

Plikten kallar!

En modern personalförsörjning av det civila försvaret

*Betänkande av Utredningen om
det civila försvarets personalförsörjning*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:6

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 978-91-525-1121-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1122-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Carl-Oskar Bohlin

Regeringen beslutade den 27 juli 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda hur det civila försvaret kan tryggas genom att analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap. Uppdraget innefattade att analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal och föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret samt föreslå nödvändiga författningsändringar för att förslagen ska kunna genomföras (dir. 2023:116).

Som särskild utredare förordnades den 28 juli 2023 ordföranden i Arbetsdomstolen Sören Öman.

Som sakkunniga förordnades den 1 november 2023 kanslirådet Emil Antonsson, Finansdepartementet, rättssakkunniga Madeleine Galloni, Försvarsdepartementet, kanslirådet Markus Grundtman, Justitiedepartementet, kanslirådet Henrik Jonsson, Arbetsmarknadsdepartementet, ämnesrådet Erika K Nilsson, Socialdepartementet, ämnesrådet Lotta Lewin Pihlblad, Klimat- och näringslivsdepartementet, departementssekreteraren Sara Sundgren, Försvarsdepartementet, och ämnesrådet Katarina Yuen, Klimat- och näringslivsdepartementet. Emil Antonsson entledigades den 4 januari 2024 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Julia Kayali Reinholdsson, Finansdepartementet. Den 30 juli 2024 förordnades kanslirådet Maria Söderberg, Justitiedepartementet, som sakkunnig i utredningen. Den 22 augusti 2024 entledigades Erika K Nilsson och den 14 september 2024 entledigades Julia Kayali Reinholdsson från uppdraget som sakkunnig.

Som experter förordnades den 2 november 2023 HR-strategen Karin Brunn Lundgren, Försvarmakten, avdelningschefen Bengt Forssten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, utredaren Pernilla Hultén, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förhandlaren Vincent Paciello Lundvall, Sveriges Kommuner och Regioner, länsöverdirektören Jörgen Peters, Länsstyrelsen Västra Götaland, och seniore rådgivaren civilt försvar Jan Rubinstein-Ogilvie, Arbetsförmedlingen.

Experter och sakkunniga har aktivt deltagit i arbetet och bistått med värdefulla underlag och synpunkter. Särskilda yttranden har avgetts av experterna Karin Brunn Lundgren, Bengt Forssten och Jan Rubinstein-Ogilvie.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 14 augusti 2023 hovrättsassessorn Olivia Ekeberg. Som sekreterare i utredningen anställdes den 14 augusti 2023 utredarna Sara Berglund och Jonas Thelander och den 30 mars 2024 juristen Marie Stegard Lind. Juristen Eira Arb Zackrisson har varit anställd som sekreterare under tiden den 4 september 2023 till den 11 januari 2025.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2025

Sören Öman

Olivia Ekeberg
Sara Berglund
Jonas Thelander
Marie Stegard Lind

Innehåll

Förkortningar och uttryck	31
Sammanfattning	35
1 Författningsförslag	47
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	47
1.2 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950).....	50
1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144).....	51
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	52
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång	58
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.....	59
1.7 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	60
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.....	63

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	65
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.....	66
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:918) om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt	73
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet	74
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.....	75
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	77
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	78
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.....	80
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga.....	81
1.18	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).....	86
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	88
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen	90
2	Utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar ...	91
2.1	Utredningens uppdrag	91

2.2	Avgränsningar m.m.....	91
2.3	Utredningens arbete	92
2.4	Betänkandets disposition.....	94

DEL 1 Bakgrundsbeskrivning

3	Det civila försvaret i dag.....	99
3.1	Inledning.....	99
3.2	Det civila försvaret.....	100
3.3	Mål för det civila försvaret och den centrala styrningen.....	100
3.3.1	Mål för totalförsvaret	100
3.3.2	Mål för det civila försvaret	101
3.3.3	Inriktning för totalförsvarsplaneringen	103
3.3.4	Anvisningar för det civila försvaret	104
3.3.5	Planeringsantaganden för totalförsvaret	104
3.3.6	Planeringsinriktning för det civila försvaret	105
3.3.7	En tydligare styrning av det civila försvaret.....	105
3.4	Sektorsindelningen	106
3.4.1	Beredskapssektorerna.....	106
3.4.2	Behov av att utveckla beredskapsstrukturen.....	109
3.5	Det nationella ansvaret för det civila försvaret	110
3.6	Den geografiska indelningen.....	111
3.6.1	Den högre regionala nivån (civilområden)	111
3.6.2	Den regionala nivån (länsnivån)	112
3.6.3	Den lokala nivån (kommunala nivån)	113
3.7	Mycket verksamhet bedrivs av privata aktörer	113
3.8	Personalförsörjningen av det civila försvaret	114
3.8.1	Olika verktyg för personalförsörjning	114
3.8.2	Ansvaret för personalförsörjningen	114

4	Tidigare organisering och planering av det civila försvaret	119
4.1	Inledning	119
4.2	Omfattande planering av det civila försvaret	119
4.2.1	Det civila försvarets framväxt	119
4.2.2	Funktionsindelningen	120
4.2.3	Geografisk indelning	123
4.2.4	Funktionen arbetskraft	124
4.2.5	Planering för att säkerställa personalförsörjningen	125
4.3	Fokus på fredstida krishantering	130
4.4	Återupptagen planering av det civila försvaret	131
5	Civilpliktens framväxt	133
5.1	Inledning	133
5.2	Tjänstgöringsplikt före totalförsvarsplikten	133
5.3	Totalförsvarspliktslagen införs	135
5.3.1	Stort uppskattat behov av pliktpersonal	135
5.3.2	Inledningsvis höga ambitioner för antalet civilpliktiga	136
5.3.3	Antalet som grundutbildades minskade från millennieskiftet	139
5.4	Administrationn av civilplikten	139
5.4.1	Mönstring, inskrivning och utbildning	139
5.4.2	Svårigheter i arbetet med att bedöma behovet av civilpliktiga	141
5.4.3	Annan utredning än mönstring	142
5.5	Civilplikten sedan början av 2000-talet	143
5.5.1	Skyldigheten att fullgöra civilplikt lades vilande	143
5.5.2	Ett nytt säkerhetsläge	144
6	Frivilliga i det civila försvaret	147
6.1	Inledning	147

6.2	Organisering av frivilliga	147
6.2.1	Frivilliga försvarsorganisationer	147
6.2.2	Frivilliga resursgrupper	149
6.2.3	Trossamfund	150
6.2.4	Ideella organisationer och spontanfrivilliga	151
6.3	Statlig finansiering av de frivilliga försvarsorganisationerna.....	151
6.3.1	Former för statligt stöd.....	151
6.3.2	Omfattningen av utbildningsuppdrag viktig för finansieringen.....	152
6.4	Avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer ..	153
6.5	De frivilliga försvarsorganisationernas roll	154
6.5.1	Viktig roll för personalförsörjningen	154
6.5.2	Pågående anpassning till det civila försvarets behov	155
6.5.3	Behov av utbildade frivilliga har uppmärksamats.....	156
6.6	Tidigare användning av frivilliga	158
6.6.1	De frivilliga försvarsorganisationernas framväxt	158
6.6.2	Avtalsformer för frivilliga över tid	158
7	Arbetsförmedlingen	163
7.1	Inledning.....	163
7.2	Arbetsförmedlingens uppdrag och organisation.....	164
7.2.1	Uppdrag	164
7.2.2	Organisation	165
7.3	Totalförsvarsarbete	166
7.3.1	Arbetsmarknadsverkets tidigare arbete.....	166
7.3.2	Arbetsförmedlingens arbete	167
7.4	Förändrade förutsättningar sedan 1990-talet	168
7.4.1	Färre arbetsgivare är skyldiga att anmäla lediga platser	168
7.4.2	Fler aktörer erbjuder platsförmedling.....	169

7.4.3	Arbetsmarknadspolitiska insatser utförs i större omfattning av andra aktörer	169
7.4.4	Färre lokala kontor och något färre anställda	170

DEL 2 Gällande rätt

8	Totalförsvarsplikt	175
8.1	Bakgrund	175
8.1.1	Inledning	175
8.1.2	Bakgrunden till dagens lagstiftning	175
8.1.3	Civilplikten blir beroende av ett regeringsbeslut	177
8.2	Allmänt om totalförsvarsplikt	179
8.3	Utredning av totalförsvarspliktiga	180
8.4	Inskrivning av totalförsvarspliktiga för civilplikt	183
8.4.1	Inskrivning efter mönstring	183
8.4.2	Inskrivning utan mönstring	184
8.4.3	Gemensamma bestämmelser om inskrivning	185
8.5	Krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen	186
8.6	Verksamheter där civilplikt får fullgöras	188
8.7	Utbildning och tjänstgöring med civilplikt	189
8.8	Skyldigheter när civilplikten fullgörs	190
8.9	Allmän tjänsteplikt	193
8.9.1	Föreskrift om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap	193
8.9.2	Fullgörande av allmän tjänsteplikt	193
8.10	Förmåner vid mönstring och annan utredning	199
8.11	Förmåner när civilplikten fullgörs	199
8.12	Förmåner när den allmänna tjänsteplikten fullgörs	202
8.12.1	Allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal	202

8.12.2	Allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal.....	202
8.12.3	Allmän tjänsteplikt efter anvisning	203
8.12.4	Ersättning för obetald fordran vid allmän tjänsteplikt	203
8.13	Hämtning	204
8.14	Straffansvar	204
8.15	Disciplinansvar	205
8.16	Arbetsmiljö och arbetstid.....	207
8.17	Höjd beredskap.....	209
8.17.1	Beslut om höjd beredskap.....	209
8.17.2	Innebörden av beslut om höjd beredskap	210
8.17.3	Tillkännagivande av ett beslut om höjd beredskap	210
9	Omflyttning av arbetsuppgifter och personal hos det allmänna	213
9.1	Inledning.....	213
9.2	Arbetsuppgifter som flyttas eller inte ska fullgöras.....	214
9.3	Personal som flyttas.....	215
9.3.1	Inledning	215
9.3.2	Offentligrättslig reglering (förfarandelagstiftningen).....	215
9.3.3	Beredskapskollektivavtalen för offentlig sektor.....	218
10	Bemanningen av krigsorganisationen	219
10.1	Pliktverkets roll.....	219
10.1.1	Inledning	219
10.1.2	Disponibilitetskontroll och registrering av annan personal än krigsplacerade.....	219
10.1.3	Konkurrens om totalförsvarspliktiga	220
10.2	Bemanningsansvarigas beredskapsplanering	222
10.2.1	Bemanningsansvariga.....	222
10.2.2	Statliga myndigheter under regeringen	222

10.2.3	Kommuner och regioner	223
10.2.4	Näringsidkare	224
10.2.5	Sektorer med särskilda krav på beredskapsplanering.....	226
10.2.6	Föreningar, samfälligheter och andra enskilda....	230
10.3	Bemanningen	230
11	Skyddet för befintlig anställning när totalförsvarsplikten fullgörs.....	233
12	Förhållandena i anställningen vid höjd beredskap.....	237
12.1	Inledning	237
12.2	Den arbetsrättsliga beredskapslagen	237
12.2.1	Inledning.....	237
12.2.2	Den arbetsrättsliga beredskapslagens semidispositivitet	238
12.2.3	Bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter.....	239
12.2.4	Anställningsformer	240
12.2.5	Semester.....	242
12.2.6	Tjänstledighet.....	244
12.2.7	Stridsåtgärder.....	247
12.3	Arbetstid	248
12.3.1	Arbetstidslagen.....	248
12.3.2	Specialregleringar om arbetstid	252
12.4	Arbetsmiljö	255
12.4.1	Den nuvarande lagstiftningen	255
12.4.2	Ändringsförslag.....	256
12.5	Det individuella anställningsavtalets betydelse för arbetstidsuttaget vid höjd beredskap.....	256

