ska framgå att han eller hon, förutom under höjd beredskap, är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Enligt ordalydelsen reglerar bestämmelsen således vad som ska framgå av reservofficerens anställningsavtal. Tjänstgöringsskyldigheten följer därmed inte direkt av officersförordningen.

Till skillnad från lagen om totalförsvarsplikt innehåller officersförordningen inte några bestämmelser om vilka konsekvenserna skulle bli om en reservofficer inte uppfyller den tjänstgöringsskyldighet som beskrivs i 19 §. Officersförordningen reglerar i stället vad som ska framgå av reservofficerens anställningsavtal. En reservofficer är tjänstgöringsskyldig på det vis som anges i 19 § endast om det också framgår av anställningsavtalet. Om det i en reservofficers anställningsavtal inte står något om sådan tjänstgöringsskyldighet som stadgas i 19 § finns därmed inte någon sådan uttrycklig tjänstgöringsskyldighet. Om en reservofficer inte uppfyller sin avtalade tjänstgöringsskyldighet kan det få arbetsrättsliga konsekvenser vilket ytterst kan leda till att reservofficeren blir uppsagd. Detta är en väsentlig skillnad i förhållande till tjänstgöring som har sin grund i plikt. Till skillnad från tjänstgöringsskyldigheten som följer av lagen om totalförsvarsplikt är det inte straffbart att agera i strid med den tjänstgöringsskyldighet som följer av en anställning.

I propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10 s. 201) finns vissa överväganden i frågan om författningsreglering avseende tjänstgöringsskyldighet och regeringen anger följande:

> Före 1965 var alla statliga tjänstemäns anställningsvillkor offentligrättsligt reglerade. Villkoren fanns i lagar, förordningar och reglementen. Även anställningsavtalet betraktades som offentligrättsligt och inte civilrättsligt. Det statliga anställningsavtalet liknar numera i allt väsentligt sin privata motsvarighet. Att lagreglera en arbetsskyldighet är att återgå till en modell som tidigare använts för statliga tjänstemän. En lagreglering av tjänstgöringsskyldigheten medför inte heller någon skill-

nad i förhållande till tjänstgöringsskyldighetens reglering i anställningsavtalet vid en arbetsvägran. Sanktionen för arbetsvägran är i båda fallen ytterst avskedande.

Utredningen kan konstatera att till skillnad från tjänstgöring som grundar sig på plikt är det upp till arbetsgivaren och arbetstagaren att i anställningsavtalet reglera vilken arbetsskyldighet som en anställning ska omfatta. Därtill kan arbetsskyldigheten i viss mån följa av tillämpligt kollektivavtal. Anställningsavtalet och tillämpligt kollektivavtal sätter ramen för arbetstagarens arbetsskyldighet vilken bör vara i linje med arbetsgivarens behov. Inom ramen för arbetsskyldigheten har arbetsgivaren en vidsträckt arbetsledningsrätt.

I 19 § officersförordningen stadgas viss tjänstgöringsskyldighet som *ska* framgå av reservofficerens anställningsavtal. Detta utesluter inte att annan tjänstgöringsskyldighet framgår av anställningsavtalet. Tvärtom är det naturligt att all tjänstgöringsskyldighet som Försvarsmakten har behov av framgår av reservofficerens anställningsavtal. Hur behovet ser ut är upp till Försvarsmakten som arbetsgivare att bedöma och sedan anpassa tjänstgöringsskyldigheten enligt reservofficerarnas anställningsavtal efter detta.

Utredningens bedömning är att det i dag inte finns något hinder mot att i reservofficerarnas anställningsavtal reglera att de ska vara skyldiga att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. Det behövs inget författningsstöd för att införa en sådan reglering i anställningsavtalen. Dessutom är det inte tillräckligt att återinföra den tidigare lydelsen om att det ska framgå av anställningsavtalet att en reservofficer ska vara skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. För att tjänstgöringsskyldigheten ska få någon rättslig verkan behöver den, i enlighet med den tidigare och av Försvarsmakten nu föreslagna ordalydelsen, framgå av reservofficerens anställningsavtal. Det som är avgörande är således vilken tjänstgöringsskyldighet som framgår av anställningsavtalet. Utredningen menar därmed att ett återinförande av den tidigare regleringen inte skulle medföra någon ytterligare tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare. Detta kan också ha varit en anledning till att den togs bort 2008. Att återinföra bestämmelsen skulle även innebära en begränsning av Försvarsmaktens möjligheter att fritt ange vilken tjänstgöringsskyldighet som ska följa av anställningsavtalet. Om den tidigare lydelsen skulle återinföras är det inte längre valbart för Försvars-

makten att ange en sådan tjänstgöringsskyldighet i reservofficerarnas anställningsavtal.

Ett skäl för att återinföra bestämmelsen, som utredning kan se, skulle kunna vara att det blir tydligt vad som ska framgå av en reservofficers anställningsavtal. Att i författning ange ett villkor som ska finnas med i anställningsavtalet kan vara till hjälp för Försvarsmakten vid utformningen av reservofficerarnas anställningsavtal. Det kan också bidra till att det tidigt blir känt för den som överväger att ta anställning som reservofficer att en sådan tjänstgöringsskyldighet kommer att följa av ett eventuellt anställningsavtal. Utredningen menar dock att dessa skäl inte är tillräckliga för att utöka bestämmelsen i 19 § om vilken tjänstgöringsskyldighet som ska framgå av reservofficerares anställningsavtal.

Ett teoretiskt alternativ till att i författning reglera vilken tjänstgöringsskyldighet som ska framgå av reservofficerares anställningsavtal är att i stället reglera tjänstgöringsskyldigheten direkt i författning. På så vis skulle tjänstgöringsskyldigheten framgå direkt av lag eller förordning. Att närmare reglera arbetsskyldigheten i lag är dock inte förenligt med svensk arbetsrätt. En sådan arbetsskyldighet grundar sig inte på ett frivilligt åtagande som en anställning, utan är då snarare en plikt i likhet med sådan tjänstgöringsskyldighet som följer av lagen om totalförsvarsplikt., Även om viss arbetsskyldighet inom ramen för anställning, som till exempel reservofficer, skulle regleras i lag eller förordning ställer sig utredningen frågande till om det kan finnas någon mening med en sådan reglering. En reservofficer som inte vill tjänstgöra kan ytterst säga upp sin anställning. Syftet med att reglera arbetsskyldigheten i författning går därmed förlorat som utredning ser på saken.

Även om utredningen kan se ett behov av att utöka reservofficerares tjänstgöringsskyldighet kan utredningen mot bakgrund av det som nu har anförts, inte se något behov av göra några författningsändringar. I stället bedömer utredningen att Försvarsmakten i egenskap av arbetsgivare har att anpassa tjänstgöringsskyldigheten som följer av reservofficerarnas anställningsavtal efter sina behov. Eftersom Försvarsmakten har angett att det finns ett behov av att reservofficerare är tjänstgöringsskyldiga för att upprätthålla och bibehålla sin kompetens bör en sådan tjänstgöringsskyldighet regleras i reservofficerarnas anställningsavtal. Om Försvarsmakten ser ett behov av att förändra tjänstgöringsskyldigheten ytterligare, till exempel en

tjänstgöringsskyldighet vid ÖB aktivering eller andra nivåer i Försvarsmaktens beredskapssystem, står det Försvarsmakten fritt att förhandla med reservofficerarna om förändringar av tjänstgöringsskyldigheten enligt anställningsavtalen.

Balans mellan olika intressen när Försvarsmakten bestämmer tjänstgöringsskyldighetens omfattning

Reservofficerare har oftast sin huvudsakliga sysselsättning hos en annan arbetsgivare än Försvarsmakten. Detta medför att Försvarsmakten inte har full handlingsfrihet utan behöver förhålla sig till en rimlighet i nyttjandet för att det ska finnas en balans mellan engagemanget i Försvarsmakten, den huvudsakliga arbetsgivaren och individens privatliv.

En ökad tjänstgöringsskyldighet innebär en inskränkning i reservofficerens huvudsakliga arbetsgivares rätt att arbetsleda sin personal. En ökad tjänstgöringsskyldighet kan drabba en reservofficers huvudsakliga arbetsgivare olika hårt. Är den huvudsakliga arbetsgivaren ett litet företag kan det få stora konsekvenser om en anställd tas i anspråk för tjänstgöring som reservofficer i Försvarsmakten. Om flera anställda hos samma arbetsgivare är reservofficerare och åläggs tjänstgöringsskyldighet samtidigt, eller om en anställd reservofficer som besitter nyckelkompetens beordras in för tjänstgöring i Försvarsmakten, kan konsekvenserna potentiellt bli stora för den civila arbetsgivaren. De civila arbetsgivarna har ett stort behov av att deras arbetstagare arbetar i enlighet med den arbetsskyldighet som följer av anställningsavtalet. Anställningen svarar mot arbetsgivarens personalbehov. En direkt konsekvens av att en reservofficers tjänstgöringsskyldighet ökar är att den civila arbetsgivarens tillgång till sin arbetstagare som är reservofficer minskar i motsvarande mån.

En ökad tjänstgöringsskyldighet får även konsekvenser för individen. All tjänstgöring som reservofficer har sin grund i frivillighet genom att reservofficeren väljer att ta anställning som reservofficer i Försvarsmakten. För att kunna rekrytera och behålla reservofficerare är det därför viktigt att behålla attraktionskraften för yrket. En ökad tjänstgöringsskyldighet kan medföra svårigheter att både rekrytera och behålla reservofficerare. Om tjänstgöringsskyldigheten blir för omfattande finns risken att individen anser att det drabbar den civila karriären för hårt vilket kan leda till att denne säger upp sin

anställning som reservofficer. En ökad tjänstgöringsskyldighet kan också få negativa ekonomiska konsekvenser för individen vilket också kan minska attraktionskraften för yrket. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 13.7. I detta sammanhang vill utredningen samtidigt understryka att en ökad tjänstgöringsskyldighet kan vara positivt för en del reservofficerare som framåt vill tjänstgöra i högre utsträckning. Det kan bland annat inverka positivt på reservofficerens motivation att få en uppdaterad tjänstgöringsplan som innebär en högre tjänstgöringsfrekvens än tidigare.

Att tjänstgöringsskyldigheten är i linje med Försvarsmaktens behov är viktigt utifrån ovanstående aspekter och för att bibehålla samhällets acceptans för det militära försvaret. Med hänsyn till detta och det bakomliggande syftet med en utökad tjänstgöringsskyldighet anserutredningen att det framstår som rimligt att reservofficerare är skyldiga att tjänstgöra i den utsträckning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. Det är Försvarsmakten som gör bedömningen i vilken utsträckning varje enskild reservofficer konkret behöver tjänstgöra för att uppnå detta. Utredningen anser att det är viktigt att Försvarsmakten håller reservofficeren informerad om planerad tjänstgöring. Förutom att det är viktigt för reservofficeren själv är det också viktigt eftersom reservofficeren har en upplysningsskyldighet i förhållande till sin huvudsakliga arbetsgivare (se mer under avsnitt 13.4.1). För att reservofficerssystemet ska fungera väl anser utredningen att det är viktigt att det finns en god dialog mellan reservofficeren och dennes civila arbetsgivare kring tjänstgöringen som reservofficer.

Att det finns en tydlig planering för den enskilde reservofficerens tjänstgöring är viktigt för att kunna rekrytera och behålla reservofficerare. Kravet på att upprätta en enskild tjänstgöringsplan för varje anställd reservofficer fanns i 28 § officersförordningen (1994:88) och överfördes sedan till 19 § officersförordningen (2007:1268). Kravet togs dock bort genom ändringen i officersförordningen år 2008. Kravet på att upprätta en individuell tjänstgöringsplan framgår numera av RO-avtalet och gäller all tjänstgöring som reservofficeren planeras mot inom ramen för sin tillsvidareanställning (RO 1). Som nämnts i tidigare avsnitt är tjänstgöringsplanen dock preliminär och ömsesidig bundenhet uppstår först när reservofficeren accepterat en av Försvarsmakten utsänd tjänstgöringsorder. För att det ska vara tydligt för Försvarsmakten, reservofficerarna och deras

civila arbetsgivare när, och i vilken omfattning, reservofficerarna ska tjänstgöra är det viktigt att Försvarsmakten i enlighet med sitt åtagande enligt RO-avtalet upprättar individuella tjänstgöringsplaner för samtliga anställda reservofficerare och håller dessa tjänstgöringsplaner uppdaterade utifrån planerad tjänstgöring.

13.4 Rätt till tjänstledighet för reservofficerare

Regeringen har i utredningens direktiv angett att en viktig förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna uppnå de krav som ställs på den operativa förmågan är tillgång till kompetent personal. En utökad krigsorganisation förutsätter att reservofficerare kan tjänstgöra som anställda under längre perioder. Medelåldern inom personalkategorin har blivit högre, vilket innebär att många är väletablerade på arbetsmarknaden och därmed kan vara i större behov av en reglerad rätt till tjänstledighet från sin civila anställning för att ha möjlighet att tjänstgöra. Enligt utredningens direktiv står det inte klart om det är ett återkommande hinder för reservofficerare att den civila arbetsgivaren inte medger tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. För att Försvarsmakten ska kunna attrahera den kompetens som verksamheten är i behov av framöver kan förutsättningarna att kombinera en civil anställning med tjänstgöring inom Försvarsmakten behöva tydliggöras. Utredningen har därför i uppdrag att kartlägga förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. Utredningen ska analysera vilken eventuell påverkan sådan förekomst har på Försvarsmaktens möjlighet att tillgodose behoven av reservofficerare och om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare. Om utredningen kommer fram till att så är fallet ska denne lämna nödvändiga författningsförslag.

13.4.1 Gällande rätt

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

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

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

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

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt, bör genast lämna arbetsgivaren meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början och om hur länge den beräknas vara. Detsamma gäller för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon ska fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren. En arbetstagare bör också i god tid lämna arbetsgivaren meddelande om den dag, när han eller hon kan återinträda i arbetet. Om pliktstjänstgöringen har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren (9 kap. 4 §). Eftersom bestämmelsen även gäller vid tjänstgöring som reservofficer bör en reservofficerare lämna meddelande till sin huvudarbetsgivare i motsvarande mån.

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

Om uppsägning eller avskedande sker i strid med bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt ska åtgärden förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Beträffande tvist om giltigheten av uppsäg-

ning eller avskedande ska vissa processuella bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla (9 kap. 6 §). Samma gäller således om en reservofficer sägs upp eller avskedas i strid med bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt ska betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till samt ersättning för skada som uppkommer. Mål om tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (9 kap. 8 §). Avtal som innebär att en arbetstagares rättigheter enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt inskränks är ogiltigt i den delen (9 kap. 9 §). Även dessa tre nu nämnda bestämmelser gäller för reservofficerare i samband med tjänstgöring som reservofficer.

13.4.2 Rätt till tjänstledighet för annan tidvis tjänstgörande personal

Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjöman

Reservofficerare är inte den enda personalkategorin inom Försvarsmakten som tjänstgör tidvis. En annan personalkategori är GSS/T som anställs med stöd av GSS-lagen. Utgångspunkten för GSS/T är att dessa enbart tjänstgör i Försvarsmakten under kortare perioder, exempelvis vid en militär insats eller beredskap samt under övning och utbildning. När de inte tjänstgör i Försvarsmakten har de i regel en civil sysselsättning, till exempel arbete eller studier. Personalkategorin GSS behandlas närmare i kapitel 14.

GSS har en uttrycklig rätt till ledighet från civil anställning enligt 28–31 §§ i ovan nämnda lag. En arbetstagare har rätt till hel ledighet från sin civila anställning under högst sex månader för att pröva en anställning som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten (28 § första stycket). Rätten till ledighet enligt första stycket gäller endast en period hos samma arbetsgivare (28 § andra stycket). En förutsättning för rätt till ledighet enligt 28 § första stycket är att arbetstagaren vid ledighetens början har varit anställd hos sin civila arbetsgivare de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader de senaste två åren. Vid beräkningen av anställningstid tillämpas 3 § första stycket lagen om anställningsskydd (29 §).

GSS/T har rätt till hel ledighet från sin civila anställning i samband med tjänstgöring (30 § första stycket). Enligt paragrafens andra stycke får ledigheten omfatta högst tolv månader i en följd. Föregås tjänstgöringen av provanställning enligt 28 § första stycket får ledigheten omfatta högst arton månader i en följd. En arbetstagare har rätt till ledighet utöver det som följer av andra stycket om Försvarsmakten anser att det finns synnerliga skäl (30 § tredje stycket). En förutsättning för rätt till ledighet i mer än sex månader enligt 30 § är att arbetstagaren inte har tjänstgjort i Försvarsmakten, i annan anställning än provanställning, de senaste tolv månaderna (31 §).

I tillägg till bestämmelserna om ledighetens omfattning finns även bestämmelser om förfarandet i samband med ledighet från civil anställning för tjänstgöring som GSS i Försvarsmakten. En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet för att tjänstgöra i Försvarsmakten ska anmäla detta till sin civila arbetsgivare senast två månader före ledighetens början. Om detta inte kan ske ska anmälan göras så snart som möjligt. I anmälan ska arbetstagaren ange när ledigheten ska påbörjas och hur länge ledigheten är planerad att pågå. Om ledighetsperioden behöver förlängas ska arbetstagaren anmäla detta till sin civila arbetsgivare så snart som möjligt. Om arbetstagaren på grund av tjänstgöringen i Försvarsmakten är förhindrad att kontakta den civila arbetsgivaren, ska Försvarsmakten göra en sådan anmälan för arbetstagarens räkning (32 §). En civil arbetsgivare har under vissa förutsättningar möjlighet att skjuta upp anmäld ledighet högst tre månader (33 §).

En arbetstagare får avbryta sin påbörjade ledighet och återuppta sitt arbete hos sin civila arbetsgivare i samma omfattning som före ledigheten. En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt att återuppta sitt arbete, ska snarast möjligt underrätta sin civila arbetsgivare om detta. Om ledigheten varit planerad att pågå en månad eller mer, får den civila arbetsgivaren senarelägga återgången högst en månad efter det att arbetsgivaren tagit emot underrättelsen. Arbetstagaren har alltid rätt att återuppta sitt arbete vid den tidpunkt då ledigheten skulle ha upphört (34 §).

I tillägg till bestämmelserna om ledighet från den civila anställningen vid tjänstgöring som GSS har denna personalkategori också ett skydd för sin civila anställning enligt bestämmelserna i 35–37 §§.

Hemvärnet och annan frivillig försvarsverksamhet

Hemvärnet består av krigsförband och är en del av Försvarsmakten. Deltagande i hemvärnet är frivilligt. Hemvärnets personal består av hemvärnssoldater och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, samt av anställda i Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet.

Enligt 5 § hemvärnsförordningen (1997:146) är en hemvärnssoldat tjänstgöringsskyldig i den omfattning som framgår av dennes tjänstgöringsavtal. Av avtalet ska också framgå att hemvärnssoldaten är skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap och inte får säga upp avtalet under sådan beredskap. Enligt 7 § hemvärnsförordningen intar hemvärnet hemvärnsberedskap vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen. Försvarsmakten får under vissa förutsättningar fatta ett tillfälligt beslut om hemvärnberedskap.

Annan frivillig försvarsverksamhet än hemvärnet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna bedriver verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret (1 §). Försvarsmakten, och andra myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret, kan ingå avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret (2 §). Omfattningen av en frivilligs tjänstgöringsskyldighet framgår av dennes avtal (4 §).

Vid höjd beredskap kan hemvärnssoldater och frivilliga ianspråktas med allmän tjänsteplikt enligt bestämmelserna i 6 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

Hemvärnssoldater och frivilliga som tjänstgör med stöd av hemvärnsförordningen respektive frivilligförordningen har, enligt punkt 3 i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och i likhet med reservofficerare, ett skydd för den civila anställningen vid tjänstgöring. Liksom reservofficerare saknar de en uttrycklig rätt till tjänstledighet.

13.4.3 Tidigare överväganden om reservofficerares rätt till tjänstledighet

Rätten till ledighet från civil anställning för GSS har funnits sedan GSS-lagen infördes år 2012. Till grund för lagen låg Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjnings betänkande. Utredningen föreslog i betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar*[21] att regleringen i GSS-lagen, när det gällde rätt till ledighet och skydd för anställningen samt rätt till studieuppehåll och anstånd med studier, även skulle gälla reservofficerare. Regeringen bedömde dock att regleringen inte borde omfatta reservofficerare eftersom anställningsformen funnits sedan länge och bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt gäller även för dem.[22] Någon särskild reglering kring reservofficerares rätt till tjänstledighet och studieuppehåll kom därför inte att införas.

Riksdagen tillkännagav i februari 2021 för regeringen att den skulle vidta de åtgärder som krävs för att underlätta och stärka reservofficerares rätt till tjänstledighet från sina ordinarie arbeten för att kunna tjänstgöra inom Försvarsmakten.[23]

13.4.4 Överväganden och förslag

Reservofficerares möjligheter till tjänstledighet och hur dessa i sin tur påverkar Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare

Bedömning: Utredningen bedömer att det i dag finns en osäkerhet kring innebörden av skyddet för den civila anställningen enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt i samband med tjänstgöring som reservofficer. Detta utgör en omständighet som enligt utredningen kan ha en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare.

Som redan nämnts ingår i utredningens uppdrag att kartlägga förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. Den statistik som finns

[21] SOU 2010:86.
[22] Prop. 2011/12:115 s. 76 och 198.
[23] Bet. 2020/21:FöU8 punkt 1, rskr. 2020/21:195.

att tillgå består i en enkätundersökning bland reservofficerare som gjordes av Kantar Sifo på uppdrag av Försvarsmakten och Sverof (Sveriges reservofficerare) år 2021. Totalt svarade 1 934 reservofficerare på enkäten. Drygt hälften (55 %) uppgav att det var lätt att få ledigt civilt för att tjänstgöra militärt. De som tjänstgjort mellan 2018–2021 uppgav i högre grad att de har lätt att få ledigt (73 %), jämfört med de som tjänstgjort 2017 eller tidigare (43 %).[24]

Försvarsmakten har angett att det är viktigt att den enskilde reservofficeren, dennes civila arbetsgivare och Försvarsmakten alla vet vad som gäller i samband med att en reservofficer ska tjänstgöra i Försvarsmakten. Utredningen har erfarit att Försvarsmakten i vissa fall har bistått reservofficerare med intyg till den civila arbetsgivaren där innebörden av skyddet enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt framgår. Detta, tillsammans med resultatet av enkätundersökningen, tyder på att det finns en osäkerhet kring innebörden av skyddet enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt för den civila anställningen i samband med tjänstgöring som reservofficer. De reservofficerare som är osäkra på sina rättigheter i samband med tjänstgöring kan vara mindre benägna att tjänstgöra om inte deras civila arbetsgivare ställer sig positiv till sådan tjänstgöring. Att det inte är tillräckligt tydligt vad som gäller kan enligt utredningens mening därför ha en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare.

[24] Undersökning bland reservofficerare 2021, Kantar Sifo Försvarsmakten/Sverof.

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

Förslag: Det bör införas en ny bestämmelse i lagen) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Av den nya bestämmelsen bör det uttryckligen framgå att reservofficerare har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring som reservofficer.

Den nya bestämmelsen som redogjorts för ovan bör, förutom tjänstgöring som reservofficer, också omfatta all annan slags tjänstgöring som anges i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

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

Utredningen har i avsnitt 13.4.1 redogjort för vilket skydd för sin civila anställning som reservofficerare har i samband med tjänstgöring som reservofficer. Skyddet är detsamma som bland annat värnpliktiga har vid all slags värnpliktstjänstgöring. En reservofficer får inte sägas upp eller avskedas för att han eller hon tjänstgör som reservofficer och inte heller får anställningsförmånerna i den civila anställningen försämras i vidare mån än som följer av uppehållet i arbetet. Den som fullgör tjänstgöring med värnplikt har skydd för sin civila anställning enligt bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. En konsekvens av skyddet för den civila anställningen är att den värnpliktige alltid har rätt till ledighet från sin civila anställning vid värnpliktstjänstgöring. Att det förhåller sig på det viset är rimligt mot bakgrund av att värnpliktstjänstgöringen inte är valbar utan individen är, ytterst vid straffansvar, skyldig att tjänstgöra.

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

Ledighetens omfattning är, till skillnad från vad som gäller för GSS/T, inte begränsad i tiden för reservofficerare. Förfarande-

reglerna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt är också mer förmånliga för individen än de som följer av GSS-lagen. Bestämmelserna som gäller för reservofficerare är således mer förmånliga är de som gäller för GSS/T, även om reservofficerares rätt till ledighet från den civila anställningen inte framgår uttryckligen av de bestämmelser som redogjorts för.

Utredningen har tagit del av resultatet av enkätundersökningen från 2021 som tidigare nämnts, om förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. Tillgänglig statistik visar att drygt hälften av reservofficerarna har lätt för att få tjänstledigt från sitt civila arbete för tjänstgöring i Försvarsmakten. Även om majoriteten av reservofficerarna har lätt för att få tjänstledigt anser utredningen att det är problematiskt att det finns tecken på andra bedömningar, eller okunskap, kring vilka rättigheter reservofficerare har i samband med tjänstgöring. Att det finns en osäkerhet kring rätten till ledighet i samband med tjänstgöring som reservofficer menar utredningen kan ha en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare.

Nuvarande lagstiftning är svårläst, dels eftersom lagen om totalförsvarsplikt och lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. behöver läsas tillsammans, dels eftersom rätten till tjänstledighet inte framgår uttryckligen utan i stället är en konsekvens av skyddet för den civila anställningen. En klar och tydlig regel bidrar till förutsägbarhet för alla parter och en trygghet för enskilda reservofficerare inför tjänstgöring.

Reservofficerare har i förhållande till sin civila arbetsgivare, som en del av den lojalitetsplikt som gäller för arbetstagare generellt, en upplysningsskyldighet om sådana förhållanden som är av betydelse för arbetsgivaren. En reservofficer som ska tjänstgöra i Försvarsmakten har dessutom mot sin civila arbetsgivare en uttrycklig upplysningsskyldighet om tjänstgöringens början, hur lång tjänstgöringen beräknas vara och när han eller hon kan återinträda i arbetet (lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och 9 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). En uttrycklig rätt till tjänstledighet kan göra det enklare för reservofficeren att uppfylla sin upplysningsskyldighet då denne kan hänvisa till att rätten till ledighet vid tjänstgöring som reservofficer följer av lag. I tidigare avsnitt avhandlas reservofficerares tjänstgöringsskyldighet. Som där framgår

ser utredningen ett behov av att reservofficerares tjänstgöringsskyldighet utökas, även om utredningen inte ser något behov av att författningsreglera detta. I takt med att Försvarsmakten växer kommer behovet av att nyttja reservofficerare sannolikt att öka. En utökad tjänstgöringsskyldighet och ett större nyttjande av reservofficerare i praktiken, gör att det finns ett behov av att tydliggöra att skyddet för den civila anställningen också medför en rätt till ledighet för den som tjänstgör som reservofficer. Därför bedömer utredningen att det bör tydliggöras i lagen om totalförsvarsplikt att skyddet i 9 kap. medför en rätt till ledighet för den som tjänstgör enligt lagen. Av tydlighetsskäl bör regleringen i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. även innehålla en uttrycklig rätt till ledighet för de som omfattas av den lagen. Då avsikten är att uttryckligen reglera en rätt som enligt utredningens uppfattning redan finns, har utredningen svårt att se några nackdelar med att införa en sådan reglering. Även om utredningen bedömer att reservofficerare (samt den som fullgör värnplikt eller civilplikt eller tjänstgör på de sätt som framgår av punkt 1 och 3–6 i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.) redan har en rätt till ledighet finns, av de skäl som utredningen tagit upp i detta avsnitt, ett behov av att denna rätt uttryckligen framgår av lag.

13.5 Rätt till anstånd med studier och studieuppehåll

13.5.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att undersöka och utreda om en uttrycklig rätt till tjänstledighet bör införas för reservofficerare. Den frågan har behandlats i föregående avsnitt 13.4. Rätten till tjänstledighet blir bara aktuell om reservofficeren, utöver anställningen som reservofficer, innehar annan anställning. En del reservofficerare har ingen annan anställning utan studerar i stället vid till exempel högskola eller universitet. I detta avsnitt avser utredningen att redogöra för reservofficerares möjligheter att beviljas studieuppehåll och anstånd med studier i samband med tjänstgöring som reservofficer. Utredningen kommer även att redovisa sina överväganden i dessa frågor.

13.5.2 Gällande rätt

I högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om universitet och högskolor som staten är huvudman för. Enligt 7 kap. 33 § första stycket högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall, om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan får anstånd med att påbörja studierna, eller får fortsätta sina studier efter studieuppehåll. Även vissa andra studerande omfattas enligt vad som anges i bestämmelsens andra stycke (detta är dock inte av intresse i detta sammanhang varför utredningen inte närmare redogör för detta här). Av tredje stycket följer att Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll.

Med stöd av nyss nämnda bestämmelse har Universitets- och högskolerådet meddelat Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll (UHRFS 2013:3). Särskilda skäl för anstånd med att påbörja studierna kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som till exempel vård av barn, värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring, studentfackliga uppdrag eller uppskjuten ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Särskilda skäl kan också vara en tidsbegränsad provanställning enligt 12 § GSS-lagen eller tjänstgöring i Försvarsmakten för den som är anställd som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman enligt denna lag (1 § UHRFS 2013:3). Anståndstiden får uppgå till högst 18 månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid (2 §).

I tillägg till bestämmelserna om anstånd med studier innehåller föreskrifterna också bestämmelser om studieuppehåll. Med studieuppehåll avses ett uppehåll i studierna som anmälts till högskolan av studenten (3 §). Samma skäl som kan utgöra särskilda skäl för anstånd med att påbörja studier, förutom uppskjuten ledighet enligt lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, kan utgöra särskilda skäl för att beviljas studieuppehåll (4 §). Högskolans beslut om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll ska avse en bestämd tidsperiod (5 §). Som följer av föreskrifternas ordalydelse ger dessa endast exempel på vad som *kan* utgöra skäl för att bevilja anstånd med studier eller studieuppehåll. Det finns inget hinder mot att en högskola bedömer en annan omständighet, till exempel

tjänstgöring som reservofficer, som särskilda skäl för att bevilja anstånd med studier eller studieuppehåll på viss tid. En högskolas beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna, eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll, får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § punkt 8 högskoleförordningen). Överklagandenämndens beslut får inte överklagas (12 kap. 6 §). Det saknas vägledande praxis i frågan om tjänstgöring som reservofficer utgör skäl för att bevilja anstånd med studier eller studieuppehåll.

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

13.5.3 Överväganden

Bedömning: Regeringen bör uppdra åt Universitets- och högskolerådet att utreda om det finns behov av att ange tjänstgöring som reservofficer och studier till reservofficer som ytterligare exempel på ”särskilda skäl” i 1 och 4 §§ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll.

Som utredningen har redogjort för regleras rätten till anstånd med att påbörja studier och studieuppehåll i högskoleförordningen. Det är Universitets- och högskolerådet som har rätt att meddela närmare föreskrifter och därmed reglera vad som ska avses med ”särskilda skäl”. Uppräkningarna i 1 och 4 §§ UHRFS 2013:3 av vad som kan utgöra särskilda skäl är visserligen inte uttömmande. Det finns dock en risk att de uppfattas på det viset. Beroende på hur lärosätena tillämpar föreskrifterna kan det i praktiken bli uttömmande uppräkningar av vad som utgör särskilda skäl.

Utredningen saknar underlag kring om det utgör ett reellt problem att studenter som ska tjänstgöra som reservofficerare nekas anstånd med studier eller studieuppehåll. Försvarsmaktens utredare har i sin rapport ”Ett utvecklat reservofficerssystem för framtiden”

föreslagit att UHRFS 2013:3 ska ändras så att såväl studier till reservofficer som viss tjänstgöring som reservofficer medför en rätt till anstånd med studier och studieuppehåll. Vad utredningen har erfarit delar Förbundet Reservofficerarna denna ståndpunkt.

Enligt 7 kap. 33 § tredje stycket högskoleförordningen får Universitets- och högskolerådet meddela närmare föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll. Om en uttrycklig rätt till anstånd med studier och studieuppehåll ska införas för den som tjänstgör som reservofficer, och eventuellt även den som studerar till reservofficer, bör en sådan rätt regleras i UHRFS 2013:3. Eftersom Universitets- och högskolerådet förfogar över sina egna föreskrifter kommer utredningen inte lämna några förslag i dessa frågor. Regeringen bör dock uppdra åt Universitets- och högskolerådet att utreda frågan. Mot bakgrund av att Försvarsmakten framåt ser ett behov av att reservofficerare tjänstgör i större omfattning än i dag, kan utredning för egen del se ett behov av att en uttrycklig rätt till anstånd med studier och studieuppehåll införs för den som tjänstgör som reservofficer. Som tidigare nämnts saknar utredningen underlag kring om det utgör ett reellt problem att reservofficerare nekas anstånd med studier eller studieuppehåll i samband med tjänstgöring. Oaktat detta gör sig här samma tydlighetsskäl gällande som när det gäller rätten till tjänstledighet som behandlats i avsnitt 13.4. Om föreskrifterna inte ändras kan det få konsekvenser för Försvarsmaktens tillgång till reservofficerare för tjänstgöring.

13.6 3/8-regeln

13.6.1 Inledning

I fråga om reservofficerare har utredningen uttryckligen i uppdrag att utreda frågan om omfattningen av reservofficerares tjänstgöringsskyldighet samt om en uttrycklig rätt till tjänstledighet för reservofficerare bör införas.

Av direktivet framgår också att utredningen ska undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap. Om tillräckliga sådana möjligheter saknas ska utredningen föreslå hur tillgången till personal ur olika personalkategorier kan säkerställas vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det

inte råder höjd beredskap samt lämna nödvändiga författningsförslag. Inom ramen för det uppdraget menar utredningen att det kan finnas skäl att se över den så kallade 3/8-regeln i 18 § officersförordningen som anger att en reservofficer får anställas under högst tre år inom en period om åtta år. Regeln behandlas därför i detta avsnitt.

13.6.2 Om 3/8-regeln

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

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

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

Utredningen har i tidigare avsnitt 13.3.2 redogjort för den distinktion mellan olika typer av tjänstgöring som följer av RO-avtalet. Av

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

Begränsningen som 3/8-regeln innebär gäller tjänstgöring som RO 2, dvs. tjänstgöring som inte är knuten till krigsbefattningen och som sker inom ramen för en tillkommande tidsbegränsad anställning. Under en åttaårsperiod får en reservofficer anställas för sådan tjänstgöring under sammanlagt högst tre år. Som redogjorts för i avsnitt 13.4 medför det skydd för anställning som reservofficerare har enligt lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. att reservofficerare har rätt till ledighet från sin civila anställning vid all tjänstgöring som reservofficer. Det görs ingen åtskillnad om det är fråga om tjänstgöring knuten till krigsbefattningen eller annan militär tjänstgöring. Med hänsyn till detta utgör 3/8-regeln ett skydd för reservofficerens civila arbetsgivare. Den civila arbetsgivaren kan visserligen inte neka en reservofficer ledighet vid tjänstgöring som reservofficer. 3/8-regeln utgör dock en yttersta gräns för hur länge en reservofficer kan vara ledig från sitt ordinarie arbete för sådan tjänstgöring som inte är knuten till dennes krigsbefattning.

Enligt 5 § i 1990 års reservofficersförordning kunde en reservofficer, anställas i perioder om 5–15 år. Anställningen som reservofficer var ursprungligen inriktad mot sådan tjänstgöring som syftade till att utbilda och öva reservofficeren för dennes krigsbefattning (8 §). Tjänstgöringsskyldigheten för reservofficerare framgick direkt av förordningen och det saknades bestämmelser om tjänstgöring för reservofficerare i grundorganisationen. I 1994 års officersförordning, som kom att ersätta reservofficersförordningen, fanns inte någon motsvarande bestämmelse om tidsbegränsning av anställningen som reservofficer (jämför 27 §). Reservofficerare kom därefter att anställas genom tillsvidareanställning. Med 1994 års officersförordning infördes

en bestämmelse om att en reservofficer fick anställas för tjänstgöring i fred under högst 200 dagar under en åttaårsperiod. År 1996 ändrades denna bestämmelse till att en reservofficer fick anställas i Försvarsmaktens fredsorganisation i högst tre år under en åttaårsperiod, vilken kom att benämnas som ”3/8-regeln”.[25] Lydelsen av regeln ändrades år 1999 till att avse tjänstgöring i Försvarsmaktens grundorganisation.[26] När den nu gällande officersförordningen infördes fick 3/8-regeln nu gällande lydelse som anger att en reservofficer får anställas under högst tre år under en åttaårsperiod för tjänstgöring i Försvarsmakten.

13.6.3 Överväganden

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

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

Reservofficerare har en tillsvidareanställning i grunden. Till skillnad från yrkesofficerare anställs en reservofficer alltid för tidvis tjänstgöring, dvs. för deltid, i Försvarsmakten. En reservofficer förutsätts ha sin huvudsakliga sysselsättning hos en annan arbetsgivare än Försvars-

[25] Förordning (1996:1486) om ändring i officersförordningen (1994:882).
[26] Förordning (1999:697) om ändring i officersförordningen (1994:882).

makten. Mot bakgrund av att regleringen har utformats med utgångspunkt att en reservofficer inte ska tjänstgöra kontinuerligt framstår det för utredningen som rimligt att det finns en bortre gräns för omfattningen av reservofficerens tjänstgöring i den mån det inte är fråga om tjänstgöring i krigsbefattningen.

Vidare har utredningen svårt att se att 3/8-regeln hindrar Försvarsmakten från att på ett planerbart sätt säkerställa sitt behov av reservofficerare i grundberedskap. Som nämnts tidigare träffar inte 3/8-regeln tjänstgöring knuten till reservofficerens krigsbefattning. Sådan tjänstgöring är således inte begränsad i tiden. 3/8-regeln ger Försvarsmakten möjlighet att, utöver tjänstgöring knuten till krigsbefattningen, anställa en reservofficer för annan militär tjänstgöring i Försvarsmakten under totalt tre år under en åttaårsperiod. Om Försvarsmakten har behov av att en reservofficer tjänstgör mer än vad 3/8-regeln medger kan Försvarsmakten överväga att anställa reservofficeren som yrkesofficer eller som civil arbetstagare.

Försvarsmakten har påtalat ett behov av att kunna anställa reservofficerare, för sådan tjänstgöring som inte är knuten till krigsbefattningen, en längre tid än vad 3/8-regeln i dag medger. Behovet avser bland annat möjligheten att kunna använda reservofficerare i utländska staber, där anställningstiden i regel överstiger tre år. Försvarsmakten har angett att myndigheten generellt ser positivt på att anställa reservofficerare som yrkesofficerare, men ser att det i många fall inte är ett fungerande alternativ för att lösa längre tjänstgöringsperioder.

Även med beaktande av det som Försvarsmakten har angett kan utredningen inte se att det i nuläget finns skäl att förändra eller ta bort 3/8-regeln, bland annat mot bakgrund av den begränsade volymen reservofficerare regeln bedöms träffa. Om det vid en fördjupad analys framkommer en annan slutsats i detta avseende bör frågan utredas närmare.

13.7 Reservofficerares lön och annan ekonomisk kompensation

13.7.1 Inledning

Av inledningen till kapitlet framgår vilka frågor som utredningen enligt direktiven har att utreda och i förekommande fall lämna författningsförslag om. Det ingår inte i utredningens uppdrag att komma

med förslag vad gäller ekonomisk kompensation, till reservofficerare. Denna fråga har dock ett nära samband med frågorna om tjänstgöringsskyldighet och rätten till tjänstledighet. Därtill behandlar utredningen i kapitel 11 villkoren för totalförsvarspliktiga. I samband med det arbetet har utredningen erfarit att det finns en diskussion kring reservofficerares ekonomiska kompensation. Med hänsyn till detta kommer utredningen i detta avsnitt att behandla dessa frågor närmare. Utredningen kommer inte att lämna förslag men däremot redovisa sina ståndpunkter i fråga om ekonomisk ersättning till reservofficerare.

13.7.2 Reservofficerares lön och premie

Enligt punkten 4 i RO-avtalet bestäms grunden för reservofficerens lön individuellt, efter överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare utifrån de grunder som vid varje tillfälle är reglerade i tillämpligt centralt kollektivavtal (RALS), såvida inte parterna på lokal nivå nyttjat en delegation och avtalat om avvikelser i det lokala kollektivavtalet om lön (lokal RALS). Denna lön får reservofficeren för RO 1-tjänstgöring. Lägsta lön för en officer 2025 är 30 000 kr i månadslön.[27] Som tidigare nämnts sker RO 2-tjänstgöring i en tillkommande särskild visstidsanställning. Enligt punkten 4 i RO-avtalet bestäms lönen för sådan tjänstgöring utifrån den befattning som reservofficeren ska tjänstgöra i. Inför sådan tjänstgöring ska arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om en lön och utgå bland annat utifrån befattningens krav på ansvar och svårighetsgrad. Detta innebär att reservofficerarens lön kan variera beroende på vilken typ av tjänstgöring det är fråga om.

Den som efter att ha genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten har tjänstgjort som reservofficer under en tid av sammanlagt tolv månader får en premie som motsvarar två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (15 § officersförordningen).

[27] https://reservofficerarna.se/rad-och-stod/lon/, senast besökt 2025-06-17.

13.7.3 Löneutfyllnad

I samband med tjänstgöring får reservofficerare lön av Försvarsmakten. I och med att reservofficeren vid tjänstgöring är frånvarande från sitt civila arbete har denne ingen lagstadgad rätt till lön. Däremot finns det civila arbetsgivare som frivilligt, ofta enligt kollektivavtal, fyller ut sina arbetstagares lön i samband med tjänstgöring som reservofficer. Sådan ersättning benämns som löneutfyllnad.

På uppdrag av Försvarsmakten och Sverof (Sveriges reservofficerare) gjorde Kantar Sifo en enkätundersökning bland reservofficerare år 2021. Totalt svarade 1 934 reservofficerare på enkäten. Av de reservofficerare som hade tjänstgjort i närtid (2018–2021) uppgav tre av tio reservofficerare att de får löneutfyllnad. 14 procent uppgav att de får full löneutfyllnad medan 16 procent uppgav att de får 25 procent av den civila lönen eller mindre i löneutfyllnad.[28] Nedan följer en presentation av villkor om löneutfyllnad som finns hos några arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer.

Staten

En reservofficer som har en civil anställning inom staten har rätt att få 20 procent av sin fasta lön utbetald under den tid som reservofficeren är ledig för tjänstgöring som reservofficer. Detta gäller under förutsättning att reservofficeren tjänstgör under skärpt eller högsta beredskap, när totalförsvarspliktiga är skyldiga att tjänstgöra eller när reservofficeren tjänstgör enligt avtalad tjänstgöring i tjänstgöringsplan upprättad inom Försvarsmakten. Enskild överenskommelse får träffas om att en större del av den fasta lönen ska betalas ut.[29] En del statliga arbetsgivare ger en högre procentsats i löneutfyllnad till sina arbetstagare.

Sveriges Kommuner och Regioner

Fram till år 2012 fanns en bestämmelse i Sveriges Kommuner och Regioners Allmänna Bestämmelser som gav arbetstagare en uttrycklig rätt till ledighet för att tjänstgöra som reservofficer för tid som arbets-

[28] Undersökning bland reservofficerare 2021, Kantar Sifo Försvarsmakten/Sverof.
[29] 9 kap. 6 § Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P, O i lydelse från och med 2024-01-01.

tagaren var skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring enligt officersförordningen. Under sådan ledighet behöll arbetstagaren 25 procent av den lön som arbetstagaren enligt då gällande förläggning av ordinarie arbetstid skulle ha fått.[30] I samband med att de allmänna bestämmelserna revideras 2012 utgick bestämmelsen och ersattes av en central och lokal protokollsanteckning i Huvudöverenskommelse och Överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor m.m.[31] Även dessa togs senare bort. Nuvarande kollektivavtal ger inte reservofficerare rätt till löneutfyllnad. Löneutfyllnad utgår endast till den som är ledig för tjänstgöring inom totalförsvaret och samtidigt får dagpenning enligt socialförsäkringsbalken, vilket reservofficerare inte får.[32]

Den privata sektorn

I den privata sektorn finns en del företag som fyller upp sina arbetstagares lön i samband med ledighet från civila anställning för tjänstgöring som reservofficer. Det finns olika modeller för detta. Vissa ger full löneutfyllnad medan andra ger en viss procentandel.

13.7.4 Nordisk utblick kring lön och löneuppfyllnad

Inget av de andra nordiska länderna har något system som ger reservofficerare någon lagstadgad rätt till löneutfyllnad. Medan Danmark, i likhet med Sverige, har ett system som innebär att reservofficerare är anställda har såväl Finland som Norge andra system där reservofficerare faller under värnpliktslagstiftning. I likhet med Sverige ger vissa företag i Danmark och Norge löneuppfyllnad. I Finland är detta dock betydligt vanligare och många finska företag ger sina arbetstagare löneutfyllnad i samband med tjänstgöring som reservofficer.[33]

[30] 6 kap. 30 § mom. 2 Sveriges Kommuner och Regioner, Allmänna Bestämmelser i lydelse 2010-04-01.
[31] Anteckning under 6 kap. 30 § Sveriges Kommuner och Regioner, Allmänna Bestämmelser i lydelse 2012-05-01.
[32] 6 kap. 30 § mom. 2 Sveriges Kommuner och Regioner, Allmänna Bestämmelser AB 24 i lydelse 2024-01-01.
[33] https://reservofficerarna.se/reservofficeren/nyheter/stor-skillnad-mellan-nordiska-ro-system/, senast besökt 2025-03-28.

13.7.5 Överväganden

I Kantar Sifos enkätundersökning bland reservofficerare år 2021, som redogjorts för i avsnitt 13.4.4, svarade 35 procent av reservofficerarna att de i liten grad har goda förutsättningar för att arbeta aktivt som reservofficer i dag. Av dessa uppgav 34 procent att löneglappet var för stort, vilket var den näst vanligaste motiveringen bland de reservofficerare som svarade på enkätfrågan.[34] Utredningen bedömer att det kan utgöra ett hinder för Försvarsmaktens personalförsörjning om reservofficerares ersättning vid tjänstgöring är väsentlig lägre än deras civila lön. En del reservofficerare kan vara förhindrade att tjänstgöra av ekonomiska skäl då lönetappet för en del, till exempel i avsaknad av rätt till löneutfyllnad, blir för stort. Ett system där Försvarsmakten inte kan räkna med att anställda reservofficerare som kallas in för tjänstgöring faktiskt inställer sig, är varken robust eller förutsägbart och kan allvarligt försämra Försvarsmaktens förutsättningar för att lyckas med sitt uppdrag. Enligt utredningens mening är det viktigt att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att trygga Försvarsmaktens personalförsörjning. Utredningen gör bedömningen att den omständigheten att reservofficerare drabbas av en inkomstförlust i samband med tjänstgöring kan utgöra ett hinder för Försvarsmaktens personalförsörjning. Det finns olika sätt att komma till rätta med denna problematik.

Som tidigare nämnts ger statliga arbetsgivare och vissa andra arbetsgivare löneutfyllnad till sina arbetstagare i samband med att dessa tjänstgör som reservofficer. Genom att ge löneutfyllnad visar dessa på ett ansvarstagande och bidrar till att stärka Sveriges militära försvar. Att Sverige har ett starkt militärt försvar bemannat med den personal som behövs är en viktig angelägenhet för hela landet. Mot den bakgrunden skulle ett alternativ kunna vara att staten lämnar kompensation till de civila arbetsgivare som ger löneutfyllnad. Från en del håll har det framförts att sådan kompensation exempelvis skulle kunna lämnas genom att i lag föreskriva om en lägre arbetsgivaravgift för arbetstagare som också innehar anställning som reservofficer i Försvarsmakten. En förutsättning för sänkt arbetsgivaravgift måste givetvis vara att den civila arbetsgivaren betalar löneutfyllnad till arbetstagaren i samband med tjänstgöring som reservofficer. Det har framförts att alternativet kan bidra till en

[34] Undersökning bland reservofficerare 2021, Kantar Sifo Försvarsmakten/Sverof.

positiv syn bland de civila arbetsgivarna på att arbetstagaren emellanåt tjänstgör som reservofficer i Försvarsmakten. Utredningen ställer sig dock tveksam till förslaget bland annat eftersom det i praktiken kan vara svårt att ha särskilda arbetsgivaravgifter för personer som också är reservofficerare. Detta eftersom Skatteverket inte har någon möjlighet att kontrollera vilka som är reservofficerare inom ramen för det normala förfarandet med arbetsgivaravgifterna. Utredningen kan även se spridningsrisker med ett sådan förslag.