DEL 3 Analys och överväganden

13	Förändringar i samhället och på arbetsmarknaden	261
13.1	Inledning.....	261
13.2	Fler kan tas i anspråk för det civila försvaret	262
13.2.1	Inledning	262
13.2.2	Befolkningen och andelen i arbetskraften har ökat	262
13.2.3	Färre ianspråkta av det militära försvaret	263
13.2.4	Skyldigheten att genomgå mönstring omfattar nu även kvinnor	264
13.3	Privata aktörer utför verksamhet som tidigare var i offentlig regi.....	265
13.3.1	Privatisering och avreglering.....	265
13.3.2	En mindre andel arbetar inom den offentliga sektorn.....	266
13.3.3	Utmaningar för personalförsörjningen.....	266
13.3.4	Hur förändringen kan mötas	267
13.4	Ökad internationalisering och globalisering	269
13.4.1	Inledning	269
13.4.2	Beroende av globala värde- och försörjningskedjor	269
13.4.3	Fler utländska medborgare i Sverige	270
13.4.4	Hur förändringen kan mötas	272
13.5	Arbetskraftsbehov tillgodoses oftare med andra än egna tillsvidareanställda	272
13.5.1	Inledning	272
13.5.2	Ökad användning av inhyrd personal.....	272
13.5.3	Ökad användning av intermittenta anställningar	274
13.5.4	Fler personer med F-skatt	275
13.5.5	Beroende av underleverantörer	276
13.5.6	Hur förändringen kan mötas	278
13.6	Fler företag på arbetsmarknaden	280
13.6.1	Inledning	280

13.6.2	Regelverket om företags medverkan bör ses över.....	281
14	Förutsättningar och nuläge för personalförsörjningen ...	283
14.1	Inledning	283
14.2	Det som behövs för en långsiktigt hållbar personalförsörjning	283
14.2.1	Utgångspunkter för planering och dimensionering.....	284
14.2.2	Identifiering av totalförsvarsviktig civil verksamhet.....	285
14.2.3	Bedömning av personalbehoven.....	286
14.2.4	Planering för hur personalbehoven kan tillgodoses.....	287
14.3	Arbetet med personalförsörjning – en lägesbild.....	288
14.3.1	Inledning.....	288
14.3.2	Utgångspunkterna för planering och dimensionering kan bli tydligare.....	289
14.3.3	Identifiering av totalförsvarsviktig civil verksamhet har inte kommit så långt.....	290
14.3.4	Aktörerna har kommit olika långt med att bedöma behoven.....	294
14.3.5	Mycket arbete återstår med att planera för att tillgodose personalbehov.....	298
15	Utgångspunkter och kriterier för personalförsörjningen	301
15.1	Inledning	301
15.2	Utgångspunkter.....	302
15.3	Avvägningen mellan plikt och frivillighet	302
15.3.1	Inledning.....	302
15.3.2	Mervärde av deltagande i det civila försvaret.....	303
15.3.3	Plikt och frivillighet i det civila försvaret över tid.....	303
15.3.4	Skäl för ett ökat inslag av civilplikt	304

15.4	Faktorer av betydelse för val av förstärkningsresurs	305
15.4.1	Inledning	305
15.4.2	Inskränkningar i fri- och rättigheter och kostnader för den totalförsvarspliktige	306
15.4.3	Kostnader för staten och andra i det civila försvaret	306
15.4.4	Typ av och tillgång till kompetens	306
15.4.5	Planerbarhet och flexibilitet	307
15.4.6	Behov av utbildning och övning	307
15.4.7	Betydelsen av verksamheten för totalförsvaret....	307
15.5	När olika verktyg för personalförstärkning är lämpliga	308
15.5.1	Inledning	308
15.5.2	Omfördelning och kompetensutveckling av befintlig personal.....	309
15.5.3	Nyrekrytering vid höjd beredskap	309
15.5.4	Omfördelning av personal i det offentliga.....	310
15.5.5	Avtal med frivilliga	311
15.5.6	Beredskapsavtal med leverantörer	314
15.5.7	Planering för kortare utbildning vid höjd beredskap	315
15.5.8	Planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt	316
15.5.9	Civilplikt	317
15.6	Bemanningen av en viss krigsorganisation	323
16	Bred aktivering av civilplikten i det civila försvaret	325
16.1	Inledning.....	325
16.2	Civilplikten aktiveras brett i det civila försvaret	326
16.3	Befattningar för civilplikt behöver utformas.....	329
16.3.1	Krigsplacering förutsätter föreskrifter om befattningar	329
16.3.2	Behovet av fler befattningar	332
16.4	Pliktpersonal och regelverket om statsstöd	335
16.4.1	Pliktpersonal kan kanske anses snedvrída konkurrensen	335

16.4.2	Begreppet statsstöd.....	335
16.4.3	Möjligheterna till undantag	338
17	Personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap	341
17.1	Inledning	341
17.2	Sammanfattande bedömningar och förslag om hur behov av personalförstärkning kan tillgodoses.....	342
17.2.1	Civilplikt behövs för att tillgodose vissa behov av personalförstärkning	343
17.2.2	Vissa stora behov av personalförstärkning bör kunna tillgodoses utan civilplikt	349
17.2.3	Behov av att säkerställa tillgång till specifik kompetens	350
17.2.4	Vissa grundläggande förutsättningar behöver komma på plats.....	351
17.2.5	Frivilliga försvarsorganisationer bör få en större roll för personalförsörjningen	351
17.3	Processen framåt för en utökad civilplikt	353
17.3.1	Inledning.....	354
17.3.2	Uppdrag till ansvariga myndigheter.....	354
17.3.3	Vad uppdragen bör innehålla.....	357
17.3.4	Att införa civilplikt efter mönstring kan ta flera år	361
17.3.5	Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan komma på plats snabbare.....	366
17.3.6	Antal civilpliktiga som kan skrivas in efter mönstring och grundutbildas	368
17.3.7	Längd på grundutbildningar med civilplikt efter mönstring.....	374
17.3.8	Uppskattade kostnader för civilplikt efter mönstring	375
17.3.9	Kostnader för arbetet med civilplikt efter annan utredning än mönstring	385
17.3.10	Arbetet behöver hållas ihop centralt.....	386

18	Personalförstärkning i olika delar av det civila försvaret	389
18.1	Inledning.....	389
18.2	Genomförande av kartläggning och analys	390
18.2.1	Inledning.....	390
18.2.2	Underlag hämtades in via beredskapsstrukturen	390
18.2.3	Underlagen ligger till grund för kartläggning och analys.....	391
18.2.4	Prioriteringar och bedömningar behöver revideras framöver	392
18.3	Ekonomisk säkerhet	393
18.3.1	Beskrivning av sektorn	393
18.3.2	Om underlaget.....	394
18.3.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	394
18.4	Elektroniska kommunikationer och post.....	396
18.4.1	Beskrivning av sektorn.....	396
18.4.2	Om underlaget.....	397
18.4.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	398
18.5	Energiförsörjning.....	403
18.5.1	Beskrivning av sektorn	403
18.5.2	Om underlaget.....	405
18.5.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	405
18.6	Finansiella tjänster	411
18.6.1	Beskrivning av sektorn	411
18.6.2	Om underlaget.....	413
18.6.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	413
18.7	Försörjning av grunddata	414
18.7.1	Beskrivning av sektorn	414
18.7.2	Om underlaget.....	415

18.7.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	415
18.8	Hälsa, vård och omsorg.....	417
18.8.1	Beskrivning av sektorn.....	417
18.8.2	Om underlaget	419
18.8.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	419
18.8.4	Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses.....	423
18.9	Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	430
18.9.1	Beskrivning av sektorn.....	431
18.9.2	Om underlaget	432
18.9.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	433
18.10	Ordning och säkerhet	438
18.10.1	Beskrivning av sektorn.....	439
18.10.2	Avgränsning gentemot Utredningen om polisens beredskap.....	439
18.10.3	Om underlaget	440
18.10.4	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	440
18.10.5	Hur behoven av personalförstärkning för skydd och bevakning kan tillgodoses.....	444
18.11	Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	449
18.11.1	Beskrivning av sektorn.....	450
18.11.2	Om underlaget	452
18.11.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för räddningstjänsten	452
18.11.4	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd av civilbefolkningen.....	457
18.12	Transporter	465
18.12.1	Beskrivning av sektorn.....	466
18.12.2	Om underlaget	467
18.12.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	468

18.13	Utbildning och tillsyn av barn och elever.....	474
18.13.1	Beskrivning av de viktiga samhällsfunktionerna	474
18.13.2	Om underlaget.....	476
18.13.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	476
18.13.4	Hur behoven av personalförstärkning för tillsyn av barn och elever kan tillgodoses	479
18.14	It-system och cybersäkerhet	481
18.14.1	Tillgång till kompetens för it-system och cybersäkerhet behöver säkerställas	482
18.14.2	Uppdrag till MSB att utreda behov av civilplikt.....	483
18.15	Hantering av avlidna och begravningsverksamhet.....	484
18.15.1	Hantering av avlidna och begravingar	484
18.15.2	Själavård och sociala insatser.....	488
18.16	Bygg och anläggning, handel och industri.....	489
18.16.1	Beskrivning av de viktiga samhällsfunktionerna	490
18.16.2	Om underlagen	490
18.16.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	491
18.16.4	Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses	491
18.16.5	Byggnads- och reparationsberedskap.....	493
18.17	Länsstyrelsernas verksamhet	495
18.17.1	Länsstyrelsernas roll inför och vid höjd beredskap	495
18.17.2	Om underlaget.....	496
18.17.3	Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap	497
18.17.4	Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses	498

19	Tydligare regler för det civila försvarets personalförsörjning	501
19.1	Inledning	501
19.2	Behov av en tydligare terminologi.....	502
19.2.1	Bakgrunden till dagens terminologi.....	502
19.2.2	Utredningens bedömning och förslag	504
19.3	Beredskapsregistrering i det civila försvaret	507
19.3.1	Endast de som inte tillhör den ordinarie personalen bör beredskapsregistreras	507
19.3.2	Alternativ till utredningens förordade huvudregel	523
19.4	Registreringen av totalförsvarspliktiga och disponibilitetskontroller får tydligare stöd	529
19.5	Bemanningsansvariga och skyldigheten att ha en planerad bemannad krigsorganisation	532
19.5.1	Bemanningsansvariga som får begära krigsplacering och beredskapsregistrering	532
19.5.2	Planerad bemannad krigsorganisation	536
19.5.3	Statliga myndigheter	538
19.5.4	Kommuner och regioner	542
19.5.5	Näringsidkare som deltar i totalförsvaret inom statliga myndigheters verksamhetsområden	543
19.5.6	Näringsidkare som deltar i totalförsvaret inom kommuners och regioners verksamhetsområden	545
19.5.7	Sektorer med särskilda krav på beredskapsplanering.....	548
19.5.8	Föreningar, samfälligheter och andra enskilda....	552
19.6	Omflyttning av personal hos det allmänna enligt förfarandelagstiftningen	553
19.6.1	Möjligheterna till omflyttning av personal hos det allmänna.....	553
19.6.2	Förhållandet till plikterna att tjänstgöra enligt totalförsvarspliktslagen	555

20	Tydligare regler om den allmänna tjänsteplikten	561
20.1	Aktivering av allmän tjänsteplikt	561
20.2	Beslut om allmän tjänsteplikt för arbets- och uppdragstagare	562
20.2.1	Utformningen av beslut om allmän tjänsteplikt	562
20.2.2	Vem fattar beslutet?	565
20.2.3	Beslut om allmän tjänsteplikt ska anmälas till Pliktverket	570
20.3	Allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal.....	573
20.4	Allmän tjänsteplikt på grund av författningsreglerade frivilligavtal.....	576
20.4.1	Frivilligavtal som statliga myndigheter träffat enligt författning	577
20.4.2	Frivilligförordningen och negativ föreningsfrihet	581
20.4.3	Statliga myndigheter får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten.....	584
20.5	Allmän tjänsteplikt på grund av anvisning	584
20.5.1	Anvisning till arbete	584
20.5.2	Anvisning till utbildning.....	586
20.5.3	Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att anvisa.....	589
20.5.4	Arbetsförmedlingen behöver planera redan i fredstid	591
20.5.5	Utbetalning av vissa ersättningar och förmåner.....	595
20.6	Övriga avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap.....	596
20.6.1	Allmänt.....	596
20.6.2	Något om avtalens innehåll.....	597
20.6.3	Särskilt om vilande anställnings- eller uppdragsavtal	598
20.6.4	Särskilda överväganden om vilande anställningsavtal hos staten.....	602
20.6.5	Den bemanningsansvariga står för ersättningen.....	604