En annan lösning skulle kunna vara att Försvarsmakten betalar samma lön som reservofficeren har i sin civila anställning. Lönesättningen är dock fullt ut en fråga som arbetsmarknadens parter själva förfogar över. Ett argument för att reservofficerens lön bör motsvara dennes civila lön skulle kunna vara att det är Försvarsmaktens behov som avgör omfattningen av reservofficerarnas tjänstgöring. I den mån Försvarsmakten har behov av att reservofficerare tjänstgör i Försvarsmakten i stället för i sin civila anställning kan det därför framstå som rimligt att Försvarsmakten bär kostnaden för detta. Samtidigt sker lönesättningen i förhållande till tjänsten om reservofficer och inte i förhållande till reservofficerens civila arbete. En reservofficer kan ha kommit betydligt längre i sin civila karriär än i sin karriär som reservofficer vilket kan motivera att lönen som reservofficer är lägre än den civila lönen. En nackdel med en princip om att matcha den civila lönen är att det skulle bli dyrare än i dag för Försvarsmakten att ta in reservofficerare för tjänstgöring. Detta eftersom de flesta reservofficerare, enligt vad utredningen har erfarit, har en högre lön i sin civila anställning. Om Försvarsmakten alltid skulle erbjuda reservofficerare en lön som motsvarar dennes civila lön finns en risk för att den civila lönen påverkar vilka reservofficerare som tas i anspråk för tjänstgöring. Samtidigt kan en sådan ordning leda till noggranna överväganden varje gång Försvarsmakten planerar att ta in en reservofficer för tjänstgöring. Detta alternativ minskar samtidigt incitamenten för civila arbetsgivare att genom löneutfyllnad ta ansvar för Sveriges försvar och lämna kompensation för den kompetensutveckling som reservofficertjänstgöringen innebär.

En lösning, som till viss del påminner om den som nyss beskrivits, är att Försvarsmakten vid sidan av den lön som är knuten till reservofficerens befattning, även betalar en löneutfyllnad som är knuten till reservofficerens civila lön. Detta skulle, i vart fall till viss del, ersätta sådan löneutfyllnad som i dag betalas av civila arbetsgivare. En

sådan lösning ligger i linje med principen att kostnaden för systemet ska bäras av den som nyttjar det, vilket är Försvarsmakten i detta fall. Vid en sådan lösning är det enligt utredningens bedömning rimligt att det finns en övre gräns för denna löneutfyllnad som Försvarsmakten betalar.

Möjligheterna som nu redogjorts för, med syfte att kompensera reservofficerare ekonomiskt i samband med tjänstgöring, har olika fördelar som nackdelar. Eftersom reservofficerare ingår i Försvarsmaktens anställda personal kommer yrkets attraktionskraft alltid vara en förutsättning för att Försvarsmakten ska lyckas väl med sin personalförsörjning såvitt avser reservofficerare. I takt med att Försvarsmakten har ett ökat behov av reservofficerare som tjänstgör ser utredningen att reservofficerarnas villkor, där den ekonomiska kompensationen är en viktig del, är en avgörande faktor för att reservofficerssystemet framöver ska fungera väl.

I sin slutrapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* noterade Försvarsberedningen att många reservofficerare har betydligt högre lön i sitt civila arbete än vad de får när de tjänstgör i Försvarsmakten. Detta kan enligt Försvarsberedningen utgöra ett hinder för tjänstgöring och frågan behöver adresseras för ett framtida fungerande reservofficerssystem.[35] Utredningen instämmer med Försvarsberedningen i detta avseende. Utredningen anser att de inblandade parterna bär ett gemensamt ansvar för att ett sådant förändringsarbete kommer till stånd.

[35] Ds 2024:6 s. 185.

14 Gruppbefäl, soldater och sjömän

14.1 Utredningens uppdrag

Gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS, är tidsbegränsat anställda i Försvarsmakten och tjänstgör antingen kontinuerligt eller tidvis (GSS/K och GSS/T). GSS utgör stommen i stående krigsförband. De är främst viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen har mobiliserats.

Enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar, GSS-lagen, ska ett anställningsavtal för GSS omfatta minst sex år och högst åtta år. Den totala anställningstiden får som längst uppgå till sexton år, varav tolv år som kontinuerligt tjänstgörande. Möjligheterna att fortsätta att tjänstgöra inom Försvarsmakten efter att den längsta tillåtna anställningstiden har löpt ut kräver ett byte av anställningsform, till exempel genom att individen genomför officersutbildning eller anställs i en civil befattning.

Enligt utredningens direktiv kan förtida kontraktsavslut av GSS/K medföra bemanningsproblem och merkostnader för Försvarsmakten när sådana uppstår. Förekomsten av tidiga kontraktsavslut bland GSS/K är emellertid inte kartlagd. Systemet med tidsbegränsade anställningar av GSS kan vara begränsande i de fall då både Försvarsmakten och arbetstagaren önskar fortsätta anställningsförhållandet. Det finns mot denna bakgrund enligt direktivet ett behov av att se över regelverket om anställningstider för gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten.

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av, och identifiera skäl för, tidiga kontraktsavslut för kontinuerligt tjänstgörande GSS. Om analysen visar att det utgör ett hinder för Försvarsmakten att GSS/K avslutar sina anställningskontrakt i förtid ska utredningen föreslå kostnadseffektiva lösningar. Utredningen

ska även analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för samtliga GSS. Om det finns skäl att ändra regleringen ska utredningen lämna skalbara förslag och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. I uppdraget ingår även att lämna nödvändiga författningsförslag.

14.2 Närmare om anställningen

14.2.1 Införandet av tidsbegränsade anställningar för GSS

Av 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal framgår att Försvarsmaktens militära personal bland annat består av gruppbefäl, soldater och sjömän, vilka är militära tjänstemän i Försvarsmakten som inte är yrkes- eller reservofficerare och som tjänstgör kontinuerligt och tidvis. Enligt bestämmelsen som infördes år 2010 kan GSS vara tidsbegränsat anställda eller tillsvidareanställda.

För att anställas som GSS krävs en genomförd militär grundutbildning. Den särskilda personalkategorin infördes i samband med att värnplikten lades vilande i juli 2010. Under denna period var Sveriges försvar inriktat mot en insatsorganisation som syftade till att verka i internationella militära insatser.

I syfte att säkra Försvarsmaktens personalförsörjning vad gäller tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän träffades ett kollektivavtal mellan Arbetsgivarverket och Offentliganställdas förhandlingsråd samt Saco i maj 2010.[1] Avtalet innebar att Försvarsmakten kunde anställa kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän tidsbegränsat under en längre period än vad som gäller enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. Kollektivavtalet sades upp den 1 oktober 2022 av Officersförbundet.

Sedan 2012 tillämpas GSS-lagen som innehåller särskilda bestämmelser om arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Lagen är tvingande till arbetstagarens förmån utom i vissa fall där avvikelser får göras genom kollektivavtal (2 §).

Bakgrunden till införandet av en särskild lag för anställning av GSS var att regeringen i propositionen *Ett användbart försvar*

[1] Överenskommelse om avtal rörande anställningsformerna för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten, 2010-05-18.

(prop. 2008/09:140) uttalat ett behov av att anställa soldater och sjömän med längre tidsbegränsade anställningar än vad som gällde enligt lagen om anställningsskydd. Enligt dåvarande reglering i lagen om anställningsskydd löpte tidsbegränsade avtal upp till två år under en femårsperiod. Enligt regeringen var syftet med att möjliggöra längre tidsbegränsade anställningar för GSS att stärka Försvarsmaktens förutsättningar för en rationell bemanning av insatsorganisationen. Regeringen uttalade att tidsbegränsade anställningar skapade förutsättningar för att befattningarna på soldatnivå företrädesvis bemannades med yngre personal under den inledande perioden av yrkeskarriären. För att inte övergången till civil verksamhet skulle försvåras för den enskilde, bedömde regeringen att detta inte borde ske för sent i arbetslivet. Tidsbegränsade anställningar bidrog enligt regeringen till att undvika att Sverige får ett yrkesförsvar.[2]

14.2.2 Tidsbegränsade anställningar enligt lagen om anställningsskydd och GSS-lagen

För arbetstagare i allmän och enskild tjänst gäller lagen om anställningsskydd med vissa här ej relevanta undantag (1 §). Lagen skiljer mellan anställningsformerna tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning. Huvudregeln är att anställningsavtal gäller tills vidare.

Det finns enligt 5 § tre tillåtna former av tidsbegränsade anställningar: särskild visstidsanställning, vikariat och säsongsanställning. Enligt 6 § kan avtal även träffas om tidsbegränsad provanställning, om prövotiden är högst sex månader. Dessa tidsbegränsade anställningar övergår automatiskt till tillsvidareanställning efter viss angiven tid.

Bestämmelser i annan lag och förordning som har meddelats med stöd av lag har dock företräde framför lagen om anställningsskydd (2 §). Lagen är i stora delar semidispositiv och tvingande till arbetstagarens fördel (2 a–2 b §§). Tidsbegränsande anställningar kan ingås förutsatt att det finns stöd för den aktuella anställningen i lag, förordning eller centralt kollektivavtal.

Enligt GSS-lagen, som har företräde framför lagen om anställningsskydd, ska anställningar av GSS vara tidsbegränsade och ingås för kontinuerlig eller tidvis tjänstgöring (7 §). Ett anställningsavtal enligt

[2] Prop. 2008/09:140 s. 79 f.

GSS-lagen ska omfatta minst sex år och högst åtta år. Den totala anställningstiden får uppgå till högst sexton år, varav högst tolv år som kontinuerligt tjänstgörande (9 §). Det är inte möjligt att genom kollektivavtal avvika från regleringen om den totala anställningstiden (3 §). Det är dock möjligt att enligt lagen ingå anställningsavtal med kortare anställningstid än sex år vid vikariat, rekrytering av specialistkompetens till viss internationell insats och i fall där anställningen inleds med tidsbegränsad provanställning (9–12 §§).

Kollektivavtalet som löpte 2010–2023 saknade reglering som hindrade att anställningsavtal tecknades för kortare tid än sex år. Den sammanlagda anställningstiden för anställning som GSS/K fick enligt avtalet uppgå till högst 12 år inom en ramtid av 18 kalenderår. Ingen anställning fick uppgå till mer än åtta år.[3]

14.2.3 Omställning från GSS

För GSS som har tjänstgjort i minst ett år och därefter studerar till reserv- eller specialistofficer erbjuder Försvarsmakten särskilda förmåner.[4] Dessa studenter behåller sin grundlön under studietiden med ett avdrag motsvarande de generella förmåner som utgår för kadetter.[5] Fram till år 2019 krävdes att GSS tjänstgjort i fyra år för att kvalificera sig för de särskilda förmånerna. Tjänstgöringstiden kortades i syfte att få fler att söka specialistofficersutbildningen och att uppnå en lägre genomsnittsålder för antagna specialistofficerare.

Utöver nämnda förmån har GSS rätt till omställningsstöd från Trygghetsstiftelsen och omställningsstudiemedel via Centrala studiestödsnämnden, CSN. GSS kan även beviljas studier på arbetstid med stöd av partsgemensamma lokala omställningsmedel, LOM.[6] Försvarsmakten erbjuder karriärcoachning och har samarbetsavtal med andra arbetsgivare som anställer GSS.

[3] Överenskommelse om avtal rörande anställningsformerna för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten, 2010-05-18.
[4] Beslut avseende särskilda förmåner under grundläggande officersutbildning inom FM, FM2019-15998:1, 2019-08-15.
[5] Förmånerna omfattar även civilanställda vilka behåller sin grundlön upp till ett lönetak med ett avdrag för de generella förmåner som utgår för kadetter.
[6] Avtal om lokala omställningsmedel, 2019-05-06, Försvarsmakten, OFR/S,P,O, Seko och Saco-S.

14.2.4 Inriktningar gällande kontraktstider

Innan införandet av GSS-lagen

I propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) angav regeringen en inriktning för tidsperioden för de tidsbegränsade anställningarna. Tidsbegränsade anställningar på upp till sex år med möjlighet till förlängning var enligt regeringen lämpligt för att uppnå en god avkastning på de utbildningsinvesteringar som hade lagts ned. För soldaterna i de stående förbanden skulle tjänstgöringstiden enligt regeringen då har gjort det möjligt att genomföra två–tre internationella insatser med mellanliggande perioder av beredskap, återhämtning och utbildning.[7]

I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (*SOU 2010:86), som föregick GSS-lagen, gjorde Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning en internationell jämförelse som visade på svårigheter att behålla frivilliga soldater i anställning hela kontraktstiden ut. De länder som hade valt att erbjuda förmåner i slutet på en anställning som pension, bonus eller attraktiva karriärväxlingsprogram tenderade att nå längre genomsnittliga anställningar. Utredningens slutsats var att det skulle komma att krävas särskilda incitament för att attrahera individerna att stanna i sin anställning. Utredningens antagande var att anställningarnas längd i de flesta fall skulle vara självreglerande då den framtida personalen bedömdes sakna intresse av att arbeta som gruppbefäl, soldat och sjöman ett helt yrkesliv. I betänkandet angav utredningen att brytpunkten för kostnadseffektivitet mellan anställningstid och årlig rekrytering samt utbildning var anställningstider om cirka 4,5 år.

Utredningen föreslog åtta år som längsta möjliga sammanhängande anställningstid och bedömde att den genomsnittliga anställningstiden skulle komma att vara kortare. Enligt utredningens efterhörande med banker och hyresvärdar skulle anställningstider om cirka åtta år vara tillräckliga för att den tidsbegränsat anställde skulle kunna beviljas banklån och hyreskontrakt. Vid överväganden om hur stort Försvarsmaktens rekryteringsbehov skulle komma att vara utgick utredningen från en beräkning på en genomsnittlig anställningstid om fem–sex år.

[7] Prop. 2008/09:140 s. 80.

Som incitament för att fullgöra det tidsbegränsade anställningsavtalet bedömde utredningen att Försvarsmakten kunde överväga premier efter fullgjort anställningsavtal. För att underlätta övergången från den tidsbegränsade anställningen föreslog utredningen att Försvarsmakten inrättade en centralt placerad funktion för meritbedömning och certifiering samt att detta arbete utfördes i nära samarbete med övriga aktörer på den civila arbetsmarknaden och utbildningsväsendet. Vidare föreslog utredningen att GSS/K vid anställningens början erbjöds en karriärsväxlingsplan.[8]

I propositionen *Soldatanställningar i Försvarsmakten* (prop. 2011/12:115) föreslog regeringen tidsbegränsade anställningar för GSS om minst sex år och högst åtta år. Regeringen utgick från att den genomsnittliga anställningstiden skulle komma att vara fem–sex år.

Regeringen bedömde att det från den enskildes perspektiv inte vore lämpligt med tillsvidareanställning för personalkategorin med hänsyn till risken för individens hälsa. Regeringen anförde att soldatyrket inte är avsett att vara utgångspunkten för en fortsatt karriär inom Försvarsmakten, utan i stället en viktig uppgift som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. Därefter ska den enskilde övergå till annan verksamhet. Regeringen uttalade att staten har ett tydligt ansvar att så långt som möjligt värna den anställda personalens fysiska och psykiska hälsa och säkerhet. Regeringen noterade att arbetsmarknadens parter redan hade träffat kollektivavtal om längre tidsbegränsade anställningar för GSS. Regeringen ansåg det dock osäkert att basera Försvarsmaktens behov av längre tidsbegränsade anställningar för GSS på enbart kollektivavtal.

Regeringen instämde i Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjnings bedömning vad gäller premier, civil meritvärdering och karriärväxlingsplan för anställda GSS/K.[9]

Efter införandet av GSS-lagen

Efter GSS-lagens införande utvecklades rekryteringen av GSS/K inledningsvis över förväntan. Däremot redovisades samtidigt en högre personalomsättning av GSS/K än vad Försvarsmakten hade

[8] SOU 2010:86 s. 93, 184, 193 f., 291, 310 och 323 ff.
[9] Prop. 2011/12:115 s. 27, 64, 67, 69, 80 och 161.

utgått från i sina planeringsantaganden. Regeringen tillsatte därför en utredning med uppdrag att bland annat analysera rekryteringen av GSS i syfte att identifiera områden som behövde justeras eller vidareutvecklas.[10]

I betänkandet *Försvarsmakten i samhället– en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret* (SOU 2014:73) fann utredaren att tidsbegränsningen av anställningen var en av flera tänkbara anledningar till att personalomsättningen varit högre än prognosticerat. Utredaren ansåg dock att övervägande skäl talade för att anställningsformen fortsatt skulle vara tidsbegränsad. Som förslag i syfte att minska personalomsättningen framhölls vikten av en ändamålsenlig verksamhet, ökade möjligheter att göra karriär inom Försvarsmakten samt en översyn av lönesättningen. Utredaren konstaterade även att Försvarsmakten i regel tecknade anställningsavtal med anställningstid från två till fyra år med stöd av kollektivavtalet. Försvarsmakten uppmanades att i stället teckna anställningsavtal med anställningstid från sex till åtta år med stöd av GSS-lagen.[11]

I propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) angav regeringen att den prognosticerade medelanställningstiden för GSS/K uppgick till cirka fyra år i stället för cirka sex år som systemet hade dimensionerats för. Regeringen bedömde att detta medförde kostnader för återrekrytering och utbildning samt förlorad kompetens i krigsförbanden, vilket delvis skulle kunna motverkas om Försvarsmakten utvecklade incitamentsstrukturen för att öka viljan hos gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina kontraktstider.[12]

Regeringen tillsatte därefter en utredning för att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.[13]

I betänkandet *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) noterade utredningen att det vid ingången av år 2016 saknades cirka 800 GSS/K och cirka 6 600 GSS/T relativt behovet i krigsorganisationen. Utredningen bedömde att det försämrade omvärldsläget och svårigheterna för Försvarsmakten att helt på frivillig

[10] Försvarsmaktens personalförsörjning, dir. 2013:94.
[11] SOU 2014:73 s. 261 ff. och 286.
[12] Prop. 2014/15:109 s. 92.
[13] En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret, dir. 2015:98.

väg bemanna krigsförbanden gav anledning att återaktivera värnplikten. Utredningen lämnade även förslag om ekonomiskt incitament för GSS/K att kvarstå i anställning genom högre studiebidrag eller återbetalning av studiestöd för de som efter sex års tjänstgöring övergick till studier. Utredningen avstod från att föreslå höjda ingångslöner med hänsyn till att detta regleras av arbetsmarknaders parter. Utredningen konstaterade dock att lönesättningen kunde vara en faktor som påverkar möjligheten att behålla gruppbefäl, soldater och sjömän längre i anställning.[14]

Regeringen beslutade år 2017 att återinföra skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra grundutbildning med värnplikt. I beslutet framhöll regeringen att personalförsörjningen av det militära försvaret fortsatt skulle bygga dels på frivillighet, dels på totalförsvarsplikt.[15]

Förslaget som lämnades i betänkandet *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) om högre studiebidrag för GSS/K har inte införts.

14.3 Riksrevisionens granskning

Med anledning av att Försvarsmakten redovisade underskott av GSS/K åren 2016–2020 genomförde Riksrevisionen en granskning av Försvarsmaktens arbete med att rekrytera och behålla personal ur denna kategori.[16] Riksrevisionen fann att andelen avgångar på egen begäran bland GSS/K inte framstod som anmärkningsvärd under perioden men bedömde att de anställda inte stannade i tjänst så lång tid som systemet hade dimensionerats för.

Av rapporten framgick att Försvarsmakten hade uppgett att det inte var svårt att rekrytera till personalkategorin men att myndigheten inte nämnvärt hade prioriterat arbetet med att få fler GSS/K att stanna längre i sin anställning.

Riksrevisionen såg risker med att Försvarsmakten anställde GSS främst i samband med de värnpliktigas utryckning från grundutbildningen och att Försvarsmakten inte säkerställde en jämn rekrytering över hela året. Detta kunde enligt Riksrevisionen göra det svårare

[14] SOU 2016:63 s. 14 f., 165–174.
[15] Fö2016/01252/MFI (delvis).
[16] Expansion utan prioritet – personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, RiR 2022:19.

för Försvarsmakten att bedriva en god verksamhet för sina anställda året om.

Enligt Riksrevisionen hade motivationen bland GSS/K och arbetets upplevda meningsfullhet störst påverkan på benägenheten att stanna kvar i anställning. Försvarsmaktens svårigheter att behålla personal berodde enligt Riksrevisionen delvis på brist på materiel, infrastruktur och yrkesofficerare, vilket hade bidragit till en skiftande kvalitet i verksamheten. I intervjuer med soldater och gruppbefäl framkom att Försvarsmakten inte till fullo lyckades motsvara förväntningarna om en verksamhet där soldaterna kunde utvecklas i sina kärnuppgifter. Därutöver fann Riksrevisionen att faktorer som hade legat till grund för arbetstagares beslut om att avsluta anställningen hade handlat om ändrade familjeförhållanden eller att GSS/K efter en tid i anställning med flera internationella insatser känner sig färdiga med yrket.

14.4 Försvarsmaktens användning av GSS/K

Personalkategorin GSS infördes under en period då värnplikten var vilande och Sveriges försvar var inriktat mot en insatsorganisation främst avsedd för internationella insatser. Återaktiveringen av värnplikten och framför allt det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har inneburit att Försvarsmaktens användning av personalkategorin GSS har förändrats.

GSS/K:s uppgifter är främst att bemanna Försvarsmaktens stående förband, vilka har en hög tillgänglighet och beredskap. De stående förbanden möjliggör en anpassad beredskap under grundberedskap och de kan tidigt sättas in för att vinna tid för beslutsfattande och eventuell mobilisering. Personalkategorin GSS/K är därför en mycket viktig resurs i säkerställandet av tillgänglig personal i olika beredskapslägen. GSS/K är enligt Försvarsmakten även en viktig och användbar resurs för soldatutbildning. Rollen som GSS/K har därför förändrats från att vara inriktad mot utlandsinsatser, till att ingå i stående förband samt att i större utsträckning bemanna utbildnings- och instruktörsbefattningar.

GSS/K utvecklas under sin karriär på olika sätt beroende på förband och försvarsgren. I inledningen av anställningen är GSS inriktade på att bli kunniga i sin uppgift i krigsförbandet och att fördjupa sina färdigheter inom sin huvudtjänst. Under anställningen utvecklas GSS

på flera olika sätt: kompetensmässigt genom att breddas och skaffa sig färdigheter utöver de som hör till huvuduppgiften. Efter några år kan det bli aktuellt för en GSS att byta befattning inom förbandet, eller till en ny förbandstyp, och få mer avancerade uppgifter som bygger på erfarenhet och kunskap som den anställde har skaffat sig. Med högre befattningskrav följer också högre tjänstegrad.

Utöver breddad och fördjupad personlig kompetens, kan GSS också utvecklas mot chefsuppgifter på stridsteknisk nivå, som gruppchef i truppförband eller som förman för mindre arbetslag ombord på fartyg eller i ledningscentraler. Dessa befattningar bemannas av de GSS som efter urval genomgår gruppbefälsutbildning.

Erfarna GSS används också som utbildare och instruktörer inom sitt område. Delar av gruppbefälsutbildningen syftar till att utveckla den pedagogiska förmågan. Erfarna GSS tjänstgör också i staber, både på förband och centralt, i Sverige och utomlands.

Utöver att lösa centrala uppgifter i krigsorganisationen är GSS/K en viktig rekryteringsbas för Försvarsmaktens försörjning av yrkes- och reservofficerare såväl som försörjning av hemvärnsförbanden.

GSS/K kommer att vara kärnan i Försvarsmaktens bidrag till Natos verksamhet, operationer och insatser för avskräckning och försvar.[17] Under 2025 bidrar Sverige för första gången som allierad med ett truppbidrag om 600 personer till Nato Forward Land Forces, FLF, i Lettland. Planeringen är att Sverige och Danmark ska dela på ansvaret att sätta upp en bataljon som en del i en brigad. De danska och svenska truppbidragen kommer att avlösa varandra på halvårsbasis.[18] Därutöver deltar Sverige i Natos integrerade luft- och robotförsvar genom att bidra med flygresurser till Natos luftrumsövervakning (Air Policing). Sverige bidrar även med fartyg i Natos stående maritima styrkor.[19] Alla dessa bidrag är bemannade med anställda GSS.[20]

[17] E-post, Försvarsmakten, 2025-05-09.
[18] https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2024/01/svenska-soldater-till-baltikum, senast besökt 2025-06-19.
[19] Prop. 2024/25:22 s. 9 f.
[20] E-post, Försvarsmakten, 2025-05-09.

14.5 Förtida kontraktsavslut för GSS/K

14.5.1 Det saknas tillförlitlig statistik om kontraktslängd och anställningstid

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av tidiga kontraktsavslut för GSS/K. En förutsättning för att kunna analysera i vilken utsträckning GSS/K slutar i förtid är att fastställa längden på anställningsavtalen som har ingåtts för GSS/K.

Fram till oktober 2023 hade Försvarsmakten möjlighet att, med stöd av det tidigare gällande kollektivavtalet, ingå anställningsavtal med kortare anställningstid än vad GSS-lagen anger, dvs. kortare tid än sex år.

I betänkandet *Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret* (SOU 2014:73) konstaterade utredningen att Försvarsmakten i regel tecknade anställningsavtal med anställningstid från två till fyra år med stöd av kollektivavtalet. I syfte att minska personalomsättningen uppmanades Försvarsmakten att i stället teckna anställningsavtal med anställningstid från sex till åtta år med stöd av GSS-lagen.

Utredningen kan konstatera att det saknas uppgifter som visar hur många anställningsavtal som sedan dess har tecknats med stöd av kollektivavtalet och hur lång den generella längden på dessa anställningsavtal har varit. Enligt Officersförbundet sades kollektivavtalet upp år 2022 för att undvika att Försvarsmakten tecknade anställningsavtal om ett år i taget.[21]

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges att GSS-anställda under de senaste åren tenderar att ha en lägre avgångsprocent under sina första anställningsår än tidigare anställda har haft historiskt. En möjlig förklaring till detta kan enligt Försvarsmakten vara att rutinerna kring anställning av GSS/K har ändrats sedan kollektivavtalet sades upp och att många GSS/K tidigare blev erbjudna anställning på endast ett eller ett par år.[22]

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan anges även att datakvaliteten inom Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjning är bristande.[23] Av underlaget som utredningen

[21] E-post, Officersförbundet, 2024-04-09.
[22] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.
[23] A.a.

har fått presenterat för sig framkommer att anställningar med mycket kort tjänstgöring, exempelvis som hemvärnsinstruktörer och högvaktssoldater, har registrerats som GSS/K-anställningar i Försvarsmaktens personaladministrativa it-system Prio. Det statistiska underlaget från Prio vad gäller anställningstiderna för GSS/K blir därför svåra att tolka.

Av den statistik över personalflödena som utredningen har kunnat ta del av går det inte att urskilja anställningsavtalen med kortare anställningstid från de som har tecknats på minst sex år i enlighet med GSS-lagen. Det saknas därmed tillförlitlig statistik om kontraktslängd som skulle kunna ligga till grund för en analys av förekomsten av förtida kontraktsavslut. Utredningen återkommer till detta under avsnitt 14.9.1.

14.5.2 Andelen avgångar på egen begäran

Statistik för personalomsättning mäter vanligtvis hur många anställda som slutar eller byts ut i organisationen. Den frivilliga personalomsättningen omfattar dock endast de fall då den anställde själv väljer att lämna anställningen. Försvarsmakten benämner i myndighetens årsredovisningar detta mått som andelen avgångar på egen begäran.

En möjlig indikation på att det föreligger hinder för Försvarsmakten att personalförsörja personalkategorin GSS/K skulle kunna vara om andelen avgångar på egen begäran överskrider vad Försvarsmakten i sin personalplanläggning har prognosticerat. Det finns därför anledning att undersöka om så är fallet.

Inledningsvis rekryterades GSS/K från värnpliktskullarna vilket enligt Försvarsmakten innebar en del osäkerhet gällande hur stor andel avgångar på egen begäran som kunde förväntas. Jämförelsen gjordes därför med tidigare års avgångar bland värnpliktiga vilket tidigare hade uppgått till cirka 10–12 procent.[24] Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar 2010–2023 har andelen avgångar på egen begäran som lägst förväntats uppgå till 10 procent[25] och som högst till 15 procent[26].

Under år 2012 uppmättes den högsta andelen avgångar på egen begäran, 19 procent, vilket enligt Försvarsmakten hade ett tydligt

[24] Försvarsmaktens årsredovisningar 2009 och 2010, bilaga 2.
[25] Försvarsmaktens årsredovisningar 2012 och 2013, bilaga 2.
[26] Försvarsmaktens årsredovisning 2011, bilaga 2.

samband med att de som avslutat sin anställning hade deltagit i flera internationella militära insatser.[27] Avgångarna har historiskt varit färre i den grupp som har rekryterats via grundläggande militär utbildning jämfört med gruppen tidigare värnpliktiga.[28]

Under de senaste fem åren har andelen avgångar på egen begäran gått ner i jämförelse med de första fem åren sedan personalkategorin infördes. De faktiska avgångarna på egen begäran under åren 2020–2024 har legat inom det spann av förväntade frivilliga avgångar som Försvarsmakten historiskt har räknat med, dvs. mellan 10–15 procent.

Tabell 14.1 Frivillig personalomsättning för GSS/K 2010–2017

Andelen i procent som slutar på egen begäran per år 2010–2017

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
16	13	19	14	15	17	15	14

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2010–2017.
Not.: Uppgifterna omfattar endast avgångar på egen begäran och inte andra avgångsorsaker.

Tabell 14.2 Frivillig personalomsättning för GSS/K 2018–2024

Andelen i procent som slutar på egen begäran per år 2018–2024

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
13	12	10	10	13,7	12	11,5

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2018–2024.
Not.: Uppgifterna omfattar endast avgångar på egen begäran och inte andra avgångsorsaker.

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan anges att den generella avgångstakten för GSS/K under åren 2021–2024 varit cirka 27 procent per år av den totala volymen GSS/K.[29] Utredningen noterar att denna uppgift omfattar samtliga avgångsorsaker samt att andelen avgångar på egen begäran enligt Försvarsmaktens årsredovisningar uppgår till 10–14 procent samma period. Utredningen har inte kunnat ta del av hur avgångsorsakerna gällande övriga 13–17 procent som har slutat under dessa år är fördelade. Med hänsyn till uppgifterna om att Försvarsmakten som rutin tidigare har tecknat anställningsavtal med anställningstid om endast ett eller ett par år skulle denna

[27] Försvarsmaktens årsredovisning 2012, bilaga 2.
[28] A.a. och Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bilaga 1.
[29] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

övriga avgångsprocent kunna omfatta anställd personal vars anställningsavtal har löpt ut under året.

Vid en jämförelse med Försvarsmaktens övriga personalkategorier framgår att GSS/K har den högsta andelen avgångar på egen begäran bland Försvarsmaktens personal under år 2024. Endast 2 procent av kontinuerligt tjänstgörande officerare och specialistofficerare slutade på egen begäran samma år. För de civila anställda var i stället siffran 5,2 procent.[30]

Av Arbetsgivarverkets statistik för år 2024 framgår att den generella personalomsättningen inom försvaret i genomsnitt var 9,3 procent.[31] Den genomsnittliga personalomsättningen för gruppen unga vuxna mellan 16–29 år var dock högre, 17,7 procent.[32] Det bör dock framhållas att Arbetsgivarverkets statistik även omfattar andra avgångsorsaker än avgång på egen begäran.

14.5.3 Försvarsmaktens inställning till andelen frivilliga avgångar bland GSS/K

Genom åren har Försvarsmakten redovisat en varierande inställning till om andelen GSS/K som har slutat på egen begäran har varit ett hinder för myndighetens personalförsörjning.

Flera incitamentsstudier har genomförts för att finna drivkrafter för personalen att vara kvar i sin anställning. Lönenivåerna har även höjts för personalkategorin vid flera tillfällen. Under år 2023 genomfördes riktade satsningar för att höja ingångslönerna för gruppbefäl, soldater och sjömän.[33] Under år 2022 höjdes också ersättningarna som gäller för försvarmaktsdygn och sjödygn, obekväm arbetstid, jour och beredskap.[34]

I samband med att den högsta frivilliga avgångsandelen, 19 procent, uppmättes år 2012 angav Försvarsmakten att myndigheten avsåg att fortlöpande analysera och pröva åtgärder för att minska avgångsfrekvensen.[35] Försvarsmakten har även framhållit att högre avgångar

[30] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[31] www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-personalomsattning, hämtad 2025-02-28.
[32] www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-personalomsattning, hämtad 2025-02-28.
[33] Försvarsmaktens årsredovisning 2023, bilaga 2.
[34] www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2022/12/battre-ob-och-jourtillagg/, senast besökt 2024-09-24.
[35] Försvarsmaktens årsredovisning 2012, bilaga 2.

bland GSS/K driver upp rekryteringsbehovet till den militära grundutbildningen.[36]

Försök att reducera andelen frivilliga avgångar från 15 procent har av Försvarsmakten bedömts innebära orimligt stora resurs- och kraftansträngningar.[37] I årsredovisningen för 2016 angav Försvarsmakten att myndigheten, trots eftersträvan om längre anställningstider, inte uppfattade andelen avgångar bland GSS/K som en indikator på att personalen upplevt problem eftersom det är frågan om tidsbegränsade anställningar. Dessutom konstaterade Försvarsmakten att de flesta GSS/K befinner sig i en ålder då det är naturligt att pröva andra yrken eller studier.[38]

I ett flertal årsredovisningar har Försvarsmakten framhållit att den låga medelåldern inom personalgruppen GSS/K innebär en större rörlighet mellan anställningar och utbildningar.[39] I Försvarsmaktens senaste årsredovisningar har framhållits att GSS/K som avlutar sin anställning i stor utsträckning har övergått till en annan anställning inom Försvarsmakten.[40]

Försvarsmakten har i sin Personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 bedömt att det krävs åtgärder för att nå genomförandeplanens måltal för antal GSS/K år 2030 och 2035. Mot år 2030 behöver åtgärderna enligt planen samlat motsvara att anställningstiden för kontinuerligt tjänstgörande GSS ökar till 4 år och 8 månaders anställningstid. Måltalen kan också nås genom ökad rekrytering åren 2025–2030, eller genom en kombination av att förlänga anställningstiderna och öka rekryteringen.[41]

Under utredningens arbete har det framkommit att Försvarsmakten med anledning av ökade tillväxtmål ser skäl att se över tidigare förslag om ekonomiska incitament för GSS/K att stanna kvar i anställning längre. Exempelvis skulle enligt Försvarsmakten premier eller studierelaterade incitament kunna övervägas.[42]

[36] Försvarsmaktens årsredovisning 2016, bilaga 1.
[37] Försvarsmaktens årsredovisning 2014, bilaga 2.
[38] Försvarsmaktens årsredovisning 2016, bilaga 2.
[39] Försvarsmaktens årsredovisningar 2011, 2014, 2016, 2019 och 2021, bilaga 2.
[40] Försvarsmaktens årsredovisningar 2023, bilaga 2, och 2024, bilaga 1.
[41] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.
[42] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-25.

14.5.4 Anställningstider för GSS/K

Det förekommer flera sätt att mäta medelanställningstiden för GSS. Inriktningarna i förarbetena till GSS-lagen anger att den prognosticerade medelanställningstiden för GSS/K bör uppgå till 5–6 år. Den prognosticerade medelanställningstiden för en personalkategori kan räknas ut med stöd av den förväntande andelen avgångar i samma personalkategori. Vid en förväntad genomsnittlig avgångstakt om 10 procent som sträcker sig upp till 8 år är den prognosticerade genomsnittliga anställningstiden cirka 5,7 år. Räknar man i stället utifrån en maximal sammanlagd anställningstid enligt GSS-lagen om 12 år uppgår den prognosticerade genomsnittliga anställningstiden till cirka 7,2 år. Beräkningen av prognosticerad medelanställningstid beror därmed på de förväntade genomsnittliga avgångarna och hur lång den maximala anställningstiden kan vara.

Andelen avgångar på egen begäran för GSS/K var år 2021–2024 mellan 10–14 procent per år, dvs. inom spannet av Försvarsmaktens förväntade frivilliga avgångar. Förväntade frivilliga avgångar mellan 10–14 procent medför en prognosticerad genomsnittlig anställningstid om cirka 5–6 år givet en maximal anställningstid om 8 år, och 6–7 år givet en maximal anställningstid om 12 år.

Ett annat sätt att mäta medelanställningstiden är att utgå från den verkliga genomsnittliga anställningstiden av de som slutade ett visst år. Denna typ av beräkning skiljer sig därmed från en prognosticerad medelanställningstid som omnämns i förarbetena till GSS-lagen.

Av Försvarsmaktens statistik över anställningstider för GSS/K framgår att den genomsnittliga anställningstiden bland de som slutade år 2023 var 4 år och 7 månader.[43] Det framgår inte av statistiken hur stor andel av dessa anställda som hade anställningsavtal med kortare anställningstid än sex år. Underlaget gäller samtliga avgångsorsaker vilket innebär att underlaget även omfattar anställd personal vars anställningsavtal har löpt ut under året. Eftersom statistiken för GSS/K i Försvarsmaktens personaladministrativa it-system även till viss del omfattar annan personal, exempelvis hemvärnspersonal och högvaktssoldater som har anställts för korta perioder, har detta statistiska underlag undantagit anställda som tjänstgjort kortare tid än sex månader.

[43] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31.

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges att den genomsnittlig anställningstiden bland de GSS/K som slutade 2024 är cirka 3 år och 7 månader.[44] I det statistiska underlaget som har legat till grund för den beräkningen förekommer dock samtlig personal som har registrerats som GSS/K vilket kan innefatta annan personal som har registrerats felaktigt i Försvarsmaktens personalsystem.[45]

Det förekommer även uppgifter som anger att GSS/K i genomsnitt tjänstgör cirka tre år.[46] Denna analys har dock utgått från den genomsnittliga anställningstiden för de som vid mätningen fortsatt var anställda som GSS/K. En sådan beräkning tar därmed inte hänsyn till hur länge varje individ fortsatt stannar kvar i anställningen.

Under 2021–2024 har cirka hälften av de GSS/K som har slutat (52 %, 49 %, 54 % respektive 55 %) övergått till en annan anställning inom Försvarsmakten.[47] Dessa har främst gått vidare till officers- eller specialistofficersutbildning (65 % 2021, 54 % 2022, 50 % 2023).[48] Det saknas underlag som visar hur länge dessa har stannat kvar i anställning i sin nya tjänst.

14.5.5 GSS drivkrafter för att vara kvar i anställning

Incitamenten för GSS att vara kvar i anställning har sedan personalkategorins införande varit föremål för diskussion vid flera tillfällen.

I en studie från år 2018 av tidigare anställda soldater och sjömäns motiv för att lämna Försvarsmakten[49] framgår att de flesta respondenter har angett att de varit missnöjda med lönen, brist på utveckling eller uppgett att de skulle påbörja civila studier. Av de som hade slutat hade 64 procent tagit återanställning vid svarstillfället eller funderade på att göra det. De avsåg då främst att ta anställning som GSS/T (29 %) eller att genomgå officersutbildning (24 %). De personer som var positiva till att återvända till Försvarsmakten trivdes bättre under sin första anställning och skattade tilliten till sina gruppmedlemmar högre jämfört med individer som var negativt inställda.

[44] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.
[45] E-post, Försvarsmakten, 2025-03-07.
[46] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-15.
[47] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31 och Försvarsmaktens årsredovisning 2025, bilaga 1.
[48] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31.
[49] Därför lämnade de Försvarsmakten, Maria Fors Brandebo och Emil Lundell, Försvarshögskolan, 2018.

De som inte avsåg att återvända till Försvarsmakten uppgav i högre utsträckning att de hade slutat på grund av brist på utveckling och att arbetsformen inte passade dem.

Som ovan har redogjorts för genomförde Riksrevisionen en undersökning år 2022 med syfte att bland annat kartlägga GSS motiv för att vara kvar i anställning.[50] Enligt Riksrevisionen lyckades Försvarsmakten inte till fullo motsvara förväntningarna om en verksamhet där soldaterna kunde utvecklas i sina kärnuppgifter. Brist på materiel och personlig utrustning samt yrkesofficerare bidrog till denna upplevelse. Därutöver fann Riksrevisionen att faktorer som legat till grund för beslut om att avsluta sin anställning handlat om ändrade familjeförhållanden eller att GSS/K efter en tid i anställning med flera internationella insatser känner sig färdiga med yrket.

Under år 2022 och år 2024 genomfördes incitamentstudier för GSS på uppdrag av Försvarsmakten.[51] Liknande undersökningar har också genomförts år 2015, år 2017 och år 2020.

Av studien år 2022 framkom att en färre andel GSS/K än tidigare hade angett det som troligt att de skulle kvarstå i anställning under sin anställningstid (27 %, jämfört med 35 % år 2017). Främsta angivna skälen till att inte fullfölja hela den tidsbegränsade anställningen var låg lön (39 %), önskan om vidareutbildning inom Försvarsmakten (25 %), civila studier (20 %) och dåliga utvecklingsmöjligheter (19 %). Andelen som angav att de avsåg att avsluta anställningen i förtid på grund av ”kort kontrakt” uppgick till 4 procent.

Nöjdheten med anställningen som GSS/K var enligt mätningen oförändrad jämfört med tidigare mätningar (37 %). Bland de GSS/K som var nöjda med anställningen var de mest förekommande motiveringarna bra arbetskamrater (46 %) och goda utvecklingsmöjligheter (30 %). Av de som var missnöjda (4 %) angav varannan respondent låg lön som skäl för detta. De skäl som därefter nämndes i högst utsträckning var dåligt ledarskap (23 %) respektive kränkande särbehandling (20 %). Nöjdheten var relativt jämnt fördelad mellan män och kvinnor.

På en specifik fråga om GSS/K var nöjda med att anställningen är tidsbegränsad angav de flesta att de var missnöjda (35 % mycket

[50] Expansion utan prioritet, personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, RiR 2022:19.
[51] Incitamentstudie 2024–2025 Försvarsmakten, Verian, februari 2025, och GSS Incitamentstudie 2022, Försvarsmakten, Kantar Public.

missnöjda jämfört med 12 % nöjda). Kvinnorna var generellt sett mer positiva till att anställningen är tidsbegränsad.

I incitamentstudien år 2024 framkom att fler GSS är nöjda med anställningen än år 2022 (47 % jämfört med 37 %). Bland de GSS/K som var nöjda med anställningen var de mest förekommande motiveringarna bra arbetskamrater (43 %), roliga arbetsuppgifter (26 %) och goda utvecklingsmöjligheter (23 %). Av de som var missnöjda (3 %) var låg lön fortsatt det främsta skäl för detta (38 %). De skäl som därefter nämndes i högst utsträckning var dåligt ledarskap (29 %), dålig utvecklingspotential (21 %) och otrygg anställning (21 %).

Signifikant fler GSS/K än tidigare ansåg sig samtidigt vara nöjda med löneutvecklingen, lönetilläggen vid övertid, löneförmånerna och månadslönens storlek.

Trots att nöjdheten med anställningen ökat angav färre att de avsåg att genomföra hela den tidsbegränsade anställningen som GSS/K (21 %). Främsta skälet till att inte fullfölja hela anställningen var önskan om vidareutbildning inom Försvarsmakten (30 %), låg lön (25 %), civila studier (24 %) och dåliga utvecklingsmöjligheter (19 %). Andelen som avsåg att avsluta anställningen i förtid på grund av osäkra arbetsvillkor och en önskan att vara kvar längre än 12 år uppgick till 8 procent.

På en specifik fråga om GSS/K var nöjda med att anställningen är tidsbegränsad angav de flesta att de var missnöjda (32 % mycket missnöjda jämfört med 13 % nöjda). Andelen nöjda respondenter i detta avseende var oförändrad jämfört med tidigare mätningar. Kvinnorna var generellt sett mer positiva till att anställningen är tidsbegränsad.

14.6 Personalförsörjning av GSS

14.6.1 Planerad personaltillväxt

Genom 2020 års försvarsbeslut[52] beslutades att en ny, större krigsorganisation ska organiseras och successivt fyllas upp under 2020-talet.

I 2024 års försvarsbeslut[53] beslutades om ytterligare förstärkningar i krigsorganisationen och ett mål om totalt cirka 130 000 befattningar plus reserver år 2035, då krigsorganisationen förväntas vara perso-

[52] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 136.
[53] Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

nellt uppfylld. De årliga grundutbildningsvolymerna ska stegvis öka för att uppgå till cirka 12 000 värnpliktiga under perioden 2032–2035. Framtida ökningar av grundutbildningsvolymerna kan även komma att ske om det krävs för personalförsörjningen av det militära försvaret.[54]

Försvarsmaktens planering för antalet GSS/K år 2025 är 6 900 anställda vilket successivt ska öka till 9 500 anställda GSS/K år 2035.[55] Planeringen bygger på Försvarsmaktens nuvarande ekonomiska och produktionsmässiga förutsättningar och det faktiska behovet kan avvika från måltalen.

Antalet GSS/K under år 2024 var 6 900 anställda vilket innebär att målet för år 2025 har uppnåtts. Under 2024 ökade antalet GSS/K med 574 anställda vilket överskred den sammanlagda nettoökningen under perioden 2021 till 2023.[56] Detta skedde främst genom att fler GSS/K tog anställning. Av de cirka 6 300 värnpliktiga som under 2023 påbörjade grundutbildning var närmare 1 600 anställda som GSS/K vid utgången av 2024.

Försvarsmakten har även ett prioriterat mål att öka volymen yrkesofficerare och deras tillgänglighet. Enligt Försvarsmaktens planering ska antalet yrkesofficerare öka till 10 200 anställda år 2025 och till 11 800 anställda år 2035.[57] Under år 2024 uppnådde Försvarsmakten cirka 9 950 yrkesofficerare vilket innebär att personalkategorin behöver öka med 250 anställda under år 2025 för att Försvarsmaktens planering för krigsorganisationen ska nås. Som ovan redogjorts för i avsnitt 14.2.3 har Försvarsmakten infört särskilda förmåner för att uppmuntra GSS att efter ett års tjänstgöring studera till reserv- eller specialistofficer.[58]

Försvarsmakten strävar efter en jämställd organisation med totalt cirka 40 procent kvinnor och 60 procent män.[59] För GSS/K var målsättningen för perioden 2022–2024 att personalkategorin skulle utgöras av 15–16 procent kvinnor. Utfallet för år 2024 överskred målsättningen och uppgick till 19 procent.[60]

[54] Prop. 2024/25:34 s. 90.
[55] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5.
[56] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[57] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5.
[58] Beslut avseende särskilda förmåner under grundläggande officersutbildning inom FM, FM2019-15998:1, 2019-08-15.
[59] Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, bilaga 1, FM2023-24770:26.
[60] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.

14.6.2 Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025

Försvarsmakten har i sin personal- och kompetensförsörjningsplan särskilt analyserat försörjningen av GSS.[61]

I planen anges att GSS/K är en förutsättning för stående förband och en resurs för utbildning av värnpliktiga. Flödet från GSS är också centralt för försörjningen av specialistofficerare varför en ökning av GSS/K medför en ökad rekryteringsbas. Försvarsmakten har en hierarkisk struktur där en nivå i den militära personalförsörjningen förväntas försörja nästa nivå med lämpliga individer. Förändringar i GSS-systemet kan därför inte ses isolerat. Samtidigt som en viss tjänstgöringstid på respektive nivå kan vara önskvärd för att bygga kompetens, riskerar en brist på flöde att leda till stagnation eller framtida bristkompetenser.[62]

Under förutsättning att avgångstakten för GSS/K uppgår till cirka 27 procent per år och att den genomsnittliga tjänstgöringstiden för GSS/K är ungefär 3 år och 8 månader bedömer Försvarsmakten att det krävs särskilda åtgärder för att nå den planerade volymen för GSS. För att nå 9 500 GSS/K till år 2035 genom att anställa fler skulle Försvarsmakten enligt analysen behöva rekrytera ytterligare cirka 250 GSS/K per år under perioden 2025–2035. Därutöver skulle den genomsnittliga tjänstgöringstiden för GSS/K behöva öka till 4 år och 2 månader.

Med hänsyn till att grundutbildningsvolymerna planeras att öka bedömer Försvarsmakten det troligt att antalet nyanställningar av GSS/K också kommer att öka. I dagsläget tar drygt 30 procent av de som slutför grundutbildningen anställning som antingen GSS/K eller GSS/T.

I personal- och kompetensförsörjningsplanen anger Försvarsmakten också att GSS-anställda under de senaste åren tenderar att ha en lägre avgångsprocent. Utöver de ändrade rutiner gällande anställningstider kan en möjlig förklaring som talar för en ökning i genomsnittlig anställningstid vara att det försämrade omvärldsläget har gjort att verksamheten upplevs som mer meningsfull.

I planen anges att många GSS tjänstgör endast ett år i syfte att sedan åtnjuta de särskilda förmånerna som ges i samband med studier

[61] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.
[62] A.a.

till reserv- eller specialistofficer. Tidsgränsen för förmånerna föreslås ses över för att höja den genomsnittliga anställningstiden för GSS/K. Det anges också vara relevant att se över att med incitament styra en bortre tidsgräns för särskilda förmåner i syfte att den första tiden efter yrkesofficersexamen inte ska komma för sent i karriären.

14.7 Tidsbegränsning av anställningen

Olika aktörers inställning till tidsbegränsningen av anställningen

Inför införandet av GSS-lagen uttalade regeringen i propositionen *Soldatanställningar i Försvarsmakten* (prop. 2011/12:115) två huvudsakliga skäl för att införa tidsbegränsade anställningar för befattningar på soldatnivå. Dels anförde regeringen ett behov av att skapa och vidmakthålla Försvarsmaktens förmåga. Regeringen lyfte även behovet av att värna arbetstagaren, då GSS generellt har som huvuduppgift att befinna sig i stridande eller i andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Regeringen anförde att soldatyrket inte är avsett att vara utgångspunkten för en fortsatt karriär inom Försvarsmakten, utan i stället en viktig uppgift som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. För att övergången till civil verksamhet inte ska försvåras för den enskilde, bör detta inte ske för sent i arbetslivet.[63]

Officersförbundet har anfört att tidsbegränsningen av anställningsformen bör tas bort. Sedan år 2015 har förbundet arbetat för att GSS ska anställas tills vidare.[64] Behovet av att värna arbetstagaren utgör enligt Officersförbundet inte skäl för att enbart erbjuda tidsbegränsade anställningar. Vid en tillsvidareanställning har den enskilde själv möjlighet att avsluta anställningen när denne så vill. Med hänsyn till att GSS i större utsträckning än förut har andra arbetsuppgifter än fysiskt krävande, exempelvis vid utbildning, finns det enligt förbundet inte en risk att det skulle saknas arbetsuppgifter för GSS som har arbetat längre i sin befattning. Det finns däremot en risk att tidsbegränsningen av anställningen leder till att Försvarsmakten tappar viktig kompetens.[65]

[63] Prop. 2011/12:115 s. 63 och 67.
[64] E-post, Officersförbundet, 2024-04-09.
[65] https://www.svt.se/nyheter/lokalt/halland/facket-kraver-battre-anstallningsavtal-for-soldater-i-forsvarsmakten, senast besökt 2025-06-19.

Försvarsmaktens inställning till tidsbegränsningen av GSS-anställningen

Försvarsmakten har redovisat en varierad inställning till att anställningarna av GSS är tidsbegränsade.

I Försvarsmaktens slutredovisning av perspektivstudie 2016–2018[66] anges att personaltillväxten medför ett behov av att införa tillsvidareanställning eller förlängd anställningstid för GSS/K. I rapporten beskrivs att detta skulle ge Försvarsmakten förbättrade förutsättningar att behålla GSS/K eller att rekrytera yrkesofficerare. Försvarsmakten ansåg att förändringen i sådant fall skulle behöva innebära att individens fortsatta anställning som GSS/K kunde prövas efter ett förutbestämt visst antal år.

Samtidigt tecknade Försvarsmakten fram till oktober 2023 med stöd av kollektivavtal anställningskontrakt med kortare anställningstid än GSS-lagens minimitid. Vidare sades kollektivavtalet upp av Officersförbundet på grund av att Försvarsmakten ville behålla möjligheten att teckna sådana anställningsavtal.

Försvarsmakten har i underlag till utredningen anfört ett behov av att av förlänga vissa anställningar inom så kallade ”spetsbefattningar”, bland annat ammunitionsröjare, hundtjänst, flygvapnets markpersonal och samband/ledningssoldater. En del av denna personal har efter en anställning under 12 år kunnat erbjudas civila befattningar som liknar den tidigare befattningen. Eftersom de flesta GSS-befattningar är militära befattningar skapar dock begränsningen reella problem för det enskilda krigsförbandet. Försvarsmakten ser ett behov av att kunna erbjuda dessa en tillsvidareanställning i en militär befattning.

I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning anges att det kan finnas ett behov att behålla vissa GSS/K med särskilda bristkompetenser och där arbetet kräver att det är en stridande befattning. Av detta skäl bör det enligt åtgärdsplanen utredas möjlighet att införa en särskild militär personalkategori, specialister, för detta ändamål.[67]

[66] Tillväxt för ett starkare försvar, FM2015-13192:15, 2018-02-22.
[67] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.

Antalet GSS som har varit anställda den maximala anställningstiden

Sedan införandet av personalkategorin är det sammanlagt 200 GSS/K som har varit anställda den maximala anställningstiden, 12 år.[68] Av dessa arbetade 60 individer kvar i Försvarsmakten år 2024, de flesta som specialistofficerare (28) eller civilanställda (25). De som hade anställts i en civil befattning arbetade bland annat inom olika former av teknisk tjänst (5), logistik och underhåll (3), utbildning (3) och hundtjänst (2). Eftersom personalkategorin GSS/T infördes år 2012 har ännu inga GSS/T varit anställda den maximala anställningstiden om 16 år.

14.8 Bestämmelser om förtjänst och skicklighet vid offentlig anställning

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska vid beslut om statliga anställningar avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen kompletteras av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning som därutöver anger att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Bestämmelsen är, som framgår av 1 § lagen om offentlig anställning, tillämplig på anställningar hos myndigheter under regeringen och riksdagen, med vissa i 3 § föreskrivna undantag.

Anställningsförordningen (1994:373) gäller för arbetstagare hos myndigheter under regeringen. Föreskrifterna i denna förordning gäller såvida det inte finns avvikande föreskrifter i andra förordningar. Enligt 4 § ska vid anställning myndigheten, utöver skickligheten och förtjänsten, beakta också sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. Dessutom reglerar förordningen förfarandet vid myndigheters anställningar, exempelvis att myndigheten som regel ska informera om anställningen inför tillsättandet (6 §). För att säkerställa att anställningsbeslut fattas på grundval av dessa regler

[68] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31. För rättvisande statistiskt urval har de som tjänstgjort upp till 11,5 år ingått.

kan anställningsbeslut överklagas till Statens överklagandenämnd (21 §).

En statlig arbetsgivare kan inte komma överens med en arbetstagare om ett nytt arbetsinnehåll som väsentligen skiljer sig från vad som redan är avtalat. Då uppstår ett nytt anställningsavtal och därmed ska reglerna om förtjänst och skicklighet tillämpas.

Syftet med reglerna vid tillsättning av en statlig anställning är att tillgodose det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av dem som är skickligast och mest lämpade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är alltså inte primärt att skydda arbetstagarintressena, utan att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att anställningar i staten tillsätts på objektiva grunder.[69]

14.9 Överväganden

14.9.1 Utgångspunkter för analysen av personalförsörjningen av GSS/K

Bedömning: Det är inte längre relevant att i analysen av personalförsörjningen av GSS/K utgå från en kostnadseffektiv brytpunkt mellan anställningstid och utbildning. Eftersom det saknas tillförlitlig statistik om kontraktslängd är det inte heller möjligt att kartlägga förekomsten av förtida kontraktsavslut. Analysen av vad som utgör hinder för Försvarsmakten i sin personalförsörjning bör i stället utgå från den frivilliga personalomsättningen för denna kategori.

Bedömningen av vilken frivillig personalomsättning bland GSS/K som utgör hinder för Försvarsmakten bör utgå från Försvarsmaktens möjlighet att bemanna grund- och krigsorganisationen i sin helhet. Bedömningen av om andelen avgångar på egen begäran utgör hinder för Försvarsmakten ska även ta hänsyn till personalflödena från personalkategorin till andra delar i organisationen.

[69] Prop. 1985/86:116 s. 4.

Förutsättningarna sedan införandet av personalkategorin har ändrats

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av tidiga kontraktsavslut för GSS/K. En inledande fråga att ta ställning till är därför vad som kännetecknar ett tidigt kontraktsavslut.

I försvarspropositionen som föregick GSS-lagen uttalade regeringen att tjänstgöringstiden för GSS bör göra det möjligt att genomföra två–tre internationella insatser med mellanliggande perioder av beredskap, återhämtning och utbildning.[70]

I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* förutsågs att den genomsnittliga anställningstiden skulle komma att vara kortare än åtta år. I betänkandet angav utredningen även att brytpunkten för kostnadseffektivitet mellan anställningstid och årlig rekrytering och utbildning är anställningstider på cirka 4,5 år.[71] I försvarspropositionen 2015 konstaterade regeringen att GSS-systemet hade dimensionerats för en prognosticerad medelanställningstid om cirka sex år.[72]

Av utredningens granskning framgår dock att den angivna brytpunkten om 4,5 år inte har baserats på en beräkning av kostnadseffektivitet. Brytpunkten framstår i stället ha beräknats från de planeringsförutsättningar, dvs. det årliga rekryteringsbehovet till den militära grundutbildningen, som gällde vid GSS-lagens tillkomst.[73] Då såväl grundutbildningsvolymerna som krigsorganisationens omfattning har förändrats sedan dess anser utredningen att det inte finns skäl för att utgå från att den genomsnittliga anställningstiden för GSS/K bör vara 4,5 år. Det finns inte heller skäl att utgå från att systemet fortsatt ska vara dimensionerat för en prognosticerad medelanställningstid om cirka sex år.

Utredningen bedömer att dimensioneringen av kontraktstiden med hänsyn till antalet möjliga internationella insatser inte längre låter sig göras då de internationella insatserna har minskat kraftigt.

Sedan återaktiveringen av värnplikten är det enligt utredningen inte heller relevant att dimensionera GSS-systemet från en beräkning av en kostnadseffektiv brytpunkt mellan anställningstid och den militära grundutbildningen. För att anställas som GSS krävs en

[70] Prop. 2008/09:140 s. 80.
[71] SOU 2010:86 s. 194.
[72] Prop. 2014/15:109 s. 92.
[73] E-post, FOI, 2024-05-28.

genomförd militär grundutbildning. Genomförandet av grundutbildning med värnplikt syftar dock enbart till att krigsplacera individer med värnplikt. Kostnaden för grundutbildningen kommer därför att bestå oberoende av hur många GSS/K som anställs från respektive årskull och hur länge de kvarstår i anställning.

Det finns därför skäl att frångå antagandet att en specifik anställningstid är dimensionerande för GSS-systemet. Utredningen anser därför att analysen av personalförsörjningen av GSS/K ska utgå från andra bedömningsgrunder.

Analysen bör utgå från frivillig personalomsättning och Försvarsmaktens personalförsörjning

Utredningen har uppfattat att syftet med uppdraget i direktivet är att utreda i vilken utsträckning GSS/K på egen begäran slutar i förtid och om detta medför bemanningsproblem och merkostnader för Försvarsmakten.

En hög personalomsättning ökar nyrekryteringsbehovet vilket ger högre kostnader för personalförsörjningen. En hög personalomsättning medför även kostnader för förlorad produktivitet under den tid som rekrytering och utbildning pågår.

Som framgår av avsnitt 14.5.4 finns olika sätt att beräkna anställningstid och personalomsättning för GSS/K. Den generella personalomsättningen mäter hur många anställda som slutar i organisationen under ett år. Statistiken som avser det totala antalet avgångar omfattar därmed även anställd personal vars anställningsavtal har löpt ut under året.

Eftersom det saknas tillförlitlig statistik som kan visa i vilken omfattning Försvarsmakten har tecknat så kallade ”korta kontrakt” anser utredningen att det finns anledning att anta att uppgiften om generell personalomsättning under år 2021–2024 (cirka 27 %)[74] inte ger en fullständig bild av om GSS/K avslutar sina anställningsavtal i förtid. Detta särskilt med beaktande av att den frivilliga personalomsättningen under samma period uppgick till 10–14 procent. Utredningen anser i stället att mycket talar för att den generella personalomsättningen under dessa år till stor del är hänförlig till att Försvarsmakten har tecknat ”korta kontrakt” som löpt ut under dessa år.

[74] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

Utredningen anser dessutom att det underlag som Försvarsmaktens statistiker har tagit fram gällande genomsnittlig anställningstid under åren 2019–2023 ger en mer rättvisande bild av personalomsättningen eftersom ansträngningar har gjorts för att undanta exempelvis hemvärnspersonal och högvaktssoldater som har anställts för mycket korta perioder. Den genomsnittliga anställningstiden för GSS/K år 2023 var enligt detta underlag cirka 4 år och 7 månader.[75]

Eftersom utredningen ska undersöka i vilken utsträckning GSS/K på egen begäran slutar i förtid anser utredningen att det är rimligt att utgå från den frivilliga personalomsättningen för denna kategori. Utredningens analys skiljer sig därmed från Försvarsmaktens analys av personalförsörjningen av GSS/K som har genomförts inom ramen för Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025.

Personalomsättningen är dimensionerande för hur många som årligen behöver rekryteras till personalkategorin. En hög personalomsättning i en personalkategori behöver dock inte nödvändigtvis innebära att organisationen lider av bemanningsproblem och merkostnader i stort. Om flödet från en personalkategori möjliggör rekrytering till en annan kategori inom samma organisation kan omsättningen i stället vara positiv för personalförsörjningen. I Försvarsmaktens fall är det överordnade målet att hela grund- och krigsorganisationen bemannas. Utredningen anser därför att bedömningen av om andelen avgångar på egen begäran utgör hinder för Försvarsmakten även ska ta hänsyn till personalflödena från personalkategorin till andra delar i organisationen. Bedömningen av vilken frivillig personalomsättning som utgör hinder för Försvarsmakten bör utgå från Försvarsmaktens möjligheter att bemanna grund- och krigsorganisationen i sin helhet.

14.9.2 Den frivilliga personalomsättningen av GSS/K utgör inget hinder för Försvarsmakten

Bedömning: Den frivilliga personalomsättningen av GSS/K framstår som rimlig och flödena från personalkategorin GSS/K är välfungerande.

[75] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31.

Den frivilliga personalomsättningen framstår som rimlig

Andelen avgångar på egen begäran för GSS/K var mellan 10–14 procent per år under 2021–2024. Dessa avgångssiffror innebär en prognosticerad genomsnittlig anställningstid om cirka 5–6 år givet en maximal anställningstid om 8 år, och 6–7 år givet en maximal anställningstid om 12 år.

Andelen avgångar bland GSS/K år 2024 (11,5 %) var större än för Försvarsmaktens övriga personalkategorier samma år (2 % för officerare och 5,3 % för civila anställda).[76] Medelåldern för GSS/K är dock 24 år vilket är en ålder som för individen vanligtvis innebär en större rörlighet mellan anställningar och utbildningar. Utredningen anser att en frivillig personalomsättning med 10–14 procent framstår som rimlig för denna personalkategori. Detta särskilt i jämförelse med att den generella personalomsättningen under 2024 inom gruppen unga vuxna 16–29 år som var anställda inom staten uppgick till 16,7 procent.[77]

Därutöver har rekryteringen under denna tid främst utgått från gruppen värnpliktiga som har genomgått grundutbildning vilket historiskt har inneburit en högre avgångsandel jämfört med gruppen frivilliga. Utredningen gör bedömningen att andelen avgångar på egen begäran bland GSS/K under åren 2021–2024 framstår som rimlig.

Försvarsmaktens förutsättningar att nå planerad personaltillväxt

Försvarsmaktens planerade personaltillväxt innebär att nästintill samtliga personalkategorier, däribland GSS/K, ska öka fram till år 2035.

Utredningen noterar att Försvarsmakten redan år 2024 hade nått den planerade volymen för år 2025 om 6 900 GSS/K.[78] Försvarsmaktens målsättning om 15–16 procent kvinnor i personalkategorin hade dessutom överträffats då andelen kvinnor uppgick till 19 procent år 2023 och år 2024.[79]

Målet om 9 500 anställda GSS/K till år 2035 innebär en nettoökning från nuvarande nivå med 270 anställda GSS/K per år.

[76] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[77] www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-personalomsattning, hämtad 2025-02-28. Observera dock att den genomsnittliga personalomsättningen även omfattar andra avgångsorsaker än avgång på egen begäran.
[78] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[79] A.a.

Försvarsmaktens möjlighet att nå detta mål beror på hur många GSS/K som kan rekryteras och hur många som slutar fram till år 2035. Om det finns hinder för att rekrytera GSS/K ökar behovet av att de stannar kvar i sin anställning under en längre period. Även en rimlig personalomsättning bland GSS/K skulle då kunna innebära hinder för Försvarsmaktens personalförsörjning.

I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning anges att det finns utmaningar att uppnå målsatta personalvolymer. En möjlighet för att nå volymerna är att den genomsnittliga anställningstiden för GSS/K ökar i kombination med att öka antalet GSS/K som tar anställning. Detta kan också enligt åtgärdsplanen bidra till att stabilisera krigsförbandens förmåga.[80]

Gällande Försvarsmaktens möjlighet att rekrytera GSS/K konstaterar utredningen att antalet GSS/K ökade markant år 2024 och år 2023 med 574 respektive 409 anställda.[81] Ökningen skedde främst genom att fler GSS tog anställning.

I dagsläget tar drygt 30 procent av de som slutför grundutbildningen med värnplikt anställning som GSS/K eller GSS/T.[82] Utredningen bedömer att Försvarsmakten kommer att ha större möjligheter att rekrytera GSS/K i samband med att värnpliktskullarna utökas. Det kan dock antas att andelen värnpliktiga som är intresserade av en befattning som GSS/K efter avslutad grundutbildning kan komma att bli lägre om den värnpliktiges motivation inför uttagningen till värnplikt värderas i mindre utsträckning.

Av Riksrevisionens rapport år 2022 framgår att Försvarsmakten inte upplevde hinder att rekrytera till personalkategorin. Fram till i vart fall år 2022 har Försvarsmakten dessutom anställt GSS/K för kortare tidsbegränsade anställningsavtal än sex år vilket utredningen tolkar som att Försvarsmakten har bedömt att det inte har förelegat hinder att rekrytera GSS/K.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att Försvarsmakten har goda förutsättningar att med stöd av rekrytering av GSS/K nå planerad personaltillväxt. Utredningen ser positivt på att Försvarsmakten numera erbjuder GSS/K anställningsavtal med minst sex års

[80] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.
[81] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[82] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

anställningstid vilket också bör medföra att GSS/K stannar kvar i sin anställning längre än tidigare.

Vid bedömningen av om andelen avgångar på egen begäran bland GSS/K utgör hinder för Försvarsmaktens personalförsörjning i stort konstaterar utredningen dessutom att flödet från GSS är centralt bland annat för försörjningen av specialistofficerare. Försvarsmakten har vidtagit flera åtgärder för att stärka tillväxten avseende yrkesofficerare.[83] Bland annat har intaget till grundläggande officersutbildning utökats till att ske två gånger per år vilket underlättar för bland annat GSS att söka sig till utbildningen.[84]

Det är viktigt för Försvarsmakten att en stor andel av de GSS/K som slutar söker sig vidare till att bli officersaspiranter för att sedan ta anställning som yrkes- eller reservofficer. Under åren 2021–2024 har cirka hälften av de GSS/K som slutat övergått till en annan anställning inom Försvarsmakten, främst till officers- eller specialistofficersutbildning.[85] Detta framstår för utredningen som ett välfungerande personalflöde.

I det läge av tillväxt som Försvarsmakten befinner sig i kan det dock finnas skäl att, utöver möjligheten att rekrytera fler GSS/K, genom längre anställningstider öka förutsättningarna för att trygga personalförsörjningen av GSS/K. I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning föreslås åtgärder för att öka incitament eller andra styrmedel för att öka den genomsnittliga anställningstiden för GSS/K.[86]

Bedömningen av hur Försvarsmakten ska nå sin planerade personaltillväxt ligger inom ramen för Försvarsmaktens personalansvar och ansvar för att bemanna krigsorganisationen. Utredningen redovisar därför sina observationer av vilka faktorer som utredningen bedömer har störst inverkan för att få GSS/K att kvarstå längre i anställning. Utredningen redovisar sådana faktorer i nästa avsnitt.

[83] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[84] Försvarsmaktens Forum, nr 2, 2025.
[85] E-post, Försvarsmakten, 2024-05-31 och Försvarsmaktens årsredovisning 2024, bilaga 1.
[86] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.

14.9.3 Faktorer som påverkar den frivilliga personalomsättningen

Bedömning: Att Försvarsmakten bedriver en utvecklande och ändamålsenlig verksamhet framstår för utredningen som det främsta skälet för GSS/K att stanna kvar i sin anställning. Försvarsmakten kan därutöver överväga om de ekonomiska incitament som myndigheten erbjuder GSS/K är tillräckligt konkurrenskraftiga. Tydliga karriärvägar för GSS/K inom Försvarsmakten ökar attraktiviteten för anställning som GSS men medför inte längre genomsnittliga anställningstider inom personalkategorin.

Vikten av en god verksamhet

Av incitamentsstudien 2024 för GSS framgår att andelen GSS/K som har angett att de är nöjda med anställningen har ökat. Dessa har främst framhållit att Försvarsmakten tillhandahåller en god verksamhet och goda utvecklingsmöjligheter som skäl för detta.[87]

Utredningen anser att detta stämmer väl överens med Riksrevisionens bedömning i sin rapport 2022 att arbetets upplevda meningsfullhet hade störst påverkan på GSS/K:s benägenhet att stanna kvar i anställning.[88]

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges även att det försämrade omvärldsläget, och möjligheten att arbetsuppgifterna känns mer viktiga och mer meningsfulla, kan tala för en ökning i genomsnittlig anställningstid för GSS/K. Om detta skulle bero på det förändrade omvärldsläget finns dock risken att det endast är en tillfällig effekt på avgångarna och att avgångstakten på längre sikt kommer att gå upp igen.[89] Utredningen instämmer i denna bedömning.

Utredningen konstaterar att stimulerande arbetsuppgifter och en känsla av mening i arbetet är grundläggande för en individs inre motivation att vara kvar i en anställning. Utredningen ser därför

[87] Incitamentstudie 2024–2025 Försvarsmakten, Verian, februari 2025.
[88] Expansion utan prioritet – personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, RiR 2022:19.
[89] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

positivt på att fler GSS/K upplever att anställningen erbjuder en bra verksamhet och goda utvecklingsmöjligheter.

I Riksrevisionens rapport anges att Försvarsmaktens tidigare svårigheter att behålla GSS/K till viss del berodde på att det rådde brist på materiel, infrastruktur och yrkesofficerare, vilket hade bidragit till en skiftande kvalitet i verksamheten.[90] Sedan dess har tillgången till materiel och personlig utrustning förbättrats.[91]

Utredningen anser att de ökade tillväxtmålen ger anledning att särskilt uppmärksamma Försvarsmaktens förutsättningar att erbjuda sin personal en meningsfull och utvecklande verksamhet med kvalitativa övningar, insatser och operationer. Försvarsmakten har angett att värnpliktiga under grundutbildning kommer att användas för nationell beredskap och operationer i högre utsträckning än i dag i syfte att frigöra GSS/K för mer kvalificerade uppgifter.[92] Utredningen anser att det är viktigt att tillväxten av personal i Försvarsmakten och ökningen av grundutbildningsvolymerna inte medför en konkurrens mellan personalkategorier om materiel och personlig utrustning eller en verksamhet som skiftar i kvalitet. Denna risk bör därför enligt utredningen särskilt bevakas vid Försvarsmaktens framtida personaltillväxt.

Ekonomiska incitament

I de flesta studier som utredningen har tagit del av framkommer att den andel GSS/K som har angett att de är missnöjda med sin anställning, främst har angett låg lön som skäl för detta.

Utredningen konstaterar att frågan om ekonomiska incitament för GSS att vara kvar i anställning har varit föremål för flera statliga utredningars överväganden. Bland annat föreslog Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning och sedermera regeringen att Försvarsmakten kunde överväga premier efter fullgjort anställningsavtal som en del av incitamentsstrukturen för att kvarstå i anställning som GSS. Med hänsyn till att detta är en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet att besluta om inom ramen för löne-

[90] Expansion utan prioritet – personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, RiR 2022:19.
[91] https://officerstidningen.se/stridsvastar-enskilt-tydligaste-bristen/, senast besökt 2025-06-19 och Pliktrådets årsrapport 2024–2025.
[92] Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, bilaga 1, FM2023-24770:26, 2024-06-05, s. 37.

strukturen lämnades inte några särskilda förslag om hur ett sådant premiesystem kunde utformas.[93]

I betänkandet *Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret* (SOU 2014:73) beskrivs Försvarsmaktens arbete med att införa ett premiesystem och olika intressenters syn på införandet av ett sådant system. I betänkandet uttalade utredaren att ett väl fungerande system med ekonomiska tjänstgöringsincitament kan stimulera fler GSS till att stanna kvar i sin anställning hela anställningstiden. Utredaren angav även att det var viktigt att ingångslönerna för GSS kontinuerligt ses över. Frågorna om premier och ingångslöner bedömdes dock av utredaren vara för arbetsmarknadens parter att reglera.[94]

Ekonomiska incitament för GSS att vara kvar i anställning har också utretts av 2015 års personalförsörjningsutredning som bedömde att lönesättningen kunde vara en faktor som påverkar Försvarsmaktens möjlighet att behålla GSS längre i anställning. Utredningen avstod från att föreslå höjda ingångslöner med hänsyn till att detta regleras av arbetsmarknadens parter. Utredningen föreslog dock studieekonomiska incitament som riktade sig till de som efter anställning som GSS valde att gå vidare till studier. Utredningen föreslog att de GSS/K som tjänstgjort under sex år och därefter valde att studera skulle kvalificera sig för ett högre bidragsbelopp enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395). Alternativt föreslogs att Försvarsmakten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken erbjöd sig att återbetala GSS/K studieskulder efter studier.[95]

Försvarsmakten har framfört att myndigheten med anledning av ökade tillväxtmål ser skäl att överväga tidigare förslag om ekonomiska incitament för GSS/K att stanna kvar i anställning. Exempelvis skulle enligt Försvarsmakten premier eller tidigare föreslagna studieekonomiska incitament kunna övervägas.[96]

Utredningen konstaterar att Försvarsmakten nyligen har genomfört riktade satsningar för att höja ingångslönerna för gruppbefäl, soldater och sjömän. Utredningen bedömer att detta har gett effekt i incitamentstudien för år 2024 där fler GSS/K än tidigare ansåg sig vara nöjda med löneutvecklingen. Det återstår att utvärdera om dessa satsningar är tillräckliga för att långsiktigt ge effekt på den genom-

[93] SOU 2010:86 s. 310 f. och prop. 2011/12:115 s. 151 f.
[94] SOU 2014:73 s. 296.
[95] SOU 2016:63 s. 14 f. och 165 ff.
[96] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-25.

snittliga anställningstiden för GSS/K. Oavsett detta instämmer utredningen i tidigare utredningars bedömning att lönesättningen för GSS/K kan vara en faktor som påverkar Försvarsmaktens möjlighet att behålla GSS längre i anställning. Frågan om premier, ingångslöner och löneutveckling är dock för arbetsmarknadens parter att reglera.

Vid ett eventuellt införande av ett premiesystem anser utredningen att det är viktigt att undvika inlåsningseffekter som försvårar Försvarsmaktens möjlighet att rekrytera GSS/K till andra personalkategorier. Som exempel finns erfarenheten gällande de särskilda förmånerna som erbjuds GSS vid övergång till studier inom den grundläggande officersutbildningen. Kvalificeringstiden kortades år 2019 av Försvarsmakten från fyra års anställning i syfte att uppnå en lägre genomsnittsålder bland specialistofficerare. I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 föreslås att den nuvarande gränsen om ett års anställning ses över på nytt i syfte att öka den genomsnittliga anställningstiden för GSS. Vid utformningen av ett särskilt premiesystem för att uppmuntra GSS/K att vara kvar i anställning är det därför viktigt att se till helheten och att effekter som rör personalförsörjning av andra personalkategorier beaktas.

Vad gäller studieekonomiska incitament konstaterar utredningen att frågan har undersökts tidigare och att 2015 års personalförsörjningsutredning har presenterat kostnadseffektiva lösningar, exempelvis genom att GSS/K erbjuds att bedriva studier inom ramen för en anställning som GSS/T. Om Försvarsmakten ser skäl att rikta ekonomiska incitament till GSS/K som avser att studera vid högskola eller universitet efter anställning anser utredningen att 2015 års personalförsörjningsutrednings överväganden och förslag i denna del[97] är väl avvägda.

Utvecklingsmöjligheter inom anställningen som GSS/K

Av incitamentstudien 2024 framkommer att GSS/K i högre utsträckning än vid tidigare mätningar har upplevt sig vara nöjda med anställningen. Trots detta angav färre GSS/K än tidigare att de avsåg att fullfölja hela den tidsbegränsade anställningen som GSS/K. Enligt studien var det främsta skälet till att inte fullfölja hela anställningen en önskan om vidareutbildning inom Försvarsmakten. Utredningen noterar

[97] SOU 2016:63 s. 170 ff.

även att Försvarsmakten vid studiens genomförande erbjöd anställningsavtal med enbart minst sex års anställningstid.

Vikten av goda utvecklingsmöjligheter och önskan om att utvecklas i sitt arbete framkommer i flera studier av GSS/K:s motivation att vara kvar i anställning. Brist på utvecklingsmöjligheter har också i flera studier av GSS/K angivits som skäl för att inte kvarstå i anställning.

Ett flertal tidigare utredningar har framhållit tydliga karriärvägar som grundläggande för en fungerande personalförsörjning av GSS/K. Utredningen instämmer i att tydliga karriärvägar för GSS/K är viktiga för Försvarsmaktens personalförsörjning men att detta främst ökar möjligheten att rekrytera GSS och underlättar Försvarsmaktens personalförsörjning i stort. Tydliga karriärvägar som innebär ett byte av anställningsform från GSS leder av förklarliga skäl inte till längre anställningstider i personalkategorin GSS.

Utredningen bedömer att det för GSS/K finns tydliga karriärvägar och utvecklingsmöjligheter inom Försvarsmakten. Detta bekräftas av att mer än hälften av de som slutar som GSS/K väljer att vara kvar i en annan anställning i Försvarsmakten.

Frågan är då på vilket sätt, utöver att tillhandahålla en god och utvecklande verksamhet, som Försvarsmakten ska förbättra utvecklingsmöjligheterna inom anställningen som leder till att GSS/K stannar kvar i anställning längre.

Under anställning som GSS/K är syftet att den anställde ska bredda och fördjupa sin kompetens. Den anställde GSS/K kan även byta befattning och få mer avancerade uppgifter och eventuellt även en högre tjänstegrad. GSS/K kan också efter urval genomgå gruppbefälsutbildning och utvecklas mot chefs- eller instruktörsuppgifter. Erfarna GSS tjänstgör också i staber, både på förband och centralt, i Sverige och utomlands.

I detta avseende konstaterar utredningen även att regeringen inför införandet av personalkategorin har framhållit att soldatyrket inte är avsett att vara utgångspunkten för en fortsatt karriär inom Försvarsmakten, utan i stället en viktig uppgift som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. Utredningen anser att anställning som GSS/K kan utgör en viktig språngbräda till en militär karriär som ger individen möjlighet att fördjupa sin kunskap från den militära grundutbildningen. Genom anställningen får den anställde inblick i möjliga karriärvägar och verksamheter i det militära försvaret och

tid till att överväga vilken karriärväg inom det militära försvaret som han eller hon finner intressant.

Utredningen föreslår i avsnitt 14.9.4 att Försvarsmakten, efter en inventering av behovet av militär kompetens och analys av vilka arbetsuppgifter som innehas av GSS som är lämpliga i en tillsvidareanställning, inför en eller flera militära personalkategorier som ska kunna innehas av tillsvidareanställd personal. Sådana personalkategorier skulle kunna utgöra ytterligare alternativ för GSS/K som vill utvecklas inom Försvarsmakten.

14.9.4 Tidsbegränsningen av anställningen som GSS bör inte ändras

Bedömning: De skäl för tidsbegränsad anställning som vid införandet av personalkategorin GSS angavs i syfte att värna den anställde gör sig fortfarande gällande. Det finns därför inte skäl att ändra regleringen om tidsbegränsningen av anställningen.

Försvarsmaktens behov av att kunna erbjuda tillsvidareanställningar för militär personal med viss kompetens bör i stället kunna tillgodoses genom införandet av nya sådana personalkategorier. Detta bör föregås av en inventering av Försvarsmaktens behov av militär kompetens och en analys av arbetsuppgifter som är lämpliga i en tillsvidareanställning.

För det fall Försvarsmakten efter en sådan analys bedömer att det finns skäl att införa nya militära personalkategorier kan särskild reglering om detta behöva införas i förordningen om Försvarsmaktens personal.

Personalkategorins främsta uppgift har inte förändrats

Förutsättningarna för det militära försvaret har förändrats sedan införandet av personalkategorin GSS. De internationella insatserna har minskat och GSS utgör numera främst en viktig resurs i säkerställandet av tillgänglig personal i olika beredskapslägen. Detta innebär dock inte att GSS:s huvudsakliga arbetsuppgifter har förändrats på ett sådant sätt att skälen för tidsbegränsad anställning inte längre är aktuella.

Personalkategorins främsta uppgift är att bemanna Försvarsmaktens stående förband och personalen ska kunna sättas in tidigt vid en säkerhetspolitisk kris inför eventuell mobilisering. Rollen som GSS har visserligen förändrats från att vara inriktad mot utlandsinsatser till att i större utsträckning säkerställa den nationella beredskapen. Försvarsmakten har framfört att GSS kommer att behövas för mer kvalificerade uppgifter i krigsförbanden än de uppgifter som de fullgör i dag.[98] Utredningen ser även att GSS/K kommer att vara en viktig personalstyrka för att fullgöra Sveriges åtaganden som alliansmedlem i Nato.

De skäl som regeringen anförde vid införandet av den tidsbegränsade anställningsformen avsåg dels den enskilde arbetstagarens hälsa, dels Försvarsmaktens behov av en effektiv och ändamålsenlig personalförsörjning. Regeringen ansåg att det i många fall skulle vara skadligt för den enskilde individen att vara kvar i en anställning under 30–40 år med huvuduppgift att verka i stridande och andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Ett läge med personal som av fysiska eller psykiska skäl inte kan tjänstgöra fullt ut skulle vara negativt även för Försvarsmakten.[99]

Trots att övervägandena utgick från att den enskilde individen skulle delta i upprepade internationella militära insatser och eventuella konsekvenser för dåtidens insatsförsvar anser utredningen att liknande resonemang kan tillämpas på de nutida förutsättningarna för GSS. Att arbeta som GSS innebär att bemanna Försvarsmaktens stående förband. Den huvudsakliga uppgiften för GSS är att omedelbart vara beredd att verka i stridande och andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Ett sådant arbete bör enligt utredningen fullgöras under en begränsad tid. Det finns därför enligt utredningen inte skäl att ändra regleringen att anställningen ska vara tidsbegränsad.

Det är inte lämpligt att införa en möjlighet att erbjuda vissa GSS tillsvidareanställning

Uppdraget att se över regelverket om anställningstider för GSS utgår från premissen att lagstiftningen kan vara begränsande i de fall då både Försvarsmakten och arbetstagaren önskar fortsätta anställningsförhållandet. Denna problembeskrivning stämmer

[98] Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, bilaga 1, FM2023-24770:26, 2024-06-05, s. 37.
[99] Prop. 2011/12:15 s. 67.

överens med Försvarsmaktens förslag om möjlighet till förlängning av GSS-anställningen med upprepade prövningar[100] och behovet, som Försvarsmakten har beskrivit, av att kunna erbjuda individer med viss spetskompetens en förlängning av anställningsförhållandet. Officersförbundet har i stället framfört att samtliga GSS bör erbjudas tillsvidareanställningar.

Som utredningen har redovisat ovan är det en liten andel GSS/K som har slutat på grund av att deras anställning har uppnått den maximala anställningstiden. Det finns ännu inte någon jämförbar statistik över GSS/T. Det är möjligt att fler anställda GSS/K hade varit kvar i anställning längre om GSS initialt hade erbjudits tillsvidareanställningar. Det kan inte heller uteslutas att fler hade sökt sig till en anställning som GSS om den hade varit en tillsvidareanställning.

Utredningen anser dock att det inte finns skäl att införa undantagsbestämmelser för situationen att såväl Försvarsmakten som den anställde önskar byta anställningsform till en tillsvidareanställning. Dels anser utredningen att de skäl som har redogjorts för ovan om skydd för individen talar för att det inte ens i undantagsfall bör vara möjligt att kvarstå längre i anställningar med huvudsaklig uppgift att kunna verka i stridande och påfrestande situationer. Staten har ett tydligt ansvar att värna dess anställda personals fysiska och psykiska hälsa och säkerhet.

Dessutom bedömer utredningen att ett erbjudande om en tillsvidareanställning till en tidsbegränsat anställd GSS innebär att ett nytt anställningsavtal träffas. Eftersom det är fråga om en offentlig anställning ska kravet på förtjänst och skicklighet i regeringsformen och lagen om offentlig anställning tillämpas vid en sådan anställning. Utredningen bedömer att förslaget om en särskild överenskommelse mellan arbetstagaren och Försvarsmakten inte är förenlig med dessa regler. Därutöver bedömer utredningen att införandet av en reglering om övergång till tillsvidareanställning för vissa arbetstagare medför en osäkerhet gällande vilka regler och förutsättningar som gäller för anställningen. Utredningen anser att Försvarsmaktens behov av tillsvidareanställd militär personal som inte är officerare i stället bör kunna tillgodoses genom införande av en eller flera nya militära personalkategorier. Under följande rubrik utvecklar utredningen resonemangen i denna del.

[100] Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018, Tillväxt för ett starkare försvar, FM2015-13192:15, 2018-02-22.

Försvarsmakten bör inventera behovet av nya personalkategorier för tillsvidareanställd militär personal

Försvarsmakten har särskilt framhållit behovet av att erbjuda längre anställningar inom så kallade spetsbefattningar, exempelvis ammunitionsröjare, hundtjänst, flygvapnets markpersonal och samband/ledningssoldater. Försvarsmakten har även anfört att GSS i större utsträckning än tidigare bemannar utbildnings- och instruktörsbefattningar. Sådana befattningar innefattar inte fysiska och psykiska krav som gör dem olämpliga att inneha under en längre anställningstid.

I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning anges att det kan finnas ett behov att behålla vissa GSS/K med särskilda bristkompetenser och där arbetet kräver att det är en stridande, dvs. militär, befattning. Av detta skäl bör det enligt åtgärdsplanen utredas möjlighet att införa en särskild militär personalkategori, specialister, för detta ändamål.[101]

Utredningens bedömning är att det inte bör vara möjligt att som GSS kvarstå längre i anställningar med huvudsaklig uppgift att kunna verka i stridande och påfrestande situationer. Försvarsmakten bör dock enligt utredningen ha möjlighet att erbjuda militär personal som inte är officerare tillsvidareanställningar som inte innefattar sådana fysiska och psykiska krav eller uppgifter. Försvarsmaktens behov av spetskompetens bör därför kunna tillgodoses genom att Försvarsmakten tar fram nya personalkategorier som ska kunna erbjudas tillsvidareanställning i en militär befattning.

Försvarsmakten bör inledningsvis inventera myndighetens behov av militär kompetens i detta hänseende och göra en analys av vilka arbetsuppgifter som är lämpliga i en tillsvidareanställning. Genom en sådan inventering bör vissa specialistkompetenser och instruktörsbefattningar som Försvarsmakten har behov av att erbjuda tillsvidareanställning i, kunna särskiljas från personalkategorin GSS. Denna personal bör i stället kunna anställas enligt lagen om anställningsskydd och därmed erbjudas tillsvidareanställningar.

Indelningen av Försvarsmaktens personal regleras i förordningen om Försvarsmaktens personal. Förordningen gäller för sådan personal som tjänstgör i Försvarsmakten och reglerar bland annat befälsrätt, soldaterinran och bärande av uniform. Av 2 kap. 2 § framgår

[101] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.

att den militära personalen är indelad i grupper och i listan som anges i bestämmelsen framgår vilken personal som omfattas av respektive grupp. Grupp 10 benämns som tjänstepliktig personal, vilken omfattar personal som antingen såsom civila tjänstemän vid Försvarsmakten eller annars, utan att tillhöra någon av grupperna 1–9, har tagits i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation.

För det fall Försvarsmakten bedömer att det finns skäl att införa nya militära personalkategorier skulle dessa nya personalkategorier eventuellt kunna ingå i grupp 10. Beroende på vad Försvarsmakten kommer fram till i sin analys av behov av nya personalkategorier kan det annars finnas skäl att utöka listan med personalgrupper i 2 kap. 2 §. I sådana fall bör Försvarsmakten hemställa om en förordningsändring till regeringen.

14.10 Tjänstgöringsskyldighet för GSS/T

14.10.1 Inledning

Det ingår inte i utredningens uppdrag att särskilt analysera behovet av att utöka tjänstgöringsskyldigheten för GSS/T. Försvarsmakten har dock framfört att det i författning bör införas en bestämmelse som anger att det ska framgå av anställningsavtalet för GSS/T att han eller hon, förutom under höjd beredskap, är tjänstgöringsskyldig också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt.

Denna fråga har en nära anknytning till utredningens uppdrag att undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap. Utredningen ser därför skäl att redogöra för sin bedömning av under vilka förutsättningar GSS/T har en tjänstgöringsskyldighet i grundberedskap och vid höjd beredskap.

14.10.2 Gällande rätt

Tjänstgöringsskyldighet för GSS/T enligt avtal och lag

Anställningsvillkoren för GSS/T framgår av GSS-lagen, det enskilda anställningsavtalet och tillämpliga kollektivavtal. Eftersom det är fråga om en statlig anställning är bland annat Villkorsavtalet tillämpligt.[102]

Enligt underlag från Försvarsmakten innehåller anställningsavtalen för GSS/T inte någon särskild reglering om tjänstgöringsskyldighet vid exempelvis höjd beredskap eller när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring.[103] Det kollektivavtal som gäller för GSS/T innehåller inte heller någon reglering om tjänstgöringsskyldighet för tidvis tjänstgörande personal.

Av GSS-lagen framgår att Försvarsmakten ska lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. Informationen ska bland annat minst innehålla en specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter och uppgift om anställningens arbetstidsmått (14 §).

I lagen finns även en reglering om vilken skyldighet Försvarsmakten har att informera GSS/T om vilken tjänstgöring som är planerad för den anställde. Försvarsmakten ska i den utsträckning det är möjligt hålla en tidvis tjänstgörande arbetstagare informerad om planerad tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får dock lämnas senare om det finns särskilda skäl för det (15 §).

Det är Försvarsmakten som avgör om det föreligger särskilda skäl och det avser situationer som uppkommit med kort varsel och som myndigheten inte har kunnat planera för.[104]

Den tidvis tjänstgörande arbetstagaren har även en informationsskyldighet gentemot sin civila arbetsgivare. Arbetstagaren är exempelvis skyldig att hålla sin civila arbetsgivare informerad om planerad tjänstgöring i Försvarsmakten i den mån den påverkar rätt till ledighet från den civila anställningen (27 §).

[102] Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P, O i lydelse från och med 2024-01-01.
[103] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-14.
[104] Prop. 2011/12:115 s. 125.

GSS/T har enligt GSS-lagen en uttrycklig rätt till ledighet från sin civila anställning för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten under högst tolv månader i en följd (30 §). En arbetstagare som har varit anställd hos en civil arbetsgivare en viss given tid har även rätt till högst sex månaders ledighet för att pröva en anställning som GSS/T (28–29 §§). GSS/T har rätt till ytterligare ledighet från sin civila arbetsgivare om Försvarsmakten anser att det finns synnerliga skäl (30 §). I förarbetena anges som exempel situationer där det inte är möjligt att avbryta en internationell militär insats på grund av att det rådande säkerhetsläget omöjliggör detta.[105]

En civil arbetsgivare får i vissa fall skjuta upp anmäld ledighet högst tre månader från det att arbetstagaren anmält ledigheten (33 §).

Tjänstgöringsskyldighet för GSS/T enligt förarbeten och utredningar

Inför införandet av GSS-lagen hade utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning i uppdrag att bland annat ta ställning till om det behövdes en lagstadgad generell arbetsskyldighet för GSS i situationer då lagen om totalförsvarsplikt inte kan eller bör tillämpas. I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* bedömde utredningen att det, utöver det enskilda anställningsavtalet, befattningsbeskrivningen och eventuella kollektivavtal inte fanns skäl att ytterligare reglera arbetsskyldigheten för GSS. Utredningen ansåg att det inte var förenligt med de grundläggande värderingar som det svenska samhället bygger på att genom tvång genomdriva anställningsavtal som hade ingåtts frivilligt. Utredningen konstaterade att försvarets personalförsörjning vid tillfället vilade på frivillighet och inte på en totalförsvarsplikt. Mot denna bakgrund ansåg utredningen att det inte heller var rimligt att under hot om straffansvar tvinga anställda i Försvarsmakten, anställningar som ingåtts frivilligt, att delta i militära insatser.[106]

Det saknas i förarbetena ställningstaganden om hur långt GSS/T:s arbetsskyldighet sträcker sig i relation till hans eller hennes civila anställning.

I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* berörs arbetsskyldigheten för GSS/T där det konstateras att en arbetstagares

[105] Prop. 2011/12:115 s. 186.
[106] SOU 2010:86 s. 171 ff.

arbetsvägran kan utgöra saklig grund för uppsägning eller avskedande. Utredningen ansåg det dock vara viktigt att bemanningen av internationella militära insatser utgick från frivillighet och påpekade att en arbetstagare som nekar till att tjänstgöra i insats kunde vara intresserad av att delta vid ett annat tillfälle. Enligt utredningen ankom det på Försvarsmakten att avgöra om vägran att delta i en insats utgjorde grund för uppsägning.[107]

I propositionen *Soldatanställningar i Försvarsmakten* berörs arbetsskyldigheten för GSS/T endast genom att regeringen konstaterar att rätten till tjänstledighet för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten är en komplicerad fråga och att en aspekt av frågan rör den enskilde arbetstagarens rätt att säga nej till planerad tjänstgöring och vad detta kan innebära för den fortsatta anställningen i Försvarsmakten.[108]

Försvarsberedningen framhöll i rapporten *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* vikten av att GSS/T regelbundet deltar i repetitionsutbildning. Försvarsberedningen ansåg att den tidvis tjänstgörande personalen ska vara skyldiga att tjänstgöra den repetitionsövningstid som stipuleras av anställningskontraktet.[109]

Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning utredde därefter om det behövdes ny reglering gällande enskildas tjänstgöringsskyldighet i Försvarsmakten. Utredningen konstaterade att det redan rådde en tjänstgöringsskyldighet för GSS/T vilket följde av deras anställningsavtal. Utredningen bedömde att tjänstgöringsskyldigheten för personalgruppen inte borde regleras genom pliktinslag.[110]

Tjänstgöring och ianspråktagande med allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Allmän tjänsteplikt ingår i totalförsvarsplikten. För att en totalförsvarspliktig ska vara skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt krävs att det är höjd beredskap, att den allmänna tjänsteplikten har

[107] SOU 2010:86 s. 225.
[108] Prop. 2011/12:115 s. 90.
[109] Ds 2014:20 s. 69.
[110] SOU 2014:73 s. 288.

aktiverats av regeringen, och att han eller hon omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt (6 kap. 1 och 3 §§).