20.7	Innebörden av beredskapslarm	605
20.8	När oförenliga plikter uppkommit	608
20.8.1	Inledning	608
20.8.2	Krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen har företrädare framför den allmänna tjänsteplikten	608
20.8.3	När den totalförsvarspliktige ingått flera avtal som omfattas av allmän tjänsteplikt	610
20.8.4	Straffansvar vid flera oförenliga avtal som omfattas av allmän tjänsteplikt	613
21	Tydligare regler om civilplikten	617
21.1	Inledning	617
21.2	Aktivering av civilplikten	618
21.2.1	Inledning	618
21.2.2	Det bör krävas ett regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt	619
21.2.3	Regeringen har full frihet att utforma beslutet om aktivering av civilplikten	620
21.2.4	Beredskapslarm bör innebära aktivering av värnplikt och civilplikt	622
21.2.5	Inskrivning med civilplikt efter annan utredning än mönstring kräver inte regeringsbeslut	623
21.3	Behovet av författningsändringar vid aktivering av civilplikten	624
21.3.1	Allmänt	624
21.3.2	Tioårsgränsen för krigsplacering	625
21.4	Inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring	627
21.4.1	Inledande överväganden	627
21.4.2	Bara myndigheter får göra annan utredning än mönstring	629
21.4.3	Alla sektorsansvariga myndigheter bör få göra annan utredning än mönstring	630

21.4.4	Möjligheten till avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap bör undersökas.....	631
21.4.5	Framställning till Pliktverket om krigsplacering.....	633
21.5	Vitesföreläggande om att lämna uppgifter	635
21.5.1	Vitesföreläggande vid annan utredning än mönstring	635
21.5.2	Vitesföreläggande för tillämpning av allmän tjänsteplikt på grund av anställning eller uppdrag.....	636
21.5.3	Bakgrunden till bestämmelserna om vite	637
21.5.4	Det kan komma att bli många vitesförelägganden	638
21.5.5	Utpekade myndigheter ska själva få vitesförelägga	639
21.5.6	Vitesförelägganden bör inte få överklagas	640
21.6	Större möjlighet att dela upp grundutbildning med civilplikt.....	642
21.6.1	Inledning	642
21.6.2	Nuvarande reglering och bakgrund.....	642
21.6.3	Utbildningen bör enklare kunna delas upp.....	644
22	Medinflytande för civilpliktiga.....	649
22.1	Inledning.....	649
22.2	Bakgrund	649
22.2.1	Medinflytande för totalförsvarspliktiga – en tillbakablick	649
22.2.2	Totalförsvarspliktigas medinflytande i dag	651
22.3	Överväganden och förslag.....	653
22.3.1	Inledning	653
22.3.2	Medinflytandet på lokal nivå.....	653
22.3.3	Medinflytandet på central nivå	654

23	Förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång.....	657
23.1	Gällande rätt	657
23.1.1	Aktivering av lagen om arbetsförmedlingstvång	657
23.1.2	Förbud mot privat arbetsförmedling	658
23.1.3	Arbetsförmedlingstvång	660
23.2	Överväganden och förslag.....	663
23.2.1	Utredningsuppdraget.....	663
23.2.2	Aktivering av lagen om arbetsförmedlingstvång	663
23.2.3	Förbud mot privat arbetsförmedling	664
23.2.4	Förbud mot uthyrning av arbetskraft är olämpligt.....	665
23.2.5	Arbetsförmedlingstvång	666
23.2.6	Arbetsförmedlingens roll	668
24	Behandling av personuppgifter och uppgiftsskyldigheter	673
24.1	Inledning	673
24.2	Viss internationell reglering	674
24.2.1	Europeiska unionen	674
24.2.2	Europarådet	677
24.3	Nationell reglering.....	678
24.3.1	Regeringsformen.....	678
24.3.2	Offentlighets- och sekretesslagen.....	679
24.3.3	Dataskyddslagen	681
24.3.4	Registerförfattningar	682
24.3.5	Totalförsvarsdatalagen.....	682
24.3.6	Totalförsvarsdataförordningen	685
24.4	Särskilt om behandling av personuppgifter i Pliktverkets verksamhet	685
24.5	Nuvarande uppgiftsskyldigheter	686

24.6	Överväganden och förslag.....	690
24.6.1	Totalförsvarsdatalagen räcker för civilplikten	690
24.6.2	Pliktverket behöver ytterligare möjligheter att få tillgång till uppgifter	691
24.6.3	En generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket	692
24.6.4	Skyldighet för Pliktverket att lämna uppgifter till vissa myndigheter.....	696
24.6.5	Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som får göra annan utredning än mönstring	697
24.6.6	Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som är utbildningsansvarig	699
24.6.7	Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt.....	701
25	Säkerhetsskydd och säkerhetsprövning	703
25.1	Inledning.....	703
25.2	Allmänt om säkerhetsskydd.....	703
25.2.1	Säkerhetskänslig verksamhet	703
25.2.2	Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter	704
25.2.3	Säkerhetsskyddsanalys	704
25.2.4	Säkerhetsskyddsåtgärder	705
25.3	Personalsäkerhet	705
25.3.1	Inledning	705
25.3.2	Allmänt om säkerhetsprövning	706
25.3.3	Placering av befattningar i säkerhetsklass	707
25.3.4	Säkerhetsprövningens innehåll	709
25.3.5	Krav på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning.....	712
25.3.6	Uppföljande säkerhetsprövning	713
25.3.7	Ansvaret för säkerhetsprövningen	714
25.3.8	Särskilt om säkerhetsprövning av civilpliktiga.....	715
25.3.9	Sekretess.....	716
25.4	Tillsyn, råd och stöd	718

25.5	Överväganden och förslag.....	718
25.5.1	Inledning.....	718
25.5.2	Säkerhetsprövning av civilpliktiga inför och vid grundutbildning	720
25.5.3	Pliktverket gör bedömningen av säkerhetsprövningen inför och under grundutbildning	724
25.5.4	Säkerhetsprövning av civilpliktiga inför och vid krigsplacering	726
25.5.5	Den som gör annan utredning än mönstring bör genomföra grundutredningen för säkerhetsprövning	730
25.5.6	Det behövs ett undantag från kravet på samttycke till registerkontroll för civilpliktiga.....	733
26	Inriktning och samordning av personalförsörjningen	739
26.1	Inledning	739
26.2	Vad behöver inriktas och samordnas?.....	740
26.2.1	Inledning.....	740
26.2.2	Utbildning och krigsplacering med civilplikt.....	740
26.2.3	Utbildning av medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer.....	741
26.2.4	Förberedelser inför beslut om allmän tjänsteplikt.....	741
26.2.5	Förberedelser för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt.....	742
26.2.6	Förberedelser för utbildning vid höjd beredskap.....	742
26.2.7	Förberedelser inför omflyttning av personal i offentlig sektor.....	743
26.3	Myndigheter med viktiga uppgifter för personalförsörjningen	743
26.3.1	Inledning.....	743
26.3.2	Arbetsförmedlingen.....	743
26.3.3	MSB.....	745
26.3.4	Pliktverket	746
26.3.5	Skolverket	747

26.3.6	Länsstyrelserna	747
26.3.7	Myndigheter med uppgifter som rör arbetskydd och arbetsmarknadstvister.....	748
26.4	En funktion eller sektor för personalförsörjningsfrågor....	748
26.4.1	Det behövs en funktion eller sektor.....	748
26.4.2	Alternativ A – en sektor för personalförsörjning	749
26.4.3	Alternativ B – en funktion för personalförsörjning	752
26.5	Underlag för inriktning och samordning	753
26.5.1	Ett kontinuerligt och systematiskt arbete behövs.....	753
26.5.2	Det är de största behoven som behöver identifieras.....	753
26.5.3	Hur information om personalbehov kan samlas in	755
26.5.4	MSB och Arbetsförmedlingen bör ha viktiga roller	757
26.5.5	Hur underlag för inriktning och samordning bör användas.....	758
26.6	Behov av långsiktig styrning	758

DEL 4 Avslutande del

27	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	763
28	Konsekvensbeskrivning	765
28.1	Kraven på konsekvensanalys	765
28.2	Övergripande om utredningens förslag.....	766
28.2.1	Inledning	766
28.2.2	Konsekvenser för staten.....	767
28.2.3	Konsekvenser för kommuner och regioner	775
28.2.4	Konsekvenser för näringslivet	778
28.2.5	Konsekvenser för enskilda individer	780

28.2.6	Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering	781
28.2.7	Konsekvenser av enskilda förslag.....	783
28.3	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	804
28.3.1	Tydligare reglering av Pliktverkets registreringar	804
28.3.2	Förslagen som rör säkerhetsskydd och uppgiftsskyldighet.....	805
28.4	Konsekvenser för brottsligheten	807
28.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.....	807
28.6	Konsekvenser för små företag	808
28.7	Konsekvenser för jämställdheten	808
28.8	Integrationspolitiska konsekvenser.....	808
29	Författningskommentar	809
29.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.....	809
29.2	Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)	812
29.3	Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)	812
29.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	813
29.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.....	822
29.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	822
29.7	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)	823

29.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.....	826
----------------------------------------------------------------------------------	-----

Särskilda yttranden	829
----------------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:116	837
Bilaga 2	Metod kartläggning av behov av personalförstärkning	853

Förkortningar och uttryck

anställningsskyddslagen	lagen (1982:80) om anställningsskydd
arbetsrättsliga bered- skapslagen	arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)
beredskapsförordningen	förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds- förordning
Energimyndigheten	Statens energimyndighet
FEH	förordningen (2006:637) om kom- muners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i freds- tid och höjd beredskap
frivilligförordningen	förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet
förfarandeförordningen	förordningen (1988:1215) om för- farandet hos kommunerna, förvalt- ningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
förfarandelagen	lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndig- heterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

förmånsförordningen	förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga
förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.	förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
Jordbruksverket	Statens jordbruksverk
lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.	lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
LEH	lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Pliktverket	Totalförsvarets plikt- och prövningsverk respektive i förekommande fall de äldre benämningarna Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet
Pliktverkets instruktion	förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
PTS	Post- och telestyrelsen
Riksbanken riksbankslagen	Sveriges riksbank lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank
Riksgälden	Riksgäldskontoret
SCB	Statistiska centralbyrån
Skolverket	Statens skolverk
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner

Svenska kraftnät	Affärsverket svenska kraftnät
totalförsvarsmyndighet	De myndigheter som avses i 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och som får begära upplysning och medverka av näringsidkare avseende totalförsvarsplanering
totalförsvarsviktig civil kompetens	utbildning eller erfarenhet som behövs i det civila försvaret vid höjd beredskap
totalförsvarsviktig civil verksamhet	civil verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret vid höjd beredskap. Detsamma som samhällsviktig civil verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.
totalförsvarsförordningen	förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap
totalförsvarslagen	lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
totalförsvarspliktsförordningen	förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt
totalförsvarspliktslagen	lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Sammanfattning

Samhällsförändringar och nytt säkerhetsläge

För att säkerställa tillgången till personal i totalförsvaret gäller totalförsvarsplikt för alla mellan 16 och 70 år som är bosatta i landet, liksom för svenska medborgare bosatta utomlands. Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen) trädde i kraft 1995. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. totalförsvarsplikt, värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Sedan 1995 har stora förändringar skett både i samhället i stort och på arbetsmarknaden.

Under senare år har även 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. Sedan dess har Sverige gått med i Nato, och anslagen till totalförsvaret har ökat. Arbetet med att bygga upp totalförsvaret pågår nu för fullt. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

Mot den bakgrunden har utredningen på en övergripande nivå kartlagt behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap, med fokus på att bedöma i vilka verksamheter behoven är störst, och analyserat hur behoven bör tillgodoses. Utredningen har också gjort en översyn av regelverket för personalförstärkningen av det civila försvaret.

Bred aktivering av civilplikten

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 bara ske efter annan ut-

redning än mönstring av totalförsvarspliktiga som redan har relevant kompetens.

Med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och ökade behov av personalförstärkning i det civila försvaret bör regeringen nu aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret, eftersom det är tydligt att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Även mönstring och fullgörande av civilplikt med längre grundutbildning behövs för att trygga personalförsörjningen av det civila försvaret under överskådlig framtid. Det innebär bl.a. att totalförsvarspliktiga blir skyldiga att gå en grundutbildning om högst 320 dagar med civilplikt efter mönstring och att skyldigheterna inte begränsas till bara de två tidigare nämnda verksamheterna.

Utredningen har sett över i vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt får fullgöras. Utöver vad som tidigare gällt bör civilplikt få fullgöras också i *bevakningsverksamhet* och *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer*, medan verksamheten *själavård och sociala insatser* bör tas bort. Vissa omformuleringar av verksamheterna bör också göras för att förtydliga eller anpassa till dagens språkbruk.

Den breda aktiveringen av civilplikten innebär inte i sig att civilplikt genast kan fullgöras i alla verksamheter. Regeringen kan och bör prioritera vissa verksamheter där behoven av civilpliktiga är störst (se nedan). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) måste också komplettera sina föreskrifter om krigsplacering med fler befattningar för verksamheterna.

Hur behoven av personalförstärkning bör tillgodoses

Utgångspunkter för hur behoven av personal bör tillgodoses

Den grundläggande principen för personalförsörjningen av det civila försvaret bör som hittills vara att totalförsvarsviktig civil verksamhet så långt det är möjligt bör bemannas med befintliga arbetstagare och uppdragstagare vid höjd beredskap, vid behov med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Det räcker dock inte alltid. Det kan exempelvis bero på att behovet av personal i verksamheten ökar kraftigt vid höjd beredskap eller att verksamheten inte bedrivs alls i fredstid utan tillkommer först vid höjd beredskap. Det är av central betydelse att de bemanningsansvariga i det civila försvaret

har en planerad bemannad krigsorganisation. Härigenom kan brister i bemanningen av deras krigsorganisationer upptäckas i fredstid, och åtgärder vidtas för att säkerställa en tillräcklig bemanning vid höjd beredskap.

Beroende på hur behoven i verksamheten ser ut kan exempelvis avtal med frivilliga, beredskapsavtal med tjänsteleverantörer eller planering för utbildning av personal vid höjd beredskap vara lämpligt om det behövs personalförstärkning. Användning av plikt i form av civilplikt eller anvisning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap bör huvudsakligen övervägas först om behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt.

Planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap är i första hand lämplig för totalförsvarsviktiga civila verksamheter med lägre kompetenskrav, där det finns god tillgång till lämpliga totalförsvarspliktiga att anvisa.

För vissa verksamheter, där behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt eller där det finns särskilda skäl, kan civilplikt bli aktuell. För att civilplikt ska bli aktuell i en verksamhet bör åtminstone ett av följande kriterier vara uppfyllt:

- Behovet av personalförstärkning avser verksamhet som antingen inte bedrivs alls i fredstid eller verksamhet där behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap.
- Behovet av personalförstärkning avser kompetens i en för totalförsvaret kritisk verksamhet, t.ex. verksamhet som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att upprätthålla de mest centrala samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det kan handla om ett viktigt nationellt intresse där förmågan behöver finnas i Sverige och kunna garanteras av staten.

Vidare kan civilplikt vara lämplig om behovet av personalförstärkning avser personal med en specifik utbildning eller kompetens. Civilplikt ska inte användas som ett sätt att lösa personalbrist som finns redan i fredstid.

Civilplikt efter mönstring ger möjlighet att grundutbilda yngre totalförsvarspliktiga till kompetenser i det civila försvaret där det bedöms uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Civilplikt efter annan utredning än mönstring avser i första hand totalförsvarspliktiga som redan har totalförsvarsviktig civil kompe-

tens, men som inte har sitt ordinarie arbete i totalförsvarsviktig verksamhet.

Fem prioriterade områden för civilplikt

Civilplikt behövs för att tillgodose vissa behov av personalförstärkning i det civila försvaret. På vissa områden är andra sätt att tillgodose behovet mer lämpliga. Frågan om civilplikt för polisverksamhet behandlas inte i betänkandet, eftersom Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20) utreder en polisiär förstärkningsresurs för polisverksamhet vid höjd beredskap och frågan om civilplikt i den verksamheten.

För fem verksamhetsområden är det tydligt att civilplikt är nödvändig för att säkerställa att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses. Dessa områden bör därför prioriteras för inskrivning av civilpliktiga. För dessa verksamheter kommer inskrivning med civilplikt efter mönstring med efterföljande grundutbildning att behövas. Det handlar om:

- Räddningstjänst (kommunal räddningstjänst)
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Hälso- och sjukvård
- Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer
- Bevakningsverksamhet

Regeringen bör ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt i dessa verksamhetsområden. De myndigheter som bör få dessa uppdrag är MSB (för kommunal räddningstjänst), Affärsverket svenska kraftnät (för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet), Socialstyrelsen (för hälso- och sjukvård), Post- och telestyrelsen (för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer) och Polismyndigheten (för bevakningsverksamhet).

Sex områden där civilplikt kan behövas

Det finns sex verksamhetsområden där det kan behövas civilplikt, men där tillgängliga underlag inte är tillräckliga för att avgöra om så verkligen är fallet. Det handlar om:

- Befolkningsskydd
- Transportområdet
- Drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el
- Socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet
- Tandvård
- It-system och cybersäkerhet

Två av dessa verksamhetsområden bör vara högre prioriterade än de andra: befolkningsskydd och transportområdet. De är av särskild vikt för totalförsvaret och det är troligt att stora behov av personalförstärkning kan uppstå vid höjd beredskap.

Regeringen bör ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt i dessa sex verksamhetsområden. För befolkningsskyddet och delar av transportområdet (underhåll och reparationer av järnvägar och vägar) bör uppdragen efter en delredovisning av behovet av civilplikt direkt kunna övergå i ett uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt där det behövs. De myndigheter som bör få dessa uppdrag är MSB (för både befolkningsskydd och it-system och cybersäkerhet), Trafikverket (för transportområdet), Statens energimyndighet (för drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el) samt Socialstyrelsen (för både tandvård och socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet).

Det finns slutligen vissa verksamheter där civilplikt får fullgöras, men där det inte är prioriterat att utreda behovet av civilplikt. Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap i dessa verksamheter bör i första hand kunna tillgodoses på andra sätt än genom civilplikt. Men det bör fortfarande vara formellt möjligt att fullgöra civilplikt i dessa verksamheter, om regeringen i framtiden bedömer att det behövs.

Vissa stora behov av personalförstärkning kan tillgodoses utan civilplikt

Det finns områden i det civila försvaret där det visserligen finns stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap, men där civilplikt inte behövs eller inte är det mest lämpliga verktyget. Vid höjd beredskap finns t.ex. stora behov av personalförstärkning när det gäller lastbilsförare, personal för jordbruket, tillsyn av barn och elever samt begravningsverksamhet. De behoven bör i första hand kunna tillgodoses med andra verktyg än civilplikt.

Frivilliga försvarsorganisationer bör få en större roll i personalförsörjningen

Frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar spelar en viktig roll i personalförsörjningen av det civila försvaret. Därför bör de kunna ha en betydligt större roll i arbetet med att tillgodose behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap än i dag. De frivilliga försvarsorganisationerna har en befintlig infrastruktur för rekrytering och utbildning av personella förstärkningsresurser. Att använda sig av de frivilliga försvarsorganisationerna kan därför vara ett snabbare och mer flexibelt sätt än civilplikt att utbilda totalförsvarspliktiga till totalförsvarsviktiga civila kompetenser, eftersom införandet av civilplikt i många fall är förknippat med lång implementeringstid och stora investeringskostnader samt intrång i de totalförsvarspliktigas frihet.

Regeringen bör därför ge MSB i uppdrag att i samverkan med Försvarsmakten utreda de frivilliga försvarsorganisationernas roll i personalförsörjningen av det civila försvaret.

Vägen framåt för en utökad civilplikt

Civilplikt efter mönstring är ett sätt att långsiktigt bygga upp och tillföra kompetens på områden där det behövs för totalförsvaret. Att införa civilplikt efter mönstring är en process som kan ta flera år, bl.a. eftersom det tar tid att få grundutbildningar på plats och att mönstra och grundutbilda de totalförsvarspliktiga. Dessutom kostar det staten mycket pengar.

Civilplikt efter annan utredning än mönstring går snabbare att få på plats än civilplikt med grundutbildning efter mönstring. Det bör i regel också vara billigare, eftersom det generellt innebär kortare, eller ingen, utbildning. Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan bli aktuell i fler verksamhetsområden än den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet, t.ex. i hälso- och sjukvård där det finns legitimationsyrken som kräver längre utbildning än sådan som kan ske med civilplikt. Men det kan också vara så att civilplikt efter annan utredning än mönstring inte alls lämpar sig för vissa verksamheter, eller på sikt helt eller delvis bör ersättas med civilplikt efter mönstring. Uppdragen till ansvariga myndigheter bör därför inkludera att bedöma i vilken mån civilplikt efter annan utredning än mönstring är lämplig för respektive verksamhet.

Inriktning och samordning av personalförsörjningen

Planeringen av det civila försvaret är under utveckling och därför varierar förutsättningarna för att bedöma behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap. Det innebär att prioriteringar när det gäller personalförsörjningen av det civila försvaret behöver revideras i takt med att planeringen för det civila försvaret utvecklas och mognar. Även andra förutsättningar som förändringar i säkerhetsläget kan göra revideringar och omprövningar nödvändiga.

En stor del av planeringen för personalförsörjningen av det civila försvaret åvilar de bemanningsansvariga. Sektorsansvariga myndigheter har ansvar för samordning i sina områden. Detsamma gäller för civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser i sina områden. För att ge goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behöver det emellertid finnas möjligheter att inrikta och samordna delar av personalförsörjningen på en övergripande nationell nivå. Det gäller t.ex. områden där begränsade personalförstärkningsresurser behöver fördelas eller där totalförsvarspliktiga ska utbildas till vissa kompetenser. Det gäller särskilt förstärkningsresurser och utbildningar som finansieras av staten.

Det behövs därför en funktion eller sektor på övergripande nationell nivå med tydligt ansvar för personalförsörjningen i det civila försvaret som kan ge regeringen underlag. Det har inte ingått

i utredningens uppgifter att närmare föreslå hur en sådan funktion eller sektor bör vara organiserad. Men inrättandet av en funktion eller sektor som består av flera myndigheter skulle gynna arbetet med personalförsörjningsfrågor mer än att ge *en* enskild myndighet ett större mandat på området, eftersom det skulle underlätta samverkan mellan myndigheter med olika kompetens, roller och uppgifter. Myndigheter som har ansvar för viktiga specifika uppgifter för personalförsörjningen av det civila försvaret, och som därför skulle kunna spela en roll i den nationella inriktningen och samordningen, är exempelvis Arbetsförmedlingen, MSB och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (Pliktverket).

För att inriktning och samordning av personalförsörjningen ska kunna ske behöver en uppdaterad övergripande bild av personalbehoven och de viktigaste behoven av personalförstärkning i hela det civila försvaret återkommande tas fram. Det är dock inte lämpligt att skapa en ny process specifikt för rapportering och analys av personalförsörjningsfrågor i det civila försvaret, utan framtagandet av ett sådant underlag bör i möjligaste mån ske som en del av redan befintliga processer och pågående arbete.

Regelverket för personalförsörjning av det civila försvaret

Tydligare terminologi

Vissa ändringar bör göras i terminologin när det gäller det civila försvaret. Ordet *krigsplacering* används i dag i olika betydelser. Ordet krigsplacering bör bara användas för krigsplacering med värnplikt eller civilplikt enligt totalförsvarspliktslagen. Syftet är ökad tydlighet om vad som är den rättsliga och faktiska innebörden av en krigsplacering.

Ordet *beredskapsregistrering* bör användas för sådan registrering som Pliktverket gör av totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation i det civila försvaret till följd av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Bemanningsansvariga bör vara skyldiga att till Pliktverket anmäla alla avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, så att dessa totalförsvarspliktiga kan beredskapsregistreras. Härigenom kommer konkurrens mellan bemanningsansvariga om en viss totalförsvarspliktig att kunna upptäckas i fredstid och där-

efter kunna lösas, helst i samförstånd. Ordinarie personal som är placerad i krigsorganisationen bör inte beredskapsregistreras.