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

14.10.3 Försvarsmaktens tolkning av GSS/T:s tjänstgöringsskyldighet och behov av regleringsändring

Försvarsmakten har anfört att regleringen i GSS-lagen inte medför någon utökad tjänstgöringsskyldighet för anställda GSS/T utöver den som följer av anställningsavtalet. Det innebär enligt Försvarsmakten att omfattningen av GSS/T:s tjänstgöring följer tjänstgöringsplanen oavsett om det råder höjd beredskap och det har beslutats om allmän tjänsteplikt för verksamheten som GSS/T tjänstgör i.

Försvarsmakten menar samtidigt att en tjänstgöringsskyldighet för GSS/T kan utökas med stöd av 15 § GSS-lagen, som reglerar hur och när Försvarsmakten ska lämna information till den anställde om planerad tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, omfattning och vart den ska ske. Informationen får dock lämnas senare om det finns särskilda skäl.

Enligt Försvarsmakten kan bestämmelsen om särskilda skäl tillämpas om Försvarsmakten har behov av att omedelbart kalla in GSS/T som annars inte hade varit planerade eller skyldiga att tjänstgöra. Den innebär enligt Försvarsmakten att GSS/T är tjänstgöringsskyldiga i dessa fall. Det finns därför enligt Försvarsmakten möjlighet att med stöd av GSS-lagen med kort varsel ta i anspråk GSS/T för tjänstgöring som inte är planerad. Försvarsmakten anser att en sådan utökad tjänstgöringsskyldighet kan komma att tillämpas såväl i grundberedskap som i höjd beredskap och därmed även ligga till grund för ett ianspråktagande med allmän tjänsteplikt.

Försvarsmakten har framfört att det utöver regleringen om informationsskyldighet i GSS-lagen även bör införas en bestämmelse som anger att det av anställningsavtalet för GSS/T ska framgå att han eller hon, förutom under höjd beredskap, är tjänstgöringsskyldig också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Denna reglering liknar den som gäller för reservofficerare. Det skulle på så sätt bli tydligt för arbetstagaren och den civila arbetsgivaren när Försvarsmakten anser att GSS/T ska tjänstgöra. Försvarsmakten anser att det inte är tillräckligt stabilt att endast reglera detta i GSS/T:s anställningsavtal. Tjänstgöringsskyldighet vid höjd beredskap och vid beredskapstjänstgöring borde enligt Försvarsmakten inte vara en avtalsfråga som ska förhandlas av parterna. Skyldigheten att tjänstgöra vid höjd beredskap och när det har beslutats om beredskapstjänstgöring ska alltid gälla och bör därför inte gå att förhandla bort.

14.10.4 Överväganden

Bedömning: GSS/T:s tjänstgöringsskyldighet regleras i anställningsavtal. Försvarsmakten bör se över myndighetens behov av att utöka GSS/T:s tjänstgöringsskyldighet i dessa avtal.

Nuvarande tjänstgöringsskyldighet för GSS/T

Utredningen instämmer i Försvarsmaktens bedömning att regleringen i GSS-lagen inte medför någon utökad tjänstgöringsskyldighet för GSS/T utöver den som följer av anställningsavtalet. Enligt underlag från Försvarsmakten innehåller anställningsavtalen för GSS/T inte någon särskild reglering om tjänstgöringsskyldighet vid exempelvis höjd beredskap eller när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring.[111] Det kollektivavtal som gäller för GSS/T[112] innehåller inte heller någon reglering om tjänstgöringsskyldighet för tidvis tjänstgörande personal.

Till skillnad från Försvarsmakten anser utredningen att regleringen i 15 § GSS-lagen av under vilka omständigheter Försvars-

[111] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-14.
[112] Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P, O i lydelse från och med 2024-01-01.

makten ska informera GSS/T om planerad tjänstgöring, inte kan ligga till grund för en utökad tjänstgöringsskyldighet för dessa anställda. Bestämmelsen reglerar uttryckligen endast Försvarsmaktens skyldighet att informera arbetstagaren. Överväganden i förarbetena och andra utredningar om vilken arbetsskyldighet den tidvis tjänstgörande anställde har, talar dessutom enligt utredningen emot att tolka in en tjänstgöringsskyldighet med stöd av bestämmelsen. Detta särskilt med beaktande av att en sådan tolkning har betydelse för om den enskilde kan komma att omfattas av allmän tjänsteplikt eller inte.

Enligt utredningens bedömning saknas möjlighet att ianspråkta GSS/T med stöd av allmän tjänsteplikt om det inte finns en överenskommelse om tjänstgöring under sådana förhållanden.

Försvarsmakten har möjlighet att ändra avtalsvillkoren inför framtida anställningar och genom omförhandling av gällande anställningsavtal säkerställa att det föreligger en tjänstgöringsskyldighet för GSS/T vid en sådan situation. Med anledning av utredningens uppdrag att undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal i grundberedskap, noterar utredningen att en sådan omförhandling även kan omfatta tjänstgöringsskyldighet vid ÖB aktivering eller vid beredskapstjänstgöring.

Utredningen bedömer att Försvarsmakten bör se över myndighetens behov av att reglera tjänstgöringsskyldigheten i GSS/T:s anställningsavtal.

Behov av reglering i författning

Försvarsmakten har framfört att det i författning bör införas en bestämmelse som anger att det av anställningsavtalet för GSS/T ska framgå att han eller hon, förutom under höjd beredskap, är tjänstgöringsskyldig också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Det skulle på så sätt bli tydligt för arbetstagaren och den civila arbetsgivaren när Försvarsmakten anser att GSS/T ska tjänstgöra.

Utredningens bedömning är, likt tidigare bedömning gällande reservofficerares tjänstgöringsskyldighet under avsnitt 13.3.7, att en sådan bestämmelse inte medför en utökad tjänstgöringsskyldighet för GSS/T. Enligt ordalydelsen av en sådan bestämmelse skulle

GSS/T:s tjänstgöringsskyldighet komma att behöva regleras i den enskildes anställningsavtal för att ligga till grund för en tjänstgöringsskyldighet vid exempelvis höjd beredskap.

Det finns inte något hinder mot att i GSS/T:s anställningsavtal reglera en tjänstgöringsskyldighet vid exempelvis ÖB aktivering, när det har beslutats om beredskapstjänstgöring eller vid höjd beredskap. Det behövs inte heller något författningsstöd för en sådan reglering i anställningsavtalet. Dessutom är det som utredningen konstaterat inte tillräckligt att införa en bestämmelse om vad regleringen i anställningsavtalet ska innehålla. För att tjänstgöringsskyldigheten ska få någon rättslig verkan behöver den framgå av GSS/T:s anställningsavtal. Detta innebär att det oavsett ett eventuellt införande av den föreslagna regleringen finns behov av att omförhandla redan gällande anställningsavtal.

Ett skäl för att införa den föreslagna bestämmelsen, som utredning kan se, skulle kunna vara att det blir tydligt vad som ska framgå av en GSS/T:s anställningsavtal. Att i författning ange ett villkor som ska finnas med i anställningsavtalet kan vara till hjälp för Försvarsmakten vid utformningen av GSS/T anställningsavtal. Det kan också bidra till att det tidigt blir känt för den som överväger att ta anställning som GSS/T att en sådan tjänstgöringsskyldighet kommer att följa av ett eventuellt anställningsavtal.

Försvarsmakten har anfört att det blir tydligare för den enskildes civila arbetsgivare om viss tjänstgöringsskyldighet som GSS/T framgår av författning. Enligt 27 § GSS-lagen föreligger dock redan en skyldighet för GSS/T att hålla sin civila arbetsgivare informerad om planerad tjänstgöring i Försvarsmakten i den mån den påverkar rätt till ledighet från den civila anställningen. Denna reglering tar enligt utredningen bättre tillvara den civila arbetsgivarens möjlighet att planera sin verksamhet.

Försvarsmakten har framfört att tjänstgöringsskyldigheten för GSS/T inte borde vara en avtalsfråga som ska förhandlas av parterna. Utredningen konstaterar att lagreglerade anställningsvillkor visserligen garanterar att villkoret i fråga inte kan förhandlas bort. En följd av att arbetsmarknadens parter inte kan förhandla om detta villkor innebär dock en risk för att rekryteringen till denna anställning försvåras. Med hänsyn till att det är fråga om en frivillig anställning anser utredningen att det inte av förhandlingsskäl finns anledning att in-

föra en särskild bestämmelse om vilken tjänstgöringsskyldighet som ska framgå av GSS/T:s anställningsavtal.

I stället bedömer utredningen att Försvarsmakten i egenskap av arbetsgivare har möjlighet att anpassa tjänstgöringsskyldigheten som följer av GSS/T:s anställningsavtal efter verksamhetens behov. Eftersom Försvarsmakten har angett att det finns ett behov av att GSS/T är tjänstgöringsskyldiga vid höjd beredskap och när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring bör en sådan tjänstgöringsskyldighet regleras i GSS/T:s anställningsavtal.

15 Försvarsmaktens civila arbetstagare

15.1 Utredningens uppdrag

Försvarsmakten har ett stort behov av civil kompetens. Av Försvarsmaktens kontinuerligt tjänstgörande personal, dvs. de som tjänstgör under en sammanhängande period, utgör drygt 10 000 civila arbetstagare. Denna personalgrupp består av bland annat av it-personal, mekaniker, administratörer, logistikpersonal, själavårdare, jurister och sjukvårdspersonal. Den civila kompetensen, liksom den militära, behövs för att säkerställa den operativa effekten och skapa uthållighet vid ett utdraget konfliktscenario.

Totalförsvarspliktiga har en skyldighet att fullgöra allmän tjänsteplikt. Skyldigheten omfattar bland annat att vid höjd beredskap tjänstgöra i till exempel en ordinarie anställning eller att efter anvisning av en myndighet utföra vissa arbetsuppgifter (6 kap. 1–2 §§ lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt).

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

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

Utredningen har i uppdrag att analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör när anställningen i För-

svarsmakten upphör. Utredningen ska även analysera Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov av densamma. Utredningen ska därutöver analysera om det finns behov av att införa en ny personalkategori för tidvis anställd civil personal som kan krigsplaceras hos Försvarsmakten. Om utredningen bedömer att det finns ett sådant behov, ska utredningen föreslå hur ett sådant system kan utformas så att krigsplacering hos Försvarsmakten möjliggörs. Vid utformningen av ett sådant system ska den civila arbetsgivarens intressen och den enskildes rättigheter i förhållande till den civila arbetsgivaren analyseras och beaktas. Slutligen ingår också i uppdraget att lämna nödvändiga författningsförslag.

15.2 Civil personal i Försvarsmakten

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

I Försvarsmakten tjänstgör tidvis tjänstgörande personal och kontinuerligt tjänstgörande personal. Tidvis tjänstgörande personal har ett deltidsengagemang i Försvarsmakten vid sidan av sin huvudsakliga sysselsättning. Såväl den tidvis som den kontinuerligt tjänstgörande personalen kan ha en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad sådan.

Villkorsavtal/Villkorsavtal T gäller för de flesta arbetstagare inom det statliga avtalsområdet och reglerar bland annat den anställdes rätt till tjänstledighet, semester och lön.[1] Villkorsavtalet gäller statliga verksamheter såsom myndigheter, högskolor och universitet och vissa statligt finansierade stiftelser. Avtalet gäller dock inte arbetstagare som omfattas av ett annat centralt eller lokalt villkorsavtal eller andra bestämmelser.

Anställningsvillkoren för civil personal i Försvarsmakten framgår bland annat av Försvarsmaktens avtalssamling 2024, FAS 2024, som är en samling av de flesta kollektivavtal som gäller i Försvarsmakten.

[1] Villkorsavtal/Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco, Seko respektive OFR/S, P, O.

15.3 Försvarsmaktens behov av civila arbetstagare

År 2024 uppgick antalet civila arbetstagare till cirka 10 800 anställda vilket kan jämföras med det totala antalet kontinuerligt tjänstgörande personal som samma år uppgick till cirka 27 700 anställda. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025 angavs att målsättningen var att nå 14 200 civila arbetstagare till 2035. Försvarsmakten har sedan dess höjt den planerade volymen i 2026 års budgetunderlag till 14 600 civilanställda år 2035.[2]

Försvarsmakten har anfört att myndigheten har ett stort behov av civil kompetens i form av bland annat medicinalpersonal och drift- och it-tekniker. I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning föreslås bland annat åtgärder för att stärka försörjningen av bristkompetenser inom exempelvis teknisk tjänst och logistik.[3] Försvarsmakten ser även ett behov av att genom allmän tjänsteplikt få ökad tillgång till civil kompetens i högre konfliktnivåer. Myndighetens krigsorganisation har ett omfattande behov av civil personal.

De allra flesta av myndighetens civila arbetstagare är krigsplacerade i en befattning i krigsorganisationen med stöd av sitt individuella anställningsavtal. Försvarsmakten har angett att det vore en fördel om civil personal som har avslutat sin anställning i Försvarsmakten kunde behålla sin krigsplacering under en viss tid efter anställningens slut. Detta skulle öka förmågan att bemanna krigsorganisationen och möjligheten att bygga upp reserver i krigsorganisationen.

En del kompetens kan vara mycket specifik och kan exempelvis ha byggts upp under en lång tid inom ramen för anställningen i Försvarsmakten. Även om Försvarsmakten anställer ny personal i takt med att anställda slutar kan det ta tid innan en nyanställd uppnår samma grad av kompetens. Därtill är det av vikt för beredskapen att tillräckligt antal reserver finns att tillgå för att vid behov kunna fylla upp krigsorganisationen och öka redundansen.

Av dessa skäl ser Försvarsmakten ett behov av en kvardröjande allmän tjänsteplikt. En liknande sådan kvardröjande tjänsteplikt har i tidigare lagstiftning tillämpats på sjukvårdspersonal. Om krigsplaceringen fortlöper under en tid efter att den civila arbetstagaren har

[2] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5, s. 35.
[3] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035 – Åtgärder, FM2024-20173:3, 2025-06-09.

avslutat sin anställning i Försvarsmakten underlättas Försvarsmaktens bemanning av krigsorganisationen.

Vidare är Försvarsmaktens dimensionering och nyttjande av civil kompetens inriktat på grundberedskap och saknar ett motsvarande system för tillfälliga förstärkningar liknande de som gäller för tidvis tjänstgörande militära personalkategorier, reservofficerare och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater. Försvarsmakten har framfört att de i dagsläget tillgängliga anställningsformerna för tidvis tjänstgörande civil personal inte möjliggör långvariga krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet. Anställningsformerna ger inte heller arbetstagaren rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning.

Vid sidan av behovet av en kvardröjande tjänsteplikt ser Försvarsmakten därför ett behov av att införa en ny personalkategori för att långvarigt kunna krigsplacera tidvis tjänstgörande civil personal i verksamheten med stöd av anställningsavtal. Därutöver är syftet att denna personalkategori ska kunna tjänstgöra i grundberedskap knutet till sin krigsbefattning under större övningar eller när Försvarsmaktens resurser i övrigt är ansträngda. Den tidvis tjänstgörande civila personalen behövs för att säkerställa den operativa effekten och skapa uthållighet vid ett utdraget konfliktscenario även när det inte föreligger ett omedelbart invasionshot. Vid ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt kommer den tidvis tjänstgörande civila personalen att kunna utgöra en i förväg säkerhetsprövad, övad och utbildad förstärkning i krigsorganisationen.

De avtal och tjänstgöringsformer som ska gälla för den tidvis tjänstgörande civila personalen bör vara liknande de som gäller för reservofficerare eller GSS/T. Det är även viktigt att de tidvis tjänstgörande ska kunna kallas in med kort varsel.

15.4 Allmänna bestämmelser om krigsplacering, allmän tjänsteplikt och skydd för anställning m.m.

15.4.1 Krigsplacering med stöd av anställningsavtal

Begreppet krigsplacering används inom totalförsvaret i två olika betydelser. Krigsplacering med stöd av lagen om totalförsvarsplikt omfattar endast värn- och civilpliktiga och medför skyldigheter såväl

i fredstid som vid höjd beredskap.[4] En totalförsvarspliktig som är krigsplacerad omfattas exempelvis av skyldigheten att i fredstid fullgöra beredskapstjänstgöring.[5] Det är straffbart att utebli eller att avvika från värn- och civilplikten. Den som låter bli att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt riskerar att dömas till böter eller fängelse.[6]

Krigsplacering med stöd av anställningsavtal beskriver i stället en planeringsåtgärd som till exempel myndigheter, kommuner och företag kan vidta inför ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt. Ett sådant krigsplaceringsbeslut är ett organisatoriskt beslut som en bemanningsansvarig inom totalförsvaret fattar inom ramen för sin personalplanläggning för att säkerställa att dess personal är tillgänglig om det beslutas om allmän tjänsteplikt. Beslutet fattas därmed inte med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. En sådan krigsplacering får inga rättsverkningar för den enskilde arbetstagaren. Plikten att tjänstgöra inträder först om den enskilde omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt som innebär att den enskilde ska kvarstå i sin anställning eller fullfölja ett sedan tidigare ingånget uppdrag. Detta innebär att en arbetstagare som har krigsplacerats med stöd av sitt anställningsavtal men som inte omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt kan utebli från arbetet utan att riskera något straff enligt lagen om totalförsvarsplikt. Möjligheten att ianspråkta en arbetstagare med allmän tjänsteplikt upphör i samband med att arbetstagaren avslutar sin anställning. Krigsplaceringen upphör då som en följd av detta.

Enligt 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap får personal som är anställd hos en myndighet, och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt, krigsplaceras vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet. Denna personal ska ges ett skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring och beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats. Varje myndighet ska ansvara för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Plikt- och prövningsverket har i uppdrag att se till att ingen krigsplaceras för mer än en uppgift[7] och ska även lämna stöd till myndig-

[4] 3 kap. 12–13 och 15–15 a §§ lagen om totalförsvarsplikt.
[5] 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt.
[6] 10 kap. lagen om totalförsvarsplikt.
[7] Prop. 1994/95:6 s. 133.

heter och andra med bemanningsansvar inom totalförsvaret[8]. Plikt- och prövningsverket har dock inte något uppdrag att avgöra var en totalförsvarspliktig ska vara krigsplacerad i de fall det uppstår konkurrens mellan flera bemanningsansvariga om samma totalförsvarspliktig.

Krigsplacering med stöd av anställningsavtal sker genom att Plikt- och prövningsverket på uppdrag av en bemanningsansvarig aktör registrerar viss personal som ska tjänstgöra med allmän tjänsteplikt. Genom registreringen kontrolleras bland annat om individen redan är ianspråktagen inom totalförsvaret. Den registrerade anställde kan inte ianspråktas för tjänstgöring i högre utsträckning än om en sådan krigsplacering inte hade skett. Registreringen ger en lägesbild av om olika verksamheter kan komma att konkurrera om arbetstagaren när det råder höjd beredskap.

Frågor om konkurrens mellan å ena sidan allmän tjänsteplikt och å andra sidan värnplikt och civilplikt ska vara avgjorda genom krigsplaceringsförfarandet.[9] Av 6 kap. 3 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt följer att ett beslut om allmän tjänsteplikt inte får omfatta totalförsvarspliktiga som redan är krigsplacerade med värn- eller civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. Däremot regleras inte den situationen att en totalförsvarspliktig samtidigt är aktuell för fullgörande av allmän tjänsteplikt i flera befattningar.

I de fall det uppstår konkurrens om var den totalförsvarspliktige ska tjänstgöra är det upp till de berörda parterna att bedöma vilken placering som är mest lämplig. I förarbetena till lagen om totalförsvarsplikt anges att konkurrenssituationer mellan å ena sidan allmän tjänsteplikt och å andra sidan värnplikt och civilplikt lämpligen bör lösas genom avtal mellan Plikt- och prövningsverket och andra berörda parter.[10]

I betänkandet *Totalförsvarsplikt* som föregick lagen om totalförsvarsplikt fanns förslag om att det på central nivå inrättades en fristående prövningsnämnd med uppgift att besluta om enskilda individers krigsplacering med civil- eller värnplikt i de fall då civila och militära myndigheter inte kunde komma överens.[11] Regeringen ansåg dock att det inte var nödvändigt att införa en sådan nämnd och utgick från att det endast i undantagsfall skulle komma att uppstå tvister om enskilda individers placering. Regeringen uttalade att dåvarande

[8] 1 § förordning (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.
[9] Prop. 1994/95:6 s. 193.
[10] A. prop. s. 134.
[11] SOU 1992:139 s. 157.

Totalförsvarets pliktverk i sådana situationer skulle inleda en dialog mellan berörda parter om vilken placering som är mest lämplig och att en fortsatt tvist därefter skulle hänskjutas till dåvarande militär- eller civilbefälhavaren i det område där den totalförsvarspliktige var bosatt. I sista hand ansågs frågan kunna hänskjutas till regeringen.[12]

I dagsläget hanteras konkurrenssituationer på annat sätt än som anges ovan. Dialogen mellan de bemanningsansvariga som avser att krigsplacera en totalförsvarspliktig sker utan inblandning av Plikt- och prövningsverket. Titeln civilbefälhavare är dessutom numera avskaffad och i stället får dennes uppgifter ansetts ha tagits över av civilområdeschefen vid den civilområdesansvariga länsstyrelsen, dvs. landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig.[13] Titeln militärbefälhavare är också avskaffad och ansvaret för dialog vid konkurrenssituationer innehas numer av Försvarsmaktens högkvarter.

15.4.2 Fullgörande av allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Beredskapslarm innebär en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt.[14]

Allmän tjänsteplikt ingår i totalförsvarsplikten. För att en totalförsvarspliktig ska vara skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt krävs att det är höjd beredskap, att den allmänna tjänsteplikten har aktiverats av regeringen och att han eller hon omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt (6 kap. 1 och 3 §§).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som en sådan allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska ianspråktas.[15] Statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras beslutar själva om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos

[12] Prop. 1994/95:6 s. 135.
[13] 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser och 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[14] 14 § första stycket förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.
[15] 6 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt, 6 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt och prop. 1994/95:6 s. 192.

myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten.[16] Som tidigare har nämnts får ett beslut om att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte omfatta den som redan är krigsplacerad med civilplikt eller värnplikt (6 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt). Den totalförsvarspliktige som omfattas av beslutet ska få del av detta genom anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt (6 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt).

Arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare har en skyldighet att lämna upplysningar till regeringen, eller den myndighet som beslutar om var och av vem allmän tjänsteplikt ska fullgöras, om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av en sådan plikt (6 kap. 5 §).

Allmän tjänsteplikt kan fullgöras genom att en totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag (6 kap. 2 § första stycket punkt 1). Det innebär att den totalförsvarspliktige är skyldig att utföra sitt arbete och samtidigt är förhindrad att lämna sin anställning eller uppdrag. Skyldigheten att kvarstå i anställningen gäller endast under anställning- eller uppdragsavtalets giltighetstid och i den omfattning av tjänstgöring som har överenskommits. Det innebär att arbetstagare med en tidsbegränsad anställning inte kan bli skyldig enligt lagen om totalförsvarsplikt att kvarstå i anställning eller utföra ytterligare uppdrag efter att anställningsavtalet löpt ut. Det innebär även att en arbetstagare som har avslutat sin anställning innan ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt inte kan ianspråktas med sådan plikt.

Vidare kan allmän tjänsteplikt fullgöras genom att en totalförsvarspliktig tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring i totalförsvaret (6 kap. 2 § första stycket punkt 2).

Slutligen kan allmän tjänsteplikt också fullgöras genom att en totalförsvarspliktig utför arbete som Arbetsförmedlingen har anvisat honom eller henne (6 kap. 2 § första stycket punkt 3 och 6 kap. 2 § punkt 1 förordningen om totalförsvarsplikt).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten (6 kap. 6 § lagen om totalförsvarsplikt).

[16] 6 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt.

15.4.3 Ianspråktagande av tidvis tjänstgörande personal med allmän tjänsteplikt

Tidvis tjänstgörande personal har ett deltidengagemang hos en arbetsgivare vid sidan av sin huvudsakliga sysselsättning. Såväl tidvis som kontinuerligt tjänstgörande personal kan ha en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad sådan.

Möjligheten att ianspråkta en totalförsvarspliktig enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt för kvarstående i anställning gäller endast så länge det underliggande anställningsavtalet gäller. Det innebär att möjligheten att ianspråkta tidvis tjänstgörande personal med allmän tjänsteplikt förutsätter att anställningen är en tillsvidareanställning eller en pågående tidsbegränsad sådan.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller arbetstagare i allmän och enskild tjänst med vissa här ej relevanta undantag (1 §). Bestämmelser i annan lag och förordning som har meddelats med stöd av lag har företräde framför lagen om anställningsskydd (2 §). Lagen är i stora delar semidispositiv och tvingande till arbetstagarens fördel (2 a–2 b §§).

Lagen skiljer mellan anställningsformerna tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning. Huvudregeln är att anställningsavtal gäller tills vidare. Det finns enligt 5 § lagen om anställningsskydd tre tillåtna former av tidsbegränsade anställningar: särskild visstidsanställning, vikariat och säsongsanställning. Tidsbegränsande anställningar kan ingås förutsatt att det finns stöd för den aktuella anställningen i lag, förordning eller centralt kollektivavtal.

Begreppet tidvis anställning återfinns inte i lagen om anställningsskydd. Begreppet omnämns i lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar, GSS-lagen, men avser då endast anställning som GSS/T.[17] En tidvis anställning kan i arbetsrättslig mening ses som en intermittent anställning eller så kallad behovs- eller timanställning och kännetecknas av att arbetstagaren arbetar under vissa perioder och då endast på kallelse av arbetsgivaren. Det utmärkande är att det rör sig om ett nytt anställningsförhållande vid varje arbetstillfälle som arbetstagaren har rätt att tacka nej till.

Det är inte ovanligt att arbetsgivare och arbetstagare, utöver överenskommelser om anställning för enstaka tillfällen eller perioder, upprättar ett sorts ramavtal, som anger närmare villkor för

[17] 12 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar.

upprepade tidsbegränsade anställningar. Med ett sådant ramavtal behöver parterna inte komma överens om löne- och anställningsvillkor inför varje anställning, utan villkoren följer av ramavtalet (AD 2020 nr 46).

Tidvisa anställningar ryms precis som andra behovs- eller intermittenta anställningar inom anställningsformen särskild visstidsanställning (4 § och 5 § punkt 1 lagen om anställningsskydd). Sådana anställningar kan efter en viss tid enligt lag eller kollektivavtal övergå till tillsvidareanställningar (3 § andra stycket och 5 a §).

En arbetstagare som tjänstgör tidvis vid behov med stöd av tidsbegränsade anställningar kan ianspråktas med stöd av allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt endast vid varje given anställning. Det saknas därför möjlighet att långvarigt krigsplacera arbetstagaren med stöd av ett så kallat intermittent anställningsavtal.

Vid en tillsvidareanställning löper i stället anställningsförhållandet utan tidsbegränsning. En sådan anställning möjliggör en långvarig krigsplacering med stöd av ett anställningsavtal. Det saknas bestämmelser i lagen om anställningsskydd som anger krav om en lägsta sysselsättningsgrad för en sådan anställning. För att ett ianspråktagande enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt ska vara möjligt krävs dock att det finns en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om att den anställde ska tjänstgöra under en viss given period. Ianspråktagandet av den tillsvidareanställde med allmän tjänsteplikt kan uppgå endast till den i förväg överenskomna tjänstgöringen.

15.4.4 Skydd för anställning och ledighet vid fullgörande av allmän tjänsteplikt

Den som fullgör en skyldighet enligt lagen om totalförsvarsplikt och därigenom hindras att utföra ett arbete som han eller hon har åtagit sig, har ett skydd för sin anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Skyddet innebär bland annat att den som fullgör värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt hos en annan aktör än sin huvudsakliga arbetsgivare inte får sägas upp eller avskedas från sin ordinarie anställning på grund av tjänstgöringen (9 kap. 1 §). Arbetstagarens förmåner får inte heller försämras med anledning av tjänstgöringen mer än vad som följer av uppehållet i arbetet (9 kap.

5 §). Av detta följer att arbetstagaren har rätt att vara ledig från sin huvudsakliga anställning för att tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt så länge tjänstgöringen pågår.

Arbetstagaren bör å sin sida genast underrätta sin huvudsakliga arbetsgivare om tidpunkten för tjänstgöringens början och om hur länge den beräknas vara. Arbetstagaren bör även i god tid lämna arbetsgivaren meddelande om den dag, när han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren (9 kap. 4 §).

Uppsägning eller avskedande som sker i strid mot skyddsbestämmelserna kan förklaras ogiltig (9 kap. 6 §). En arbetsgivare som bryter mot skyddsbestämmelserna kan även bli skadeståndsskyldig (9 kap. 7 §). Avtal som innebär att en arbetstagares rättigheter inskränks är ogiltigt i den delen (9 kap. 9 §). Det framgår inte av lagen om totalförsvarsplikt eller förarbetena till lagen hur skyddet för anställningen och arbetstagarens förmåner ska tillämpas under en sådan återinträdesperiod som avses i 9 kap. 4 § andra stycket.

Regleringen i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt motsvarar i stort den som gällde enligt lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. Utöver värnpliktiga omfattade skyddet även Försvarsmaktens reservpersonal och frivilliga vid Försvarsmakten eller inom totalförsvaret. Även den som enligt ett frivilligt åtagande blivit tjänstgöringsskyldig i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och som genast underrättat sin huvudsakliga arbetsgivare om sitt åtagande hade ett skydd för sin anställning (1 §).

Principen om skydd för anställning vid arbetstagarens frånvaro från arbetet för fullgörande av medborgerliga plikter har en lång tradition i svensk rätt sedan i vart fall 1833-års legostadga.[18] Genom 1939 års lag utvidgades skyddet från ett tidsbegränsat sådant enligt lagen (1914:271) om förbud i vissa fall mot värnpliktigs skiljande från tjänst eller arbete, till ett i tid oinskränkt skydd som utöver värnpliktiga även omfattade annan lagstadgad tjänstgöring.

Utredningen har i avsnitt 13.4.4 konstaterat att skyddet för anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt medför en rätt för

[18] Prop. 1939:20, bilaga A, s. 2.

arbetstagaren att vara ledig för fullgörande av totalförsvarsplikten. Utredningen föreslår i samma avsnitt att denna rätt till ledighet även uttryckligen ska framgå av 9 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt. Bestämmelsen ska därför kompletteras med ett förtydligande att en arbetstagare som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt har rätt till ledighet från sin civila anställning under tjänstgöringen.

15.4.5 Skydd för anställning och rätt till ledighet vid annan tjänstgöring inom totalförsvaret

Av lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. framgår att skyddet för anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt även gäller vid annan tjänstgöring än vid totalförsvarsplikt.

Skyddet var tidigare reglerat i lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. och överfördes till en särskild lag i samband med införandet av lagen om totalförsvarsplikt.

Regleringen innebär att totalförsvarspliktigas skydd för anställning, och därmed rätt till ledighet för tjänstgöring, samt informationsskyldighet gentemot sin huvudsakliga arbetsgivare, har utökats till att även gälla den som tjänstgör åt det allmänna inom totalförsvaret enligt lag eller avtal.[19]

Skyddet för anställning gäller bland annat vid tjänstgöring åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen om totalförsvarsplikt. Därutöver omfattar lagen viss personal som efter eget åtagande fullgör tjänstgöring inom totalförsvaret. Skyddet gäller vid tjänstgöring som reservofficer och frivillig tjänstgöring vid en krigsorganisation inom totalförsvaret. Skyddet vid frivillig tjänstgöring gäller oavsett om tjänstgöringen grundar sig på ett författningsreglerat avtal eller inte, se mer under avsnitt 15.6. I samband med införandet av den frivilliga grundläggande militära utbildningen infördes även tjänstgöring under militär utbildning som rekryt som en kategori med samma skydd.

[19] Prop. 1994/95:6 s. 147.

15.4.6 Omfördelning av personal

Enligt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., förfarandelagen, är det möjligt för regeringen att vid krig eller krigsfara omfördela personal mellan myndigheter. Av 11 § förfarandelagen framgår att regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Personal kan då flyttas mellan två statliga myndigheter, från en statlig myndighet till en kommun och vice versa eller från en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol. Sådana föreskrifter och beslut kan gälla all personal som tjänstgör hos den aktuella myndigheten och kan därmed omfatta även andra än totalförsvarspliktiga.

Möjligheten att i särskilda fall besluta om överflyttning av uppgifter eller personal har delegerats till beslutande kommunala församlingar och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i enlighet med bestämmelser i 3–8 §§ förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Enligt 11 § andra stycket förordningen om statliga myndigheters beredskap ska statligt anställda som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än där han eller hon är anställd ges ett skriftligt besked om detta med uppgift om inställelseplats.

15.4.7 Tidigare bestämmelser om kvardröjande tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m.

Innan lagen om totalförsvarsplikt infördes fanns särskilda bestämmelser om tjänsteplikt för personal som var eller hade varit verksam inom hälso- och sjukvården eller veterinärverksamheten. Denna tjänsteplikt reglerades i lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. Regeringens tillämpningsföreskrifter för personalen inom hälso- och sjukvården och miljö- och hälsoskyddet fanns i förordningen (1981:642) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m. Sådan personal hade en tjänsteplikt när landet var i krig och, om regeringen föreskrev det, när landet var i krigsfara eller om det rådde utomordentliga förhållanden som var föranledda av krig eller av krigsfara som landet har

befunnit sig i. Bestämmelserna avsåg också personal med tillsynsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddet.

Den som var sysselsatt inom hälso- och sjukvården eller veterinärverksamheten var skyldig att efter anvisning av den myndighet regeringen bestämde fullgöra sådan tjänstgöring inom verksamhetsområdet, som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgav. Detsamma gällde den som var anställd med tillsynsuppgifter hos en kommunal nämnd som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. (4 § första stycket lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m.).

Förutom sysselsatt personal omfattade tjänsteplikten också personer som hade yrkeserfarenhet och legitimation och tidigare hade arbetat inom hälso- och sjukvården, veterinärverksamheten eller hälsoskyddet. Personer som hade tidigare yrkeserfarenhet inom något av dessa verksamhetsområden och som hade legitimation för yrket, hade erhållit en kvalificerad behörighet inom yrket eller hade avslutat sin tjänstgöring inom verksamhetsområdet en kortare tid före den tidpunkt då tjänsteplikten gjordes gällande, hade samma skyldigheter som den sysselsatta personalen (4 § andra stycket).

Vilka personer som avsågs i 4 § andra stycket framgick av 1 § första stycket förordningen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m. En del personalgrupper, bland annat läkare och sjuksköterskor, hade tjänsteplikt upp till att de var 70 år. För andra personalgrupper som till exempel psykologer, och kuratorer gällde tjänsteplikten i tio år efter avslutad anställning inom hälso- och sjukvården. Det fanns också ytterligare personalgrupper, däribland ambulanspersonal och apotekstekniker, som hade tjänsteplikt i fem år efter avslutade tjänstgöring inom hälso- och sjukvården.

I samband med att lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft upphävdes lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. och förordningen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m. Den nya lagen om totalförsvarsplikt innebar att civilplikten utökades till att också kunna omfatta bland annat hälso- och sjukvård.

Regeringen angav att detta innebar att skyldigheterna för dessa personalkategorier att delta i utbildning och övning för tjänstgöring under höjd beredskap inte längre skulle regleras i en särskild lag. Liksom andra arbetstagare skulle dessa personalkategorier upp till 70 års ålder omfattas av totalförsvarsplikten och därmed en plikt att

tjänstgöra under höjd beredskap oavsett om de skrivits in med civilplikt eller inte. Regeringen angav att för alla dem som inte skrivits in med civilplikt kommer utbildning och övning kunna ske inom ramen för deras anställning. I den mån något anställningsförhållande inte föreligger mellan det organ som har bemanningsansvaret och den som detta organ önskar ta i anspråk för övning och annan utbildning kan inskrivning för civilplikt komma i fråga. Genom inskrivning för civilplikt kan också säkerställas att personal såsom tidigare anställda, inte tas i anspråk för andra ändamål, till exempel med värnplikt inom det militära försvaret.[20]

15.5 Försvarsmaktens möjlighet att ianspråkta annan tidvis tjänstgörande personal med allmän tjänsteplikt

15.5.1 Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater

I 2 kap. 2 § förordningen om Försvarsmaktens personal anges att den militära personalen består bland annat av gruppen anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Dessa är enligt förordningen de som är tidsbegränsat anställda eller tillsvidareanställda i Försvarsmakten som militära tjänstemän och tjänstgör kontinuerligt eller tidvis och som inte är yrkes- eller reservofficerare.

Som tidigare har redogjorts för i kapitel 14 tillämpas GSS-lagen vid anställning av gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS, i Försvarsmakten. Den särskilda lagstiftningen infördes i syfte att möjliggöra en personalförsörjning av insatsförsvaret som byggde på frivillighet och som främst innebar tjänstgöring i internationella militära insatser.

Försvarsmaktens anställningar av GSS enligt lagen ska vara tidsbegränsade från sex till åtta år och ska ingås för kontinuerlig eller tidvis tjänstgöring, GSS/K respektive GSS/T. Den totala anställningstiden får uppgå till högst sexton år, varav högst tolv år som kontinuerligt tjänstgörande (7 och 9 §§). Ett anställningsavtal som har tecknats med stöd av GSS-lagen kan inte övergå till en tillsvidareanställning (4 §).

Såväl GSS/K som GSS/T kan därmed krigsplaceras långvarigt, dvs. upp till sexton år, med stöd av anställningsavtal. Möjligheten att ianspråkta GSS/T enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om

[20] Prop. 1994/95:6 s. 118 f.

totalförsvarsplikt beror dock på hur överenskommelsen mellan Försvarsmakten och den anställde om dennes tjänstgöring i Försvarsmakten är utformad.

GSS-lagen innebär inte någon utökad tjänstgöringsskyldighet för de anställda utöver den som följer av anställningsavtalet. I lagen regleras Försvarsmaktens informationsskyldighet vad gäller planerad tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör tidvis (GSS/T). Försvarsmakten ska i den utsträckning det är möjligt hålla en tidvis tjänstgörande arbetstagare informerad om planerad tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får dock lämnas senare om det finns särskilda skäl för det (15 §).

Den tidvis tjänstgörande arbetstagaren har även en informationsskyldighet gentemot sin civila arbetsgivare. Arbetstagaren är exempelvis skyldig att hålla sin civila arbetsgivare informerad om planerad tjänstgöring i Försvarsmakten i den mån den påverkar rätt till ledighet från den civila anställningen (27 §).

GSS/T har enligt GSS-lagen en uttrycklig rätt till ledighet från sin civila anställning för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten under högst tolv månader i en följd (30 §). En arbetstagare som har varit anställd hos en civil arbetsgivare en viss given tid har även rätt till högst sex månaders ledighet för att pröva en anställning som GSS/T (28–29 §§). GSS/T har rätt till ytterligare ledighet från sin civila arbetsgivare om Försvarsmakten anser att det finns synnerliga skäl (30 §). I förarbetena anges som exempel situationer där det inte är möjligt att avbryta en internationell militär insats på grund av att det rådande säkerhetsläget omöjliggör detta.[21]

En civil arbetsgivare får i vissa fall skjuta upp anmäld ledighet högst tre månader från det att arbetstagaren anmält ledigheten (33 §).

Inför införandet av lagen hade utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning i uppdrag att bland annat ta ställning till om det behövdes en lagstadgad generell arbetsskyldighet för GSS i situationer då lagen om totalförsvarsplikt inte kan eller bör tillämpas. I betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86) bedömde utredningen att det utöver det enskilda anställningsavtalet, befattningsbeskrivning och eventuella kollektivavtal inte fanns skäl att ytterligare reglera arbetsskyldigheten för GSS.

[21] Prop. 2011/12:115 s. 186.

Utredningen ansåg att det inte var förenligt med de grundläggande värderingar som det svenska samhället bygger på att genom tvång genomdriva anställningsavtal som hade ingåtts frivilligt. Utredningen konstaterade att försvarets personalförsörjning vid tillfället vilade på frivillighet och inte på en totalförsvarsplikt. Mot denna bakgrund ansåg utredningen det inte heller vara rimligt att under hot om straffansvar tvinga anställda i Försvarsmakten, anställningar som ingåtts frivilligt, att delta i militära insatser.[22]

Vad gäller GSS/T saknas det i förarbetena ställningstaganden om hur långt arbetsskyldigheten sträcker sig i relation till arbetstagarnas civila anställning. I betänkandet konstaterades att en arbetstagares arbetsvägran kan utgöra saklig grund för uppsägning eller avskedande. Utredningen ansåg det dock vara viktigt att bemanningen av internationella militära insatser utgick från frivillighet och påpekade att en arbetstagare som nekar till att tjänstgöra i insats kunde vara intresserad av att delta vid ett annat tillfälle. Enligt utredningen ankom det på Försvarsmakten att avgöra om vägran att delta i en insats utgjorde grund för uppsägning.[23]

I propositionen *Soldatanställningar i Försvarsmakten* (prop. 2011/12:115) berörs arbetsskyldigheten för GSS/T endast genom att regeringen konstaterar att rätten till tjänstledighet för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten är en komplicerad fråga och att en aspekt av frågan rör den enskilde arbetstagarens rätt att säga nej till planerad tjänstgöring och vad detta kan innebära för den fortsatta anställningen i Försvarsmakten.[24]

Detta får anses innebära följande vad gäller möjligheten att ianspråkta GSS/T med stöd av allmän tjänsteplikt. Omständigheten att den enskilde arbetstagaren enligt GSS-lagen har rätt till ledighet från sin civila arbetsgivare innebär inte att arbetstagaren under samma period är skyldig att tjänstgöra som GSS. Arbetsskyldigheten regleras i stället i det enskilda anställningsavtalet eller i ett eventuellt kollektivavtal. Trots att regleringen för GSS/T visserligen medger långvariga krigsplaceringar utgör den inte något stöd för att ianspråkta denna personalgrupp med stöd av allmän tjänsteplikt. Möjligheten att ianspråkta GSS/T med stöd av allmän tjänsteplikt kan därför variera beroende på hur Försvarsmakten har valt att utforma de en-

[22] SOU 2010:86 s. 171 ff.
[23] A.a. s. 225.
[24] Prop. 2011/12:115 s. 90.

skilda anställningsavtalen. Utredningen har i avsnitt 14.10.4 föreslagit att Försvarsmakten ser över myndighetens behov av att reglera tjänstgöringsskyldigheten för GSS/T i anställningsavtal.

15.5.2 Reservofficerare

Som tidigare har redogjorts för i avsnitt 13.2.2 är reservofficerare tillsvidareanställda i Försvarsmakten men har en annan huvudsaklig sysselsättning. I 2 § förordningen om Försvarsmaktens personal definieras reservofficerare som tillsvidareanställda militära tjänstemän som tjänstgör tidvis.

Reservofficerares arbetsskyldighet regleras bland annat i 19 § officersförordningen (2007:1268) som anger att det av anställningsavtalet för reservofficeren ska framgå att han eller hon är skyldig att tjänstgöra under höjd beredskap och när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten att tjänstgöra under dessa omständigheter följer därmed av reservofficerens anställningsavtal och grundar sig inte på en tjänstgöringsskyldighet enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Reservofficerares arbetsskyldighet regleras därutöver i kollektivavtal, framför allt RO-avtalet,[25] och av andra bestämmelser i den enskildes anställningsavtal. Av RO-avtalet framgår att tjänstgöring för reservofficerare indelas i två olika anställningsformer. Tjänstgöring som är knuten till reservofficerens krigsbefattning sker inom ramen för en tillsvidareanställning och benämns RO 1. All annan militär tjänstgöring, vilken benämns RO 2, sker inom ramen för tidsbegränsade anställningar som löper parallellt med tillsvidareanställningen.

All tjänstgöring som RO 1, utöver den vid höjd beredskap och beredskapstjänstgöring, även utbildning som syftar till kompetenshöjning i nuvarande eller kommande krigsbefattning, planeras i samråd mellan reservofficeren och Försvarsmakten och redovisas i en tjänstgöringsplan. Den planerade tjänstgöringen enligt tjänstgöringsplanen är preliminär. Ömsesidig bundenhet uppstår när reservofficeren skriftligen har bekräftat en av Försvarsmakten upprättad och översänd tjänstgöringsorder. För reservofficerens del uppstår därmed

[25] Avtal om anställningsvillkor för reservofficerare i sin lydelse från och med den 1 juli 2023, FM2023-16561:1.

en rättslig skyldighet att inställa sig till tjänstgöring i Försvarsmakten. Om en reservofficer inte inställer sig för tjänstgöring kan det, beroende på omständigheterna, medföra arbetsrättsliga konsekvenser.

Reservofficerare som tjänstgör har ett skydd för sin civila anställning enligt lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 13.4.4 medför skyddet i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt en rätt till tjänstledighet från en civil anställning för att tjänstgöra som totalförsvarspliktig. Genom lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. omfattas fler typer av tjänstgöring av samma skydd och rätt till tjänstledighet. Till skillnad från GSS/T saknar dock reservofficerare en uttrycklig rätt till tjänstledighet från sin civila anställning.

Utredningen har i avsnitt 13.4.4 föreslagit att det i lagen om totalförsvarsplikt och lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. förtydligas att skyddet för anställning vid tjänstgöring åt det allmänna inom totalförsvaret enligt lag och avtal även innefattar en rätt till tjänstledighet.

Eftersom det framgår av reservofficerens anställningsavtal att han eller hon är skyldig att tjänstgöra vid höjd beredskap kan reservofficeren ianspråktas för allmän tjänsteplikt med stöd av 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt. Möjligheten att krigsplacera en reservofficerare med stöd av anställningsavtalet föreligger så länge tillsvidareanställningen fortlöper.

15.5.3 Tillsynsmän

Försvarsmaktens tillsynsmän är en förhållandevis liten personalkategori i myndigheten med ansvar för att kontrollera Försvarsmaktens skyddsobjekt. De är civil personal som tjänstgör tidvis. Tillsynsmännen är anställda tills vidare med en låg sysselsättningsgrad, i regel 5 procent.[26] Tillsynsmännen har förtroendearbetstid och bestämmer själva hur de förlägger sin tjänstgöringstid.

[26] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-29.

15.6 Tjänstgöring i Försvarsmakten med stöd av avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret

15.6.1 Fullgörande av allmän tjänsteplikt med stöd av avtal om frivillig tjänstgöring

Som nämnts ovan kan allmän tjänsteplikt fullgöras av den som har träffat ett avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret (6 kap. 2 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt). Det finns därmed möjlighet för Försvarsmakten att ingå avtal med totalförsvarspliktiga, däribland civila arbetstagare i Försvarsmakten som har avslutat sin anställning, och därmed behålla dessa arbetstagare i Försvarsmaktens krigsorganisation. Dessa totalförsvarspliktiga kan krigsplaceras med stöd av ett avtal om frivillig tjänstgöring.

De som fullgör allmän tjänsteplikt med stöd av avtal om frivillig tjänstgöring, har i likhet med annan pliktpersonal, skydd för och rätt till ledighet från sin civila anställning under tjänstgöringen enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. För dessa totalförsvarspliktiga utgår även förmåner enligt 8 kap. 1 § andra stycket, dvs. bland annat dagpenning vid tjänstgöring.[27]

Enligt ordalydelsen i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt gäller den allmänna tjänsteplikten alla slags avtal om frivillig tjänstgöring. Det finns inte något krav om att den totalförsvarspliktige ska vara medlem i en frivillig försvarsorganisation eller att bestämmelsen skulle vara begränsad till vissa avtalsparter.[28] Bestämmelsen verkar dock ha tillämpats som att sådana frivilligavtal kan tecknas endast med totalförsvarspliktiga som tillhör någon frivillig försvarsorganisation som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, frivilligförordningen, eller hemvärnet.

15.6.2 Författningsreglerade avtal om frivillig tjänstgöring och ersättning

Avtal om frivillig tjänstgöring kan vara författningsreglerade.

Frivilligförordningen reglerar sådana avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret som en myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå med en person som tillhör en frivillig försvars-

[27] 2 kap. 2 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.
[28] Prop. 1994/95:6 s. 192.

organisation. I frivilligförordningen används uttrycket frivillig för att beteckna en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation (2 §). Den frivillige måste tillhöra någon av de frivilliga försvarsorganisationer som anges i bilagan till förordningen för att regleringen ska omfatta denna typ av frivilligavtal. Dessa organisationer har, som enda organisationer utöver Försvarsmakten, rätt att utbilda individer i väpnad strid.

Frivilligavtalet ska ange tjänstgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringens art och längd (4 § andra stycket).

Ersättningen till de som tjänstgör enligt frivilligförordningen, dvs. tjänstgöring som inte sker med stöd av allmän tjänsteplikt, utgår enligt förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga. Ersättningen för frivillig tjänstgöring utgår bland annat som dagersättning eller dagpenning beroende på om tjänstgöringen sker i grundberedskap eller under höjd beredskap.

Avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt kan även omfatta hemvärnets personal.

Hemvärnets personal består bland annat av hemvärnssoldater och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt frivilligförordningen samt av anställda i Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet (4 § hemvärnsförordningen [1997:146]).

Av 5 § hemvärnsförordningen framgår att Försvarsmakten får anta personal till hemvärnet genom att ingå avtal med en person, som fyllt 18 år, om att han eller hon ska tjänstgöra som hemvärnssoldat. Av avtalet ska tjänstgöringens art, tjänstgöringsskyldighetens omfattning och tjänstgöringstidens längd framgå. Av avtalet ska det vidare framgå att hemvärnssoldaten är skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap och inte får säga upp avtalet under sådan beredskap.

Hemvärnssoldaters ersättning regleras i förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnssoldater och baseras bland annat på om ersättningen utgår under hemvärnsberedskap eller inte. Ersättningen till hemvärnets övriga personal regleras i den enskildes hemvärnsavtal.

En annan typ av avtal om frivillig tjänstgöring är sådana avtal som Försvarsmakten kan ingå med stöd av förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid Försvarsmakten, bland annat så kallade beredskapskontrakt. Enligt denna förordning får Försvarsmakten förordna bland annat tidigare värnpliktiga och yrkesofficerare över värnpliktsåldern som har en civil statlig anställning, och krigsfrivillig

personal med beredskapskontrakt, för frivillig tjänstgöring (2 och 9 §§). Av 14 § framgår att ersättning till krigsfrivillig personal med beredskapskontrakt ska utgå enligt den numera upphävda förordningen (FFS 1986:37) om förmåner till frivillig personal m.fl. Det är därför oklart hur ersättningen till denna kategori av frivillig personal är reglerad när dessa tjänstgör i grundberedskap och inte fullgör allmän tjänsteplikt.

Avslutningsvis finns även frivilligavtal som kan träffas av Försvarsmakten enligt förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten. För att antas som krigsfrivillig krävs att personen är svensk medborgare, fyller minst 18 år under antagningsåret och med hänsyn till militär eller civil utbildning eller andra kvalifikationer är lämplig för tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation (2 §). Personer som redan är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten kan inte antas som krigsfrivilliga. Till skillnad från avtal enligt frivilligförordningen krävs inte att en krigsfrivillig är medlem i en frivillig försvarsorganisation.

Krigsfrivilliga ingår i Försvarsmaktens krigsorganisation (1 §). Att bli krigsfrivillig är ett sätt för svenska medborgare att i händelse av krig ställa sig till Försvarsmaktens förfogande beroende på kompetens och behov. Enligt förordningen föreligger bland annat en tjänstgöringsskyldighet när värnpliktiga har inkallats till tjänstgöring enligt 27 § 2 mom. värnpliktslagen. Eftersom denna bestämmelse har ersatts av 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt får de krigsfrivilliga anses ha en tjänstgöringsskyldighet, och därmed även ett skydd för sin anställning, under samma period som när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring.

Av 7 § förordningen om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten följer att det finns särskilda föreskrifter om förmåner till krigsfrivilliga. Utredningen har dock inte kunnat klarlägga hur denna ersättning dvs. den som utgår när de krigsfrivilliga tjänstgör i grundberedskap och inte fullgör allmän tjänsteplikt, är reglerad.

15.6.3 Skydd för anställning och rätt till tjänstledighet vid frivillig tjänstgöring

Som nämnts ovan gäller bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt om skydd för anställning även all tjänstgöring vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande (lagen

om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.). Totalförsvarspliktiga som har tecknat avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, oavsett om detta avser ett författningsreglerat avtal eller inte, har därför skydd för och rätt till tjänstledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring i grundberedskap som är knuten till en krigsbefattning.

Det saknas reglering som anger en maximal omfattning av tjänstgöring som skyddet omfattar.

15.7 Tjänstgöring i Försvarsmakten med stöd av civilplikt

Som utredningen redogör för i avsnitt 16.2–16.3 är stora delar av civilplikten vilande.

Vid en bred återaktivering av civilplikten kommer tjänstgöring inom totalförsvaret att kunna fullgöras som civilplikt i vissa utpekade verksamheter (1 kap. 3 § tredje stycket och 6 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). De utpekade verksamheterna framgår av bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Listan består av verksamheter i det civila försvaret, bilaga A, och verksamheter i Försvarsmakten, bilaga B. I Försvarsmakten får civilplikt fullgöras inom hälso- och sjukvård, tandvård, veterinärverksamhet, posthantering, gränsövervakning och väghållning.

Totalförsvarspliktiga kan skrivas in för civilplikt efter mönstring eller efter annan utredning (3 kap. 1 och 4 §§). Mönstring sker tidigast det år en totalförsvarspliktig fyller 18 år, och inte senare än det år en totalförsvarspliktig fyller 24 år, om inte särskilda skäl finns (2 kap. 2 § andra stycket).

De totalförsvarspliktiga som har rätt kompetens, eller endast behöver en kortare utbildning, kan i stället skrivas in för civilplikt senare i livet efter att ha genomgått annan utredning än mönstring. Dessa får dock inte skrivas in för grundutbildning som är längre än 60 dagar, lång grundutbildning (3 kap. 4 §).

Totalförsvarsplikten kan omfatta grundutbildning som är längre än 60 dagar, lång grundutbildning, eller en kortare grundutbildning (3 kap. 5 §). Vid inskrivning för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska upprätthålla (3 kap. 6 §).

Förutom grundutbildning omfattar civilplikten också repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § första stycket).

De civilpliktiga som har genomgått grundutbildning och har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Krigsplaceringen ska inte kvarstå längre än tio år efter senaste tjänstgöringstillfället men får förlängas vid särskilda skäl (3 kap. 12 § tredje stycket).

Totalförsvarspliktiga som krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring genomgår dock normalt inte någon grundutbildning alls. De krigsplaceras i den befattning som den totalförsvarspliktige ska upprätthålla (3 kap. 13 §). Bestämmelsen har ingen tioårsgräns eller koppling till det senaste tjänstgöringstillfället.

De som fullgör civilplikt omfattas av bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt om skydd för anställning och har vid tjänstgöringen rätt till ersättning enligt 8 kap. samma lag.

15.8 Offentlig anställning

15.8.1 Förtjänst och skicklighet

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska vid beslut om statliga anställningar avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen kompletteras av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning som därutöver anger att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Bestämmelsen är, som framgår av 1 §, tillämplig på anställningar hos myndigheter under regeringen och riksdagen, med vissa i 3 § föreskrivna undantag. För att säkerställa att anställningsbeslut fattas på grundval av dessa regler kan anställningsbeslut överklagas till Statens överklagandenämnd i enlighet med 21 § anställningsförordningen (1994:373).

En statlig arbetsgivare kan inte komma överens med en arbetstagare om ett nytt arbetsinnehåll som väsentligen skiljer sig från vad som redan är avtalat. Då uppstår ett nytt anställningsavtal och därmed ska reglerna om förtjänst och skicklighet tillämpas. Avgö-

rande för om reglerna om förtjänst och skicklighet blir tillämpliga är om ett sådant beslut betraktas som ett anställningsbeslut, till skillnad från ett arbetsledningsbeslut inom ramen för arbetsskyldigheten. Till viss del kan myndigheten själv bestämma vad som är arbetsledningsbeslut och vad som är anställningsbeslut genom hur anställningsavtalen är utformade vid myndigheten. Om arbetsskyldigheten enligt anställningsavtalet är vidsträckt är utrymmet för arbetsledningsbeslut större.[29] Syftet med reglerna vid tillsättning av en statlig anställning är att tillgodose det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av dem som är skickligast och mest lämpade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är alltså inte primärt att skydda arbetstagarintressena, utan att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att anställningar i staten tillsätts på objektiva grunder.[30]

15.8.2 Bisyssla

En arbetstagare i offentlig anställning får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § lagen om offentlig anställning). Regeln innebär att bisysslor i statlig sektor inte får vara förtroendeskadliga, arbetsskadliga eller rubba allmänhetens förtroende för myndighetens opartiskhet och verksamhet. De får heller inte konkurrera med verksamheten.

Arbetsgivaren ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Arbetsgivaren ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med, eller inte åta sig, bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering (7 a–7 c §§ lagen om offentlig anställning).

För att en bisyssla ska vara otillåten behöver det inte ha konstaterats att den anställde verkligen har varit partisk i något ärende eller att allmänhetens förtroende för myndigheten eller dess anställda

[29] Se Pfeifer, Lagen om offentlig anställning (7 januari 2025, JUNO), kommentaren till 4 §.
[30] Prop. 1985/86:116 s. 4.

faktiskt har minskat. Det räcker att det finns risk för att allmänheten sätter opartiskheten i fråga på grund av bisysslans blotta existens. Vid bedömningen bör man ta hänsyn till dels vilka arbetsuppgifter den anställde har i sin huvudanställning och vilken slags verksamhet myndigheten bedriver, dels vad bisysslan går ut på.[31] Arbetsdomstolen har uttalat att det vid den samlade bedömningen av bisysslans tillåtlighet bör beaktas om och i vad mån allmänna intressen kan tala för att en tjänsteman åtar sig och utövar en viss bisyssla. I målet AD 2004 nr 108 bedömdes till exempel att de eventuella riskerna för förtroendeskada för en polis som skulle arbeta som deltidsbrandman framstod som försvarliga med hänsyn till de allmänna intressen som får anses tala för att en polisman åtar sig att arbeta som deltidsbrandman.

Av Villkorsavtal/Villkorsavtal-T framgår att en arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han har en bisyssla. Arbetsgivaren får dock begära en sådan uppgift endast om den anser att det finns anledning till detta med hänsyn till arbetstagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter. Arbetsgivaren får ålägga arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med bisysslan om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande på arbetet (arbetshindrande bisyssla).[32]

Arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet får inte utan medgivande från arbetsgivaren ha anställning eller uppdrag hos ett företag inom området för denna verksamhet. Arbetstagaren får inte heller ha del i eller själv eller genom någon annan driva ett sådant företag och inte heller annars i förvärvssyfte utöva verksamhet som berör detta område (konkurrensbisyssla). Om ett medgivande har lämnats av arbetsgivaren, är arbetstagaren skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om arten och omfattningen av konkurrensbisysslan (13 kap. 11 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T).

[31] Se Pfeifer, Lagen om offentlig anställning (7 jan. 2025, JUNO), kommentaren till 7 §.
[32] 13 kap. 10 § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco, Seko respektive OFR/S, P, O.

15.8.3 Flera statliga anställningar

Om en statligt anställd arbetstagare får en ny statlig anställning upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av kollektivavtal. Om det finns särskilda skäl, får beslutas att anställningen inte ska upphöra (11 § lagen om offentlig anställning). Ett sådant beslut fattas av regeringen enligt 3 § första stycket punkt 3 anställningsförordningen.

I doktrin har regleringen i 11 § lagen om offentlig anställning beskrivits som problematisk att tillämpa då den antas utgå från att en arbetstagare har endast en statlig anställning åt gången, och att den anställningen gäller tills vidare med 100 procents sysselsättningsgrad. Om arbetstagaren till exempel får en ny tidsbegränsad anställning bedöms bestämmelsen kunna leda till orimliga resultat. Samma sak gäller om arbetstagaren har en deltidsanställning och önskar kombinera den med en annan deltidsanställning. Bestämmelsen beskrivs som otidsenlig då det ofta går att förena olika statliga anställningar. Den beskrivna problematiken har enligt doktrinen uppstått i samband med att den tidigare regleringen om tjänsteförening upphörde.[33]

Av Villkorsavtal/Villkorsavtal-T framgår en rätt att samtidigt ha flera anställningar, denna rätt gäller dock endast sådana anställningar som omfattas av respektive avtal. Ramavtalen reglerar rätten till och villkoren för ledighet för att ha en annan sådan anställning (13 kap. 1–5 §§ Villkorsavtal/Villkorsavtal-T).

I 13 kap. 6 a § Villkorsavtal/Villkorsavtal-T och 2 § 4 mom. affärsverksavtalen AVA/AVA-T[34] anges att arbetsgivaren kan, i stället för vad som anges i 11 § lag om offentlig anställning, medge att en anställning inte upphör.

[33] Se Pfeifer, Lagen om offentlig anställning (24 mars 2025, JUNO), kommentaren till 7 §.
[34] Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket – Seko och Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket – Saco-S.

15.9 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Bred aktivering av civilplikten

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har i betänkandet *Plikten kallar!* föreslagit en bred aktivering av civilplikten.[35] I betänkandet föreslår utredningen att regeringen ska besluta att aktivera civilplikten generellt, så att totalförsvarspliktiga ska kunna kallas till mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning för befattningar i de verksamheter i det civila försvaret som anges i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Förslaget innefattar inte något ställningstagande i fråga om behovet av civilpliktiga i Försvarsmakten. Försvarsmakten berörs enligt utredningen över huvud taget inte av utredningens förslag i denna del.

Vilande anställningsavtal

Gällande allmän tjänsteplikt till följd av avtal om frivillig tjänstgöring har utredningen om det civila försvarets personalförsörjning bedömt att det bör göras en åtskillnad mellan frivillig tjänstgöring med stöd av författningsreglerade frivilligavtal och andra avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap.[36]

I betänkandet föreslås en ny fjärde punkt i 6 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt införas med möjlighet för andra bemanningsansvariga än statliga myndigheter att träffa avtal med totalförsvarspliktiga om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

De som fullgör allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal har rätt till ersättning och förmåner enligt 8 kap. 1 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt som betalas av staten. Den avtalade ersättningen till den som har träffat avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap ska i stället enligt betänkandet betalas av den bemanningsansvariga.

Ett exempel på ett möjligt sådant avtal är enligt förslaget så kallade vilande anställnings- eller uppdragsavtal som ska fullgöras vid höjd beredskap. Vilande anställnings- eller uppdragsavtal är enligt förslaget tänkt att såsom en beredskapsåtgärd träffas med den som redan har kompetens för arbetsuppgifterna och som är villig att utföra dessa

[35] SOU 2025:6 s. 326.
[36] A.a. s. 576 ff.

vid höjd beredskap när allmän tjänsteplikt gäller. I första hand lär det vara fråga om sådana personer som redan har arbetat i den aktuella verksamheten.

Ett sådant avtal kan enligt förslaget utformas så att tillträde till anställningen eller uppdraget sker vid den tidpunkt då allmän tjänsteplikt föreskrivs och gälla fram till och med den tidpunkt då den föreskriften inte längre gäller. Vid avtalstecknandet behöver det därmed inte vara klarlagt om något arbete i anställningen över huvud taget kommer att bli aktuellt och inte heller vid vilken tidpunkt arbetet i så fall skulle börja.

Enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjning finns dock inget som hindrar att parterna därutöver avtalar om tjänstgöring även i fredstid, till exempel i form av utbildning eller övning. Avtalet bör enligt utredningen reglera vilka förmåner som ska gälla även vid sådan tjänstgöring. Om tjänstgöring ska ske i fredstid, till exempel för övning eller utbildning, kan avtalet utformas så att varje tjänstgöringstillfälle i fredstid utgör en (separat) särskild visstidsanställning.

Vilande anställningsavtal som ska tillträdas först vid höjd beredskap skiljer sig därmed på flera sätt från vanliga anställningar. Ett sådant avtal ska enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjnings förslag av tydlighetsskäl inte omfattas av 6 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt även om det har rubricerats som ett anställnings- eller uppdragsavtal.

Enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjning omfattas den som ska fullgöra allmän tjänsteplikt till följd av ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap av skyddet för sin befintliga anställning enligt lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Bestämmelserna i 9 kap. totalförsvarspliktslagen gäller därmed även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör bl.a. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande. Utredningen anser att ordalydelsen av lagen även bör innebära att den totalförsvarspliktige har skydd för sin ordinarie anställning när han eller hon övar med krigsorganisationen, om avtalet omfattar sådana övningar.

Beredskapsregistrering

I betänkandet *Plikten kallar!* föreslås även en ändring av terminologin gällande krigsplacering med stöd av anställningsavtal inom det civila försvaret. Begreppet krigsplacering föreslås reserveras för krigsplacering med värn- eller civilplikt med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Arbetstagare som av arbetsgivare planeras att ingå i en viss krigsorganisation ska benämnas som placerade i krigsorganisationen och Plikt- och prövningsverkets registrering av detta ska benämnas som beredskapsregistrering. Förslaget omfattar dock inte Försvarsmaktens krigsplacering med stöd av anställningsavtal.[37]

Beredskapsregistrering av personal som ska ianspråktas med stöd av allmän tjänsteplikt bör enligt utredningen göras endast i fråga om totalförsvarspliktiga som tillförs krigsorganisationen utifrån. Bemanningsansvariga i det civila försvaret bör därför inte låta beredskapsregistrera sin anställda personal hos Plikt- och prövningsverket. Plikt- och prövningsverket bör underrätta den totalförsvarspliktiges ordinarie arbetsgivare innan beredskaps-registrering sker.

Utredningen föreslår även att det i Plikt- och prövningsverkets instruktion införs ett tydligare rättsligt stöd för att myndigheten håller ett register över beredskapsregistreringar eller, i Försvarsmaktens fall, krigsplaceringar av personal med stöd av anställningsavtal.[38]

Omfördelning av personal enligt förfarandelagen

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har föreslagit att förfarandelagen ändras så att totalförsvarspliktiga som redan tjänstgör med värnplikt eller civilplikt inte ska kunna omfattas av ett beslut eller föreskrift om omflyttning av personal hos det allmänna. Däremot ska ett sådant beslut kunna omfatta totalförsvarspliktiga generellt. Om en föreskrift eller beslut enligt förfarandelagen omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, ska föreskriften eller beslutet enligt förslaget medföra att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.

I betänkandet föreslås även att en föreskrift eller ett beslut vid höjd beredskap, om att de som tjänstgör hos en myndighet ska tjänst-

[37] SOU 2025:6 s. 502.
[38] A.a. s. 531.

göra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna, ska anmälas till Plikt- och prövningsverket.

Konkurrens

Principen om att krigsplacering med civilplikt eller värnplikt har företräde framför tjänstgöring med allmän tjänsteplikt bör enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjning få ett tydligt uttryck i lagstiftningen.

Utredningen bedömer att relativt få konfliktsituationer bör uppkomma när den allmänna tjänsteplikten aktiveras vid höjd beredskap. Konkurrens mellan bemanningsansvariga om i vilken krigsorganisation en totalförsvarspliktig inom det civila försvaret ska placeras bör enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjning så långt möjligt lösas i samförstånd i fredstid, men bör ytterst kunna avgöras av civilområdeschefen.[39]

I betänkandet föreslås en konfliktlösningsmodell inom det civila försvaret under höjd beredskap om frågan inte kan lösas på frivillig väg. Situationen ska anmälas till Plikt- och prövningsverket som skyndsamt ska ta initiativ till överläggningar mellan berörda bemanningsansvariga och beslutande myndigheter. Kan frågan inte lösas genom en överenskommelse mellan berörda bemanningsansvariga och beslutande myndighet, bör det ankomma på Plikt- och prövningsverket att anmäla situationen till civilområdeschefen i det civilområde där den totalförsvarspliktige är bosatt. Det bör sedan ankomma på civilområdeschefen att skyndsamt anmäla till Plikt- och prövningsverket vilken befattning som bör ha företräde. Därefter bör det ankomma på Plikt- och prövningsverket att se till att civilområdeschefens anvisning förverkligas. Det kan ske på de sätt som redan nämnts eller genom att Plikt- och prövningsverket, i tillämpliga fall, beslutar om krigsplacering. Den föreslagna ordningen för konfliktlösning under höjd beredskap bedöms enligt utredningen inte kräva en uttrycklig författningsreglering.

Utredningen föreslår att straffansvar för brott mot totalförsvarsplikten inte ska kunna inträda om den totalförsvarspliktige har uteblivit från allmän tjänsteplikt på grund av att han eller hon har

[39] A.a. s. 507 ff.

fullgjort annan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal.

Skyldigheter för Försvarsmaktens personal vid beredskapslarm

I betänkandet redogörs för vad beredskapslarm enligt 15 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap innebär för personal som ska fullgöra allmän tjänsteplikt genom att kvarstå i sin anställning. Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning bedömer att ett beredskapslarm innebär en order om inställelse för enbart krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt och totalförsvarspliktiga som ska fullgöra allmän tjänsteplikt enligt frivilligavtal. Detta på grund av att en totalförsvarspliktig som ska ianspråktas med allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt ska omfattas av ett individualiserat beslut enligt 6 kap. 3 § för att kunna ianspråktas för allmän tjänsteplikt. Eftersom det för anställda inom Försvarsmakten har förutsatts att beredskapslarm innebär order om inställelse även för krigsplacerade med stöd av anställningsavtal föreslås i betänkandet ett förtydligande i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap att beredskapslarm ska innebära order till all försvarsmaktspersonal att omedelbart inställa sig enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande.[40]

15.10 Överväganden och förslag

15.10.1 Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en kvardröjande allmän tjänsteplikt för civil personal

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

Försvarsmaktens civila personal är krigsplacerad med anställningsavtalet som grund. Försvarsmakten har anfört ett behov av att införa en reglering som innebär att tidigare anställda i Försvarsmakten ska

[40] A.a. s. 510 och 607.

kunna ianspråktas med stöd av allmän tjänsteplikt genom kvarstående i anställning även efter att anställningsförhållandet har upphört.

Inledningsvis konstaterar utredningen att den kvardröjande tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal som tidigare gällde och som har redogjorts för i avsnitt 15.4.7 skiljer sig från den typ av kvardröjande tjänsteplikt som Försvarsmakten har beskrivit ett behov av.

Den kvardröjande tjänsteplikten som gällde för hälso- och sjukvårdspersonal var inte knuten till en tidigare anställning som personalen tidigare hade haft. Därför innefattade den inte heller någon skyldighet att tjänstgöra i en tidigare anställning. I stället innebar den kvardröjande tjänsteplikten en skyldighet att efter anvisning av den myndighet regeringen bestämde tjänstgöra inom det verksamhetsområdet inom vilket personen hade yrkeserfarenhet, legitimation eller arbetslivserfarenhet. Av de av regeringen anförda skälen, framför allt utökandet av civilplikten till att även omfatta hälso- och sjukvård, fanns inte längre anledning att behålla särskilda bestämmelser om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m.

I samband med att lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft framhöll regeringen att inskrivning för civilplikt var en möjlig väg för att säkerställa att nyckelpersonal såsom tidigare anställda, inte tas i anspråk för andra ändamål, till exempel med värnplikt inom det militära försvaret.[41]

Utredningen föreslår i avsnitt 16.6 att regeringen beslutar att aktivera civilplikten för tjänstgöring i Försvarsmakten samt att de verksamheter inom Försvarsmakten där civilplikt ska kunna fullgöras justeras till att motsvara Försvarsmaktens nuvarande behov. Detta skulle få till följd att totalförsvarspliktiga kan kallas till repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring i befattningar i de verksamheter i Försvarsmakten som anges i bilaga B till förordningen om totalförsvarsplikt. Förslaget om justering av bilaga B syftar till att utöka möjligheterna för Försvarsmakten att ianspråkta totalförsvarspliktiga för fullgörande av civilplikt i Försvarsmakten.

Utredningen anser att en aktivering av civilplikten för tjänstgöring i Försvarsmakten minskar behovet av en reglering som innebär en kvardröjande tjänsteplikt för tidigare anställda i Försvarsmakten. Dessutom anser utredningen att en kvardröjande tjänsteplikt för tidigare anställda är olämplig av följande skäl.

[41] Prop. 1994/95:6 s. 118 f.

För det första innebär krigsplacering med anställningsavtalet som grund i sig inte att den krigsplacerade har en tjänstgöringsskyldighet. På detta sätt skiljer sig en sådan krigsplacering från krigsplacering med värnplikt eller civilplikt. Tjänstgöringsskyldigheten följer i stället med anställningsavtalet och aktualiseras vid ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt som omfattar individen.

I 6 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt regleras på vilket sätt en totalförsvarspliktig kan fullgöra allmän tjänsteplikt. Gemensamt för den allmänna tjänsteplikten, utom i det fallet det är fråga om anvisat arbete enligt första stycket punkt 3, är att den har sin grund i ett avtal om tjänstgöring. Vid ett beslut om allmän tjänsteplikt tjänstgör den totalförsvarspliktige enligt avtalet om tjänstgöring, det kan till exempel vara fråga om ett anställningsavtal eller ett avtal om frivillig tjänstgöring. Om en kvardröjande tjänsteplikt införs för civil personal som har avslutat sin anställning i Försvarsmakten räcker det därmed inte att i lag föreskriva om en sådan kvardröjande allmän tjänsteplikt. Tjänstgöringsskyldigheten behöver fortfarande ha sin grund i ett avtal mellan Försvarsmakten och den totalförsvarspliktige.

Påtvingade förändringar i enskildas anställningsavtal, även om de endast skulle gälla vid höjd beredskap, innebär stora ingrepp i avtalsparternas relationer. Bestämmelserna om allmän tjänsteplikt innebär sådana åligganden för enskilda som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen och innebär att den enskildes grundlagsskyddade rörelsefrihet begränsas. Sådana föreskrifter får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Utredningen anser att det inte är förenligt med de grundläggande värderingar som det svenska samhället bygger på att, i syfte att utöka totalförsvarsplikten, genomdriva anställningsavtal som har upphört att gälla.

För det andra skulle flera tillämpningssvårigheter uppkomma. Om en totalförsvarspliktig arbetar för en ny arbetsgivare inom totalförsvaret, uppstår svårigheter att avgöra på vilket sätt skyldigheten att kvarstå i anställning enligt det tidigare gällande avtalet ska tillämpas. Ingreppen i avtalsförhållanden kan även leda till svårigheter för parterna att uppfylla avtal som redan har träffats med andra parter. Dessutom skulle uttolkningen av det enskilda avtalsinnehållet, med ersättningsvillkor och dylikt, sannolikt komma att bli mer komplicerad ju längre tid som har gått sedan anställningens upphörande.

För det tredje finns det en risk att det för den totalförsvarspliktige framstår som otydligt var han eller hon ska inställa sig för tjänstgöring.

Mot denna bakgrund anser utredningen att övervägande skäl talar för att en kvardröjande allmän tjänsteplikt för civil personal i Försvarsmakten inte bör införas.

De utmaningar som Försvarsmakten har att bemanna krigsorganisationen med civil personal bör i stället lösas genom frivilligavtal, se avsnitt 15.6, eller frivilligt ingångna anställningsavtal om tidvis tjänstgöring för civil personal, se avsnitt 15.10.2, eller genom ianspråktagande med civilplikt, se kapitel 16.

15.10.2 En ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal bör införas

Bedömning: Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen kan till viss del tillgodoses genom avtal om frivillig tjänstgöring och genom vilande anställning- eller uppdragsavtal.

Försvarsmaktens behov av civil kompetens utgör skäl för att införa en ny personalkategori för civil personal som ska tjänstgöra vid höjd beredskap och tidvis under grundberedskap. Införandet av en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal kräver inga författningsändringar.

Det militära försvarets behov av civil personal gäller såväl i grundberedskap som i högre konfliktnivåer. Försvarsmaktens krigsorganisation har ett omfattande behov av civil personal. Därutöver är det av vikt för beredskapen att tillräckligt många civila reserver finns att tillgå inom det militära försvaret för att vid behov kunna fylla upp krigsorganisationen och öka redundansen.

Utredningens uppdrag är bland annat att analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör med anställningen. Utredningen ska därutöver analysera om det finns behov av att införa en ny personalkategori för civil personal som kan krigsplaceras hos Försvarsmakten. Om det bedöms finnas ett sådant behov, ska utredningen föreslå hur ett sådant system kan utformas så att krigsplacering hos Försvarsmakten möjliggörs.

Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen kan till viss del tillgodoses genom avtal om frivillig tjänstgöring

Utredningens bedömning är att Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen till viss del kan tillgodoses med gällande reglering om avtal om frivillig tjänstgöring enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt.

Försvarsmakten har möjlighet att teckna sådana frivilligavtal, med tidigare anställda som är totalförsvarspliktiga oavsett om frivilligavtalen är författningsreglerade eller inte. Den totalförsvarspliktige kan med stöd av avtalet ianspråktas med allmän tjänsteplikt och kvarstå i sin krigsplacering i Försvarsmaktens krigsorganisation även efter avslutad anställning.

De totalförsvarspliktiga som har ingått ett sådant frivilligavtal har även skydd för sin civila anställning och rätt till tjänstledighet från sin civila anställning vid fullgörande av allmän tjänsteplikt och vid frivillig tjänstgöring i krigsorganisationen i övrigt. Det finns ingen reglering som anger någon gräns för hur omfattande en tjänstgöringsskyldighet som grundar sig på frivillighet kan vara för att tjänstgöringen ska omfattas av skyddet för anställning. Försvarsmakten har därför stora möjligheter att utforma sådana frivilligavtal efter krigsorganisationens behov.

Totalförsvarspliktiga som fullgör allmän tjänsteplikt har under tjänstgöringen rätt till ersättning enligt 8 kap. 1 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt. Hur ersättningen är reglerad vid övrig tjänstgöring skiljer sig åt mellan olika avtalstyper. Totalförsvarspliktiga som i egenskap av frivillig i en så kallad frivillig försvarsorganisation tjänstgör i fredstid har rätt till bland annat dagpenning eller dagersättning i enlighet med förordningen om förmåner till frivilliga.

En tydlig brist som utredningen ser är dock att ersättningen som ska utgå enligt de författningsreglerade avtalen antingen är otillfredsställande reglerad eller förhållandevis låg jämfört med en ersättning som grundar sig på ett anställningsförhållande. Det finns inget som hindrar Försvarsmakten från att teckna frivilligavtal som erbjuder en högre ersättning än som framgår av exempelvis förordningen om förmåner till frivilliga. Utredningen anser dock att Försvarsmaktens behov att säkerställa civil kompetens bäst tillgodoses genom att tjänstgöringsskyldigheten grundar sig på ett anställningsförhållande. Detta stämmer även överens med Försvarsmaktens önskemål om

en ny personalkategori med tjänstgöringsformer som liknar andra personalkategoriers i Försvarsmakten.

Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen kan till viss del tillgodoses genom vilande anställning- eller uppdragsavtal

Utredningen har även övervägt om förslaget om vilande anställnings- eller uppdragsavtal i betänkandet *Plikten kallar!* skulle kunna tillgodose Försvarsmaktens behov.

I betänkandet *Plikten kallar!* finns förslag om en ny möjlighet för bemanningsansvariga att träffa så kallade vilande anställnings- eller uppdragsavtal som ska fullgöras vid höjd beredskap. Sådana avtal är enligt betänkandet tänkta att såsom en beredskapsåtgärd träffas med den som redan har kompetens för arbetsuppgifterna och som är villig att utföra dessa vid höjd beredskap när allmän tjänsteplikt gäller. Vid avtalstecknandet behöver det inte vara klarlagt om något arbete i anställningen över huvud taget kommer att bli aktuellt och inte heller när arbetet i så fall skulle börja. Enligt utredningen om det civila försvarets personalförsörjning innebär förslaget även att det vilande anställnings- eller uppdragsavtal kan reglera en tjänstgöringsskyldighet i fredstid, exempelvis i form av utbildning eller övning. Genom förslaget att införa en reglering om detta i 6 kap. 2 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt bedömer utredningen om det civila försvarets personalförsörjning att den totalförsvarspliktige har skydd för sin ordinarie anställning när han eller hon övar med krigsorganisationen, om avtalet omfattar sådana övningar.

Förevarande utredning anser att ett sådant vilande anställnings- eller uppdragsavtal som föreslås i betänkandet *Plikten kallar*! kan användas för att till viss del tillgodose Försvarsmaktens behov att säkerställa civil kompetens vid höjd beredskap. Utredningen bedömer dock att förslaget inte i tillräcklig mån svarar mot samtliga aspekter av Försvarsmaktens behov.

Utredningen har uppfattat att det vilande anställnings- eller uppdragsavtal som föreslås i *Plikten kallar!* utgör en viljeförklaring mellan arbetsgivaren och arbetstagaren att ett anställnings- eller uppdragsavtal ska träda i kraft vid höjd beredskap. Möjligheten att ianspråkta en totalförsvarspliktig enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt för kvarstående i anställning gäller

endast så länge det finns ett underliggande anställningsavtal. Det är därmed inte möjligt att i fredstid krigsplacera den totalförsvarspliktige med stöd av ett framtida anställningsavtal. Det föreslagna vilande anställnings- eller uppdragsavtalet möjliggör därmed inte en långvarig krigsplacering med stöd av anställningsavtalet vilket Försvarsmakten uttryckligen har angett ett behov av.

Vidare anges i förslaget att anställningstiden lär börja löpa från arbetstagarens första tjänstgöringstillfälle. Om tjänstgöring ska ske i fredstid, till exempel för övning eller utbildning, kan avtalet i stället utformas så att varje tjänstgöringstillfälle i fredstid utgör en (separat) särskild visstidsanställning. Detta innebär att hanteringen av exempelvis säkerhetsprövningar och annan personaladministration kommer att behöva ske först vid höjd beredskap eller inför varje särskild visstidsanställning. Ett vilande anställnings- eller uppdragsavtal skiljer sig dessutom på flera sätt från vanliga anställningar vilket får till följd att Försvarsmaktens önskemål om en enhetlig och likalydande reglering för tidvis tjänstgörande personal inte kan uppnås med en sådan lösning.

En ny personalkategori bör införas

Utredningen anser i stället att Försvarsmakten kan införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal som ska ingå i Försvarsmaktens personalstyrka på samma vis som annan personal med deltidsengagemang. För att möta Försvarsmaktens behov av tillgänglig civil kompetens ska denna personal kunna tjänstgöra i sin anställning under grundberedskap och vid höjd beredskap. Detta skulle kunna åstadkommas genom att Försvarsmakten med stöd av lagen om anställningsskydd tecknar deltidsanställningar med civil personal som gäller tills vidare. Sådana deltidsanställningar kan i grundberedskap innefatta en lägre sysselsättningsgrad likt de som gäller för Försvarsmaktens tillsynsmän. I anställningsavtalen kan regleras en högre sysselsättningsgrad som inträder vid regeringsbeslut om beredskapstjänstgöring eller höjd beredskap, eller vid ÖB aktivering.

Den föreslagna lösningen innebär att den tidvis tjänstgörande civila personalen omfattas av en liknande reglering som den som gäller för reservofficerare. Att den förstärkande civila kompetensen hanteras på ett liknande sätt som den förstärkande militära personalen kan enligt utredningen öka möjligheterna att anställa kompetenser inom det civila området som annars är svårrekryterade. Utredningen ser även ökade möjligheter för förstärkande personal att växla mellan civila och militära befattningar beroende på vilken kompetens som den anställde besitter.

Erfarenheterna från Ukraina, som har redovisats i kapitel 5, visar vikten av att personalförsörjningen av det militära försvaret i så stor utsträckning som möjligt utgår från motivation. Att Försvarsmakten får större möjlighet att nyttja civil personal som frivilligt tar anställning i Försvarsmakten innebär ett viktigt komplement till möjligheten att ianspråkta totalförsvarspliktiga med plikt. Utredningen avser att i nästföljande avsnitt 15.10.3 närmare redogöra för hur den arbetsrättsliga regleringen av den föreslagna nya personalkategorin ska se ut.

Den nya personalkategorin tidvis tjänstgörande civil personal kommer enligt utredningen att omfattas av bestämmelserna om civil personal och civila tjänstemän i Försvarsmaktens krigsorganisation i förordningen om Försvarsmaktens personal. Eftersom det inte görs någon åtskillnad mellan omfattningen av tjänstgöringen för civil personal i regleringen saknas behov att införa ändringar i förordningen.

15.10.3 Ianspråktagande av tidvis tjänstgörande civil personal i höjd beredskap och personalkategorins tjänstgöring i grundberedskap

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

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

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

Förslag: Den tidvis tjänstgörande civila personalen som i en sådan anställning tjänstgör i Försvarsmakten i grundberedskap ska ha skydd för och rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning. Skyddet och rätten till ledighet ska framgå av lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

Den som är anställd som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten ska samtidigt kunna inneha en annan statlig anställning.

Möjligheter att ianspråkta den nya personalkategorin tidvis tjänstgörande civil personal med allmän tjänsteplikt

Försvarsmakten har anfört att det saknas legala möjligheter att anställa tidvis tjänstgörande civil personal på sätt som möjliggör långvariga krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet. Försvarsmakten har även framhållit anställningsformerna för GSS/T eller reservofficerare som önskvärda modeller för hur anställningar av tidvis tjänstgörande civil personal skulle kunna utformas.

Utredningen instämmer i bedömningen att det saknas möjlighet att anställa civil personal enligt de villkor som följer av GSS-lagen. Som framgår av avsnitt 14.10.4 och 15.5.1 bedömer dock utredningen

att det är utformningen av den enskilde arbetstagarens anställningsavtal, och inte bestämmelserna i GSS-lagen, som avgör om han eller hon kan ianspråktas med stöd av allmän tjänsteplikt. GSS-lagen innebär inte någon utökad tjänstgöringsskyldighet för GSS/T än vad som framgår av det enskilda anställningsavtalet, befattningsbeskrivningen eller eventuella kollektivavtal. Införandet av en reglering som liknar den för GSS/T för civil personal svarar därför enligt utredningen inte mot Försvarsmaktens behov av ökad tillgång till civil kompetens i högre konfliktnivåer genom allmän tjänsteplikt.

Enligt utredningens bedömning kan liknande anställningsvillkor som gäller för reservofficerare eller Försvarsmaktens tillsynsmän i stället tillämpas för att ianspråkta tidvis tjänstgörande civil personal med stöd av allmän tjänsteplikt, dvs. en anställningsform som grundar sig på bestämmelserna i lagen om anställningsskydd där undantag kan göras med stöd av kollektivavtal. Den tidvis tjänstgörande civila anställde skulle därmed omfattas av nuvarande arbetsrättsligt regelverk om arbetstid, semester och anställningsskydd.

Försvarsmaktens tillsynsmän är anställda tills vidare med en låg sysselsättningsgrad. Reservofficerare som tjänstgör aktivt har en deltidsanställning som gäller tills vidare. I kollektivavtal för reservofficerare har reglerats att tjänstgöringen ska framgå av i förväg överenskomna tjänstgöringsplaner. Utredningen noterar att det anges i officersförordningen att en tjänstgöringsskyldighet vid höjd beredskap ska framgå av reservofficerens anställningsavtal. Det finns dock inte något som hindrar Försvarsmakten att utforma anställningsavtalen för den nya personalkategorin tidvis tjänstgörande civil personal på samma sätt utan att ett sådant författningskrav införs.

Utredningen bedömer att nuvarande arbetsrättsligt regelverk möjliggör att Försvarsmakten tecknar avtal om tillsvidareanställning med en förutbestämd sysselsättningsgrad som kan utökas vid överenskomna särskilda händelser eller perioder. Detta skulle exempelvis kunna innebära en arbetsskyldighet för tidvis tjänstgörande civil personal som när det råder höjd beredskap uppgår till heltid.

Det kan även övervägas om det av anställningsavtalet bör framgå en arbetsskyldighet vid särskilda händelser i grundberedskap, exempelvis ÖB aktivering. Arbetsskyldighet skulle även kunna föreligga i den omfattning som Försvarsmakten bedömer krävs för att den anställde ska kunna utveckla och behålla kompetens som behövs i

dennes krigsbefattning. Utredningen redogör för detta under nästföljande rubrik.

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

Möjligheten för tidvis tjänstgörande civil personal att tjänstgöra i grundberedskap

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

Utredningen bedömer att nuvarande arbetsrättsligt regelverk möjliggör att Försvarsmakten tecknar avtal om tillsvidareanställning med en i förväg bestämd låg sysselsättningsgrad som kan utökas under särskilda perioder. Detta skulle exempelvis kunna innebära, likt de anställningsavtal som gäller för reservofficerare, en arbetsskyldighet när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Det kan även övervägas om det av anställningsavtalet bör framgå en arbetsskyldighet vid exempelvis ÖB aktivering. Arbetsskyldighet skulle i normalfallet kunna föreligga i den omfattning som Försvarsmakten bedömer krävs för att den anställde ska kunna utveckla och behålla kompetens som behövs i dennes krigsbefattning.

Med hänsyn till de erfarenheter som har redogjorts för i avsnitt 13.4.4 om osäkerheten gällande reservofficerares möjlighet att vara lediga från sin huvudsakliga anställning är det enligt utredningen lämpligt att omfattningen av arbetsskyldigheten för den tidvis tjänstgörande civila personalen är beroende av en i förväg bestämd planering. Förutsägbarheten är även viktig för att den enskilde arbetstagaren ska kunna bevaka sina rättigheter och iaktta skyldigheter gentemot sin huvudsakliga arbetsgivare. I det långa loppet riskerar annars attraktiviteten för en sådan anställning att avta. En fungerande planering av de enskilda arbetstagarnas tjänstgöring vad gäller omfattning och förläggning rent tidsmässigt är en förutsättning för att uppnå en fungerande personalförsörjning av denna personalkategori. Det är viktigt för Försvarsmakten, de enskilda arbetstagarna och de civila arbetsgivarna att det finns en fungerande dialog gällande arbetstagarens tjänstgöring. Med hänsyn till utredningens förslag i nästföljande avsnitt om att tjänstgöringen i Försvarsmakten ska medföra en rätt till tjänstledighet har Försvarsmakten ett stort ansvar för att de huvudsakliga arbetsgivarnas förutsättningar att planera sin verksamhet är goda.

Det kan framstå som att en i förväg bestämd arbetsskyldighet står i motsättning till Försvarsmaktens behov av att kalla in tidvis tjänstgörande civil personal med kort varsel. Utredningen konstaterar dock att det är lämpligt att införa en tydlig reglering om hur arbetsskyldighet aktiveras vid oförutsedda situationer. En möjlig lösning skulle även kunna vara att införa ett beredskapsschema om Försvarsmakten bedömer att det framtida behovet av att kunna kalla in civil personal i grundberedskap är mycket tidskritiskt.

Vad gäller arbetsskyldighetens innehåll anser utredningen att det är lämpligt att regleringen i anställningsavtalet ger ett tillräckligt utrymme för arbetsledningsbeslut. Utredningen noterar att det i gällande kollektivavtal för reservofficerare har gjorts en uppdelning mellan tjänstgöring i tillsvidareanställning och parallella tidsbegränsade anställningar beroende på om reservofficeren tjänstgör inom ramen för en krigsbefattning eller inte. Utredningen ser inte skäl för en sådan lösning för den tidvis tjänstgörande civila personalen då syftet med införandet av personalkategorin är att förstärka krigsorganisationen och att tjänstgöringen i grundberedskap ska vara knuten till den enskilde arbetstagarens krigsbefattning.

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

Försvarsmaktens möjlighet att genomföra förstärkningar med tidvis tjänstgörande civil personal i grundberedskap kräver att personalen återkommande beviljas ledighet från sin huvudsakliga arbetsgivare för denna typ av tjänstgöring. För att systemet ska fungera är det därför enligt utredningen nödvändigt att dessa anställda har en uttrycklig rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning för detta ändamål. Det krävs även att en arbetstagare som har en sådan anställning hos Försvarsmakten skyddas mot försämrade anställningsvillkor, uppsägning och avskedande i sin civila anställning som beror på anställningen i Försvarsmakten.

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

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

Försvarsmakten har anfört att regleringen av den tidvis tjänstgörande civila personalen bör göras så lik andra personalkategorier i Försvarsmakten som möjligt. Försvarsmakten har i detta sammanhang framhållit regleringen för GSS/T eller reservofficerare.

Utredningen instämmer i bedömningen av att ett enhetligt regelverk är viktigt för såväl förståelsen av hur ianspråktagande av olika personalkategorier kan genomföras vid olika beredskapsnivåer som av personaladministrativa skäl. Detta gäller inte minst för civila arbetsgivare som kan ha flera anställda som tjänstgör samtidigt inom total-

försvaret. Ett ensat regelverk är även angeläget för att den enskilde arbetstagaren ska kunna ta tillvara sin rätt att vara ledig.

Vad gäller regleringen av ledighet för GSS/T noterar utredningen att de har rätt till ledighet från sin civila anställning för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten under högst tolv månader i en följd med möjlighet till förlängning vid synnerliga skäl. En civil arbetsgivare får i vissa fall skjuta upp anmäld ledighet högst tre månader från det att arbetstagaren anmält ledigheten. För att utnyttja sin rätt till ledighet ska arbetstagaren anmäla detta till sin civila arbetsgivare senast två månader före ledighetens början, eller så snart som möjligt.

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

Eftersom det främsta syftet med att införa en tidvis tjänstgörande civil personalkategori enligt Försvarsmakten är att bemanna krigsorganisationen anser utredningen att regleringen som syftar till att skydda anställning för tjänstgöring i totalförsvaret är mer lämplig för denna personalkategori. Utredningen anser att det inte finns skäl att införa mer begränsad rätt till tjänstledighet vad avser den civila kompetensen i krigsorganisationen jämfört med den rätt till ledighet som exempelvis reservofficerare eller frivilliga i Försvarsmakten åtnjuter. Utredningen anser därför att det i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. bör införas en ny personalkategori av tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten som ska omfattas av skyddet för anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Utredningen har därutöver föreslagit att regleringen om rätten till tjänstledighet i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt förtydligas, se avsnitt 13.4.4.

Utredningen har i avsnitt 13.3.7 redogjort för konsekvenserna för de civila arbetsgivarna av en utökad tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare. Utredningen bedömer att liknande överväganden gör sig gällande vid införande av en rätt att vara tjänstledig för tidvis tjänstgörande civil personals tjänstgöring i Försvarsmakten. En direkt konsekvens av att en tidvis tjänstgörande civilanställd tjänstgör i Försvarsmakten är att dennes huvudsakliga arbetsgivares tillgång till sin arbetstagare minskar i motsvarande mån.

I detta sammanhang är det dock viktigt att belysa att det under en överskådlig framtid är en liten andel av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden som kommer att ingå i den tidvis tjänstgörande civila personalkategorin. Är den huvudsakliga arbetsgivaren ett litet företag eller en liten organisation kan det få stora konsekvenser om en anställd tas i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmakten. Det är därför enligt utredningen av vikt att Försvarsmaktens planering av den tidvisa tjänstgöringen är förutsägbar. Som utredningen tidigare har anfört kommer det att ligga ett stort ansvar på Försvarsmakten vid planeringen av de enskilda arbetstagarnas tjänstgöring vad gäller omfattning och förläggning rent tidsmässigt för att uppnå en fungerande dialog mellan Försvarsmakten, de enskilda arbetstagarna och de civila arbetsgivarna.

Utredningen vill samtidigt understryka att en anställds tidvisa tjänstgöring i Försvarsmakten för ett flertal civila arbetsgivare borde anses utgöra en viktig och positiv kompetensutveckling för den enskilde som kan komma den huvudsakliga arbetsgivaren till gagn. Detta förutsätter dock att tjänstgöringen är utvecklande och relevant för individen vilket även har betydelse för attraktiviteten av anställningen som tidvis tjänstgörande civil personal. Utredningen bedömer att anställningens konkurrenskraft, och därmed de huvudsakligas arbetsgivarnas acceptans, kommer att vara beroende av i vilken utsträckning tjänstgöringen i Försvarsmakten upplevs som relevant och anknuten till den enskildes krigsuppfattning samt i vilken utsträckning omfattningen och förläggandet av tjänstgöringen upplevs som förutsebar. Det är utredningens uppfattning att majoriteten av de civila arbetsgivare med anställd personal som tjänstgör tidvis i Försvarsmakten ser positivt på tjänstgöringen och bidraget till de gemensamma försvarsansträngningarna.