Det förtydligas vilka som avses med uttrycket *bemanningsansvariga*. Myndigheter, kommuner och regioner är bemanningsansvariga. Bland annat får dessa hos Pliktverket göra framställning om krigsplacering av totalförsvarspliktiga. Enskilda, som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation, är att anse som bemanningsansvariga. Vidare föreslås vissa ändringar i fråga om vilka myndigheter som får göra framställningar om krigsplacering samt vissa förtydliganden när det gäller olika aktörers skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Allmän tjänsteplikt

Vid höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt. För att en viss totalförsvarspliktig ska vara skyldig att kvarstå i sin anställning eller fullfölja sitt uppdrag med allmän tjänsteplikt, enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen, krävs därutöver att han eller hon omfattas av ett beslut enligt 6 kap. 3 § samma lag. Regeringen har rätt att fatta sådana beslut, men har delegerat den rätten till sina myndigheter, när det gäller deras egen personal, och till Arbetsförmedlingen för alla andra, utom företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar där det är Sveriges riksbank som beslutar. Detta är ändamålsenligt.

Den som fattar ett beslut om allmän tjänsteplikt bör vara skyldig att anmäla beslutet till Pliktverket så att registreringen av dem som tjänstgör med allmän tjänsteplikt blir så fullständig som möjlig. Hur man kan lösa situationen att en totalförsvarspliktig omfattas av oförenliga beslut om allmän tjänsteplikt tas upp i betänkandet, men en författningsreglering bedöms inte nödvändig. Arbetsgivare och uppdragsgivare bör vara skyldiga att vid höjd beredskap på begäran lämna upplysningar till Pliktverket om förhållanden av betydelse för tillämpningen av reglerna om allmän tjänsteplikt.

När det gäller dem som ska tjänstgöra med allmän tjänsteplikt i enlighet med ett avtal om tjänstgöring i totalförsvaret vid höjd beredskap, föreslås vissa förtydligande ändringar i 6 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen. Punkt 2 i den bestämmelsen ändras så att det

framgår att det som där avses – såvitt gäller det civila försvaret – är författningsreglerade frivilligavtal mellan statliga myndigheter och medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, i praktiken avtal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Därtill föreslås en ny punkt 4, som innebär att allmän tjänsteplikt ska kunna fullgöras även till följd av andra avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap än dem som avses i punkt 2. Det kan vara avtal som kommuner har träffat med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer eller andra totalförsvarspliktiga. I sådana fall står inte staten för ersättningen till den totalförsvarspliktige vid tjänstgöring, vilket är fallet när det gäller avtal som avses i punkt 2.

I 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen regleras anvisning till arbete, som är ett sätt att fullgöra allmän tjänsteplikt. Arbetsförmedlingen bedöms alltjämt som bäst lämpade myndighet att fatta sådana beslut. Arbetsförmedlingen bör även kunna anvisa till utbildning med allmän tjänsteplikt. Det föreslås vad som i så fall bör gälla om ekonomisk ersättning och förmåner.

I Arbetsförmedlingens instruktion bör det införas en tydlig skyldighet för Arbetsförmedlingen att i fredstid planera för vilka arbetsgivare och uppdragsgivare, samt vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa, som ska omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. En sådan skyldighet bör även införas avseende anvisning av totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap och hur totalförsvarspliktiga vid behov kan utbildas vid höjd beredskap.

Civilplikt

Det föreslås utökade möjligheter att dela upp grundutbildningar med civilplikt där inskrivning skett efter annan utredning än mönstring, genom att det inte ska krävas särskilda skäl för att en viss typ av grundutbildning ska få delas upp. Vidare föreslås att regeringen ska få bestämma vilka myndigheter som vid sidan av Pliktverket ska få använda sig av vitesföreläggande enligt 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen för att få in uppgifter i samband med annan utredning än mönstring. Det föreslås att alla sektorsansvariga myndigheter får rätt att göra annan utredning än mönstring. Enskilda bemanningsansvariga (privata subjekt) och bemanningsansvariga statliga myndig-

heter som inte får göra annan utredning än mönstring kan begära en sådan utredning hos en sektorsansvarig myndighet.

Pliktrådet, som hanterar medinflytandet på central nivå för totalförsvarspliktiga som grundutbildas, bör delas upp i ett Värnpliktsråd och ett Civilpliktsråd.

Utökad uppgiftsskyldighet

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare bör på begäran av Pliktverket vara skyldiga att lämna uppgifter om en totalförsvarspliktiga personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Denna uppgiftsskyldighet bör vid höjd beredskap även gälla för uppgifter om en totalförsvarspliktiga personliga förhållanden som behövs för att bedöma dennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

Pliktverket bör vara skyldigt att på begäran av statliga myndigheter, kommuner och regioner som gör annan utredning än mönstring lämna ut uppgifter om vilka totalförsvarspliktiga som utan grundutbildning längre än 60 dagar kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplikt i en viss befattning. Pliktverket bör även på begäran av statliga myndigheter, kommuner och regioner där annan utbildning med civilplikt än grundutbildning längre än 60 dagar ska genomföras lämna uppgifter i enlighet med 3 kap. 16 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Pliktverket bör vid höjd beredskap ha en uppgiftsskyldighet till den myndighet som får anvisa totalförsvarspliktiga till arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt (Arbetsförmedlingen).

Säkerhetsprövning i samband med civilplikt

När en totalförsvarspliktiga skrivs in med civilplikt för grundutbildning och det kan antas att denne efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, bör denne alltid 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. Pliktverket bör göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

En totalförsvarspliktig som krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass bör anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. I detta fall bör bedömningen av 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.

Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör få göras utan den totalförsvarspliktiges samtycke.

Ikraftträdande den 1 juli 2026

Författningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2026. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Författningsändringarna bedöms inte i sig medföra några större kostnader eller andra slags konsekvenser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. att 11 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte *skall* fullgöras eller att de *skall* övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas.

Regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet *skall* tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte *ska* fullgöras eller att de *ska* övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas.

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. *Föreskriften eller beslutet får dock inte omfatta den som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet med värpliket eller*

civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt andra stycket att besluta i särskilda fall till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos staten, och till beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos kommunen.

18 §¹

Regeringen får i särskilda fall besluta att en innehavare av ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd.

Regeringen får i fråga om dem som tjänstgör vid en domstol men inte är ordinarie domare föreskriva eller i särskilda fall besluta att de ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol.

Regeringen får i fråga om dem som tjänstgör vid en domstol men inte är ordinarie domare föreskriva eller i särskilda fall besluta att de ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol. *Föreskriften eller beslutet får dock inte omfatta den som tjänstgör vid en domstol med värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.*

¹ Senaste lydelse 2010:1503.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första eller andra stycket att fatta beslut i särskilda fall till hovrätter och kammarrätter när det gäller det egna domstolsområdet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

Härigenom föreskrivs i fråga om kulturmiljölagen (1988:950) att 4 kap. 15 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

15 a §¹

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar *skall* vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar *ska* vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. *Förberedelserna ska omfatta en bemannad krigsorganisation. Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 1999:942.

1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningslagen (1990:1144) att 8 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §¹

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap. *Förberedelserna ska omfatta en bemannad krigsorganisation. Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.*

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:867.

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

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

dels att 2 kap. 4 §, 3 kap. 15 §, 5 kap. 4 §, 6 kap. 2 § och 5 §, 8 kap. 1 och 3 §§, 10 kap. 2 och 7 §§, ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 2 a och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare ska på begäran av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Vid höjd beredskap gäller den uppgiftsskyldigheten också uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

¹ Senaste lydelse 2020:1274.

I den utsträckning regeringen föreskriver det ska uppgifterna lämnas utan begäran.

3 kap.

15 §²

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, *bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningansvariga)*. Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk efter framställningar från *bemanningsansvariga. Statliga myndigheter som regeringen bestämmer, kommuner och regioner är bemanningansvariga. Även enskilda som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation är bemanningansvariga. En statlig myndighet får göra framställning om krigsplacering även i krigsorganisationen hos en enskild.* Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får Totalförsvarets plikt- och prövningsverk besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningansvarige inte har meddelat annat.

5 kap.

4 §

Grundutbildningens längd *skall* bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning.

Grundutbildningen *skall* genomföras i en följd, om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar.

Grundutbildningens längd *ska* bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning.

Grundutbildningen *ska* genomföras i en följd, om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar.

² Senaste lydelse 2020:1274.

Andra stycket gäller inte för grundutbildning som bara omfattar totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt enligt 3 kap. 4 §.

6 kap.

2 §

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig

1. kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
2. tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller
 2. tjänstgör enligt avtal – om frivillig tjänstgöring inom det militära försvaret, eller
 - mellan en statlig myndighet och en medlem i en frivillig försvarsorganisation om annan frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret,
 3. utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer, eller
 3. utför arbete eller deltar i utbildning som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer, eller
 4. i övrigt tjänstgör inom totalförsvaret enligt avtal som ska fullgöras vid höjd beredskap.

Arbete enligt första stycket 3 får inte, utan att den som tjänstgör samtycker till det, vara förenat med bruk av vapen mot annan.

Regeringen bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är.

2 a §

Den allmänna tjänsteplikten omfattar inte den som är krigsplacerad enligt denna lag.

5 §

Arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare är skyldiga att till regeringen eller den myndighet som avses i 3 § lämna upplysningar om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt enligt 2 § första stycket 1.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är vid höjd beredskap skyldiga att på begäran till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna motsvarande upplysningar.

5 a §

Bemanningsansvariga som träffar ett sådant avtal om tjänstgöring som avses i 2 § första stycket punkt 4 ska anmäla det till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Om avtalet upphör, ska det också anmälas till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

8 kap.

1 §³

En totalförsvarspliktig har vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § och när han eller hon fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till

1. reseförmåner,
2. fri förplägnad,
3. fri inkvartering,
4. fri hälso- och sjukvård,

Den som fullgör värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 har även rätt till

1. fri utrustning,
2. dagersättning eller dagpenning,
3. utbildningspremie efter viss grundutbildning,
4. under viss grundutbildning fria högskoleprov i den omfattning regeringen bestämmer,
5. familjebidrag,

³ Senaste lydelse 2002:276.

6. tandvård, samt

7. vid beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning.

Den som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 genom att delta i utbildning har rätt till de förmåner som avses i första stycket 1, 4, 5 och 6 och andra stycket 1, 2, 5 och 6.

3 §

En totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § 3 har rätt till samma förmåner och arbetsvillkor i övrigt som på grund av avtal eller annars gäller för liknande arbete.

Om villkoren inte kan bestämmas med stöd av första stycket, *skall* de fastställas till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt.

En totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § *första stycket 3 genom att utföra arbete* har rätt till samma förmåner och arbetsvillkor i övrigt som på grund av avtal eller annars gäller för liknande arbete.

Om villkoren inte kan bestämmas med stöd av första stycket, *ska* de fastställas till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt.

10 kap.

2 §

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, döms, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt, för brott

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt *när det sker olovligen*, vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, döms, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjäns-

mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år.

ten i övrigt, för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år.

Ansvar enligt första stycket inträder inte om straff för gärningen är föreskrivet i 21 kap. brottsbalken.

7 §⁴

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får vid vite förelägga

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk *eller annan myndighet som regeringen bestämmer* får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspliktig att till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk eller annan myndighet som regeringen eller Totalförsvarets plikt- och prövningsverk bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

2. en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till en myndighet som avses i 6 kap. 3 § lämna upplysningar som avses i 6 kap. 5 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

⁴ Senaste lydelse 2020:1274.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

dels att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Förbud mot privat arbetsförmedling”,

dels att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Föreskrifterna i 3 och 4 §§ gäller inte, om

a) anställningen endast är tillfällig,

b) arbetstagaren är under sexton eller över sjuttio år,

c) parterna i ett anställningsförhållande är makar eller sambor eller om ena parten eller hans make eller sambo är den andra partens avkomling eller styv- eller fosterbarn eller dess avkomling eller syskon, halvsyskon eller fostersyskon.

a) arbetstagaren är under sexton eller över sjuttio år,

b) parterna i ett anställningsförhållande är makar eller sambor eller om ena parten eller hans make eller sambo är den andra partens avkomling eller styv- eller fosterbarn eller dess avkomling eller syskon, halvsyskon eller fostersyskon.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att 3 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 1 §¹

Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:925.