Flera statliga anställningar

Även personer med anställning hos annan statlig myndighet än Försvarsmakten kan tänkas bli intresserade av att tjänstgöra tidvis i Försvarsmakten. I fråga om en arbetstagare hos staten som får en ny statlig anställning gäller enligt 11 § första stycket lagen om offentlig anställning att den första anställningen upphör utan särskild åtgärd, om inte annat följer av kollektivavtal eller om det beslutas

finnas särskilda skäl emot detta. Regeln innebär att en statligt anställd riskerar att bli av med sin huvudsakliga anställning om den erhåller en anställning som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten.

Utredningen noterar att frågan visserligen kan lösas genom att regleras i kollektivavtal. Av Villkorsavtal/Villkorsavtal-T framgår en rätt att samtidigt ha flera anställningar, denna rätt gäller dock endast sådana anställningar som omfattas av respektive avtal.

Bestämmelsen i 11 § lagen om offentlig anställning har beskrivits som problematisk att tillämpa sedan tidigare reglering om tjänsteförening upphörde. Utredningen ifrågasätter därför om bestämmelsen fyller sitt syfte och om den kan övervägas att tas bort. Frågan ryms dock inte inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Eftersom rekryteringen av kompetens riskerar att bli snedvriden om statligt anställda utestängs från möjligheten att anställas för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten anser utredningen att det bör regleras särskilt att två statliga anställningar, i de här aktuella situationerna, kan upprätthållas parallellt. Utredningen bedömer att det är viktigt att det står klart att möjligheten att ha en anställning som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten även gäller för statligt anställd personal. Regleringen ska alltså innebära att en statligt anställd arbetstagare ska kunna vara anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten samtidigt som den första statliga anställningen pågår.

Utredningen anser att en tydlig bestämmelse som medger att den enskilde innehar två parallella statliga anställningar bör införas även med hänsyn till regleringen om otillåtna bisysslor i 7–7 c §§ lagen om offentlig anställning. Genom en sådan bestämmelse bedömer utredningen att parallella anställningar i detta fall inte i sig bör kunna anses utgöra otillåtna bisysslor.[42] En bedömning av vad som kan rubba förtroendet för den enskildes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende bör dock alltid utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

Konkurrens vid beslut om allmän tjänsteplikt

En möjlig konsekvens av att Försvarsmakten anställer civil personal för tjänstgöring vid höjd beredskap och med stöd av allmän tjänsteplikt är att det kan uppstå konkurrens mellan den huvudsakliga arbets-

[42] Jämför prop. 2011/12:115 s. 88 f.

givaren och Försvarsmakten om var individen ska tjänstgöra vid ett beslut om allmän tjänsteplikt. Utredningen bedömer att en sådan möjlig konsekvens är ofrånkomlig i samband med all totalförsvarsplanering.

Utredningen bedömer att behovet av sådana avvägningar kommer att öka i samband med att planeringen av totalförsvaret fortskrider och Försvarsmaktens krigsorganisation växer. I detta sammanhang är det dock viktigt att belysa att det under en överskådlig framtid fortsatt är en liten andel av de totalförsvarspliktiga som med stöd av allmän tjänsteplikt kommer att tas i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmakten.

Det saknas överväganden från Försvarsmakten om hur stort behovet av tidvis tjänstgörande civil personal kommer att vara om en sådan ny personalkategori införs. Utredningen konstaterar dock att den planerade tillväxten för år 2035 vad avser reservofficerare och GSS/T uppgår till cirka hälften av den planerade personaltillväxten för kontinuerligt tjänstgörande militär personal.[43] Vid en uppskattning kan därför antas att planeringen av antalet befattningar för tidvis tjänstgörande civil personal för år 2035 som mest kommer att uppgå till cirka hälften av den planerade tillväxten för kontinuerligt tjänstgörande civil personal samma år, dvs. upp till cirka 7 300 befattningar.

Med anledning av att det är fråga om ett anställningsförhållande bedömer utredningen att det finns goda möjligheter för Försvarsmakten att bedöma risken för konkurrens om den anställde vid höjd beredskap. I samband med rekrytering och i kontakter med den anställde kan Försvarsmakten säkerställa att den anställdes huvudsakliga arbetsgivare inte ser behov av att vid beslut om allmän tjänsteplikt ianspråkta den anställde för fullgörande av dennes huvudsakliga anställnings- eller uppdragsavtal. Enligt utredningen bör därför relativt få konfliktsituationer uppkomma.

Konkurrenssituationer bör i första hand så långt möjligt lösas i samförstånd i fredstid varför utredningen ser positivt på förslaget i betänkandet *Plikten kallar!* att Plikt- och prövningsverket ska underrätta den totalförsvarspliktiges huvudsakliga arbetsgivare innan beredskapsregistrering eller i Försvarsmaktens fall, krigsplacering med stöd av anställningsavtal sker.

Trots att det kan antas vara fråga om undantagsfall är det viktigt att det finns ett fungerande förfarande för att hantera konkurrens vid

[43] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, bilaga 1, FM2024-21129:5, 2025-02-28.

ianspråktagande av allmän tjänsteplikt. Utredningen anser att förslaget till konfliktlösningsmodell i betänkandet *Plikten kallar!* framstår som en tillfredsställande lösning inom det civila försvaret. När konkurrens har uppstått inom totalförsvaret mellan befattningar i det civila och det militära försvaret bedömer dock utredningen att detta bör anmälas till Försvarsmaktens högkvarter, i stället för civilbefälhavaren. Försvarsmaktens högkvarter bör i sin tur anmäla till Plikt- och prövningsverket vilken befattning som har företräde.

I betänkandet *Plikten kallar*! anges att konfliktlösningsmodellen enbart ska gälla vid höjd beredskap. Eftersom krigsplaceringar med stöd av anställningsavtal fortsatt ska gälla för anställda i Försvarsmakten bedömer utredningen att konfliktlösningsmodellen bör kunna tillämpas även i grundberedskap. Detta gäller främst konkurrens mellan befattningar i det civila och det militära försvaret vid ianspråktagande av allmän tjänsteplikt. Utredningen bedömer även att modellen bör kunna tillämpas vid konkurrenssituationer avseende tidvis tjänstgörande personal i Försvarsmakten som har krigsplacerats med stöd av anställningsavtal och som även omfattas av en fredstida planering om omflyttning enligt förfarandelagen.

I betänkandet *Plikten kallar!* föreslås att en föreskrift eller beslut om omflyttning enligt förfarandelagen som omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, ska medföra att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt. Utredningen anser att en sådan ändring skulle kunna medföra negativa konsekvenser för det militära försvaret om den skulle tillämpas på totalförsvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt inom Försvarsmakten. Utredningen anser att eventuella konkurrenssituationer mellan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt och omflyttning enligt förfarandelagen i stället kan hanteras genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att medge undantag från den allmänna tjänsteplikten.

Sammanfattning

För att säkerställa civil kompetens i höjd beredskap och utöka Försvarsmaktens möjlighet att förstärka med civil personal i grundberedskap kan Försvarsmakten med stöd av lagen om anställningsskydd teckna anställningsavtal med civil personal som gäller tills vidare

och som innefattar deltidstjänstgöring med en låg förutbestämd sysselsättningsgrad.

I anställningsavtalet bör det framgå att arbetstagaren är skyldig att arbeta under höjd beredskap och det bör även framgå hur arbetsskyldighet aktiveras vid oförutsedda situationer. Avtalet bör även reglera hur planeringen av de enskilda arbetstagarnas tjänstgöring vad gäller omfattning och förläggning ska gå till. Om Försvarsmakten bedömer att det framtida behovet av att kunna kalla in civil personal i grundberedskap är mycket tidskritiskt skulle en möjlig lösning kunna vara att införa ett beredskapsschema. Ett sådant anställningsavtal möjliggör en långvarig krigsplacering av den anställde med stöd av avtalet.

Den tidvis tjänstgörande civila anställde som ianspråktas med stöd av allmän tjänsteplikt med stöd av anställningsavtalet med Försvarsmakten har med gällande regelverk ett skydd för sin anställning och rätt till ledighet. Med utredningens förslag om ändringar i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. kommer den tidvis tjänstgörande civila personalen att ha skydd för och rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning vid tjänstgöring i grundberedskap i Försvarsmakten. Den som är anställd som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten kommer även samtidigt att kunna inneha en annan statlig anställning.

16 Civilpliktiga i Försvarsmakten

16.1 Utredningens uppdrag

Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan en totalförsvarspliktig ianspråktas för fullgörande av civilplikt i verksamheter som regeringen beslutar om, till exempel olika verksamheter i Försvarsmakten. I förarbetena till lagen uttalas att i den mån det inte finns något anställningsförhållande mellan det organ som har bemanningsansvaret och den som detta organ önskar ta i anspråk för övning och annan utbildning kan inskrivning för civilplikt komma i fråga. Genom inskrivning för civilplikt kan också säkerställas att nyckelpersonal, såsom tidigare anställda, inte tas i anspråk för andra ändamål, till exempel med värnplikt inom det militära försvaret.[1]

Utredningen har i uppdrag att analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör med anställningen. Utredningen ska även analysera Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov av densamma, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har i avsnitt 15.6 redogjort för Försvarsmaktens möjlighet att med stöd av olika former av frivilligavtal bemanna krigsorganisationen med civil kompetens. I avsnitt 15.10.2–15.10.3 föreslår utredningen även att en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal införs för att tillgodose Försvarsmaktens behov av civil kompetens. I detta kapitel kommer utredningen att analysera om Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses genom ianspråktagande av civilpliktiga och i så fall i vilken omfattning.

[1] Prop. 1994/95:6 s. 119.

16.2 Historik

Utbildningen av civilpliktiga med lång grundutbildning lades vilande år 2008.[2] I samband med att Riksdagen år 2010 beslutade att personalförsörjningen av totalförsvaret i första hand skulle vila på frivillighet lades även skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra såväl värnplikt som civilplikt vilande.[3] Genom införandet av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt kom skyldigheten att genomgå mönstring eller att fullgöra värnplikt eller civilplikt att gälla endast om regeringen särskilt har beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

I december 2014 beslutade regeringen med stöd av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt att återaktivera skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning för de totalförsvarspliktiga som sedan tidigare hade fullgjort grundutbildning med värnplikt eller motsvarande och krigsplacerats i ett förband.[4] Regeringen beslutade år 2017 att återaktivera skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.[5] Bakgrunden var att Försvarsmaktens behov av personal bedömdes inte kunna tryggas genom enbart frivillig rekrytering.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget har regeringen vidtagit åtgärder för att stärka det civila försvaret på vissa specifika områden. Regeringen beslutade år 2023 att aktivera civilplikten inom två verksamhetsområden. Skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt gäller från och med den 19 januari 2024 och omfattar räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.[6]

Regeringen gav i juli 2023 en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas.[7] Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har i betänkandet *Plikten kallar!*[8] föreslagit att regeringen ska aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. Förslaget innebär dock inte något ställningstagande till Försvarsmaktens behov av civilpliktiga.

[2] Prop. 2009/10:160 s. 72 och 228.
[3] A. prop. s. 1 och 8, bet. 2009/10:FöU8 och rskr. 2009/10:269.
[4] Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15. Fö2014/2039/MFI.
[5] Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI.
[6] Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553, Fö2023/01488.
[7] Dir. 2023:116 En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.
[8] SOU 2025:6.

I mars 2025 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra förberedande åtgärder för att kunna använda civilplikt inom hälso- och sjukvården samt att bedöma behoven och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.[9]

16.3 Gällande rätt

16.3.1 Verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras

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

Som ovan nämnts har regeringen beslutat att aktivera civilplikten inom två verksamhetsområden. Skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt gäller från och med den 19 januari 2024 och omfattar räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.[10]

Enligt 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt får civilplikt under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 enbart fullgöras inom verksamheterna räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, och drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Den 1 januari 2029 ska inskränkningen till dessa två verksamheter tas bort, genom en författning som redan har beslutats av regeringen men som ska träda i kraft först den 1 januari 2029 (SFS 2023:918). Den sistnämnda förordningen innebär att 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt innehållsmässigt återgår till vad som gällde före inskränkningen.

Vid en bred återaktivering av civilplikten kommer tjänstgöring inom totalförsvaret att kunna fullgöras som civilplikt i fler utpekade verksamheter (1 kap. 3 § tredje stycket, 3 a § och 6 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). De utpekade verksamheterna framgår av bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Listan består av

[9] Regeringsbeslut 2025-03-13, S2025/00527 (delvis).
[10] Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553, Fö2023/01488.

verksamheter i det civila försvaret, punkt A, och verksamheter i Försvarsmakten, punkt B.

I Försvarsmakten får civilplikt fullgöras inom följande verksamheter. Listan över verksamheter togs fram i samband med att lagen om totalförsvarsplikt infördes 1994 och har ändrats endast i mindre omfattning sedan dess.

- Hälso- och sjukvård,
- Tandvård,
- Veterinärverksamhet,
- Posthantering,
- Gränsövervakning,
- Väghållning och
- Flygtrafikledning.

Civilplikten får enligt 1 kap. 6 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter.[11] Detta utgör den yttersta gränsen för civilplikten. Tjänstgöring med civilplikt är därmed inte detsamma som tjänstgöring inom det civila försvaret. I begreppet egentliga stridsuppgifter innefattas inte vapenbruk i självförsvar.[12] Av detta följer att tjänstgöring med civilplikt inom Försvarsmakten fullgörs inom det militära försvaret men inte får ske i verksamhet där de civilpliktiga deltar i stridsuppgifter.

16.3.2 Utredning och inskrivning för civilplikt

Totalförsvarspliktiga kan skrivas in för civilplikt efter mönstring eller efter annan utredning än mönstring (3 kap. 1 och 4 §§ lagen om totalförsvarsplikt). Den totalförsvarspliktige är skyldig att lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt för att dennes förutsättningar att genomföra civilplikt ska kunna utredas (2 kap. 1 §).

[11] Prop. 1994/95:6 s. 118.
[12] A.a. s. 161.

Mönstring utförs av Plikt- och prövningsverket och sker tidigast det år en totalförsvarspliktig fyller 18 år, och inte senare än det år en totalförsvarspliktig fyller 24 år, om inte särskilda skäl finns (2 kap. 2 § andra stycket).

De totalförsvarspliktiga som har rätt kompetens, eller endast behöver en kortare utbildning, kan i stället skrivas in för värnplikt eller civilplikt senare i livet efter att ha genomgått annan utredning än mönstring (3 kap. 4 §). En sådan utredning kan utföras av andra statliga myndigheter än Plikt- och prövningsverket. Regeringen har delegerat rätten att utföra sådana utredningar till bland annat Försvarsmakten (4 kap. 5 § andra stycket förordningen om totalförsvarsplikt).

I dagsläget sker detta genom att Försvarsmakten meddelar Plikt- och prövningsverket att en anställd har slutat varpå Plikt- och prövningsverket kontrollerar om individen kan skrivas in med värnplikt. Försvarsmakten kan samtidigt informera Plikt- och prövningsverket om det är lämpligt att skriva in den tidigare anställde eller inte, exempelvis med hänsyn till fysiska krav.

Totalförsvarsplikten kan omfatta grundutbildning som är längre än 60 dagar eller en kortare grundutbildning (3 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). De totalförsvarspliktiga som skrivs in efter annan utredning än mönstring får skrivas in för grundutbildning om maximalt 60 dagar (3 kap. 4 §).

Vid inskrivning för civilplikt som inte omfattar grundutbildning ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska upprätthålla (3 kap. 6 §). Den totalförsvarspliktige ska då också direkt krigsplaceras i den befattningen (3 kap. 13 §). Eftersom en totalförsvarspliktig som inte behöver grundutbildning redan har nödvändiga kunskaper, bör det sällan uppkomma frågor om vilken befattning som ska komma i fråga.

Av ett beslut om inskrivning ska bland annat framgå vad som har bestämts om eventuell grundutbildning och/eller befattning enligt 3 kap. 5 eller 6 §§ (3 kap. 8 §).

Av 3 kap. 9 och 10 §§ lagen om totalförsvarsplikt följer att ett inskrivningsbeslut kan ändras i flera avseenden. Innebär beslutet en skyldighet att genomgå en längre grundutbildning än det tidigare beslutet, krävs att den totalförsvarspliktige samtycker till förändringen. Om det behövs med hänsyn till Sveriges beredskap, får dock regeringen oavsett samtycke föreskriva om en sådan förändring.

Av 11 kap. 4 § punkt 1 lagen om totalförsvarsplikt framgår att beslut om inskrivning efter mönstring eller annan utredning får överklagas. Beslut om krigsplacering får inte överklagas. Av 8 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt framgår att ett sådant överklagande ska göras hos Statens överklagandenämnd.

16.3.3 Krigsplacering med civilplikt

De civilpliktiga som har genomgått grundutbildning och har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt). Krigsplaceringen ska inte kvarstå längre än tio år efter senaste tjänstgöringstillfället men får förlängas vid särskilda skäl (3 kap. 12 § tredje stycket).

Totalförsvarspliktiga som krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring genomgår oftast inte någon grundutbildning alls. De krigsplaceras i den befattning som de ska upprätthålla (3 kap. 13 §). Bestämmelsen har ingen tioårsgräns eller annan reglering som knyter an till den totalförsvarspliktiges senaste tjänstgöringstillfälle.

Beslut om krigsplacering fattas av Plikt- och prövningsverket efter framställningar från bland annat statliga myndigheter, exempelvis Försvarsmakten (3 kap. 15 §). Plikt- och prövningsverket kan besluta om att upphäva krigsplaceringen, en totalförsvarspliktig får då skrivas in på nytt (3 kap. 14 §). Beslut om krigsplacering får inte överklagas (11 kap. 4 §).

En totalförsvarspliktig som är krigsplacerad med stöd av lagen om totalförsvarsplikt får inte omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt (5 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt). Plikt- och prövningsverket ansvarar för att ingen krigsplaceras för mer än en uppgift.[13] Myndigheten har dock inte något uppdrag att avgöra var en totalförsvarspliktig ska vara krigsplacerad i de fall det uppstår konkurrens mellan flera bemanningsansvariga om samma totalförsvarspliktig. Utredningen redogör i avsnitt 15.4.1 för förfarandet vid konkurrens om samme totalförsvarspliktig.

[13] Prop. 1994/95:6 s. 133.

16.3.4 Kombattantstatus för civilpliktiga i Försvarsmakten vid väpnad konflikt

Inom folkrätten finns regler om förande av krig liksom regler som i olika avseenden bland annat ska ge skydd åt civila. Sverige är part i alla centrala internationella humanitärrättsliga konventioner. De som är aktuella i det här sammanhanget är de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer samt det första tilläggsprotokollet till dessa konventioner. Konventionernas och tilläggsprotokollets regler har efter Sveriges ratificeringar omsatts till svenska förhållanden genom olika författningar.

En grundläggande princip inom den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter är att civilbefolkningen ska skyddas mot krigets direkta verkningar genom att det i krigföringen ska göras skillnad mellan å ena sidan militära mål och å andra sidan civilbefolkningen och civil egendom. Anfall får riktas endast mot militära mål. För att uppnå detta delas befolkningen upp i olika kategorier. Två huvudgrupper är medlemmar av väpnade styrkor och civila.

Medlemmar i väpnade styrkor delas i sin tur in i två underkategorier: de stridande (kombattanter) och de icke-stridande (icke-kombattanter). I princip är det endast kombattanter som har folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna i en väpnad konflikt. Som huvudregel gäller att de som är kombattanter inte ska hållas ansvariga med anledning av att de har använt våld i konflikten.

Tjänstgöring med civilplikt i Försvarsmakten får enligt 1 kap. 6 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter.

Enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation, och inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonalen, vara kombattanter. De som kallas in till tjänstgöring inom Försvarsmakten anses som kombattanter först då de har tilldelats militär utrustning och kommit under ansvarigt befäl. De som i fred har tilldelats personlig militär utrustning ska dock anses som kombattanter redan då tjänstgöringsskyldigheten inträder (4 §). Även de som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305) ska anses vara kombattanter (3 § totalförsvarets folkrättsförordning).

De som utför arbete åt ett militärt förband enligt ett särskilt tillstånd av Försvarsmakten utan att de tjänstgör vid förbandet och utan att de har stridsuppgifter anses i stället vara civila åtföljande stridskrafterna (13 §). Av Försvarsmaktens föreskrifter om folkrätt (FFS 2019:4) framgår bland annat att civila åtföljande stridskrafterna inte får delta direkt i fientligheterna. De får inte heller bära vapen eller militär uniform (3 kap. 4 §).

Bland icke-kombattanter inom totalförsvarspersonalen finns även civilförsvarspersonal som under höjd beredskap tjänstgör i den kommunala organisationen för räddningstjänst eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet (6 § totalförsvarets folkrättsförordning). All övrig personal inom totalförsvaret än de som räknats upp ovan anses vara civil personal (15 §).

Försvarsmakten ansvarar bland annat för att dess personal får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet (20 §). Inom Försvarsmakten genomförs bland annat kombattantutbildning för anställd civil personal som krigsplaceras i myndighetens krigsorganisation.

16.4 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Aktivering av civilplikten

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har i betänkandet *Plikten kallar!* föreslagit en bred aktivering av civilplikten. I betänkandet föreslår utredningen att regeringen ska besluta att aktivera civilplikten generellt, så att totalförsvarspliktiga ska kunna kallas till mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning för befattningar i de verksamheter i det civila försvaret som anges i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt.

I dagsläget finns en skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning och grundutbildning om högst 60 dagar med civilplikt inom kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet. Inskrivning med civilplikt får i dag ske endast efter annan utredning än mönstring av totalförsvarspliktiga som redan har relevant kompetens. Förslaget i betänkandet innebär bland annat att totalförsvarspliktiga kan bli skyldiga att genomgå grundutbildning

om högst 320 dagar med civilplikt efter mönstring och att skyldigheterna inte begränsas till de två tidigare nämnda verksamheterna.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har sett över i vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt bör kunna fullgöras. Utredningen har föreslagit att inskränkningen i 2 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt till kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet ska tas bort.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjnings förslag innefattar inte något ställningstagande i fråga om behovet av civilpliktiga i Försvarsmakten.

Prioriterade områden för civilplikt inom det civila försvaret

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har bedömt att det för verksamhetsområdena räddningstjänst (kommunal räddningstjänst), drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet, hälso- och sjukvård, drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer samt bevakningsverksamhet är tydligt att civilplikt är nödvändigt för att säkerställa att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses. Av dessa verksamhetsområden utgör drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer samt bevakningsverksamhet nya verksamhetsområden som av utredningen föreslås läggas till under A. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Dessa områden bör enligt utredningen prioriteras för inskrivning av civilpliktiga.

Det finns enligt förslaget i betänkandet sex verksamhetsområden där det kan behövas civilplikt, men där tillgängliga underlag inte är tillräckliga för att avgöra om så verkligen är fallet. Dessa är bland annat befolkningsskydd, transportområdet, drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el samt it-system och cybersäkerhet.

Uppgiftsskyldighet

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har bedömt att Plikt- och prövningsverket behöver ytterligare möjligheter att få tillgång till uppgifter om totalförsvarspliktiga som kan antas ha lämplig

kompetens för att bli aktuella för exempelvis annan utredning än mönstring.

Utredningen föreslår att statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare på begäran av Plikt- och prövningsverket bör vara skyldiga att lämna uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. I den utsträckning regeringen föreskriver det ska uppgifterna också kunna lämnas utan begäran enligt förslaget.

Den generella uppgiftsskyldigheten ska därmed gälla i förhållande till Plikt- och prövningsverket, trots att det är andra myndigheter än Plikt- och prövningsverket som oftast kommer att göra annan utredning än mönstring. Tanken är att Plikt- och prövningsverket på begäran av dessa myndigheter ska kunna hämta in och sedan lämna ut uppgifter om vilka totalförsvarspliktiga som uppfyller uppställda kompetenskrav, så att myndigheterna kan kontakta dem för utredningen.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning framhåller att syftet inte är att Plikt- och prövningsverket ska föra ett omfattande allmänt kompetensregister över alla totalförsvarspliktiga som uppdateras löpande med hjälp av den generella uppgiftsskyldigheten.

16.5 Försvarsmaktens behov av civilpliktiga

Försvarsmakten har framfört att dess krigsorganisation har ett omfattande behov av personal med civila kompetenser. Försvarsmakten ser även ett behov av att få ökad tillgång till civil kompetens i högre konfliktnivåer.

Försvarsmaktens behov av civil kompetens tillgodoses i dagsläget genom att civil personal tjänstgör med stöd av ett anställnings- eller avtalsförhållande. Försvarsmakten ser samtidigt en möjlighet att med stöd av civilplikten tillgodose krigsorganisationens behov av kompetens inom särskilt svårrekryterade verksamheter.

Försvarsmaktens dimensionering och nyttjande av civil kompetens är inriktat på grundberedskap och saknar ett motsvarande system för tillfälliga förstärkningar. En aktivering av civilplikten för fullgörande i verksamheter i Försvarsmakten skulle innebära att fler kommer att kunna skrivas in och krigsplaceras med civilplikt och

därmed vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Detta skulle öka Försvarsmaktens förmåga att bemanna krigsorganisationen och möjlighet att bygga upp reserver i krigsorganisationen.

Av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025 framgår att kompetensbrister har identifierats inom vissa områden varför rekrytering och kompetensutveckling mot dessa är särskilt prioriterat. Exempel på områden är infrastrukturförsörjning, kommersiell verksamhet samt säkerhetsskyddade upphandlingar.[14] Behov som har identifierats är civila tekniker i alla domäner, inköpare, it-handläggare, systemingenjörer, it-analytiker, nätverkstekniker, systemutvecklare, it-säkerhetsspecialister, logistiker samt civil personal inom ledningssystem.[15]

I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026 anges att personalförsörjningen är förknippad med risk för förseningar i förbandsproduktionen till följd av konkurrens om kvalificerad arbetskraft. Bristen på nyckelkompetenser i Försvarsmakten, exempelvis inom it, logistik och teknik, riskerar därmed att påverka förmågetillväxten.[16]

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges att analysen och uppföljningen av kompetens inom Försvarsmakten idag genomförs endast i begränsad omfattning och på en aggregerad nivå utifrån personalkategorier. Förutsättningar för att följa upp och analysera såväl behov som tillgång av olika kompetenser har dock förbättrats de senaste åren. Den samlade nulägesbilden visar bland annat att brister förekommer i stödjande militära kompetenser, exempelvis inom militär sjukvårdstjänst, teknisk tjänst, logistik och underhållstjänst, transportlednings- och trafiktjänst, informationssystemtjänst, it- och kommunikationsteknisk tjänst.[17]

[14] Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, bilaga 1, FM2023-24770:26, 2024-06-05, s. 70.
[15] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, bilaga 1, FM2023-24770:10, 2024-03-01, s. 35.
[16] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2026, bilaga 1, FM2024-21129:5, 2025-02-28, s. 5 och 67.
[17] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

Skyldigheten att fullgöra civilplikt i Försvarsmakten är begränsad till de verksamheter som regleras under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Försvarsmakten menar att det även bör införas andra verksamheter som bättre motsvarar krigsorganisationens behov. Exempel på områden som Försvarsmakten ser behov av att förstärka genom civilplikt, utöver angivna verksamheter under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt, är följande:

- It- och kommunikationsteknisk tjänst,
- cybersäkerhet,
- skydd och bevakning
- logistik och underhållstjänst,
- transportlednings- och trafiktjänst,
- teknisk tjänst och driftteknik,
- sjukvårds-och annan medicinaltjänst,
- fortifikation/infrastruktur och
- underrättelse- och säkerhetstjänst.[18]

Det finns i dagsläget civila befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation som skulle kunna bemannas av civilpliktiga. För att detta ska kunna ske behöver Försvarsmakten beskriva vilka av de civila befattningarna i krigsorganisationen som kan bemannas av civilpliktiga respektive frivilliga eller anställd personal. Försvarsmakten har framfört att myndighetens behov av civilpliktiga kan tillgodoses genom att tidigare anställda inom Försvarsmakten skrivs in för civilplikt efter annan utredning än mönstring. Förutsatt att de civilpliktiga tas ut utifrån kompetens inom det område som de ska tjänstgöra i borde grundutbildningen kunna göras betydligt kortare än 60 dagar, med den så kallade kombattantutbildningen, eller grundutbildning för frivilliga inom ramen för hemvärnets krigsorganisation, som utgångspunkt.[19]

Försvarsmakten anser att säkerhetsprövningen av de civilpliktiga som tjänstgör i Försvarsmaktens verksamhet ska regleras på samma sätt som säkerhetsprövningen av värnpliktiga.

[18] E-post, Försvarsmakten, 2025-01-22, 2025-04-15, 2025-04-28 och 2025-05-23.
[19] E-post, Försvarsmakten, 2024-08-15.

16.6 Överväganden och förslag

16.6.1 Försvarsmaktens behov av civil personal i krigsorganisationen kan delvis tillgodoses genom civilplikt

Bedömning: Försvarsmakten har behov av att med stöd av civilplikten behålla civil personal i krigsorganisationen efter att dessa har avslutat sin anställning i Försvarsmakten. Denna personal ska kunna skrivas in för civilplikt efter annan utredning än mönstring och krigsplaceras i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Försvarsmakten har anfört ett behov av att kunna behålla tidigare anställd civil personals kompetens i krigsorganisationen och få ökad tillgång till civil personal i högre konfliktnivåer. Utredningen har i avsnitt 15.6 redogjort för Försvarsmaktens möjlighet att med stöd av frivilligavtal bemanna krigsorganisationens civila befattningar. Utredningen har i avsnitt 15.10.2–15.10.3 även föreslagit att en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal införs för att tillgodose Försvarsmaktens behov av civil kompetens.

Utredningen anser att Försvarsmakten bör ha en rad olika möjligheter att tillgodose behovet av civil personal i krigsorganisationen. Det är därför viktigt att exempelvis civil personal som avslutar sin anställning i Försvarsmakten kan skrivas in för civilplikt och krigsplaceras i myndighetens krigsorganisation. På så vis går det att behålla civil personal i krigsorganisationen även efter anställningens slut.

Erfarenheterna från Ukraina, som har redovisats i kapitel 5, visar vikten av att personalförsörjningen av det militära försvaret i så stor utsträckning som möjligt utgår från motivation. I första hand bör Försvarsmaktens behov av civil personal tillgodoses genom befintliga anställda och frivilliga som kan komma att tjänstgöra vid ett beslut om allmän tjänsteplikt. I den mån anställda och frivilliga inte räcker till bedömer utredningen att det kan bli aktuellt att ianspråkta civilpliktiga för tjänstgöring i myndighetens krigsorganisation.

Inskrivning av civilpliktiga efter mönstring ger möjlighet att grundutbilda yngre totalförsvarspliktiga i befattningar som bedöms ha behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Inskrivning av civilpliktiga efter annan utredning än mönstring avser i stället i första

hand totalförsvarspliktiga som redan har kompetens som behövs i totalförsvarsviktig verksamhet.

Utredningen har i uppdrag att analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör med anställningen. Syftet med uppdraget är att undersöka vilka möjligheter som finns att behålla tidigare anställd civil personal i Försvarsmaktens krigsorganisation. Detta ligger också i linje med det behov som Försvarsmakten har angett. Med hänsyn till detta bedömer utredningen att det inte finns skäl att i de fortsatta förslagen utgå från att civilpliktiga i Försvarsmakten ska skrivas in efter mönstring. Det finns därmed inte heller skäl att utgå från att civilpliktiga i Försvarsmakten kan komma att genomgå grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Utredningen bedömer i stället att civilpliktiga som ska tjänstgöra i Försvarsmaktens krigsorganisation kommer att skrivas in efter annan utredning än mönstring och med stor sannolikhet krigsplaceras direkt i en befattning. Det är enligt utredningen ett lämpligt alternativ för när en civilanställd avslutar sin anställning i Försvarsmakten och det finns ett behov av att behålla honom eller henne i krigsorganisationen. Så länge den civilanställde är totalförsvarspliktig kan civilplikt bli aktuellt. Detta förutsätter dock att det är lämpligt med hänsyn till den totalförsvarspliktiges övriga åtaganden inom totalförsvaret.

Syftet med möjligheten att fullgöra civilplikten i Försvarsmaktens verksamhet är att tillgodose behovet av personal i Försvarsmaktens krigsorganisation. Den civilpliktige ska då tjänstgöra i en krigsbefattning. Försvarsmaktens löpande verksamhet sker i stället i dess grundorganisation. Precis som andra arbetsgivare, har Försvarsmakten att tillgodose sitt personalbehov i grundorganisationen genom att i första hand anställa personal. Civilplikten ska därför inte användas för att lösa en fredstida personalbrist. I stället kan civilplikt bli aktuellt till exempel om det inom en verksamhet finns behov av att behålla tidigare anställd personal med en specifik utbildning eller kompetens och om det är nödvändigt att i fredstid säkerställa att dessa personer finns tillgängliga vid höjd beredskap. Med hänsyn till Försvarsmaktens uppdrag kan det också vara fråga om kritisk verksamhet eller verksamhet där personalbehovet ökar kraftigt vid höjd beredskap. Att civila arbetstagare som avslutar sin anställning i Försvarsmakten krigsplaceras med civilplikt i sådan verksamhet gör det möjligt att behålla kompetens som är viktig för krigsorganisationen. Genom civilplikt

kan Försvarsmakten redan i fredstid säkerställa att personal finns omedelbart tillgänglig vid höjd beredskap. Redan i grundberedskap kan dessa också kallas till repetitionsutbildning och beredskapstjänstgöring.

16.6.2 Civilplikten bör aktiveras för verksamheter i Försvarsmakten

Förslag: Regeringen bör besluta att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra civilplikt i Försvarsmaktens verksamheter. Det innebär att totalförsvarspliktiga kan skrivas in med civilplikt för fullgörande av grundutbildning som är kortare än 60 dagar och repetitionsutbildning i Försvarsmaktens krigsorganisation. Dessa totalförsvarspliktiga kan även krigsplaceras med civilplikt i befattningar i de verksamheter i det civila försvaret som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt.

Den nu gällande lydelsen av 2 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt, som inskränker området för civilplikt ska ändras så att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan. Som en följd av detta föreslår utredningen att den beslutade förordningen om ändring i förordningen om totalförsvarsplikt, som ska träda i kraft den 1 januari 2029, utgår.

Bedömning: Utredningen ser i dagsläget inte något behov av att mönstring ska inledas för inskrivning av civilpliktiga för fullgörande av civilplikt i Försvarsmaktens verksamheter. För att civilplikt ska kunna fullgöras i Försvarsmaktens verksamheter behöver Försvarsmakten beskriva vilka av de befattningarna för civila i krigsorganisationen som även skulle kunna bemannas av civilpliktiga

Aktivering av civilplikten för verksamheter i Försvarsmakten

Med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och behoven av personalförstärkning i Försvarsmakten anser utredningen att regeringen bör aktivera civilplikten för fullgörande i Försvarsmaktens verksamheter. Med detta avser utredningen att fullgörande av civilplikt i form av grundutbildning och repetitionsutbildning för befattningar i alla

verksamheter som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt blir möjlig.

Utredningen har ovan bedömt att det inte finns skäl att i de fortsatta förslagen utgå från att civilpliktiga i Försvarsmakten ska skrivas in efter mönstring. Utredningen konstaterar dock att regeringen har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter i förordningen om totalförsvarsplikt och där avgränsa mönstringen och fullgörandet av civilplikten på det sätt som regeringen finner lämpligt.

Inskränkning av verksamheter i vilka civilplikt får fullgöras

Inskränkningen i 2 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt av verksamheter där civilplikt får fullgöras kommer att upphöra genom en författning som redan har beslutats av regeringen men som ska träda i kraft först den 1 januari 2029. Den sistnämnda förordningen innehåller inga andra ändringar och innebär att bestämmelsen innehållsmässigt återgår till vad som gällde före inskränkningen, dvs. att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges under B. i bilagan till förordningen. Eftersom förordningen med ändringen ännu inte har börjat gälla föreslår utredningen att den ska utgå.

Befattningar för civilplikt behöver utformas

En aktivering av civilplikten i Försvarsvarsmaktens verksamheter innebär inte att inskrivning eller krigsplacering med civilplikt kan göras direkt i en verksamhet som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. För detta krävs att Försvarsmakten pekar ut relevanta befattningar och, om civilplikten ska fullgöras genom en inledande kortare grundutbildning, att tillhörande utbildningar tas fram.

Vid inskrivningen av den som skrivs in för värnplikt eller civilplikt som omfattar grundutbildning ska bestämmas den befattning eller typ av befattning som han eller hon ska utbildas till (3 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Vid inskrivning för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning

ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska upprätthålla (3 kap. 6 §). I 3 kap. 13 § lagen om totalförsvarsplikt anges att en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt eller civilplikt enligt 3 kap. 6 § samma lag ska krigsplaceras i den befattning som han eller hon ska upprätthålla. Det går alltså inte att skriva in någon för civilplikt eller krigsplacera personen, utan att bestämma vilken befattning personen ska inneha.

Försvarsmakten har ansvar för att utforma befattningar i sin krigsorganisation

Vilka krav som gäller för befattningsbeskrivningar och kravprofiler är inte tydligt reglerat. I 5 kap. 3 § andra stycket förordningen om totalförsvarsplikt anges att i fråga om varje befattning eller typ av befattning som totalförsvarspliktiga grundutbildas för ska bestämmas grundutbildningens längd och i vilken utsträckning den får genomföras i omgångar. Vad som ska gälla för befattningar som tillsätts efter grundutbildning framgår dock inte. I övrigt förekommer inte ordet befattning i förordningen om totalförsvarsplikt.

Försvarsmakten har föreskriftsrätt när det gäller krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra värnplikt och civilplikt hos Försvarsmakten (9 kap. 1 §). Försvarsmakten har även rätt att meddela förskrifter i fråga om grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd och genomförande, när det gäller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten.

Det finns i dagsläget civila befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation som skulle kunna bemannas av civilpliktiga. I Försvarsmaktens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga (FFS 2017:7) anges att krigsplacering ska ske i befattning i krigsförband, i personell mobiliseringsenhet eller i personalreserv. Krigsförbandsvis krigsplacering ska eftersträvas och samtränade enheter ska i största möjliga omfattning placeras i samma krigsförband (5 kap. 4 §).

Det saknas bestämmelser som närmare reglerar vilka befattningar som kan komma att bli aktuella för civilpliktiga i Försvarsmaktens verksamhet. Utredningen ser därför ett behov av att Försvarsmakten med stöd av sin föreskriftsrätt inleder ett arbete med att peka ut befattningar som kan bemannas av civilpliktiga och ett regelverk

som kan tillämpas vid en aktivering av civilplikten i Försvarsmaktens verksamheter.

Konkurrens om var krigsplacering med civilplikt ska ske

En möjlig konsekvens av att fler skrivs in för civilplikt och krigsplaceras i Försvarsmakten är att det kan komma att uppstå konkurrens om var den totalförsvarspliktige ska fullgöra totalförsvarsplikten. Utredningen bedömer dock denna risk som mycket liten.

Ett av de främsta skälen till detta är att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med stöd av lagen om totalförsvarsplikt inte får omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt. Eftersom Försvarsmakten i dessa situationer har bedömt att den totalförsvarspliktige inte bör krigsplaceras med värnplikt, kan konkurrensen i dessa fall endast komma att uppstå gentemot andra verksamheter där civilplikt får fullgöras.

Vidare bedömer utredningen att det är en liten andel av de totalförsvarspliktiga som med stöd av civilplikt kommer att tas i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmakten. Försvarsmaktens behov av civil personal ska i första hand tillgodoses genom befintliga anställda och frivilliga som kan komma att tjänstgöra vid ett beslut om allmän tjänsteplikt. I den mån anställda och frivilliga inte räcker till kan det bli aktuellt att ianspråkta civilpliktiga för tjänstgöring i myndighetens krigsorganisation.

Med anledning av att det är fråga om tidigare anställda i Försvarsmakten som ska kunna komma i fråga för inskrivning med civilplikt och krigsplacering bedömer utredningen dessutom att det finns goda möjligheter för Försvarsmakten att bedöma risken för konkurrens. I samband med avslutningssamtal kan Försvarsmakten exempelvis säkerställa att den totalförsvarspliktige inte har övriga åtaganden inom totalförsvaret eller att denne kan komma att skrivas in för civilplikt och krigsplaceras i en annan verksamhet i totalförsvaret. Enligt utredningen bör därför mycket få konfliktsituationer uppkomma. Dessa situationer kan enligt utredningen hanteras på samma sätt som görs i dagsläget, dvs. genom dialog mellan militära och civila myndigheter.

16.6.3 Fler verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras

Förslag: Civilplikt bör kunna fullgöras i fler verksamheter i Försvarsmakten än de som anges under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Listan bör därför utökas med följande verksamheter. *It- och kommunikationsteknisk tjänst, cybersäkerhet* samt *övrig logistik*.

Bedömning: Försvarsmakten bör vidare undersöka i vilken utsträckning verksamheterna *underrättelse- och säkerhetstjänst, skydd och bevakning* samt *fortifikation/infrastruktur* behöver bemannas med civilpliktig personal.

Vid en återaktivering av civilplikten i Försvarsmaktens verksamhet kan civilplikten enligt förteckning B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt fullgöras inom ett begränsat antal verksamhetsområden i Försvarsmakten. Dessa är hälso- och sjukvård, tandvård, veterinärverksamhet, posthantering, gränsövervakning, väghållning och flygtrafikledning.

Försvarsmakten har angett att det utöver de verksamheterna som anges ovan även bör framgå att civilplikt får fullgöras i verksamheterna it- och kommunikationsteknisk tjänst, cybersäkerhet, skydd och bevakning, logistik och underhållstjänst, transportlednings- och trafiktjänst, teknisk tjänst och driftteknik, sjukvårds- och medicinaltjänst, fortifikation/infrastruktur samt underrättelse- och säkerhetstjänst.

Utredningen bedömer att det försämrade säkerhetsläget och de omfattande samhällsförändringar som har skett sedan förordningen om totalförsvarsplikt trädde i kraft utgör skäl för att se över om listan bör utökas med verksamheter enligt Försvarsmaktens begäran. Eftersom utredningens uppdrag syftar till att öka tillgången till personal inom det militära försvaret ser utredningen inte skäl att utreda behovet av de verksamheter som i dagsläget anges i förteckningen. Dessa bör därmed stå kvar i förteckningen.

Civilplikten innebär i likhet med värnplikten långtgående inskränkningar i skyddet för den enskildes frihet och integritet. Förutsättningarna för att utöka verksamheterna i vilka civilplikten kan fullgöras behöver därför analyseras noggrant innan så sker. Försvarsmaktens behov av att med stöd av civilplikten tillgodose krigsorganisationens

behov av kompetenser som är kritiska för den operativa förmågan i krigsorganisationen måste vägas mot individens intresse av att totalförsvarsplikten inte blir mer omfattande än nödvändigt. Skyddet för den civilpliktiges fri- och rättigheter är viktigt för att upprätthålla legitimiteten i den svenska systemet med ett starkt folkförankrat försvar. Därför är det enligt utredningen angeläget att verksamheterna i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras inte är mer omfattande än vad situationen kräver. Nedan följer utredningens bedömning av behovet att utöka verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt kan fullgöras.

It- och kommunikationsteknisk tjänst

Ett tydligt exempel på att behoven i krigsorganisationen har förändrats sedan lagen om totalförsvarsplikten infördes är den moderna teknikutvecklingen. Med fungerande kommunikationsmedel menas numera främst elektronisk eller digital kommunikation och inte sedvanlig posthantering. Att kunna upprätthålla it- och kommunikationssystem vid höjd beredskap är av största vikt. Erfarenheterna från Rysslands invasion av Ukraina visar att infrastruktur för både elektroniska kommunikationer och för post har varit en måltavla för ryska attacker sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes.[20]

Gällande det civila försvarets behov av civilpliktiga i denna typ av verksamhet har Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning bedömt att ett nytt verksamhetsområde *drift, underhåll och reparationer av elektroniska kommunikationer* bör införas där civilplikt ska kunna fullgöras. Den föreslagna formuleringen är tänkt att omfatta såväl arbete med reparation, etablering och återetablering av fast infrastruktur som drift av kommunikationsnät. Som skäl anger utredningen bland annat att fungerande elektroniska kommunikationer är kritiska för totalförsvarets förmåga, för att upprätthålla andra viktiga samhällsfunktioner och för att bibehålla försvarsviljan. Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning bedömer därför att staten behöver säkerställa att behoven av personalförstärkning i detta verksamhetsområde kan tillgodoses.

Fungerande it- och kommunikationssystem utgör kritiska funktioner även för Försvarsmaktens verksamhet. Av liknande skäl som

[20] Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret, MSB, MSB2381, juli 2024, s. 63 f.

redogjorts för gällande det civila försvaret anser förevarande utredning att det behöver säkerställas att Försvarsmaktens behov av personalförstärkning kan tillgodoses inom verksamhetsområden *it- och kommunikationsteknisk tjänst.* Denna verksamhet bör därför kunna bemannas med stöd av civilplikt i den mån anställda och frivilliga i Försvarsmakten inte räcker till.

Cybersäkerhet

Informations- och cybersäkerhet är en viktig förutsättning för totalförsvaret i stort, och även för cyberförsvaret. Fungerande informations- och cybersäkerhet är viktigt för att de olika delarna av det civila och militära försvaret ska fungera. Vid höjd beredskap är det troligt att antalet cyberattacker kommer att öka till både antal och intensitet.

Defensiva cyberoperationer syftar till att försvara egna system och plattformar, inklusive elektroniska kommunikationsnät. Defensiva operationer förutsätter god cybersäkerhet och förmåga att kunna övervaka cybermiljön för att tidigt upptäcka och hantera angrepp. Offensiva cyberoperationer syftar i stället till att förhindra motståndaren att använda sina system och plattformar eller att tvinga motståndaren att avbryta angrepp. Förmågan till offensiva cyberoperationer kan bidra med såväl avskräckande som tröskelhöjande effekter.[21]

I Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* avseende utformningen av det civila försvaret angavs att personella resurser på cybersäkerhetsområdet behöver tillföras totalförsvarsviktiga verksamheter för att upprätthålla kritiska system och bidra till ökad uthållighet. Beredningen underströk vidare att det är prioriterat att engagera personer med it-kompetens i totalförsvaret.[22] Försvarsberedningen har i rapporten *Stärkt försvarsförmåga* särskilt framhållit gällande cyberförsvar att tillgången till kvalificerad personal utgör en utmaning för att långsiktigt kompetensförsörja och stärka cyberförsvarsförmågan. Försvarsberedningen konstaterade att det råder stark konkurrens om denna personalkategori och uppmanade Försvarsmakten att vidta åtgärder för att kunna attrahera och behålla den främsta kompetensen i Sverige inom detta område.[23]

[21] Prop. 2024/25:34 s. 150.
[22] Ds 2023:34 s. 233 f.
[23] Ds 2024:6 s. 213.

Regeringen har framhållit att samhällsviktiga verksamheter inom det civila försvaret måste ha förmåga att motstå cyberangrepp i syfte att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Samhällets funktionalitet är viktig för att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter i höjd beredskap och krig. Gällande kompetensutvecklingen inom cyberförsvaret anser regeringen att Försvarsmakten tillsammans med de frivilliga försvarsorganisationerna ska fortsätta att utveckla former för att omhänderta frivilliga krafter för att säkerställa viktig kompetens i detta avseende.[24]

Cybersäkerhet utgör en kritisk funktion för Försvarsmaktens verksamhet. Utredningen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att det är prioriterat att engagera personer med it-kompetens i totalförsvaret och att tillgången till kvalificerad personal i detta avseende är avgörande för cyberförsvarsförmågan.

Det är Försvarsmaktens ansvar bland annat som arbetsgivare att attrahera och behålla kvalificerad kompetens inom cybersäkerhet. Utredningen noterar att Försvarsmaktens behov av personal till viss del även kan tillgodoses med stöd av de frivilliga försvarsorganisationerna, bland annat Frivilliga radioorganisationen vars huvudmannaskap även omfattar cyberförsvar och cybersäkerhet. Det råder dock stark konkurrens om denna kompetens och det är enligt utredningen viktigt att Försvarsmaktens behov av personal inom cybersäkerhet kan säkerställas. Utredningen bedömer därför att verksamheten *cybersäkerhet* i Försvarsmakten bör kunna bemannas med stöd av civilplikt i den mån anställda och frivilliga i Försvarsmakten inte räcker till.