1.7 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585) dels att 3 kap. 4, 15 och 18 a §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 3 b § och 3 kap. 4 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 b §

Om en totalförsvarspliktig skrivs in med civilplikt för grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen enligt 3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska den totalförsvarspliktige anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår.

En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 12 eller 13 §§ lagen om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

4 §¹

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 register-

¹ Senaste lydelse 2023:390.

kontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c eller 4 d §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d eller 4 e §.

4 e §

Bedömningen enligt 4 § görs av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen.

I det fall som avses i 3 b § andra stycket görs bedömningen enligt 4 § av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen som placerats i säkerhetsklass finns.

15 §

Om det finns särskilda skäl, får registerkontroll av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet göras utan föregående placering i säkerhetsklass. Vid en sådan kontroll får de uppgifter om den kontrollerade som anges i 14 § tredje stycket hämtas

I det fall som avses i 3 b § första stycket får registerkontroll av den totalförsvarspliktige göras utan föregående placering i säkerhetsklass. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får registerkontroll av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet göras utan

föregående placering i säkerhetsklass.

Vid en kontroll *enligt första stycket* får de uppgifter om den kontrollerade som anges i 14 § tredje stycket hämtas.

Regeringen får meddela föreskrifter om sådan registerkontroll som avses i första stycket. Föreskrifterna får dock inte gälla för riksdagen och dess myndigheter.

18 a §²

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig *som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kravet gäller inte heller en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen.*

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig

– som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

– som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen, eller

– i de fall som avses i 3 b §.

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Undantaget gäller endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

² Senaste lydelse 2023:390.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank att 5 kap. 2, 4, 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §

Riksbanken ska planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska beakta totalförsvarets krav.

Riksbanken ska planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. *Krigsorganisationen ska framgå av planerna.* Riksbanken ska beakta totalförsvarets krav.

Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

4 §

Ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska

1. planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap,

2. delta i verksamhet enligt 2 och 3 §§, och

3. se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs.

1. planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap *och ha en bemannad krigsorganisation,*

Ett sådant företag får hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk begära beredskapsregi-

strering i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

5 §

När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, i den omfattning som behövs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta

1. hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och

2. vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Ett beslut enligt första stycket får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Ett beslut enligt första stycket får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt. *Riksbanken får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten när det gäller företag som avses i första stycket.*

Riksbanken ska anmäla beslut enligt första och andra stycket till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. att det ska införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

18 §

En föreskrift eller ett beslut om att de som tjänstgör hos en myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna ska anmälas till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 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 §, 4 kap. 5 och 7 §§ och 6 kap. 1–3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 3 kap. 17–19 §§, 4 kap. 2 a § och 6 kap. 2 a §, av följande lydelse,

dels att punkt A 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.

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

Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning.

3 kap.

17 §

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska på begäran av en myndighet, en kommun eller en region där annan utbildning med civilplikt än grundutbildning längre

¹ Senaste lydelse 2023:917.

än 60 dagar ska genomföras lämna uppgifter i enlighet med 16 §.

På begäran av en sådan myndighet, kommun eller region ska Totalförsvarets plikt- och prövningsverk också till den befattningshavare på en sådan enhet som anges i 16 § första stycket som har till uppgift att utbilda den totalförsvarspliktige lämna kortfattade uppgifter om den totalförsvarspliktiges utbildning och arbetslivserfarenhet.

18 §

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska på begäran av en statlig myndighet som avses i 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, en kommun eller en region lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplik i en viss befattning utan grundutbildning längre än 60 dagar.

19 §

Vid höjd beredskap ska Totalförsvarets plikt- och prövningsverk på begäran av myndighet som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas ha förutsättningar att med allmän tjänsteplikt utföra arbete i en viss befattning eller delta i en viss utbildning.

4 kap.*2 a §*

Om en annan utredning än mönstring visar att en totalförsvarspliktig kan skrivas in för civilplikt enligt 3 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, ska den utredande myndigheten om det inte är olämpligt, före beslut eller framställning om krigsplacering, informera den totalförsvarspliktige om vilka möjligheter som finns att ingå ett avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

5 §²

I 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns bestämmelser om skyldighet för en totalförsvarspliktig att lämna vissa uppgifter på begäran av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, en kommun eller en region.

En totalförsvarspliktig är även skyldig att lämna uppgifter enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt på begäran av en länsstyrelse, *Polismyndigheten*, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Post- och telestyrelsen*, *Trafikverket*, *Transportstyrelsen*, *Statens jordbruksverk*, *Migrationsverket*, *Statens energimyndighet* och *Affärsverket svenska kraftnät*.

En totalförsvarspliktig är även skyldig att lämna uppgifter enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt på begäran av en länsstyrelse, *en sektorsansvarig myndighet enligt bilaga 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap*, *Säkerhetspolisen*, *Försvarsmakten*, *Transportstyrelsen*, *Statens jordbruksverk*, *Migrationsverket* och *Affärsverket svenska kraftnät*.

² Senaste lydelse 2023:917.

7 §³

Av 3 kap. 15 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt följer att kommuner, regioner, *bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra* enskilda får göra framställningar om krigsplacering.

De statliga myndigheter som enligt 3 kap. 15 § lagen om totalförsvarsplikt får göra framställning om krigsplacering är Försvarsmakten, i fråga om totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra där, *och i övrigt* de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § andra stycket denna förordning.

Av 3 kap. 15 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt följer att kommuner, regioner *och vissa* enskilda får göra framställningar om krigsplacering.

De statliga myndigheter som enligt 3 kap. 15 § lagen om totalförsvarsplikt får göra framställning om krigsplacering *i den egna krigsorganisationen* är Försvarsmakten, i fråga om totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra där, de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § andra stycket denna förordning *samt de som är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. De statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering i krigsorganisationen hos en enskild eller en statlig myndighet som inte själv får göra en sådan framställning är de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § andra stycket denna förordning.*

6 kap.

1 §

Statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt *skall* fullgöras enligt vad regeringen föreskrivit enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809)

Statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt *ska* fullgöras enligt vad regeringen föreskrivit enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809)

³ Senaste lydelse 2019:1020.

om totalförsvarsplikt, beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som *skall* omfattas av tjänsteplikten.

Statliga myndigheter får också enligt 6 kap. 6 § samma lag medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som är anställd av *eller* utför uppdrag åt myndigheten.

om totalförsvarsplikt, beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som *ska* omfattas av tjänsteplikten.

Statliga myndigheter får också enligt 6 kap. 6 § samma lag medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som är anställd av, utför uppdrag åt *eller ska tjänstgöra enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 eller 4 samma lag* hos myndigheten.

2 §⁴

Arbetsförmedlingen får

1. anvisa arbete som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. besluta enligt 6 kap. 3 § samma lag om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten samt

3. medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § samma lag för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare.

1. anvisa arbete *eller utbildning* som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. *i andra fall än som avses i 5 kap. 5 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank* besluta enligt 6 kap. 3 § *lagen om totalförsvarsplikt* om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten samt

3. *i andra fall än som avses i 5 kap. 5 § lagen om Sveriges riksbank* medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § *lagen om totalförsvarsplikt* för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan

⁴ Senaste lydelse 2007:1261

arbetsgivare eller uppdragsgivare
än en statlig myndighet.

2 a §

*Den som fattar ett beslut om
allmän tjänsteplikt enligt 1 eller
2 § ska anmäla beslutet till Total-
försvarets plikt- och prövningsverk.*

3 §

*Ett beslut att en totalförsvars-
pliktig skall fullgöra allmän tjänste-
plikt får inte omfatta den som är
krigsplacerad med stöd av lagen
(1994:1809) om totalförsvarsplikt.*

*Ett beslut enligt 6 kap. 2 §
första stycket punkt 3 lagen
(1994:1809) om totalförsvarsplikt
får inte omfatta tid då den total-
försvarspliktige fullgör allmän
tjänsteplikt.*

*Bilaga**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| A. Verksamheter i det civila försvaret | |
| 1. Polisverksamhet | |
| 2. Befolkningsskydd | |
| 3. Räddningstjänst <i>inklusive räddningstjänst vid flygplatserna</i> | 3. Räddningstjänst |
| 4. Hälso- och sjukvård | |
| 5. Tandvård | |
| 6. Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet | |
| 7. Underhåll och reparationer av järnvägar och vägar | |
| 8. Veterinärverksamhet | |
| 9. Flyktingmottagning | |
| 10. Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet | |
| 11. Kommunal teknisk verksamhet | |
| 12. Kommunal informationsverksamhet | |
| 13. <i>Barn- och familjeomsorg</i> | 13. <i>Tillsyn av barn och elever</i> |
| 14. <i>Handikapp- och äldreomsorg</i> | 14. <i>Socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionsbinderområdet</i> |
| 15. <i>Själavård och sociala insatser</i> | 15. <i>Begravningsverksamhet</i> |
| 16. <i>Begravningsverksamhet</i> | 16. <i>Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer</i> |
| | 17. <i>Bevakningsverksamhet</i> |

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 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.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret *skall*, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret *ska*, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

1. ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret,

2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,

3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,

4. vid behov teckna avtal enligt 2 §,

5. *registrera och* krigsplacera sådan personal som ingått avtal,

5. *beredskapsregistrera eller, i fråga om Försvarsmakten, krigsplacera* sådan personal som ingått avtal,

6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2002:712.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga att 1 kap. 1 § och 11 kap. 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller föreskrifter om verkställighet av 8 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

En totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt genom att delta i utbildning ska vid tillämpningen av 2, 3 och 5–10 kap. samt 11 kap. 1–11 §§ jämföras med en totalförsvarspliktig som fullgör annan civilplikt än grundutbildning som är längre än 60 dagar.

11 kap.

13 §¹

Arbetsförmedlingen beslutar och betalar ut ersättning enligt 8 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ansökan om sådan ersättning ska göras hos Arbetsförmedlingen. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla de skäl som åberopas. Intyg och andra handlingar som den totalförsvarspliktiga önskar åberopa

Arbetsförmedlingen beslutar och betalar ut ersättning enligt 8 kap. 4 och 5 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. För en totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 lagen om totalförsvarsplikt genom att delta i utbildning beslutar och betalar Arbetsförmedlingen ut förmåner som avses i 3 kap., 6 kap. 3 § och

¹ Senaste lydelse 2007:918.

ska ges in tillsammans med ansökan.

9 kap. denna förordning. Ansökan om sådan ersättning ska göras hos Arbetsförmedlingen. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla de skäl som åberopas. Intyg och andra handlingar som den totalförsvarspliktige önskar åberopa ska ges in tillsammans med ansökan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

4 §¹

Varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. *Kommuner och regioner får bara låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.*

Personal som ska tjänstgöra i krigsorganisationen ska ges skriftligt besked om sin placering i krigsorganisationen. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:1053.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

1 a §

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska föra register över totalförsvarspliktiga. Det ska finnas register över totalförsvarspliktiga som

– krigsplacerats eller annars skrivits in enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

– bemanningsansvariga ha placerat i sin krigsorganisation (beredskapsregistrerade eller, i fråga om Försvarmakten, krigsplacerade),

– omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt, eller

– anvisats arbete eller utbildning enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 lagen om totalförsvarsplikt.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska på framställning av en bemanningsansvarig eller den myndighet som avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 lagen om totalförsvarsplikt genomföra en disponibilitetskontroll genom att kontrollera om en totalförsvarspliktig redan är krigsplacerad eller beredskapsregistrerad för annan verksamhet.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk behöver inte tillmötesgå en framställning om registrering eller disponibilitetskontroll, om det kan antas att framställningen görs i otillbörligt syfte.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarens plikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. *Beredskapslarm innebär också* att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart ska tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked.

Beredskapslarm innebär

1. *beslut om fullgörande av värnplik och civilplikt enligt 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarensplikt,*
2. order att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling till den som är
 - krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen om totalförsvarensplikt,
 - *skyldig att tjänstgöra enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 samma lag,* eller
 - *anställd hos Försvarmakten,*
3. att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart ska tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga

dels att nuvarande 11–15 och 19–20 §§ ska betecknas 18–24 §§,

dels att nuvarande 16–18 §§ ska betecknas 11–13 §§,

dels att 10 §, nya 11–13 §§ och nya 18–24 §§ ska ha följande lydelse och att det närmast före 10 § ska införas en ny rubrik med följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 14–17 §§, och närmast före 14 respektive 18 § nya rubriker, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Värnpliktskongress
och värnpliktsråd*

10 §

För *totalförsvarspliktiga* som genomgår grundutbildning ska det årligen anordnas en *kongress*. Vid *kongressen* ska ombud för de *totalförsvarspliktiga* delta.

De ledamöter som utses med stöd av 16 § får anordna kongressen. Om dessa av något skäl inte anordnar någon kongress ska Försvarsmakten i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i stället anordna kongressen.

16 §

Ombuden vid *kongressen* får bland sig utse högst fem *totalförsvarspliktiga* med uppgift att

För *värnpliktiga* som genomgår grundutbildning ska det årligen anordnas en *värnpliktskongress*. Vid *värnpliktskongressen* ska ombud för de *värnpliktiga* delta.

Värnpliktsrådet får anordna värnpliktskongressen. Om Värnpliktsrådet av något skäl inte anordnar någon sådan kongress ska Försvarsmakten i stället anordna värnpliktskongressen.

11 §

Ombuden vid *värnpliktskongressen* får bland sig utse högst fem *värnpliktiga* till ett

under det närmaste året efter kongressen företräda de *totalförsvarspliktiga*.

värnpliktsråd med uppgift att under det närmaste året efter kongressen företräda de *värnpliktiga*.

Högst två av de avgående ledamöterna får väljas om.

17 §

Avgående ledamöter får tjänstgöra för att skola in nya ledamöter under sammanlagt högst 20 veckor.

12 §

Avgående ledamöter i *Värnpliktsrådet* får tjänstgöra för att skola in nya ledamöter under sammanlagt högst 20 veckor.

18 §

Den grupp av ledamöter som utses enligt 16 § ska vara administrativt ansluten till Försvarsmakten. Den ska genom Försvarsmaktens försorg ha tillgång till kansli och kanslistöd.

13 §

Värnpliktsrådet ska vara administrativt anslutet till Försvarsmakten. Det ska genom Försvarsmaktens försorg ha tillgång till kansli och kanslistöd.

Civilpliktskongress och civilpliktsråd

14 §

För civilpliktiga som genomgår grundutbildning ska det högst två gånger per år anordnas en civilpliktskongress. Vid civilpliktskongressen ska ombud för de civilpliktiga delta.

Civilpliktsrådet får anordna civilpliktskongressen. Om Civilpliktsrådet av något skäl inte anordnar någon sådan kongress ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i stället anordna civilpliktskongressen.

15 §

Ombuden vid civilpliktskongressen får bland sig utse högst tre civilpliktiga till ett civilpliktsråd med uppgift att till nästa civilpliktskongress företräda de civilpliktiga.

Högst en ledamot i Civilpliktsrådet får väljas om.

16 §

Avgående ledamöter i Civilpliktsrådet får tjänstgöra för att skola in nya ledamöter under sammanlagt högst 12 veckor.

17 §

Civilpliktsrådet ska vara administrativt anslutet till Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap. Det ska genom Myn-digheten för samhällsskydd och beredskaps försorg ha tillgång till kansli och kanslistöd.

Gemensamma bestämmelser

11 §

Kongressens syfte är att ge ombuden tillfälle att diskutera frågor av betydelse för de totalförsvarspliktiga. Kongressen leds av de totalförsvarspliktiga.

18 §

Värnpliktskongressens och civilpliktskongressens syfte är att ge ombuden tillfälle att diskutera frågor av betydelse för de värnpliktiga respektive civilpliktiga. Kongresserna leds av de värnpliktiga respektive civilpliktiga.

12 §

Ombuden vid *kongressen* ska utses genom direkta val av dem som fullgör grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt. *Valet* ska genomföras på tjänstetid.

13 §

Valet till *kongressen* får överklagas av dem som fullgör värnplikt till Försvarsmakten och av dem som fullgör civilplikt till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Överklagandet ska göras inom en vecka från det att protokoll över valresultatet har anslagits i enlighet med vad Försvarsmakten för värnpliktiga respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för civilpliktiga föreskrivit. Beslut som fattats av Försvarsmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får inte överklagas.

14 §

Varje *totalförsvarspliktig* som fullgör grundutbildning har rätt att lämna förslag som ska behandlas på *kongressen*.

19 §

Ombuden vid *kongresserna* ska utses genom direkta val av dem som fullgör grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt *med värnplikt respektive civilplikt*. *Valen* ska genomföras på tjänstetid.

20 §

Valet till *en kongress* får överklagas av dem som fullgör värnplikt till Försvarsmakten och av dem som fullgör civilplikt till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Överklagandet ska göras inom en vecka från det att protokoll över valresultatet har anslagits i enlighet med vad Försvarsmakten för värnpliktiga respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för civilpliktiga föreskrivit. Beslut som fattats av Försvarsmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får inte överklagas.

21 §

Varje *värnpliktig och civilpliktig* som fullgör grundutbildning har rätt att lämna förslag som ska behandlas på *värnpliktskongressen respektive civilpliktskongressen*.

15 §

De totalförsvarspliktigas deltagande i *kongressen* ska anses som en tjänsteuppgift.

19 §

Ledamöterna har rätt att fullgöra återstående grundutbildning vid *det kansli som avses i 18 §*.

20 §

De ledamöter som inte längre fullgör grundutbildning och de avgående ledamöter som tjänstgör för att skola in nya ledamöter ska behålla sina förmåner enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Dagersättningen ska dock alltid bestämmas till 300 kronor. Någon utbildningspremie lämnas inte för tiden efter fullgjord grundutbildning.

Bestämmelser om rätt till ersättning för skada eller sjukdom som en ledamot eller avgående ledamot får under tjänstgöringen finns i 6 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

22 §

De totalförsvarspliktigas deltagande i *en kongress* ska anses som en tjänsteuppgift.

23 §

Ledamöterna i *Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet* har rätt att fullgöra återstående grundutbildning vid *Värnpliktsrådets respektive Civilpliktsrådets kansli*.

24 §

De ledamöter i *Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet* som inte längre fullgör grundutbildning och de avgående ledamöter som tjänstgör för att skola in nya ledamöter ska behålla sina förmåner enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Dagersättningen ska dock alltid bestämmas till 300 kronor. Någon utbildningspremie lämnas inte för tiden efter fullgjord grundutbildning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.18 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 2 a och 15 b §§, av följande lydelse.

5 kap.

2 a §

Om en totalförsvarspliktig efter utredning enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt enligt 3 kap. 4 § samma lag ska skrivas in för civilplikt med grundutbildning eller krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska den myndighet som utför utredningen enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt genomföra grundutredningen. Det gäller inte inför krigsplacering med civilplikt om myndigheten anser att det finns särskilda skäl.

Om myndigheten anser att grundutredningen inte innebär hinder för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585), ska myndigheten överlämna den till den som enligt 3 kap. 4 e § säkerhetsskyddslagen ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

15 b §

Totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller som har krigsplacerats med

civilplikt enligt samma lag och för vilka krav på samtycke till registerkontroll inte gäller enligt 3 kap. 18 a § säkerhetskyddslagen (2018:585) ska få information av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk eller verksamhetsutövarerna om att befattningen är placerad i säkerhetsklass och att registerkontroll kommer att göras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att 3 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

För Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten gäller endast bestämmelsen i 13 § om informationshanteringssystem.

För Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten gäller endast bestämmelsen i 13 § om informationshanteringssystem. *Regeringskansliet och myndigheter inom kommittéväsendet får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. Försvarsmakten får låta krigsplacera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation.*

För Bokföringsnämnden och Finanspolitiska rådet gäller inte bestämmelsen i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys.

För Klimatpolitiska rådet gäller inte bestämmelserna i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys och 8 § om utbildning och övning.

För Säkerhetspolisen gäller inte bestämmelserna i 12 § andra stycket och 22 § andra, tredje och femte styckena om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 19 § om risk- och sårbarhetsbedömning.

För Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelse-domstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra stycket om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning.

För utlandsmyndigheterna tillämpas denna förordning endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

11 §

Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Personal som är *krigsplacerad* vid myndigheten med stöd av *anställningsavtalet* och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin *krigsplacering* eller avsedda tjänstgöring. 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.

En myndighet får hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk bara låta beredskapsregistrera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Personal som är *placerad* i myndighetens krigsorganisation och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin *placering* eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Varje myndighet ska ansvara för att personal som *placerats* i myndighetens krigsorganisation får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Myndigheten har även uppgifter som framgår av

1. lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder,
2. förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt,
3. lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
4. förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring,
5. förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor,
6. utlänningslagen (2005:716),
7. utlänningsförordningen (2006:97), och
8. lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

För att kunna fullgöra sina uppgifter enligt första stycket punkt 2 ska myndigheten i fredstid planera för

– vilka arbetsgivare och uppdragsgivare, samt vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa, som ska omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap,

– anvisning av totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap, och

– hur totalförsvarspliktiga vid behov ska kunna utbildas vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att analysera och lämna förslag om hur personalbehoven i det civila försvaret kan tryggas. Syftet är att föreslå en långsiktig hållbar personalförsörjning av det civila försvaret. I uppdraget ingår bl.a. att

- analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar i verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap,
- analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal,
- med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns i det civila försvaret.

Direktiven för utredningen (dir. 2023:116) finns i bilaga 1.

2.2 Avgränsningar m.m.

Av utredningsdirektiven framgår att utredningens uppdrag bara omfattar personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap. Fredstida kriser omfattas således inte av utredningens uppdrag och berörs därför i princip inte i betänkandet.

Utredningen har uppfattat uppdraget i fråga om författningsöversyn som offentlighetsligt och lämnar därför inte förslag i frågor som rör det civilrättsliga förhållandet mellan t.ex. arbetsgivare och arbetstagare. Utredningen har således inte avsett ändringar t.ex.

i fråga om rätt till ledighet (t.ex. för frivillig försvarsutbildning) eller omvandling av tidsbegränsad anställning till tillsvidareanställning.

Parallellt med denna utredning utreds frågan om en polisiär förstärkningsresurs för polisverksamheten vid höjd beredskap och frågan om civilplikt i den verksamheten (Ju 2023:20). Det pågår även en utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret (Fö 2024:01). Dessa frågor behandlas därför inte i detta betänkande, dvs. polisverksamheten eller fullgörande av allmän tjänsteplikt eller civilplikt i det militära försvaret.

Här kan också nämnas att Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) under utredningstiden fått tilläggsdirektiv som bl.a. innebär att den utredningen ska föreslå hur en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap bör fungera. Det har påverkat utredningens möjligheter att bedöma personalbehoven för en sådan beredskap.

Slutligen noteras att regeringen under utredningens gång har beslutat om att delvis aktivera civilplikten för räddningstjänst som kommunerna ansvarar för och för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Utredningen har följt MSB:s och Svenska kraftnäts arbete med att förbereda för och genomföra inskrivning efter annan utredning än mönstring och utbildning av civilpliktiga, och fått värdefull information som varit till hjälp i utredningsarbetet.

2.3 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden och andra kontakter med experter och sakkunniga. Vilka som ingått i utredningens expertgrupp framgår av missivet. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt sju tillfällen.

Utredningen har knutit en referensgrupp till sig. I referensgruppen har ingått rådgivaren Anna Fredriksson, Arbetsgivarverket, verksamhetsutvecklaren Martin Lindeblad, Försäkringskassan, juristen Sofie Hagman, PTS, enhetschefen Karl Björklund, Energimyndigheten, seniora juristen Anna Körlof, Finansinspektionen, verksamhetsutvecklaren Gunnar Marklund, Skatteverket, juristen Camilla Damell, Socialstyrelsen, juristen Magdalena Frykstrand, Livsmedelsverket, samordnaren Sofie Lindberg,

Polismyndigheten, nationella utredaren Malin Svanberg, Trafikverket, beredskap- och enhetschefen Anna Laurell, Försvarets materielverk, avdelningschefen Andreas Weiborn, Västerås kommun, säkerhets- och försvarspolitiskt policyansvariga Johan Sjöberg, Svenskt näringsliv, beredskapschef Lars Eriksson, Region Jämtland Härjedalen, utredaren Eric Sundström, Landsorganisationen i Sverige (LO), utredaren Anders Printz, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), chefsjuristen Helena Larsson, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), vice ordföranden Kent Ahlqvist, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, vice ordföranden Sigge Lagerqvist, Pliktrådet, elberedskapsspecialisten Markus Dahlberg, Svenska kraftnät, och undervisningsrådet Maria Elmer, Skolverket. Gunnar Marklund och Sigge Lagerqvist ersattes senare av sektionschefen Tommy Bergström, Skatteverket, och ledamoten William Stojje, Pliktrådet.