Utredningen har valt att formulera verksamheten som *cybersäkerhet* i syfte att förtydliga att tjänstgöringen med civilplikt inte får fullgöras i verksamhet inom cyberförsvaret som är förenad med egentliga stridsuppgifter.

Övrig logistik

Logistikfunktionen inom Försvarsmakten omfattar bland annat förnödenhetsförsörjning, lagring av förnödenheter, resurser för transporter, teknisk tjänst och militär sjukvård. Den är beroende av fungerande civila funktioner såsom energiförsörjning, sjukvård, infrastruktur och livsmedeldistribution. Logistikfunktionen är

[24] Prop. 2024/25:34 s. 147 och 151.

beroende av transporter via väg, järnväg, sjö och luft. Därför krävs ett utvecklat totalförsvarssamarbete mellan Försvarsmakten och berörda aktörer i det civila försvaret.[25]

Delfunktionen teknisk tjänst och driftteknik omfattar bland annat skötsel och reparationen av tekniska system inom verksamhetsområdet. Inom logistik finns även delfunktionen underhållstjänst som avser försörjning av exempelvis el, vatten, drivmedel och bränsle. Vidare omfattas i verksamhetsområdet transport- och trafikledning vilket rör förflyttning och samordning av annan trafik. Denna verksamhet omfattar bland annat militär transportplanering, konvojering på vägar, tågtrafikledning, flygtrafikledning och lotsning av fartyg.[26]

Försvarsberedningen har i rapporten *Stärkt försvarsförmåga* betonat att en ändamålsenlig logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka både nationellt och inom Nato i fred, kris och krig. En sammanhållen logistikfunktion utgör även en förutsättning för att kunna ta emot allierade krigsförband på svenskt territorium. Försvarsberedningen bedömer att Försvarsmaktens logistikfunktion befinner sig i en uppbyggnadsfas.[27]

Regeringen har instämt i denna bedömning och framhållit att logistiken behöver utvecklas mot att bättre kunna understödja Natos krav på storskaliga militära operationer under en längre tid. Logistiken syftar främst till att vidmakthålla krigsförbandens funktionsduglighet genom försörjning av förnödenheter och vård av skadade. Regeringen har framhållit att flera delfunktioner inom logistiken bör förstärkas i olika avseenden och att Försvarsmaktens kompetens och kapacitet inom till exempel teknisk tjänst och transporttjänst behöver återuppbyggas och utökas med ytterligare krigsförband i form av verkstäder och operativa transportbataljoner.[28]

Logistik utgör en kritisk funktion för Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmaktens behov av ett sammanhållet logistikkoncept har förstärkts av det försämrade säkerhetspolitiska läge som följt av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och utvecklingen mot att möjliggöra storskaliga militära operationer inom Nato. Utredningen bedömer att uppbyggnaden av en sammanhållen logistikfunktion medför ett ökat behov av personal med särskilda kompetenser inom

[25] Ds 2024:6 s. 151 f.
[26] E-post, Försvarsmakten, 2025-04-29.
[27] Ds 2024:6 s. 151 och 153.
[28] Prop. 2024/25:34 s. 87 f.

verksamhetsområdet. Personalbehovet kommer även med stor sannolikhet att öka vid ett försämrat säkerhetsläge.

Utöver anställda kan en del av Försvarsmaktens personalbehov inom logistikområdet tillgodoses med stöd av de frivilliga försvarsorganisationerna som står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret inom bland annat sjukvård, transport och logistik samt räddningstjänst. Utredningen bedömer dock att behovet av personalförstärkning inom detta verksamhetsområde är så pass omfattande att civilplikt bör kunna fullgöras i alla delar av området. Utredningen bedömer därför att verksamhetsområdet logistik bör kunna bemannas med stöd av civilplikt i Försvarsmakten i den mån anställda och frivilliga inte räcker till.

Delfunktioner av Försvarsmaktens logistikverksamhet omnämns sedan tidigare i den lista över verksamheter i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras. I dagsläget anges exempelvis hälso- och sjukvård samt flygtrafikledning i förteckningen i förordningen om totalförsvarsplikt. Ytterligare delar av logistiken som får anses omfattas av verksamhetsområdet är väghållning, som även omnämns i listan över verksamheter.

Verksamhetsområdet logistik spänner över flera verksamheter och innefattar ett stort antal funktioner. För att förtydliga att civilplikt ska kunna fullgöras i samtliga delfunktioner inom verksamhetsområdet, utöver de som redan anges i förteckningen under B. i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt, har utredningen valt att formulera verksamhetsområdet som *övrig logistik*. Med denna formulering omfattas därmed även underhållstjänst, transportledningsoch trafiktjänst samt teknisk tjänst och driftteknik.

Övriga föreslagna verksamhetsområden

Som nämnts ovan bedömer utredningen att det är viktigt att verksamheterna i Försvarsmakten där civilplikt får fullgöras inte är mer omfattande än vad situationen kräver. För att en utökning av verksamheterna ska anses kunna vara motiverad krävs enligt utredningen att det framgår att verksamheten är avgörande för Försvarsmaktens krigsorganisations behov. Därutöver kan en utökning av verksamheterna vara befogad om det är sannolikt att det vid ett förvärrat

säkerhetsläge råder svårigheter att bemanna verksamheten med anställd och frivillig personal.

I Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025 anges att Försvarsmakten saknar en helhetsbild av kompetensläget vilket gör det svårt att proaktivt identifiera och åtgärda brister.[29] Försvarsmakten har i utredningen framfört att krigsorganisationen har behov av förstärkning av kompetens inom verksamhetsområdena *fortifikation/infrastruktur*, *underrättelse- och säkerhetstjänst* samt *skydd och bevakning*.

Utredningen anser att det inte finns skäl att ifrågasätta att dessa verksamheter är kritiska för Försvarsmaktens krigsorganisations behov. Av det underlag som utredningen har tagit del av framkommer dock inte i vilka typer av befattningar i krigsorganisationen eller kompetenser inom dessa verksamhetsområden som behovet av civilplikt gör sig gällande. För att det ska vara möjligt att föreslå adekvata åtgärder som syftar till att tillgodose Försvarsmaktens behov av civil kompetens i krigsorganisationen krävs enligt utredningen dessutom att behovet kan konkretiseras närmare i kvantitet.

Utredningens underlag ger inte stöd för att det idag finns skäl att lämna förslag om att utöka verksamhetsområdena där civilplikt får fullgöras ytterligare. Utredningen anser att Försvarsmaktens tillgång till civil kompetens inom dessa verksamhetsområden är en viktig fråga som behöver utredas vidare. Gällande verksamhetsområdet *skydd och bevakning* bör även särskilt värderas vilka uppgifter inom detta område som ska fullgöras av militär personal respektive civilpliktiga samt vilka befogenheter som respektive personalkategori har vid denna tjänstgöring.

Försvarsmakten bör därför inleda ett arbete med att inventera behovet av civilpliktig personal i Försvarsmaktens krigsorganisation i stort, och i de av Försvarsmakten föreslagna verksamhetsområdena särskilt.

[29] Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjningsplan 2025–2035, bilaga 1, FM2024-20173:2, 2025-06-07.

16.7 Säkerhetsprövning av civilpliktiga

16.7.1 Inledning

Det ingår inte i utredningens uppdrag att komma med förslag vad gäller säkerhetsprövning av civilpliktiga som tjänstgör i Försvarsmakten. Denna fråga har dock en nära anknytning till hur systemet med civilplikt i verksamheter i Försvarsmakten bör utformas. Utredningen ser därför skäl att i samband med förslaget om att återaktivera civilplikten för verksamheter i Försvarsmakten redogöra för sin bedömning i detta avseende.

16.7.2 Gällande rätt

Allmänt om säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Med säkerhetsskydd avses enligt lagen skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vidta vissa åtgärder för att följa säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Bland annat ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsåtgärderna delas in i tre kategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Personalsäkerhet är en möjlig säkerhetsskyddsåtgärd som bland annat syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Åtgärden personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 §). Säkerhetsskyddsåtgärden per-

sonalsäkerhet består av två delar, den ena är säkerhetsprövning, den andra utbildning.

Säkerhetsprövning

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska en säkerhetsprövning göras av den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas enligt säkerhetsskyddslagen (skydd mot brott som hotar säkerhetskänslig verksamhet och skydd av säkerhetsklassificerade uppgifter) och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt (3 kap. 2 §).

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning och registerkontroll och eventuellt särskild personutredning (3 kap. 3 §).

Av 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som följer av bestämmelserna i 6–10 §§ samma kapitel. Placering i säkerhetsklass får ske endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 10 §).

Det finns enligt 3 kap. 6–8 §§ säkerhetsskyddslagen tre säkerhetsklasser.

Säkerhetsklass 1 gäller om den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsklass 2 gäller om den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka allvarlig skada för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsklass 3 gäller om den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen

hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Någon form av säkerhetsprövning kan behöva göras vid ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som inte föranleder placering i säkerhetsklass, till exempel vid anställning som medför hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på nivån begränsat hemlig. I de fallen bör säkerhetsprövningen ha en mer begränsad omfattning och åtgärder inom ramen för personalsäkerheten bör i de fallen framför allt inriktas på utbildning och information om säkerhetsskydd.[30]

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt. Bedömningen ska som huvudregel göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 §).

En utförlig redogörelse av säkerhetsskydd generellt och säkerhetsprövningen av civilpliktiga särskilt framgår av betänkandet *Plikten kallar!*, kapitel 25. Av intresse för säkerhetsprövningen av civilpliktiga inom Försvarsmaktens verksamhet är dessutom de särskilda reglerna som gäller för säkerhetsprövningen av värnpliktiga, vilka redogörs för i det följande.

Försvarsmakten har i sin säkerhetsskyddsanalys bedömt att den verksamhet som de värnpliktiga deltar i är säkerhetskänslig och har därför beslutat att alla som genomför grundutbildning med värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. Det innebär att alla som har mönstrat efter det att värnplikten återaktiverades, och uppfyllt kraven för att kunna skrivas in för grundutbildning med värnplikt, har säkerhetsprövats innan de har fått delta i Försvarsmaktens verksamhet.

Som huvudregel ska säkerhetsprövningen göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas (3 kap. 3 §). Värnpliktiga som efter avslutad grundutbildning har krigsplacerats i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet redan från och med krigsplaceringsbeslutet (3 kap. 3 a §).

Plikt- och prövningsverket ansvarar för mönstringen av värnpliktiga och beslutar vilka som ska skrivas in för värnplikt. Plikt- och prövningsverket beslutar även om krigsplacering av värnpliktiga.

[30] Prop. 2017/18:89 s. 85.

Grundutbildningen och övrig tjänstgöring med värnplikt genomförs sedan hos Försvarsmakten.

Som huvudregel ska den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten också göra säkerhetsprövningen (3 kap. 4 § andra stycket).

Den 1 oktober 2023 tog Försvarsmakten över ansvaret för hela säkerhetsprövningen av värnpliktiga. Dessförinnan genomförde Plikt- och prövningsverket, på uppdrag av Försvarsmakten, grundutredningen vid mönstringen.

Inför inskrivning av totalförsvarspliktiga för värnplikt är det Försvarsmakten som bedömer om den totalförsvarspliktige kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas enligt säkerhetsskyddslagen och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Så är även fallet gällande totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet (3 kap. 4 d §).

Inför registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen krävs samtycke från den enskilde som säkerhetsprövningen gäller. Detta gäller dock inte en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt eller som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt i en befattning som har placerats i säkerhetsklass 3 (3 kap. 18–18 a §§ säkerhetsskyddslagen).

16.7.3 Andra överväganden om säkerhetsprövning

Plikten kallar!

Frågan om säkerhetsprövning av civilpliktiga har utretts av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.

I betänkandet *Plikten kallar!*[31] finns förslag om att en totalförsvarspliktig som skrivs in med civilplikt för grundutbildning och kan antas komma att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, bör anses delta i säkerhetskänslig verksamhet redan under den tid som grundutbildningen pågår. Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör då få genomföras utan föregående placering i säkerhetsklass.

[31] SOU 2025:6.

Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör få göras utan den totalförsvarspliktiges samtycke.

En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass bör anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Gällande ansvar för säkerhetsprövningen av den totalförsvarspliktige finns i betänkandet olika förslag beroende på om den säkerhetskänsliga verksamheten som den civilpliktige ska delta i avser grundutbildning eller krigsplacering i en befattning i säkerhetsklass.

Inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen bör Plikt- och prövningsverket göra bedömningen av säkerhetsprövningen oavsett vilken aktör som beslutar om den totalförsvarspliktiges deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

För en totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass bör säkerhetsprövningen göras av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns. Den myndighet som utför annan utredning än mönstring bör dock genomföra grundutredningen. Om den myndigheten anser att det inte finns några hinder för godkänd säkerhetsprövning, bör grundutredningen överlämnas till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

Säkerhetsprövningar – nya regler

Utredningen om en förbättrad process för säkerhetsprövningar har i betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler*[32] bland annat föreslagit förändringar av processen för säkerhetsprövningar av totalförsvarspliktiga.

Utredningen föreslår att regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras så att den samlade bedömningen vid en säkerhetsprövning ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet, oavsett om så skett i en befattning som placerats i säkerhetsklass eller inte.

Som motiv till ändringsförslaget angavs i betänkandet att Försvarsmakten har framfört att myndigheten under 2025 kommer att revidera

[32] SOU 2024:88.

sin befattningsanalys för värnpliktiga och att detta kan leda till att vissa totalförsvarspliktiga kan komma att skrivas in eller krigsplaceras i en befattning som inte är placerad i säkerhetsklass. Eftersom personen deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska han eller hon säkerhetsprövas och genomgå en grundutredning. Försvarsmakten anser att myndigheten bör vara ansvarig för säkerhetsprövningen oavsett om befattningen i fråga har placerats i säkerhetsklass eller inte.

16.7.4 Överväganden

Bedömning: Försvarsmakten bör ha ansvaret enligt säkerhetsskyddslagen för att genomföra säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i verksamheter i Försvarsmakten efter annan utredning än mönstring. Frågan om hur detta ska regleras bör utredas vidare.

Deltagande i säkerhetskänslig verksamhet och registerkontroll

I betänkandet *Plikten kallar!* finns förslag om deltagande i säkerhetskänslig verksamhet och registerkontroll som för förevarande utredning framstår som väl avvägda.

Detta gäller förslaget om att totalförsvarspliktiga som skrivs in med civilplikt för grundutbildning och kan antas komma att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, bör anses delta i säkerhetskänslig verksamhet redan under den tid som grundutbildningen pågår. Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör enligt förslaget i betänkandet få genomföras utan föregående placering i säkerhetsklass avseende dessa totalförsvarspliktiga. Vidare bör registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 få göras utan den totalförsvarspliktiges samtycke enligt förslaget. Därutöver bör totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass enligt Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Dessa förslag anser förevarande utredning vara väl fungerande även för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som kan komma

att skrivas in med civilplikt för fullgörande i verksamheter i Försvarsmakten.

Ansvar för säkerhetsprövningen

Som huvudregel ska bedömningen av den säkerhetsprövades lämplighet för att delta i en säkerhetskänslig verksamhet göras av den aktör som beslutar om den prövades deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har presenterat olika förslag gällande ansvar för säkerhetsprövningen av den totalförsvarspliktige beroende på om fullgörande av civilplikten innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som avser grundutbildning eller om det avser krigsplacering i en befattning i säkerhetsklass.

Enligt förslaget i betänkandet *Plikten kallar!* bör Plikt- och prövningsverket ansvara för bedömningen av säkerhetsprövningen av en totalförsvarspliktig inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen. För en totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass bör säkerhetsprövningen enligt förslaget i stället göras av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns.

Inför inskrivning av totalförsvarspliktiga för värnplikt är det Försvarsmakten som bedömer om den totalförsvarspliktige kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas enligt säkerhetsskyddslagen och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Så är även fallet gällande totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet (3 kap. 4 d §).

Försvarsmakten har framfört att säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra med civilplikt i verksamheter i Försvarsmakten bör regleras på samma sätt som säkerhetsprövningen av värnpliktiga. Detta skulle innebära att Försvarsmakten ansvarar för säkerhetsprövningen av dessa totalförsvarspliktiga såväl inför och under grundutbildning som under krigsplacering i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet.

Utredningen instämmer i Försvarsmaktens bedömning och anser att det ur ett integritetsskyddsperspektiv finns klara fördelar med att ansvaret för säkerhetsprövningen av civilpliktiga i Försvarsmakten i dess helhet läggs på Försvarsmakten. På detta sätt behöver inte integritetskänsliga uppgifter delas mellan myndigheter och risken för att integritetskänsliga uppgifter hamnar i orätta händer minskar i och med att tillgången till uppgifterna begränsas. En sådan ordning skulle även innebära att uppgifterna som den enskilde lämnar på ett enklare sätt kan ligga till grund för den uppföljande säkerhetsprövningen.

Utredningen noterar att det i betänkandet *Säkerhetsprövning – nya regler* finns förslag att bedömningen av en säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats ska kunna göras av Försvarsmakten oavsett om befattningen är placerad i säkerhetsklass eller inte.

Förslaget i betänkandet *Plikten kallar!* om säkerhetsprövning av civilpliktiga har formulerats på ett liknande vis som den gällande regleringen för säkerhetsprövningen av värnpliktiga, dvs. att prövning sker vid tjänstgöring i befattning som är placerad i säkerhetsklass.

Utredningen bedömer att det inför vidare lagstiftningsåtgärder i detta avseende bör utredas om det finns ett behov av att säkerhetspröva totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt i verksamheter i Försvarsmakten som inte innehar befattningar som placerats i säkerhetsklass. Det framstår för utredningen som att hanteringen av säkerhetsprövningar kan komma att bli så pass omfattande att takten i personell tillförsel kan påverkas. Förslaget kan därför inte, utan ytterligare utredningsåtgärder, ligga till grund för lagstiftning.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Syftet med utredningens lagförslag är att öka tillgången till personal i det militära försvaret och förbättra det militära försvarets uthållighet. Genomförs lagförslagen, bör dessa därför träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bör tid för ikraftträdande anpassas till ikraftträdandedatumet för de föreslagna författningsändringarna i betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6). Detta beror på att båda betänkandena innehåller förslag om ändringar i delvis samma författningar och att en del av förevarande utrednings förslag berör det civila försvaret. Därmed föreslår utredningen, i likhet med Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning, att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

18 Konsekvensutredning

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen

I detta avsnitt redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska utredas framgår av kommittéförordningen (1998:1475), av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning[1] och av utredningens direktiv.

18.2 Övergripande om utredningens förslag och konsekvenser av dessa

Utredningen har föreslagit ett antal åtgärder som syftar till att förbättra tillgången till personal inom det militära försvaret för att stärka dess uthållighet. Förslagen syftar bland annat till att öka möjligheterna för Försvarsmakten att ianspråkta personal och att förbättra förmånerna för totalförsvarspliktiga. Förslagen berör huvudsakligen värnpliktiga men även andra totalförsvarspliktiga och andra personalkategorier inom Försvarsmakten.

Konsekvenserna av förslagen kommer att bli olika omfattande beroende på hur det säkerhetspolitiska läget i Sverige och närområdet utvecklas och vilka politiska beslut som kan komma att fattas. Flera av förslagen kommer knappt att få några konsekvenser alls i grundberedskap utan aktualiseras först om, och i så fall när, regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring, höjd beredskap eller allmän tjänsteplikt. Omfattningen av konsekvenserna beror vidare på hur stort personalbehovet blir vid en sådan situation och därmed hur många individer som kommer att ianspråktas inom det militära försvaret.

[1] Då utredningen tillsattes före 6 maj 2024 tillämpas inte förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Således väntas de flesta av förslagen inte få särskilt stora konsekvenser vid ett ikraftträdande i grundberedskap.

Förslagen som rör förbättrade förmåner för värnpliktiga och övriga totalförsvarspliktiga väntas dock få ekonomiska konsekvenser redan vid ikraftträdandet då kostnaderna för nuvarande volymer av grundutbildning och repetitionsutbildning kommer att öka, se mer under avsnitt 18.3.5–18.3.7.

18.2.1 Förslagens konsekvenser i form av kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda

På en övergripande nivå bedöms de ekonomiska konsekvenserna av förslagen som inte avser förmåner vara relativt begränsade. Vid utökad plikttjänstgöring med stöd av förslagen kommer de statsfinansiella kostnaderna att öka genom höjda ersättningar, stöd, utbildning och utrustning. Omfattningen av dessa kostnader kommer att bero på hur omfattande personalbehovet i det militära försvaret blir. Detta är dock inte följder av utredningens förslag i egentlig mening utan av beslut som regeringen kan komma att fatta. För arbetsgivare, såväl privata som offentliga, kommer det i så fall att kunna uppstå kostnader för produktionsbortfall, nyrekrytering och utbildning av ersättningspersonal. Dessa kostnader bedöms dock vara begränsade.

De totalförsvarspliktiga som tjänstgör med rätt till dagersättning, dagpenning, och resekostnadsersättning kommer med utredningens förslag att erhålla högre ersättning än innan. Även efter införande av ändrade villkor som föreslås i betänkandet kommer dock en del totalförsvarspliktiga att fortsatt drabbas av inkomstbortfall. I den mån utredningens förslag innebär att fler totalförsvarspliktiga kommer att ianspråktas för tjänstgöring inom det militära försvaret kan de ekonomiska konsekvenserna för dessa öka.

Statsfinansiella konsekvenser

Förslaget om att höja dagersättningen för totalförsvarspliktiga från 146 kr till 288 kr per tjänstgöringsdag medför ökade offentliga utgifter. Statens utgifter väntas öka med 670 miljoner kr år 2026, baserat på den planerade volymen av cirka 8 000 personer i grundutbildning.

År 2032–2035, då 12 000 värnpliktiga planeras att genomgå grundutbildning, skulle utgifterna stiga med cirka en miljard kr.

Med den nuvarande dagersättningen på 146 kr, innebär utredningens förslag om en indexjustering att de årliga totala utgifterna för dagersättning och utbildningspremier år 2032 ökar med cirka 130 miljoner kr. Om dagersättningen i stället är 288 kr, leder indexuppräkningen till en årlig utgiftsökning på omkring 260 miljoner kr år 2032–2035, jämfört med om ingen indexuppräkning genomförs.

Förslaget om att höja dagpenningen med ett belopp per dag motsvarande den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst, och lägst dubbla det belopp som dagersättningen föreslås uppgå till, uppskattas leda till ytterligare utgiftsökningar på 1–3 miljoner kr per år med nuvarande repetitionsutbildningsvolymer. En del av den ökade dagpenningen kommer att återföras till offentlig sektor i form av skatteintäkter, vilket kan bidra till att delvis dämpa de ökade offentliga utgifterna.

En höjd resekostnadsersättning från 145 öre till 250 öre per kilometer, samt en höjd resekostnadsersättningen för medresande från 6 öre till 8 öre per kilometer, innebär att den totala kostnaden för resekostnadsersättning ökar. Med nuvarande utbildningsvolymer beräknas ökningen som högst uppgå till cirka 495 000 kr per år. Med planerade utökningar av grundutbildningsvolymen från 7 300 till 12 000 värnpliktiga per år kommer kostnaden att öka.

Förslagen om att under höjd beredskap förlänga värnplikten för inkallade värnpliktiga som har uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt (47 år), att förlänga värnplikten för tidigare anställda officerare och att aktivera civilplikten för tjänstgöring i Försvarsmakten bedöms inte medföra några större ekonomiska konsekvenser. Visserligen medför eventuella satsningar på grundutbildning och repetitionsutbildning för civilpliktiga kostnader för staten i framtiden. Dessutom kommer kostnader att uppstå för utbildning, utrustning och administration, inklusive hälso- och sjukvård att uppstå vid tjänstgöring i enlighet med ovan nämnda förslag. Ersättningar och stöd till personal som kvarstår i beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring utgör en direkt ekonomisk belastning för staten. Detta är dock inte följder av utredningens förslag i egentlig mening utan av beslut som regeringen kan komma att fatta.

Utredningen lämnar inget förslag på hur de ökade statliga utgifterna ska finansieras. Ökade utgifter för administration, utbildning,

utrustning med mera bedöms vara relativt små sett till den totala försvarsbudgeten. Justerade ersättningsvillkor kommer att få en större påverkan på statens budget. Regeringen har i närtid beslutat om stora satsningar på det militära försvaret och tilldelat medel i linje med detta. Utredningen bedömer att sådana medel delvis kan användas för att justera ersättningsvillkoren i enlighet med utredningens förslag.

Övriga ekonomiska konsekvenser

Som tidigare har beskrivits kommer omfattningen av konsekvenserna att bero på hur det säkerhetspolitiska läget utvecklas, hur omfattande personalbehovet inom det militära försvaret är och ytterst vilka beslut regeringen kan komma att fatta.

Förslagen kan komma att innebära ökade utgifter för arbetsgivare (statliga, kommunala och privata) vars anställda behövs inom det militära förvaret. Förslagen om förlängd värnplikt för vissa inkallade och för tidigare officerare, utökade möjligheter att ianspråkta civilpliktiga och att anställa civil personal för tjänstgöring i Försvarsmakten kan medföra bortfall av arbetskraft för civila arbetsgivare vid ett regeringsbeslut som innebär ianspråktagande av totalförsvarspliktiga. Det kan leda till produktionsbortfall och kostnader för att nyrekrytera och utbilda ersättningspersonal.

De individer som med stöd av förslagen kan komma att i ökad utsträckning tjänstgöra under repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring kommer under en sådan tjänstgöring att erhålla dagpenning som av utredningen föreslås uppgå till 100 procent av SGI. Trots utredningens föreslagna justering kan totalförsvarspliktiga med inkomster som överstiger SGI-taket att drabbas ekonomiskt eftersom dagpenningen inte fullt ut kompenserar för dessa totalförsvarspliktigas inkomstbortfall. Om förslaget om justering av dagpenning inte beslutas kommer en eventuell utökad tjänstgöring med stöd av förslagen att innebära ett större ekonomiskt bortfall för dessa individer.

18.2.2 Verksamhetsmässiga och övriga relevanta konsekvenser av förslagen

Konsekvenser för staten

Det övergripande syftet med förslagen är att öka möjligheterna för staten att få tillgång till personal inom det militära försvaret. Förslagen kommer att medföra vissa konsekvenser för statliga myndigheter, bland annat i form av ökad ärendehantering. Utöver de konsekvenser som nämns nedan kan förslagen komma att stärka samverkan mellan totalförsvaret och andra statliga myndigheter. För enskilda med civil anställning inom staten kan kompetenshöjningen inom totalförsvarsfrågor hos tidvis tjänstgörande personal och totalförsvarspliktiga i Försvarsmakten, ge positiva effekter för den civila arbetsgivaren. Förslagen kan på så vis ge positiva dynamiska effekter på samhällets beredskap och säkerhet.

Försvarsmakten

För Försvarsmakten kommer förslagen att medföra ökad personaladministration samt utökade uppgifter och logistik för att hantera eventuell utökad tjänstgöring med värnplikt och civilplikt med stöd av förslagen. Detta inkluderar kostnader för utbildning, utrustning, materiel, logistik och infrastruktur. Vidare kommer Försvarsmakten att behöva anpassa sina processer för att effektivt kunna mobilisera civil personal som är tidvis tjänstgörande och hantera deras krigsplaceringar. Totalförsvarspliktiga har vid tjänstgöring rätt till fri hälso- och sjukvård. De förslag som medför en högre genomsnittsålder bland värnpliktiga kan därför, i den mån individer tjänstgör i ökad utsträckning med stöd av förslagen, medföra ökade utgifter avseende vård och medicinsk uppföljning.

Plikt- och prövningsverket

Förslagen medför en ökning av uppgifter rörande ärendehantering för Plikt- och prövningsverket. Myndigheten kommer att behöva hantera fler krigsplaceringar, registerhållning och utökad ärendehantering kring utbildning och inkallelser vilket kan komma att kräva extra resurser och personal.

Försäkringskassan

I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kommer Försäkringskassan att hantera fler utbetalningar av ersättning. Försäkringskassan måste också säkerställa att det finns tydliga och effektiva processer för att bedöma rätt till ersättning och hantera ansökningar snabbare, detta särskilt vid högre volymer av tjänstgörande inom totalförsvaret.

Arbetsförmedlingen

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

Konsekvenser för kommuner eller regioner

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

I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kan behovet av barnomsorg öka. Kommuner kommer i så fall att behöva ta ett utökat barnomsorgsansvar. Under krig och krigsfara ska kommunerna exempelvis bedriva utbildningen i förskolan och fritidshem och då prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas.[2]

Konsekvenser för näringslivet

Förslagen väntas inte få några direkta konsekvenser av betydelse för näringslivet eller för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kan enskilda arbetsgivare dock komma att påverkas i större omfattning. Det gäller särskilt små företag eller organisationer, där varje anställd utgör en betydande andel av arbetstagarna. Om en av dessa anställda ianspråktas för tjänstgöring i Försvarsmakten kan konsekvenserna potentiellt sett bli betydande för den huvudsakliga arbetsgivaren. Som redan nämnts kan dock en tjänstgöring i Försvarsmakten vara utvecklande för individen, vilket även kan gagna arbetsgivaren.

På sikt leder ett mer robust försvar och ökad säkerhet till ett mer stabilt och tryggt samhälle. Denna stabilitet kan gynna näringslivet och leda till positiva effekter för investeringar och affärsverksamhet genom ett säkrare affärsklimat.

Ytterligare om konsekvenser

Förslagen i utredningen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och går inte utöver dessa.

Inga särskilda hänsyn bedöms behövas tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Föreslagen tid för ikraftträdande är anpassat till ikraftträdandedatumet för de föreslagna författningsändringarna i betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6). Eftersom både betänkandena innehåller för-

[2] 4 a § förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

slag som berör totalförsvaret och förslag till ändringar i delvis samma författningar, bör dessa ändringar träda i kraft samtidigt.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av speciella informationsinsatser.

18.2.3 Konsekvenser för enskilda individer och den personliga integriteten

Utökad plikt

Eftersom utredningsuppdraget handlar om att öka tillgången till personal och öka uthålligheten är det oundvikligt att förslagen kommer att medföra konsekvenser för enskilda individer och för den personliga integriteten. För värnpliktiga innebär det ytterst en skyldighet att delta i krigstjänstgöring som kan innebära praktisk och taktisk strid samt dödligt våld. Värnplikten utgör ett synnerligen allvarligt ingrepp i individens frihet men även i dennes personliga och ekonomiska förhållanden.

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

Motsvarande konsekvenser kan uppstå till följd av förslaget om att totalförsvarspliktiga kan kallas in för beredskapstjänstgöring upprepade gånger, upp till 180 dagar åt gången. Det kan komma att skapa avbrott i arbete och studier vilket påverkar den enskilde ekonomiskt och dessutom begränsar individens frihet och självbestämmande. Upprepade inkallelser kan leda till försenade inträden på arbetsmarknaden och negativ inverkan på familjeliv och psykisk hälsa.

Förslaget som innebär att värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år ska kvarstå i Försvarsmaktens personalreserv kan komma att medföra att värnpliktiga kvarstår i krigsplacering längre. Förslaget som innebär att civilplikt ska kunna fullgöras i Försvarsmakten innebär att fler totalförsvarspliktiga kan komma att ianspråktas med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Samtliga dessa förslag kan komma att medföra ett minskat självbestämmande för individer som ianspråktas för tjänstgöring med stöd av förslagen och kan därför uppfattas inkräkta på den enskildes personliga integritet.

Försvarsmakten har i sin säkerhetsskyddsanalys bedömt att den verksamhet som de värnpliktiga deltar i är säkerhetskänslig och har därför beslutat att alla som genomför grundutbildning med värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. I den mån fler individer med stöd av förslagen tjänstgör i sådan verksamhet kommer fler att utsättas för det intrång i den personliga integriteten som en säkerhetsprövning innebär.

Förändrade ersättningsvillkor

De totalförsvarspliktiga som tjänstgör med rätt till dagersättning, dagpenning och resekostnadsersättning kommer med utredningens förslag att erhålla högre ersättning än innan. Även efter införande av ändrade villkor som föreslås i betänkandet kommer dock en del totalförsvarspliktiga att fortsatt drabbas av inkomstbortfall vid tjänstgöring.

Utökad registrering av personuppgifter

Flera av förslagen kommer att medföra att individer kommer att ha sina personuppgifter registrerade under längre tid hos Plikt- och prövningsverket och hos Försvarsmakten, vilket utgör ett intrång i den personliga integriteten. Förutsatt att regleringen om säkerhetsprövning tillämpas som den gör i dag kommer fler att kontrolleras kontinuerligt (registerkontroll). Hantering och lagring av personuppgifter kan öka risken för dataintrång om säkerheten brister. Säker hantering av personuppgifter är avgörande för att minimera dessa konsekvenser och skydda individens personliga integritet.

18.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

I den mån fler kan komma att ianspråktas med stöd av utredningens förslag bedömer utredningen att detta kommer att medföra olika konsekvenser för män respektive kvinnor. Under en lång tid har majoriteten av de anställda inom Försvarsmakten varit män, även om andelen kvinnor har ökat i de flesta personalkategorier. För kategorin värnpliktiga under grundutbildning var cirka 20 procent av de tjänstgörande år 2024 kvinnor.[3]

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

Värnplikten utgör ett allvarligt ingrepp i individens frihet. Då denna skyldighet främst träffar män påverkas det övergripande jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv[4]. Detta gäller särskilt under långa perioder av tjänstgöringsskyldighet.

Förslagen om höjd dagpenning och dagersättning syftar till att förbättra ersättningar för värnpliktiga och andra totalförsvarspliktiga, vilket kan kompensera för det ekonomiska bortfallet och delvis mildra den negativa effekten tjänstgöring har på den enskildes ekonomi. Kvinnor och mäns ekonomiska situation skiljer sig ofta åt, vilket gör att mer rättvisa ersättningar kan gynna kvinnliga totalförsvarspliktiga i högre grad. Höjningen av ersättningar kan således bidra till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan könen bland de totalförsvarspliktiga.

[3] Försvarsmaktens årsredovisning 2024, Bilaga 1, 2 och 5.
[4] Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

18.3 Konsekvenser av enskilda förslag

18.3.1 Beredskapstjänstgöringens omfattning

Kostnader och intäkter

Förslaget om att utöka beredskapstjänstgöringens omfattning bedöms inte medföra några större ekonomiska konsekvenser. Däremot kan regeringens beslut om beredskapstjänstgöring som fattas med stöd av utredningens förslag komma att få ekonomiska konsekvenser.

Ett eventuellt regeringsbeslut om inkallande av totalförsvarspliktiga till beredskapstjänstgöring har samhällsekonomiska kostnader främst genom att de berörda individerna inte finns tillgängliga på arbetsmarknaden eller har möjlighet att genomföra utbildningar. Omfattningen av kostnaderna blir helt beroende av hur många som kallas in till beredskapstjänstgöring samt hur länge den varar.

Företrädesvis är det troligt att det i första hand kommer att omfatta yngre individer som nyligen har avslutat sin grundutbildning med värnplikt, vilka kan ha en något lägre grad av anknytning till arbetsmarknaden eller ha en något lägre produktivitet jämfört med genomsnittet. Dock blir exakta beräkningar avhängiga av vilka individer det rör sig om. Som ett räkneexempel så var arbetsproduktiviteten år 2022 i hela ekonomin 1,09 miljoner kr (dvs. varje sysselsatts bidrag till BNP). Sysselsättningsgraden för 20–34-åringar, vilket kan anses vara det åldersspann som i första hand kan komma att bli berörda av förslaget, var 76 procent. En beredskapstjänstgöring på 180 dagar för en person skulle därmed motsvara ett minskat bidrag till BNP på strax över 407 000 kr, allt annat lika.

För individer under utbildning eller som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden kan inkallelse till beredskapstjänstgöring innebära uppskjuten utbildning och senare inträde på arbetsmarknaden. Detta utgör en samhällsekonomisk kostnad genom lägre avkastning på utbildningen och en kortare ekonomisk livscykel över tid.

Statsfinansiellt uppstår en rad kostnader för att hantera och administrera beredskapstjänstgöringen, inklusive olika former av registrering, planering och utskick. Dagpenning och andra ersättningar och förmåner utgår till de totalförsvarspliktiga.

Vidare tillkommer kostnader för utbildning och träning av de totalförsvarspliktiga inför och under beredskapstjänstgöringen, samt kostnader för utrustning, materiel, logistik och infrastruktur som

behövs för att genomföra verksamheten. Blir de totalförsvarspliktiga skadade eller sjuka under tjänstgöringen tillkommer även kostnader för hälso- och sjukvård.

För de individer som berörs uppstår även direkta kostnader i form av inkomstbortfall från anställningar, då dagpenningen i dagsläget inte fullt ut kompenserar den ordinarie inkomsten.

Arbetsgivare vars anställda kallas in till beredskapstjänstgöring kan också möta kostnader i form av ersättningsrekryteringar, vakanser och utbildning. Verksamhet och produktivitet kan också påverkas och innebära ekonomiska kostnader för företag och andra arbetsgivare.

Övriga konsekvenser

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

För berörda individer som genomgår utbildningar innebär beredskapstjänstgöring avbrott i studierna, vilket kan innebära ett försenat inträde på arbetsmarknaden samt att kvaliteten i utbildningarna blir lidande.

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

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

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

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.2 En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring vid höjd beredskap bör införas

Kostnader och intäkter

Förslaget kan komma att innebära statsfinansiella kostnader för de ersättningar och stöd som utgår till värnpliktiga som med stöd av förslaget kan komma att fortsatt behöva fullgöra värnpliktstjänstgöring även efter att de uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt (47 år).

För arbetsgivare, såväl statliga, kommunala som privata, innebär förslaget en kostnad för bortfallet av arbetskraft som uppstår om berörda personer med stöd av förslaget ska kvarstå i beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring i stället för att arbeta. Kostnaderna kan omfatta dels rent bortfall av produktion i de fall personen inte ersätts, dels kostnader för nyrekrytering och utbildning i de fall ersättningspersonal tas in i stället.

Enskilda individer som kan komma att kvarstå i beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring i stället för att återgå till sitt civila arbete efter 47 års ålder, uppbär dagpenning. Dagpenningen uppgår till 90 procent av SGI, men högst 1 450 kr per dag före skatt. Detta innebär en kostnad för individer som omfattas av förslaget i form av lägre inkomster under tjänstgöringsperioden. Den genomsnittliga månadslönen år 2023 för 45–54-åringar var enligt SCB 44 700 kr. Dock föreslår utredningen att dagpenningen ska uppgå till 100 procent av SGI, vilket om förslaget beslutas, kommer ge mindre ekonomiska konsekvenser för berörda individer.

För samhället – och i synnerhet arbetsmarknaden – innebär förslaget ett totalt sett mindre arbetskraftsutbud när något fler individer kvarstår i beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring i stället för att återgå till sina civila anställningar. Om det samtidigt finns ett överskott av motsvarande kompetens på arbetsmarknaden, kan det bidra till att minska arbetslösheten, vilket innebär en nettointäkt för

samhällsekonomin. Om det i stället finns brist på den kompetens som omfattas blir det sammantaget en nettokostnad när vakanta platser inte kan tillsättas.

Övriga konsekvenser

Utöver de ekonomiska konsekvenserna ovan kan förslaget få betydelse för de individer som omfattas av den föreslagna regleringen eftersom det innebär att tjänstgöring vid höjd beredskap kan komma att förlängas och pågå en längre tid.

För arbetsgivare innebär det att viss personal som är berörd kan komma att vara frånvarande under längre tid vid höjd beredskap, vilket utöver rena kostnader också får konsekvenser för planering och dimensionering av verksamheten. Samtidigt innebär det också ett tydliggörande och mer förutsägbarhet vad gäller omfattningen av inkallelse vid höjd beredskap.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.3 En förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare bör införas

Kostnader och intäkter

Direkta statsfinansiella kostnader kan komma att uppstå om berörda tidigare officerare kallas in för tjänstgöring och därmed uppbär dagpenning och andra ersättningar. Detta kan även omfatta kostnader för utbildning och övning i samband med tjänstgöring med värnplikt. Kostnaderna kommer i så fall även att omfatta utrustning, materiel och annan infrastruktur som kan bli nödvändig i samband med tjänstgöringen. Även den utökade administration som krävs för att hantera och registerhålla krigsplaceringen av tidigare officerare kan utgöra en tillkommande kostnad. Även om värnplikten kvarstår endast så länge kroppskrafterna tillåter kan en proportionellt sett större andel äldre värnpliktiga medföra tillkommande kostnader för hälsovård och medicinsk uppföljning.

Dessa kostnader skulle i allt väsentligt uppstå även om kompetensbehovet tillgodosågs på annat sätt, till exempel genom att rekrytera och nyutbilda nya officerare, men de hade sannolikt blivit högre och inneburit längre tidsåtgång. Ersättningen till värnpliktiga i form av dagpenning är lägre jämfört med ersättningen för tjänstgöring som skulle utgå om dessa officerare kvarstår i anställning som reservofficer.

För arbetsgivare, såväl statliga, kommunala som privata, innebär förslaget en kostnad för bortfallet av arbetskraft som kan komma att uppstå om berörda personer med stöd av förslaget kallas in till tjänstgöring med värnplikt i stället för att arbeta. Kostnaderna kan omfatta dels rent bortfall av produktion i de fall personen inte ersätts, dels kostnader för nyrekrytering och utbildning i de fall ersättningspersonal tas in i stället.

Enskilda individer som berörs av förslaget uppbär dagpenning vid tjänstgöring. Dagpenningen uppgår till 90 procent av SGI, men högst 1 450 kr per dag före skatt. Detta innebär en kostnad för individer som omfattas av förslaget i form av lägre inkomster. Dock föreslås i utredningen att dagpenningen ska uppgå till 100 procent av SGI, vilket om förslaget beslutas om kommer innebära mindre ekonomiska konsekvenser för berörda individer.

För samhället och arbetsmarknaden innebär förslaget ett totalt sett mindre arbetskraftsutbud om tidigare officerare kallas in till tjänstgöring som värnpliktiga med stöd av förslaget i stället för att kvarstanna på sin civila arbeten. Om det finns brist på den kompetens som omfattas blir det sammantaget en nettokostnad när vakanta platser inte kan tillsättas, medan det kan bidra till att minska arbetslösheten, i de fall det finns ett överskott av kompetens inom de yrken som är berörda.

Övriga konsekvenser

Anställda som tidigare har varit officerare och som berörs av förslaget kan påverkas. De som väljer att inte ha ett frivilligt engagemang efter avslut som officer har sannolikt inte en önskan om att tjänstgöra längre. Förslaget och vetskapen om att de kan komma att kallas in till tjänstgöring kan medföra avsevärd olägenhet för dessa individer. Som arbetskraft kan de även komma att få minskad

attraktivitet på arbetsmarknaden i de fallen arbetsgivare har kännedom om möjligheten att kallas in till tjänstgöring med värnplikt.

För arbetsgivare som har tidigare officerare anställda som berörs av förslag kan det, förutom rena kostnader, även uppstå planeringsosäkerhet då de inte kan förutse när de anställda kan komma att kallas in för tjänstgöring med värnplikt. Arbetsgivare med många tidigare anställda officerare kan också komma att påverkas genom att de riskerar ett lägre förtroende för att kunna bedriva sin verksamhet, särskild vid höjd beredskap, om anställda med nyckelkompetenser kallas in till tjänstgöring.

Samtidigt bedöms förslaget på ett mer resurseffektivt sätt ta tillvara på investeringar i kompetens hos tidigare officerare jämfört med att enbart nyutbilda och nyrekrytera personal.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.4 Krigsplacering av värnpliktiga i Försvarsmaktens personalreserv

Kostnader och intäkter

En konsekvens av förslaget väntas bli en ökad administrativ kostnad då Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket kommer att behöva hantera och registrera fler krigsplaceringar, vilket kräver extra resurser för administration och ärendehantering.

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

Övriga konsekvenser

Förslaget medför att Försvarsmaktens incitament att repetitionsutbilda värnpliktiga för att undvika att de enligt nu gällande rätt får en upphävd inskrivning med värnplikt försvinner. Det finns därmed

en risk att dagens nivåer i fråga om repetitionsutbildning kvarstår oförändrade eller minskar. Denna risk motverkas till viss del då förslaget innebär att en värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio ska genomgå repetitionsutbildning i samband med att den åter krigsplaceras i förband.

Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket kommer att behöva säkerställa att det finns mekanismer för att utvärdera och följa upp värnpliktigas kompetens och lämplighet för olika befattningar över tid.

För de individer som placeras i värnpliktsreserven i stället för att skrivas ut från värnplikten innebär det ett visst mått av osäkerhet då de, likt de som har tjänstgjort som värnpliktig regelbundet, kan komma att inkallas för tjänstgöring upp till 47 års ålder. Detta ställer andra krav på planering av arbete och familjesituation. Arbetsgivare som har anställda som berörs av förslaget och som kan komma att kallas in för tjänstgöring med värnplikt behöver planera för att hantera eventuell bortavaro av arbetskraften genom exempelvis vakanser, vikarier eller ersättningsrekryteringar.

Förslaget kan också innebära att konflikterna mellan bemanningsansvariga i olika delar av totalförsvaret ökar, då fler personer kommer att krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv än tidigare och därmed inte finnas tillgängliga för krigsplacering i andra befattningar.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.5 Villkoren för totalförsvarspliktiga – höjd och indexerad dagersättning

Kostnader och intäkter

Förslagen medför en ökning av den offentliga kostnad som uppkommer i samband med grundutbildningen. Den initiala ökningen från nuvarande 146 kr till 288 kr per tjänstgöringsdag skulle motsvara nära en fördubbling av dagersättningen per värnpliktig. Därtill skulle indexeringen av dagersättning innebära att kostnaderna stiger kontinuerligt i takt med prisbasbeloppet. Per månad skulle den initiala höjningen resultera i en dagersättning om cirka 8 640 kr per person.

Förslaget beräknas enligt FOI öka statens utgifter med 670 miljoner kr år 2026, givet den planerade volymen om 8 000 värnpliktiga i grundutbildning. År 2032–2035, med en planerad volym om 12 000 värnpliktiga i grundutbildning, skulle kostnader öka med omkring en miljard kr. Vid dagens dagersättning (146 kr) medför en indexuppräkning att statens årliga totala kostnader för dagersättning och utbildningspremie blir omkring 130 miljoner högre år 2032–2035, än vad den hade varit utan indexuppräkning. Om dagersättningen i stället är 288 kr medför en indexuppräkning att den årliga kostnaden år 2032–2035 blir omkring 260 miljoner kr högre, än vad den hade varit utan indexuppräkning.

Storleken på dagersättningen är inte knutet till det pensionsgrundande belopp som en totalförsvarspliktig som genomgår grundutbildning i vissa fall kan tillgodoräknas som kompensation för inkomster den kan antas ha gått miste om under tjänstgöringen Därför tillkommer inga kostnader för Försvarsmakten i form av pensionsavgifter om dagersättningen höjs.

På individnivå innebär förslagen ökade inkomster för de som genomgår grundutbildningen.

Övriga konsekvenser

Utredningens förslag om höjd dagersättning innebär att totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar får högre ersättning vid tjänstgöring. I dagsläget genomgår civilpliktiga inte sådan lång grundutbildning. Om detta förändras kommer även vissa civilpliktiga att omfattas av den höjda ersättningen.

Om någon förändring inte sker av officersaspiranternas dagersättning vid införandet av utredningens förslag, kommer officersaspiranterna att ha en lägre dagersättning än de värnpliktiga.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.6 Villkoren för totalförsvarspliktiga – höjd dagpenning

Kostnader och intäkter

Konsekvenserna av förslaget är framför allt ekonomiska i form av ökade offentliga kostnader vad gäller både höjningen av dagpenningens lägsta nivå och dagpenningen som andel av SGI.

Dagpenningen ska enligt förslaget minst uppgå till 576 kr per dag i stället för 130 kr per dag till totalförsvarspliktiga utan SGI. De offentliga utgifterna skulle därtill öka i samband med borttagande av det inkomstbortfall på 10 procent av SGI som i dag uppstår för värnpliktiga som tjänstgör med rätt till dagpenning. Sammantaget uppskattas dessa förändringar innebära en total ökad kostnad om 1–3 miljoner kr per år med den nuvarande omfattningen av repetitionsutbildning.

Dagpenningen som betalas ut till totalförsvarspliktiga är pensionsgrundande. Därför tillkommer också kostnader för Försvarsmakten i form av pensionsavgifter. Den pensionsavgift som Försvarsmakten betalar motsvarar 10,21 procent av en dagpenning. En del av kostnadsökningen kommer dock att återföras i form av skatt.

En förändring av dagpenningen påverkar hemvärnssoldater och frivilliga på samma sätt som totalförsvarspliktiga. Förslaget innebär därför även ekonomiska konsekvenser i form av ökade offentliga kostnader för utbetalningar av dagpenning till hemvärnssoldater och frivilliga. Enligt utredningens beräkningar uppskattas dessa förändringar innebära en ökad kostnad med omkring 19 miljoner per år med den nuvarande omfattningen av tjänstgöring. Därutöver tillkommer kostnader för Försvarsmakten i form av pensionsavgifter. En del av kostnadsökningen kommer dock att återföras i form av skatt.

Övriga konsekvenser

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.7 Villkoren för totalförsvarspliktiga – resekostnadsersättning

Kostnader och intäkter

Förslagen medför ekonomiska konsekvenser i form av ökade offentliga utgifter till följd av höjd reseersättning från 145 öre till 250 öre per kilometer och höjd särskild ersättning, från 6 till 8 öre per kilometer, för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa.

Försvarsmakten betalade år 2024 ut totalt cirka 700 000 kr i kilometerersättning. Denna erhölls av 262 personer varav de allra flesta gjorde sin grundutbildning med värnplikt och en minoritet deltog i repetitionsutbildning. I beloppet ingår kilometerersättning till medresande. Allt annat lika, det vill säga förutsatt att utbildningsvolymer och val av transportmedel förblir oförändrade, skulle höjningen av resekostnadsersättningen resultera i att utbetalningarna ökar med cirka 495 000 kr per år. Med hänsyn till den planerade utökningen av volymen värnpliktiga som utför grundutbildning från 7 300 till 12 000 värnpliktiga år 2032–2035 beräknas utgiftsökningen uppgå till cirka 814 000 kr år 2032–2035.

För den enskilde totalförsvarspliktige skulle förslaget sammantaget innebära minskade kostnader i samband med resor till och från tjänstgöringsplats.

Övriga konsekvenser

Förslaget väntas inte få några konsekvenser för kommuner och regioner, för den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan män och kvinnor.

18.3.8 Nuvarande Pliktråd ska företräda endast värnpliktiga

Kostnader och intäkter

Förslaget att omorganisera Pliktrådet till Värnpliktsrådet bedöms endast medföra begränsade kostnader jämfört med gällande ordning.

Befintliga kostnader omfattar bland annat den administrativa anslutningen till Försvarsmakten med tillgång till kansli och kanslistöd samt organisering av en årlig kongress. Omorganisation av Pliktrådet

till Värnpliktsrådet bedöms inte i sig ge upphov till några större kostnader. Tillkommande kostnader för att upprätta ett separat Civilpliktsråd har behandlats av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning i betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6).

Övriga konsekvenser

Förslaget innebär främst ett förtydligande genom att Pliktrådet omorganiseras till Värnpliktsrådet och specifikt inriktas på att företräda totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt. Dessa är redan i dag företrädda genom Pliktrådet, vilket gör att konsekvenserna är begränsade. En möjlig konsekvens är en ökad tydlighet i Värnpliktsrådets arbete och förbättrade möjligheter att fokusera specifikt på frågor som berör värnpliktiga snarare än civilpliktiga, vilket i viss mån skulle kunna öka rådets effektivitet.

Förslaget förväntas inte medföra några konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan män och kvinnor.

18.3.9 Reservofficerare

Kostnader och intäkter

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

Övriga konsekvenser

Införandet av en bestämmelse som tydliggör rätten till ledighet från den civila anställningen för reservofficerare ger en ökad tydlighet för både reservofficerare och deras civila arbetsgivare, vilket minskar osäkerheten kring rättigheter och skyldigheter. Detta skulle kunna förebygga konflikter och missförstånd.

Vidare kan tydligheten i lagen hjälpa Försvarsmakten att tillgodose behovet av reservofficerare bättre, eftersom potentiella reservoffi-

cerare känner sig tryggare i att de har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring som reservofficer.

Det skulle även bli enklare för reservofficerare att uppfylla sin upplysningsskyldighet gentemot sina civila arbetsgivare, eftersom de kan hänvisa till en klar och tydlig lagregel om rätten till ledighet.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.10 En ny tidvis tjänstgörande civil personalkategori bör införas i Försvarsmakten

Kostnader och intäkter

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

För civila arbetsgivare vars personal kan komma att omfattas av förslaget och tas i anspråk för tjänstgöring kan kostnader uppstå vid vakanser, genom lägre produktivitet eller behov av ersättningsrekryteringar. Även om det inledningsvis bedöms vara relativt få personer som omfattas, kan det för små företag eller organisationer eller arbetsgivare med arbetstagare som har specifik nyckelkompetens komma att få stora konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Arbetsgivare kan komma att påverkas genom att behöva anpassa sig till att vissa anställda tidvis tjänstgör i Försvarsmakten, vilket kan kräva mer flexibilitet i exempelvis schemaläggning och personalhantering. Om en stor del av de anställda är frånvarande samtidigt på-

verkas verksamheten negativt, samtidigt som rekryteringar kan påverkas vid behov av särskild nyckelkompetens.

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

Förslaget kan förbättra samhällets beredskap genom att säkerställa att det finns tillräckligt med personal tillgänglig för att hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Detta kan på längre sikt även företag få nytta av genom förbättrad nationell säkerhet och stabilitet, vilket kan skapa en tryggare miljö för affärsverksamhet och investeringar.

För konsekvenser för kommuner och regioner, den personliga integriteten och jämställdheten mellan män och kvinnor, se avsnitt 18.2.2 under rubriken *Konsekvenser för kommuner eller regioner*, avsnitt 18.2.3 och avsnitt 18.2.4.

18.3.11 Civilpliktiga i Försvarsmakten

Kostnader och intäkter

Förslagen kan komma att innebära ökade kostnader för Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket att hantera såväl registerhållning som krigsplacering.

Om totalförsvarspliktiga som tidigare har varit anställda i Försvarsmakten skrivs in med civilplikt i Försvarsmaktens krigsorganisation tillkommer kostnader för utbildning, utrustning, infrastruktur och materiel. Detta gäller såväl grundutbildning som repetitionsutbildning. Storleksordningen på dessa kostnader är svåra att bedöma eftersom de blir helt beroende av utbildningens omfattning samt när i tid de kommer att inträffa. Utredningen bedömer att kostnaderna för grundutbildning av civilpliktiga i Försvarsmakten kommer att vara begränsade med hänsyn till att det främst är tidigare anställd personal som avses omfattas av förslaget.

En kostnad kan även komma att uppstå för arbetsgivare om berörda personer med stöd av utredningens förslag kallas in till grund-

utbildning eller repetitionsutbildning. Detta omfattar både eventuellt bortfall i produktion och kostnader för nyrekrytering eller utbildning för ersättningspersonal.

Enskilda individer som berörs av förslaget uppbär dagpenning vid tjänstgöring. Dagpenningen uppgår till 90 procent av SGI, men högst 1 450 kr per dag före skatt. Detta innebär en kostnad för individer som omfattas av förslaget i form av lägre inkomster. Dock föreslås i utredningen att dagpenningen ska uppgå till 100 procent av SGI, vilket om förslaget beslutas om kommer innebära mindre ekonomiska konsekvenser för berörda individer.

Övriga konsekvenser

När civilpliktiga tjänstgör i Försvarsmakten är de inte tillgängliga för deltagande i arbetskraften. Om det rör sig om specifik spetskompetens kan det potentiellt få större effekter inom avgränsade sektorer.

Förslaget kan komma att innebära att konflikterna mellan bemanningsansvariga i olika delar av totalförsvaret ökar, då fler personer kommer att krigsplaceras i civilpliktiga befattningar inom Försvarsmakten och därmed inte finns tillgängliga för krigsplacering i andra befattningar.

Förslaget väntas inte få några särskilda konsekvenser för kommuner och regioner, för den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan män och kvinnor.

19 Författningskommentar

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

1 kap.

5 §

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om värnplikten. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.1.

Av *första stycket* följer att värnplikten endast får fullgöras hos Försvarsmakten och att den, med vissa undantag, ska inledas med grundutbildning. Av *andra stycket* framgår den nedre och den övre åldersgränsen för värnplikt. Första och andra stycket är oförändrade.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att skyldigheten att fullgöra värnplikt under vissa förutsättningar kvarstår även om den värnpliktige uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt som följer av andra stycket. Den kvarstående skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller endast under förutsättning att det råder höjd beredskap. Dessutom uppställs ett krav på att den värnpliktige har inkallats till antingen beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår som han eller hon fyller fyrtiosju år. Skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstår endast om båda dessa förutsättningar är uppfyllda. Om regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska

gälla upphör skyldigheten att fullgöra värnplikt genast. I annat fall kvarstår denna skyldighet så länge det behövs. Eftersom det är regeringen som föreskriver vilka värnpliktiga som ska fullgöra såväl beredskapstjänstgöring som krigstjänstgöring är det också regeringen som gör bedömningen hur länge värnplikten behöver kvarstå för varje enskild värnpliktig. Behovet kan bland annat bero på tillgången till värnpliktiga och om den värnpliktige har en kompetens som är kritisk för krigsorganisationen. Vid en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt gäller fortfarande att skyldigheten att tjänstgöra endast gäller i den omfattning som den totalförsvarspliktiges kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt).

5 a §

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

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om en särskild övre åldersgräns för värnplikt som gäller för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt förutsätter att den värnpliktige tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år. För dessa individer upphör inte skyldigheten att fullgöra värnplikt i slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år. Skyldigheten att fullgöra värnplikt för dessa individer gäller i stället till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Värnplikten upphör därmed samtidigt som totalförsvarsplikten i övrigt (1 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt). Även vid förlängd värnplikt gäller att skyldigheten att fullgöra värnplikt endast gäller i den omfattning som den totalförsvarspliktiges kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket punkt 2 lagen om totalförsvarsplikt).

3 kap.

12 §

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om krigsplacering av totalförsvarspliktiga. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Av *första stycket* framgår under vilka förutsättningar en totalförsvarspliktig som genomgått grundutbildning får krigsplaceras enligt lagen om totalförsvarsplikt.

I *andra stycket* regleras förutsättningarna för krigsplacering av en totalförsvarspliktig som inte har fullgjort grundutbildning.

I *tredje stycket* finns en bortre tidsgräns för krigsplaceringen som är knuten till det senaste tjänstgöringstillfället. Beslut om förlängning får fattas om det finns särskilda skäl. De tre första styckena innehåller inte några ändringar.

Fjärde stycket, som är nytt, reglerar krigsplacering av en värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år. En sådan värnpliktig ska krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Värnpliktsreserven är en ny särskild reserv som ingår i personalreserven. Det som avgör om en värnpliktig ingår i värnpliktsreserven eller övriga personalreserven är tidpunkten för senaste tjänstgöringstillfället.

Femte stycket är i likhet med fjärde stycket nytt. Den nya bestämmelsen har införts mot bakgrund av den nya värnpliktsreserven som nämns i det nya föregående stycket. Bestämmelsen utgör ett undantag från bestämmelsen i tredje stycket om att en krigsplacering inte ska kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Samtidigt införs ett krav på att en värnpliktig som på nytt krigsplaceras i krigsförband från värnpliktsreserven ska genomgå repetitionsutbildning. Bestämmelsen utgör en garanti för att den värnpliktige inte riskerar att behöva utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för. Den utgör också ett förtydligande för den enskilde under vilka förutsättningar den kan bli aktuell för krigsplacering i förband efter tio år utan tjänstgöring.

4 kap.

8 §

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om beredskapstjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

I *första stycket* anges under vilka förutsättningar regeringen får föreskriva om beredskapstjänstgöring och vilka individer som kan omfattas av ett sådant beslut. I stycket har gjorts en språklig justering genom att ordet ”skall” har bytts ut mot ”ska”.

I *andra stycket* har beredskapstjänstgöringens omfattning ändrats. Det anges att beredskapstjänstgöringen får uppgå till 180 dagar vid varje tillfälle i stället för 180 dagar totalt fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Förändringen innebär att det inte längre finns någon klar tidsgräns, angiven i antalet dagar eller tillfällen, för det eventuella ianspråktagandet för beredskapstjänstgöring. I stället ankommer det på regeringen att under konstitutionellt ansvar göra

bedömningen och fatta beslut om beredskapstjänstgöringens omfattning för varje totalförsvarspliktig.

Tredje stycket, som är nytt, införs mot bakgrund av de förändringar av beredskapstjänstgöringens omfattning som gjorts i paragrafens andra stycke. I detta nya stycke förtydligas på vilket sätt lagstiftaren har bedömt att totalförsvarspliktiga ska kunna bli ianspråktagna för beredskapstjänstgöring. Bestämmelsen riktar sig till regeringen vid beslut om beredskapstjänstgöringen enligt första stycket.

9 kap.

4 §

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om arbetstagarens informationsskyldighet i förhållande till sin arbetsgivare i samband med plikttjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.4.

I *första stycket* införs en uttrycklig rätt till ledighet från den civila anställningen vid plikttjänstgöringen. Denna rätt finns redan i dag eftersom rätten till ledighet är en konsekvens av skyddet för den civila anställningen enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt i samband med plikttjänstgöring. I samma stycke har även gjorts språkliga justeringar genom att ordet ”skall” har bytts ut mot ”ska” på två ställen. I *andra stycket* har inga ändringar gjorts.

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

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör
1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
2. som reservofficer,
3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,
4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,
5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats,
6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt, *eller*
7. i Försvarsmakten som tidvis tjänstgörande civil personal.

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

Lagen reglerar vad för slags tjänstgöring som ger samma skydd för anställning m.m. som totalförsvarspliktiga har enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.4.

Lagen i dess nu gällande form saknar paragrafer. Eftersom det införs nya bestämmelser införs paragrafer. Bestämmelsen i dess nu gällande form ska benämnas som 1 §. Dess innehåll förändras genom införande av en ny sjunde punkt.

Av den nya punkten 7 framgår att även den som fullgör tjänstgöring i Försvarsmakten som tidvis tjänstgörande civil personal har samma skydd för anställning m.m. som totalförsvarspliktiga har enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Det innebär bland annat att en arbetstagare har en uttrycklig rätt till ledighet från sin civila anställning vid sådan tjänstgöring som räknas upp i punkterna 1–7.

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas rätten till ledighet från den civila anställningen vid sådan tjänstgöring som räknas upp i första stycket 1–7. Denna rätt finns redan i dag eftersom rätten till ledighet är en konsekvens av skyddet för den civila anställningen enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt i samband med plikttjänstgöring och som enligt den lag som nu behandlas även gäller vid annan slags tjänstgöring.

2 §

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

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 15.10.3. Bestämmelsen gäller för den som är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten. Genom bestämmelsen införs en rätt för sådana arbetstagare att samtidigt inneha en annan anställning hos en sådan arbetsgivare som avses i 1 § lagen (1994) om offentlig anställning.

Kommittédirektiv 2024:2

En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 4 januari 2024.

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet.

Utredaren ska bland annat

- analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta,
- analysera om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare,
- analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025.

Det militära försvaret i ett nytt säkerhetspolitiskt läge

I december 2020 beslutade riksdagen om den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2021–2025 genom propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Försvarsbeslutet tar sin utgångspunkt i det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa. I propositionen konstateras att ett väpnat angrepp mot Sverige inte längre kan uteslutas. Samtidigt beskrivs hotbilden som bredare och mer komplex än tidigare. Det innebär att det militära försvaret och den operativa förmågan fortsatt behöver stärkas för att kunna möta eventuella angrepp. Försvarsbeslutet innebär att en ny, större krigsorganisation ska organiseras och successivt fyllas upp under 2020-talet.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget och innebär ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och övriga Europa. I propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74) konstaterar regeringen att invasionen har fått omfattande och långtgående konsekvenser nationellt och innebär att Sverige behöver se över hur landets säkerhet kan stärkas. Den bredare och mer komplexa säkerhetspolitiska hotbilden mot Sverige ställer krav på både ökad tillgång till personal och ökad uthållighet inom det militära försvaret. Samhällsutvecklingen med ökad globalisering och digitalisering samt den omfattande tekniska utvecklingen innebär dessutom ett större behov av civil kompetens än tidigare. Detta påverkar personalförsörjningen av det militära försvaret.

Sverige ansökte den 22 maj 2022 om medlemskap i Nato. Som medlem i Nato kommer Sverige att delta i Natos gemensamma försvarsplanering och beslutsfattande. Medlemskapet innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. En utredare har sett över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö2022:A). Utredarens slutsatser bereds nu inom Regeringskansliet. Sverige agerar för att fullt ut integreras militärt och politiskt i Nato.

Framför allt det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget innebär alltså ett behov av att se över förutsättningarna för att öka tillgången till personal och uthålligheten inom det militära försvaret.

Uppdraget att undersöka möjligheten att öka tillgången till personal och öka uthålligheten inom det militära försvaret

En större krigsorganisation medför ett utökat personalbehov. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen kommer att uppgå till drygt 90 000 individer plus reserver när organisationen är personellt och materiellt uppfylld. Grundutbildningsvolymerna ska enligt försvarsbeslutet uppgå till 8 000 värnpliktiga per år 2025 och grundutbildningens längd ska vara minst nio månader. En större krigsorganisation kräver en utökad krigsförbandsproduktion. Det i sin tur ställer krav på en utökad grundorganisation med tillhörande personalbehov.

Värnplikten är avgörande för den militära personalförsörjningen. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år (lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). I grundberedskap är kontinuerligt tjänstgörande personal och värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning tillgängliga för att lösa uppgifter och upprätthålla försvarsförmågan. Stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, är viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa vissa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen kunnat mobiliseras. Tidvis tjänstgörande personal kan bidra genom planerad tjänstgöring. Vid höjd beredskap kan all personal som är krigsplacerad i krigsorganisationen kallas in. Utöver kontinuerligt tjänstgörande personal omfattar detta tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T), värnpliktiga, hemvärnssoldater, frivilligpersonal samt reservofficerare.

Försvarsmakten har identifierat att tillgången till personal är en viktig faktor både för tillväxt och för att kunna hantera myndighetens huvuduppgift, att möta ett väpnat angrepp. På kort sikt ser myndigheten utmaningar vid ett hastigt försämrat omvärldsläge (Försvarsmaktens reviderade budgetunderlag för 2024, Fö2023/01226). Dessa utmaningar har förstärkts av det försämrade omvärldsläget där betydande personalresurser har behövt omprioriteras till uppgifter inom ramen för anpassad beredskap och stöd till Ukraina. Sveriges medlemskap i Nato kommer att innebära ytterligare behov av omprioriteringar till följd av krav på att bemanna befattningar inom försvars-

alliansen. Svenska förband blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Mot bakgrund av ovanstående finns ett behov av att utreda hur personalförsörjningen av det militära försvaret kan tryggas.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i grundlag. Utredaren ska belysa och analysera personalförsörjningsfrågor med hänsyn till hur både kvinnor och män berörs av de frågeställningar som utredningen omfattar. Den individbaserade statistik som används ska samlas in och analyseras könsuppdelat.

Hur kan Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser tillgodoses?

Försvarsmaktens verksamhet, särskilt vid höjd beredskap, förutsätter tillgång till värnpliktiga med nyckelkompetenser inom bland annat logistik, it och teknik. Antalet individer som utbildats av Försvarsmakten de senaste 50 åren har minskat kraftigt, trots större värnpliktskullar de senaste åren. Det är i huvudsak övriga samhället som ansvarar för utbildningen inom flera av de kompetensområden som Försvarsmakten har behov av. En brist på nämnda nyckelkompetenser inom Försvarsmakten kan vid en konflikt påverka uthålligheten negativt. Den kompetens som myndigheten får genom att grundutbilda värnpliktiga kan således behöva kompletteras så att myndigheten får tillgång till kompetenser som individer fått via civila utbildningar.

Till exempel skulle en höjd övre åldersgräns för mönstring kunna medföra att fler individer med värdefull kompetens i större utsträckning kan skrivas in för värnplikt. Det finns samtidigt starka skäl att beakta och värna den enskildes perspektiv. Värnplikten omfattar skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra mönstring, fullgöra grund- och repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring. Skyldigheterna för den enskilde gäller både i fredstid och under höjd beredskap och innebär inskränkningar i skyddet för den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Sådana inskränkningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem (2 kap. 21 § regeringsformen).

Utredaren ska därför

- analysera hur Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser kan tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör skyldigheten att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap kvarstå efter att den övre åldersgränsen nåtts?

Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 19 år till utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år (1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt).

I äldre lagstiftning (värnpliktslagen [1941:967]) fanns en bestämmelse som stadgade att värnplikten kunde kvarstå även efter 47 års ålder vid krig eller omedelbar krigsfara. I förarbetena till den nuvarande lagstiftningen uttalas att det saknas ett generellt behov av en bestämmelse som möjliggör att i krigstid förlänga tjänstgöringstiden efter att åldersgränsen nåtts. De eventuella behov som kan uppstå i krigsorganisationen av personal som är äldre än 47 år menar lagstiftaren kan lösas på andra sätt och betonar att det får anses angeläget för den enskilde att ha en klar åldersgräns för tjänstgöringspliktens upphörande inom det militära försvaret (prop. 1994/95:6 s. 117).

Givet det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i övriga Europa kan det återigen finnas behov av att skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstår vid höjd beredskap efter att den övre åldersgränsen nåtts. Samtidigt finns anledning att så långt möjligt bibehålla en förutsägbarhet i regleringen av plikttjänstgöringen. Som redogjorts för i föregående avsnitt innebär värnplikten omfattande skyldigheter för den enskilde. Behovet av fortsatt skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap måste alltså ställas mot de inskränkningar i skyddet för den enskildes fri- och rättigheter som förslaget skulle innebära.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap efter att den övreåldersgränsen för värnplikt nåtts,
- om det anses finnas ett sådant behov, föreslå en bortre gräns för skyldigheten att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna för Försvarsmakten att i ökad utsträckning använda värnpliktiga i grundutbildning för beredskap och annan verksamhet

Den militära grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). Krigsuppgiften är alltså styrande för vad som får ingå i de värnpliktigas utbildning. Krigsuppgiften kan få förändrat innehåll över tid beroende på försvarets utformning. I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket). En värnpliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift, ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring förutsätter att den totalförsvarspliktige är krigsplacerad (4 kap. 7 och 8 §§).

Försvarsberedningen konstaterade i sin slutrapport Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) att en förlängd grundutbildning skulle kunna vara upp till 18 månader, vilket skulle inkludera en avslutande period om fyra till sex månader i beredskap.

Det kraftigt försämrade omvärldsläget ställer krav på att Försvarsmakten har förmågan att samtidigt vara redo att förutse händelseförlopp, verka krigsavhållande och möta angrepp. Det innebär även att myndigheten behöver använda sin personal på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Det finns därför ett behov av att se över vilka typer av uppgifter som värnpliktiga bör kunna utföra inom ramen för grundutbildningen. En sådan översyn bör även omfatta om det finns annan verksamhet som bör kunna fullgöras inom ramen för grundutbildningen. En utökning av grundutbildningen skulle kunna

få till följd att stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, frigörs.

Därför bör förutsättningarna för att ändra de uppgifter som värnpliktiga fullgör inom ramen för grundutbildningen, samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring, analyseras. Samtidigt måste syftet med den militära grundutbildningen – att tillgodogöra sig de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver – fortsatt stå i förgrunden.

Utredaren ska därför

- analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av att i ökad utsträckning kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera konsekvenserna av att införa ett system med förlängd grundutbildning med värnplikt,
- lämna skalbara förslag på ett sådant system, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Villkoren för totalförsvarspliktiga

Bestämmelser om förmåner till totalförsvarspliktiga, inklusive värnpliktiga, finns i lagen om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Förmånerna innefattar bland annat ersättning under tjänstgöring och ersättning för resor. Genom hänvisningar i andra författningar gäller vissa av bestämmelserna även i förhållande till andra personalkategorier, till exempel officersaspiranter.

I takt med att Försvarsmakten växer ökar behovet av värnpliktiga. Detta innebär att antalet individer som genomför tjänstgöring med plikt i Försvarsmakten ökar. Det är emellertid fortfarande en förhållandevis liten andel av varje årskull som genomför militär grundutbildning med plikt. Villkoren för värnpliktiga kan därmed påverka folkförankringen av det militära försvaret.

En ytterligare faktor som kommer att påverka personalförsörjningen av Försvarsmakten är ett kommande medlemskap i Nato.

Frågan om hur långt värnpliktigas tjänstgöringsskyldighet sträcker sig har analyserats i den utredning som gjorts på uppdrag av Försvarsdepartementet om att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö2022:A). Utredarens slutsatser bereds nu inom Regeringskansliet. Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt och Försvarsmaktens behov av personal, inklusive värnpliktiga, ökar.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Beredskapstjänstgöringens omfattning

Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att krigsplacerade ska fullgöra beredskapstjänstgöring och hur länge den ska pågå (4 kap. 8 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt).

Varje totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra beredskapstjänstgöring under sammanlagt högst 180 dagar (4 kap. 8 § andra stycket). Antalet beredskapstjänstgöringsdagar fördes oförändrat över från värnpliktslagen till lagen om totalförsvarsplikt. Grund- och krigsorganisationen är avsevärt mindre i dag än den var 1941 då värnpliktslagen trädde i kraft. Med en större krigsorganisation hade Försvarsmakten tidigare i större utsträckning möjlighet att växelvis använda de värnpliktiga under beredskapstjänstgöring. Givet att antalet värnpliktiga i dagens krigsorganisation är färre än tidigare finns inte samma möjlighet i dag. Därmed kan resurserna snabbt komma att urholkas vid en situation där regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring. Till detta kommer att hotbilden mot Sverige i dag är mer komplex än tidigare. Det kan till exempel röra sig om hot som försätter Sverige i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge, utan att det råder höjd beredskap. Det påverkar behoven av tillgång till personal i grundberedskap.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en ökning av antalet beredskapstjänstgöringsdagar för totalförsvarspliktiga,

- om det anses finnas ett sådant behov, föreslå hur många beredskapstjänstgöringsdagar en totalförsvarspliktig i stället ska vara skyldig att fullgöra,
- analysera konsekvenserna för den enskilde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att låta värnpliktiga vara krigsplacerade i personalreserven i högre utsträckning

I det nu gällande försvarsbeslutet (propositionen Totalförsvaret 2021–2025) konstateras att Försvarsmaktens krigsorganisation som helhet är underdimensionerad då antalet förband inte är tillräckligt många för att uthålligt möta ett väpnat angrepp. Förstärkningar av krigsorganisationen föreslogs därför. Krigsorganisationen består av personal som är krigsplacerad i krigsförband eller i personalreserven. Personalreserven utgörs av värnpliktiga med genomförd grundutbildning utan aktuell krigsplacering i ett krigsförband. Personalreserven kan behöva växa för att personal i krigsförbanden ska kunna ersättas eller för att fler krigsförband snabbt ska kunna sättas upp.

Det finns en tidsgräns för krigsplacering av värnpliktiga som innebär att den kvarstår tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället (3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt). Beslut om förlängning kan fattas om det finns särskilda skäl. Huvudregeln syftar till att säkerställa att ingen är krigsplacerad som inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som han eller hon är krigsplacerad för. Har en längre tid förflutit från det senaste tjänstgöringstillfället minskar utbildningens värde och aktualitet. Den krigsplacerades kompetens kan förutsättas ha avtagit i sådan grad att krigsplaceringen bör hävas. Regeringen uttalade i propositionen Bättre villkor för totalförsvarspliktiga (prop. 2001/02:11) att regleringen av tiden för krigsplacering är en garanti för att totalförsvaret tillförsäkras den bemanning som behövs samtidigt som den enskilde inte riskerar att utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för. Värnpliktiga som är krigsplacerade i ett krigsförband besitter sannolikt dock ofta förmåga som kan vara värdefull att behålla i personalreserven, även när tio år har förflutit sedan det senaste tjänstgöringstillfället.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns ett behov av att kunna krigsplacera värnpliktiga som inte tjänstgjort på mer än tio år i personalreserven,
- om det anses finnas ett sådant behov, redogöra för hur behovet ser ut och föreslå formerna för en sådan placering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Pliktrådets självständighet i förhållande till Försvarsmakten

Enligt förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga, som infördes i samband med återaktiveringen av värnplikten, utövar totalförsvarspliktiga medinflytande i syfte dels att utveckla verksamheten i enlighet med utbildningens mål, dels att i övrigt främja goda utbildningsförhållanden. De värnpliktiga företräds av den centrala medinflytandeorganisationen Pliktrådet. Pliktrådet ska, enligt förordningen, vara administrativt anslutet till Försvarsmakten och genom Försvarsmaktens försorg ha tillgång till kansli och kanslistöd.

Riksdagen riktade i mars 2022 ett tillkännagivande till regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att garantera Pliktrådets oberoende från Försvarsmakten (bet. 2021/22:FöU8 punkt 6, rskr. 2021/22:218). Motionen som ligger till grund för riksdagens tillkännagivande refererar till en skrivelse från Pliktrådet till Försvarsdepartementet 2017. I skrivelsen beskriver Pliktrådet upplevda brister i Försvarsmaktens förhållningssätt och tillämpning av regelverket. Därefter tillsatte Pliktrådet en intern utredning med uppgift att bland annat se över rådets organisatoriska roll. Utredningen var klar i december 2023 och Pliktrådet planerar att ta ställning i frågan under våren 2024.

Regeringen gav i juli 2023 en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas (En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, dir. 2023:116). Utredaren fick i uppdrag att bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk.

Utredaren ska därför

- analysera och granska Pliktrådets ställning i förhållande till Försvarsmakten,
- vid behov föreslå åtgärder för att garantera att Pliktrådet kan utöva medinflytande på ett tillfredställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det ett behov av utökad tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare?

I lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar finns särskilda bestämmelser om arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Dessa personalkategorier ska enligt lagen vara tidsbegränsat anställda i Försvarsmakten och anställningsavtal ska ingås för kontinuerlig eller tidvis tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får lämnas senare om det finns särskilda skäl för det. En sådan undantagssituation är till exempel om Försvarsmakten med kort varsel ska genomföra en insats, internationellt eller nationellt, som myndigheten tidigare inte kunnat planera för. Genomförandet av en sådan insats förutsätter att Försvarsmakten har tillgång till lämplig personal. Regeringen beskriver i propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten (prop. 2011/12:115 s. 125) att arbetstagaren i dessa fall kan behöva inställa sig med kortare varsel än tre månader för att insatsen ska vara möjlig att genomföra.

En reservofficer är tillsvidareanställd av Försvarsmakten men har sin huvudsakliga sysselsättning hos en civil arbetsgivare. Reservofficerares arbetsskyldighet regleras i officersförordningen (2007:1268), kollektivavtal (RO-avtalet) och anställningsavtal. Av anställningsavtalet för en reservofficer ska det framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är tjänstgöringsskyldig också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring (19 § officersförordningen). Det finns ingen tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare som motsvarar den för tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, vilka kan tas i anspråk med kort varsel om Försvarsmakten bedömer att det finns särskilda skäl för det.

Försvarsmakten har genomfört förhållandevis få krigsförbandsövningar under de senaste åren och nyttjandegraden av reservofficerare har därför varit låg. Reservofficerare har främst blivit inkallade inom ramen för totalförsvarsplikten och vid repetitionsövningar. En utökad krigsorganisation förutsätter att fler reservofficerare blir del av krigsförbandsproduktionen. Givet omvärldsläget kan det dessutom finnas ett större behov av att kunna utnyttja reservofficerare som en resurs utan att det råder höjd beredskap eller att regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring.

Det finns samtidigt starka skäl att beakta och värna såväl den enskildes som den civila arbetsgivarens perspektiv i fråga om möjlighet till planering och framförhållning. Till detta kommer att ett alltför oförutsägbart tjänstgöringssystem riskerar att påverka Försvarsmaktens förmåga att attrahera och behålla reservofficerare.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att utöka tjänstgöringsskyldigheten i grundberedskap för reservofficerare utan att beredskapsskyldighet råder,
- om det anses finnas ett sådant behov, analysera och föreslå i vilka situationer det kan finnas skäl för sådan tjänstgöring samt vem som ska besluta om sådan tjänstgöring,
- analysera och beakta den enskildes och den civila arbetsgivarens intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Rätten till tjänstledighet för reservofficerare

Riksdagen tillkännagav i februari 2021 för regeringen att den skulle vidta de åtgärder som krävs för att underlätta och stärka reservofficerares rätt till tjänstledighet från sina ordinarie arbeten för att kunna tjänstgöra inom Försvarsmakten (bet. 2020/21:FöU8 punkt 1, rskr. 2020/21:195). Enligt lagen om totalförsvarsplikt får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt samma lag (9 kap. 1 §). Motsvarande gäller för bland annat arbetstagare som fullgör tjänstgöring som reservofficerare (lagen [1994:2076] om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.). För anställda gruppbefäl, soldater och sjömän finns emellertid en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning

för tjänstgöring i Försvarsmakten (30 § lagen [2012:332] om vissa försvarsmaktsanställningar).

Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning föreslog i betänkandet Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86) att regleringen i lagen om vissa försvarsmaktsanställningar, när det gällde rätt till ledighet och skydd för anställningen samt rätt till studieuppehåll och anstånd med studier, även skulle gälla reservofficerare. Regeringen bedömde dock att regleringen inte borde omfatta reservofficerare eftersom anställningsformen funnits sedan länge och bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt gäller även för dem (prop. 2011/12:115 s. 76 och 198).

En viktig förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna uppnå de krav som ställs på den operativa förmågan är tillgång till kompetent personal. En utökad krigsorganisation förutsätter att reservofficerare kan tjänstgöra som anställda under längre perioder. Medelåldern inom personalkategorin har blivit högre, vilket innebär att många är väletablerade på arbetsmarknaden och därmed kan vara i större behov av en reglerad rätt till tjänstledighet från sin civila anställning för att ha möjlighet att tjänstgöra. Det står inte klart om det är ett återkommande hinder för reservofficerare att den huvudsakliga arbetsgivaren inte medger tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten. För att Försvarsmakten ska kunna attrahera den kompetens som verksamheten är i behov av framöver kan förutsättningarna att kombinera en civil anställning med tjänstgöring inom Försvarsmakten behöva tydliggöras.

Utredaren ska därför

- kartlägga förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten,
- analysera vilken eventuell påverkan sådan förekomst har på Försvarsmaktens möjlighet att tillgodose behoven av reservofficerare,
- analysera om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör en ny personalkategori för tidvis anställd civil personal införas?

Det finns ett stort behov av civil kompetens inom Försvarsmakten som det militära systemet inte kan producera, framför allt från teknik- och it-sektorn. Inom vissa delar av myndigheten är en majoritet av de anställda redan i dag civila. Dimensioneringen och nyttjandet av civil kompetens är inriktat på grundberedskap och det finns inte något utvecklat system för Försvarsmakten att få ökad tillgång till dessa kompetenser vid höjd beredskap. Utöver ett ökat behov av civil kompetens i höjd beredskap kan det även uppstå ett ökat behov av civil kompetens till exempel vid ett utdraget konfliktscenario utan att det råder höjd beredskap eller för att bemanna övningar.

Det bör analyseras om det finns ett behov av ett nytt system för tidvis anställd civil personal som medger tjänstledighet från huvudarbetsgivaren. På den militära sidan finns i dag systemen för tidvis anställda gruppbefäl, sjömän och soldater (GSS/T) samt reservofficerare.

Det råder hög konkurrens på arbetsmarknaden om flera av de civila kompetenser som Försvarsmakten efterfrågar. Försvarsmaktens förmåga att både attrahera och behålla arbetstagare är därför av stor betydelse för att en ny personalkategori för tidvis anställd civil personal ska kunna uppnå sitt syfte. Omständigheter som kan påverka Försvarsmaktens konkurrenskraft som arbetsgivare kan till exempel vara lagstadgad rätt till tjänstledighet från den civila arbetsgivaren, lönenivåer och hur karriärmöjligheten hos den civila arbetsgivaren påverkas av en tidvis anställning hos Försvarsmakten.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal som kan krigsplaceras hos Försvarsmakten,
- om det bedöms att det finns ett sådant behov, föreslå hur ett sådant system kan utformas så att krigsplacering hos Försvarsmakten möjliggörs,
- analysera och beakta den civila arbetsgivarens intressen,
- analysera och beakta den enskildes rättigheter i förhållande till den civila arbetsgivaren, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ser behovet av att minska tidiga kontraktsavslut ut för kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän?

Gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) ska vara tidsbegränsat anställda i Försvarsmakten och tjänstgöra antingen kontinuerligt eller tidvis (7 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar). Anställningsavtal för GSS i Försvarsmakten ska omfatta minst sex och högst åtta år. Den totala anställningstiden får uppgå till högst sexton år, varav högst tolv år som kontinuerligt tjänstgörande (9 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar). Det är möjligt att efter avslutad anställning som kontinuerligt tjänstgörande söka anställning som officer eller specialistofficer efter genomgången sådan utbildning.

Kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) utgör stommen i stående krigsförband. Dessa är främst viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen har mobiliserats.

Det har sedan 2010 lämnats olika förslag på att införa ekonomiska incitament för att stimulera GSS/K att fullfölja sina tidsbegränsade anställningar. För reservofficerare finns ett system som innebär att en utbildad reservofficer som har tjänstgjort under sammanlagt 12 månader får en premie motsvarande två prisbasbelopp (15 § officersförordningen).

Frågan om ekonomiska incitament behandlades senast i betänkandet En robust personalförsörjning av det militära försvaret (SOU 2016:63). Utredningen lämnade ett förslag som gick ut på att individen, oavsett vilken nivå eller studiestödsberättigad utbildning denne studerade på, skulle kvalificera sig till det högre studiebidraget. Förslaget förutsatte en ny bestämmelse i studiestödsförordningen (2000:655).

Förtida kontraktsavslut av GSS/K kan medföra bemanningsproblem och merkostnader för Försvarsmakten när sådana uppstår. För varje år som en anställning av GSS/K förlängs minskar nyrekryterings- och utbildningsbehovet. Förekomsten av tidiga kontraktsavslut bland GSS/K är emellertid inte kartlagd.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomsten av, och identifiera skäl för, tidiga kontraktsavslut för GSS/K,
- om analysen visar att tidiga kontraktsavslut för GSS/K är ett hinder för Försvarsmakten, föreslå kostnadseffektiva lösningar som bemöter identifierade hinder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tidsbegränsningen för soldatanställningar

Nuvarande reglering av tidsbegränsningen för GSS trädde i kraft 2012. Den innebär en möjlighet att använda längre tidsbegränsade anställningar för GSS än vad som anges i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Regeringen angav i propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten (prop. 2011/12:115) som skäl för detta att det finns ett behov av att skapa och vidmakthålla Försvarsmaktens förmåga. Försvarsmaktens möjlighet att anställa GSS behövde därför enligt regeringen utvecklas och stärkas. Vidare anförde regeringen att det finns ett behov av att värna arbetstagaren, då GSS generellt har som huvuduppgift att befinna sig i stridande eller i andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Regeringen anförde även att soldatyrket inte är avsett att vara utgångspunkten för en fortsatt karriär inom Försvarsmakten, utan i stället en viktig uppgift som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. Möjligheterna att efter det att anställningstiden har löpt ut fortsätta att tjänstgöra inom Försvarsmakten kräver ett byte av anställningsform, till exempel genom att individen genomför officersutbildning eller anställs i en civil befattning.

Systemet med tidsbegränsade anställningar av GSS kan vara begränsande i de fall då både Försvarsmakten och arbetstagaren önskar fortsätta anställningsförhållandet. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över regelverket om anställningstider för gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän,

- lämna skalbara förslag och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Försvarsmaktens möjlighet att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier i grundberedskap

Ett säkerhetspolitiskt läge med hybrida hot och risk för angrepp med andra medel än rent militära innebär bland annat att tillgången på personal behöver kunna säkerställas också i grundberedskap. De kritiska kompetenser som kan komma att behövas kan vara såväl civila som militära och vara specifika när det gäller kompetensområde och geografi.

Regeringen anser att det bör klargöras om det i dag finns tillräckliga möjligheter att säkerställa Försvarsmaktens personalresurser om försvarsberedskapen kräver det, i situationer då det inte råder höjd beredskap.

Utredaren ska därför

- undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap,
- om tillräckliga sådana möjligheter saknas, föreslå hur tillgången till personal ur olika personalkategorier kan säkerställas vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska Försvarsmaktens behov av krigsplacerad civil personal tillgodoses?

Totalförsvarspliktiga har en skyldighet att fullgöra allmän tjänsteplikt. Skyldigheten omfattar bland annat att under höjd beredskap tjänstgöra i en ordinarie anställning eller att efter anvisning av en myndighet utföra vissa arbetsuppgifter (6 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt).

Inom Försvarsmakten krigsplaceras anställda med stöd av anställningsavtalet. Syftet är att försäkra att befattningar i krigsorganisationen är bemannade om regeringen beslutar om allmän tjänsteplikt.

När en anställd avslutar sin anställning upphör individens krigsplacering.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt kan en totalförsvarspliktig krigsplaceras med civilplikt i verksamheter som regeringen beslutar om, till exempel inom räddningstjänst, barnomsorg, sjukvård eller Försvarsmakten. I förarbetena till lagen uttalas att i den mån det inte finns något anställningsförhållande mellan det organ som har bemanningsansvaret och den som detta organ önskar ta i anspråk för övning och annan utbildning kan inskrivning för civilplikt komma i fråga. Genom inskrivning för civilplikt kan också säkerställas att nyckelpersonal, såsom tidigare anställda, inte tas i anspråk för andra ändamål, till exempel med värnplikt inom det militära försvaret (prop. 1994/95:6 s. 119). I juli 2023 beslutade regeringen att en särskild utredare ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas, bland annat genom att med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret (En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, dir. 2023:116). Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget har regeringen bedömt att finns skäl att även mer skyndsamt vidta åtgärder som kan stärka det civila försvaret på vissa specifika områden. Den 21 december 2023 beslutade regeringen därför att aktivera civilplikten inom två områden.

Skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt gäller från och med den 19 januari 2024 och omfattar verksamhetsområdena räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

Utredaren ska därför

- analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör med anställningen,
- analysera Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov av densamma, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för varje del bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagens konsekvenser för den personliga integriteten och eventuella verksamhetsmässiga konsekvenser. Förslagens konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ska analyseras och redovisas i tillämpbara delar. Även i övrigt ska förslagens konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig löpande informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom bland annat Regeringskansliet, utredningsväsendet, Försvarsberedningen, relevanta myndigheter samt inom Pliktrådet och andra relevanta organisationer. Utredaren ska inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. I relevanta delar ska utredaren även inhämta erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025.

(Försvarsdepartementet)

Försvarsmaktens tabeller över olika personalgruppers tjänstgöringsskyldighet

Innan höjd beredskap

Personalgrupp	Kategorier eller förtydliganden	Normalläge	Kris
1. Yrkesofficer	En YO är antingen officer (OFF/K) eller specialist-officer (SO/K).	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.
2. Reservofficer	En reservofficer är antingen officer i reserven (OFF/T) eller specialist-officer i reserven (SO/T).	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.
3. GSS/K	Tidsbegränsat anställd som militär tjänsteman och som tjänstgör kontinuerligt och som inte är officerare.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.
3. GSS/T	Tidsbegränsat anställd eller som militär tjänsteman och som tjänstgör tidvis och som inte är officerare.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.
4. Officers-aspiranter	Antagen till eller genomgår grundläggande officers-utbildning eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan.	Genomgår utbildning med stöd av officersförordningen.	Genomgår utbildning med stöd av officersförordningen.
5. Totalförsvarspliktig personal (värnpliktiga)	Totalförsvarspliktiga som har skrivits in eller krigsplacerats för tjänstgöring i Försvarsmakten.	Utbildas och övas med värnplikt.	Utbildas och övas med värnplikt. Kan därutöver inkallas till beredskapstjänstgöring med värnplikt om regeringen beslutar det.
6. Krigsfrivilliga	Personal som med stöd av särskilda föreskrifter har antagits som krigsfrivilliga.	Ej applicerbar.	Kan enligt sitt avtal inkallas till tjänstgöring om regeringen fattat beslut om att värnpliktiga ska genomföra beredskapstjänstgöring.
7. Hemvärnssoldater	Personal som ingått hemvärnsavtal.	Avtal om att tjänstgöra x antal övningsdygn per år. Kan därutöver anställas för uppgifter inom LSO, IKFN, skyddslagen eller när Försvarsmakten lämnar stöd till civil myndighet.	Skyldighet att tjänstgöra under hemvärnsberedskap. Får ej säga upp avtalet under sådan beredskap.
8. Frivilligpersonal	Personal som ingått avtal om frivillig försvarsverksamhet.	Tecknar avtal med hemvärnet eller annat krigsförband och har tjänstgöringsskyldighet utifrån sitt avtal.	Tecknar avtal med hemvärnet eller annat krigsförband och har tjänstgöringsskyldighet utifrån sitt avtal.
9. Tjänstepliktig personal	Personal som antingen som civila tjänstemän i Försvarsmakten.	Ej applicerbar.	Ej applicerbar.
10. Personal i Försvarsmakten internationella insatser	För de som inte redan är anställda i Försvarsmakten och genomför tjänstgöring i internationell insats.	Ej applicerbar.	Om önskvärt, hemställan till regeringen om att ta hem personal i internationella insatser.
11. CVAT	Civil tjänsteman i Försvarsmakten	Arbetsskyldighet utifrån anställningen.	Arbetsskyldighet utifrån anställningen

Försvarsmaktens tabeller över olika personalgruppers tjänstgöringsskyldighet

Vid höjd beredskap

Personalgrupp	Kategorier eller förtydliganden	Höjd beredskap
1. Yrkesofficer	En YO är antingen officer (OFF/K) eller specialistofficer (SO/K).	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta.
2. Reservofficer	En reservofficer är antingen officer i reserven (OFF/T) eller specialistofficer i reserven (SO/T).	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta.
3. GSS/K	Tidsbegränsat anställd som militär tjänsteman och som tjänstgör kontinuerligt och som inte är officerare.	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta.
3. GSS/T	Tidsbegränsat anställd eller som militär tjänsteman och som tjänstgör tidvis och som inte är officerare.	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta.
4. Officersaspiranter	Antagen till eller genomgår grundläggande officersutbildning eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan.	Ej applicerbar.
5. Totalförsvarspliktig personal (värnpliktiga)	Totalförsvarspliktiga som har skrivits in eller krigsplacerats för tjänstgöring i Försvarsmakten.	Krigstjänstgöring med värnplikt om regeringen beslutar det.
6. Krigsfrivilliga	Personal som med stöd av särskilda föreskrifter har antagits som krigsfrivilliga.	Tjänstgör enligt sitt avtal.
7. Hemvärnssoldater	Personal som ingått hemvärnsavtal.	Ordinarie hemvärnssoldater omfattas av allmän tjänsteplikt. Extra hemvärnssoldater tjänstgör istället i sin ordinarie krigsbefattning.
8. Frivilligpersonal	Personal som ingått avtal om frivillig försvarsverksamhet.	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta.
9. Tjänstepliktig personal	Personal som är civila tjänstemän i Försvarsmakten.	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta. Civila som tjänstgör i krigsförband övergår till den militära personalgruppen tjänstepliktig personal.
10. Personal i Försvarsmakten internationella insatser	För de som inte redan är anställda i Försvarsmakten och genomför tjänstgöring i internationell insats.	Om önskvärt, hemställan till regeringen om att ta hem personal i internationella insatser.
11. CVAT	Civilt anställda i Försvarsmakten	Kan omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen beslutar om detta. Civila som tjänstgör i krigsförband övergår till den militära personalgruppen tjänstepliktig personal.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.

82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]