Utredningen har haft två möten med referensgruppen.

Utredningen har därutöver haft ett stort antal möten med företrädare för såväl offentliga som privata aktörer. I fråga om utredningens mötesverksamhet kan nämnas följande.

Utredningens sekretariat har haft möten med företrädare för samtliga sektorsansvariga myndigheter. Därutöver har sekretariatet haft möten med företrädare för länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarsberedningens sekretariat, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska kraftnät, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Transportstyrelsen, Jordbruksverket, SKR, Skolverket, Förbundet Reservofficerarna, Riksbanken, Västerås kommun, Pliktrådet, Svensk sjöfart och Sjöfartsverket. Sekretariatet har vidare haft ett digitalt möte med det finska Inrikesministeriet. Sekretariatet har vidare haft flera arbetsmöten med Arbetsförmedlingen, Pliktverket, MSB och Försvarsmakten.

Därutöver har sekretariatet anordnat ett möte med representanter för branschorganisationer och fackförbund samt en workshop för experter och referenspersoner från sektorsansvariga myndigheter, Svenska kraftnät, Skolverket och Västerås stad.

Härutöver har den särskilda utredaren deltagit vid ett möte anordnat av Länsstyrelsen i Gotlands län samt vid ett möte på Försvarshögskolan.

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

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fyra delar, förutom sammanfattningen, författningsförslagen och detta kapitel.

Den första delen, som innefattar kapitel 3–7, innehåller en bakgrundsbeskrivning. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av det civila försvaret i dag. I kapitel 4 finns det en beskrivning av tidigare organisation och planering av det civila försvaret. I kapitel 5 beskrivs särskilt civilplikens framväxt. I kapitel 6 redogörs för de frivilligas roll i det civila försvaret. I kapitel 7 beskrivs Arbetsförmedlingens uppdrag, organisation, arbete avseende det civila försvaret samt förändrade förutsättningar sedan 1990-talet.

Betänkandets andra del, kapitel 8–12, innehåller redogörelser för gällande rätt. Kapitel 8 innehåller en beskrivning av totalförsvarsplikten. I kapitel 9 beskrivs möjligheterna till omflyttning av personal och arbetsuppgifter vid höjd beredskap med stöd av förfarandelagstiftningen. Regler om bemanning av en krigsorganisation beskrivs i kapitel 10. I kapitel 11 behandlas skyddet för anställningen när totalförsvarsplikten fullgörs. I kapitel 12 beskrivs förhållandena i anställningen vid höjd beredskap.

I betänkandets tredje del, kapitel 13–25, finns utredningens analys, överväganden och förslag. Den tredje delen inleds med ett kapitel om förändringar i samhället och på arbetsmarknaden som påverkar förutsättningarna för personalförsörjningen (kapitel 13). I kapitel 14 beskrivs förutsättningarna för det civila försvarets personalförsörjning. I kapitel 15 finns utredningens utgångspunkter och kriterier för hur personalbehoven i det civila försvaret bör tillgodoses beskrivna. I kapitel 16 finns ett förslag om en bred aktivering av civilplikten. I kapitel 17 finns en sammanfattning av utredningens bedömningar och förslag i fråga om personalförstärkningar av det civila försvaret vid höjd beredskap. I kapitel 18 redovisas utredningens analyser, bedömningar och förslag avseende

personalförstärkningar uppdelat på de olika beredskapssektorerna och vissa viktiga samhällsfunktioner.

I kapitel 19–25, redovisas resultatet av utredningens översyn av berörd lagstiftning och utredningens författningsförslag i dessa frågor. I kapitel 19 finns utredningens bedömningar och förslag om tydligare regler för det civila försvarets personalförsörjning. Där berörs bl.a. den terminologi som används i övriga delar av betänkandets tredje och fjärde del. I kapitel 20 finns bedömningar och förslag om regleringen av den allmänna tjänsteplikten. I kapitel 21 finns bedömningar och förslag om regleringen av civilplikten. I kapitel 22 finns utredningens bedömningar och förslag om medinflytande för civilpliktiga. I kapitel 23 finns utredningens bedömningar och förslag gällande förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång. I kapitel 24 finns utredningens bedömningar och förslag till ändringar avseende regelverket för personuppgifter och uppgiftsskyldigheter. I kapitel 25 finns bedömningar och förslag om ändringar i regelverket gällande säkerhetsskydd och säkerhetsprövning.

Avslutningsvis i denna del finns utredningens bedömningar om vad som krävs i fråga om samordning och inriktning av personalförsörjningen av det civila försvaret (kapitel 26).

I betänkandets fjärde del, kapitel 27–29, finns avslutande kapitel. I kapitel 27 berörs ikraftträdandet av utredningens författningsförslag och behovet av övergångsbestämmelser. Kapitel 28 innehåller konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag. I kapitel 29 finns författningskommentarer till utredningens lagförslag.

DEL 1

Bakgrundsbeskrivning

3 Det civila försvaret i dag

3.1 Inledning

Det pågår ett arbete med att stärka Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig. I 2020 års totalförsvarsproposition¹ fastslogs att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, och att totalförsvaret därför behöver kunna möta ett väpnat angrepp mot landet. Vidare har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 medfört att det säkerhetspolitiska läget har försämrats kraftigt. Det får omfattande och långtgående konsekvenser för Sverige.² Sedan dess har Sverige blivit medlem i Nato, och anslagen till både det militära och det civila försvaret har ökat. Regeringen har föreslagit att betydande medel ska tillföras totalförsvaret även under försvarsperioden 2025–2030.³

En viktig del i arbetet med att bygga upp totalförsvaret är att stärka det civila försvaret. En viktig komponent i det arbetet är i sin tur att få till stånd en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.

I det här kapitlet redovisas hur det civila försvaret är organiserat i dag, vilka aktörer som ingår i det civila försvaret, samt det civila försvarets mål och styrning. Avslutningsvis beskrivs kortfattat utgångspunkter och verktyg för personalförsörjningen av det civila försvaret, samt vilka aktörer som har viktiga roller för personalförsörjningen.

¹ Prop. 2020/21:30.

² Prop. 2022/23:74.

³ Prop. 2024/25:34.

3.2 Det civila försvaret

Totalförsvaret är enligt 1 § totalförsvarslagen den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas. Av 2 § samma lag framgår att totalförsvaresresurser ska utformas så att de även bl.a. kan användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Totalförsvaret består av både militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det civila försvaret omfattar stora delar av samhället och består av de delar av totalförsvaret som inte är det militära försvaret. Det civila försvaret är inte en organisation, utan verksamhet som bedrivs av många olika aktörer, bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund och enskilda.⁴

I fredstid består verksamheten i det civila försvaret av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Vid höjd beredskap utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret.

3.3 Mål för det civila försvaret och den centrala styrningen

3.3.1 Mål för totalförsvaret

Målen för totalförsvaret, dvs. det övergripande målet för totalförsvaret, samt mål för det civila försvaret och det militära försvaret, framgår av totalförsvarspropositionen, och godkänns av riksdagen. De mål som gällt under utredningstiden är de mål som finns i 2020 års totalförsvarsproposition.⁵ Den 14 oktober 2024 lämnade regeringen en totalförsvarsproposition för 2025–2030. Riksdagen godkände målen i propositionen den 17 december 2024.⁶

Det övergripande målet för totalförsvaret enligt 2020 års totalförsvarsproposition är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och hand-

⁴ Ds 2023:34 s. 82 och prop. 2024/25:34 s. 111.

⁵ Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 136.

⁶ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

lingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.⁷

Det övergripande målet för totalförsvaret i totalförsvarspropositionen för 2025–2030 är ändrat för att återspegla Sveriges vitala säkerhetsintressen och medlemskapet i Nato. Det nya målet är att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.⁸

3.3.2 Mål för det civila försvaret

Utvecklingen av det civila försvaret styrs på ett övergripande plan av målet för det civila försvaret. Enligt målet för det civila försvaret i 2020 års totalförsvarsproposition ska det civila försvaret ha förmåga att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁹

När det gäller att värna civilbefolkningen anges i den propositionen att det civila försvaret ska göra det genom att bereda skydd, rädda nödlidande och ombesörja vård. Vidare anges att det är särskilt vik-

⁷ Prop. 2020/21:30 s. 86.

⁸ Prop. 2024/25:34 s. 59.

⁹ Prop. 2020/21:30 s. 89.

tigt att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna.¹⁰ Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning, vilket i regel innebär en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge.

I totalförsvarspropositionen för 2025–2030 är målet för det civila försvaret ändrat, bl.a. för att återspegla medlemskapet i Nato. Målet ska vara att ha förmåga att

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.¹¹

I 2020 års totalförsvarsproposition är utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.¹²

Av totalförsvarspropositionen för 2025–2030 framgår att utgångspunkten för planeringen av det civila försvaret fortsatt ska vara att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Den tidsperioden ska ge tid för omställning till krigstida förhållanden och skapa förutsättningar att kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.¹³

I den propositionen lyfts också fram att samhällets motståndskraft är en del i Natos samlade avskräckning och försvar. När det gäller de civila aktörernas beredskap har sju grundläggande civila förmågekrav (baseline requirements for resilience) identifierats:

1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.
2. Resilient energiförsörjning.

¹⁰ Prop. 2020/21:30 s. 89 och 134.

¹¹ Prop. 2024/25:34 s. 62.

¹² Prop. 2020/21:30 s. 84.

¹³ Prop. 2024/25:34 s. 109.

3. Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser.
4. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning,
5. Hantering av masskadeutfall.
6. Resilienta civila kommunikationssystem.
7. Resilienta transportsystem.¹⁴

3.3.3 Inriktning för totalförvarsplaneringen

På nationell nivå styr regeringen den övergripande planeringen närmare bl.a. genom att besluta om inriktningen för totalförvarsplaneringen. Mot bakgrund av totalförvarspropositionen för 2025–2030 har regeringen i december 2024 fattat ett inriktningsbeslut för civilt försvar 2025–2030 som riktar sig till beredskapsmyndigheter. Samtidigt fattade regeringen ett beslut om gemensamma planeringsförutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025–2030, vilket innehåller ett uppdrag till Försvarsmakten och MSB att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering för totalförsvaret.¹⁵ Utredningen har inte haft möjlighet att beakta dessa nya beslut.

Inriktningen som gällt under utredningstiden innehåller planeringsförutsättningar som preciserar inriktningen i 2020 års totalförvarsproposition något. Det framgår att Försvarsmakten och MSB ska främja och utveckla en sammanhängande planering av totalförsvaret. Det framgår vidare bl.a. att totalförsvarets ansträngningar vid krigsfara eller krig inledningsvis kommer att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden och mobilisera både militära och civila resurser. Det framgår också att Försvarsmaktens försvarsplanering är viktig för planeringen av det civila försvaret och att försvarsplaneringen behöver utvecklas för att kunna utgöra en grund för aktörerna inom det civila försvaret på alla nivåer.¹⁶

¹⁴ Prop. 2024/25:34 s. 110 f.

¹⁵ Regeringsbeslut 2024-12-19, *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*, Fö2024/02054, II:4 och regeringsbeslut 2024-12-19, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, Fö2024/02054, I:15.

¹⁶ Regeringsbeslut 2020-12-17, *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291, Fö2020/01269, 29.

3.3.4 Anvisningar för det civila försvaret

Regeringen beslutade i december 2020 om anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025.¹⁷ I mars 2023 fattade regeringen beslut om att ändra anvisningarna för att anpassa dem till den nya strukturen för beredskap.¹⁸ Anvisningarna har ersatts av regeringens beslut om inriktning för civilt försvar 2025–2030.

Av de ändrade anvisningarna från 2023, som är de som gäller under utredningstiden, framgår att beredskapsmyndigheternas arbete med civilt försvar ska ta sin utgångspunkt i relevanta delar av målet för det civila försvaret och totalförsvarspropositionen. Arbetet med det civila försvaret ska stärkas och förmågehöjande åtgärder ska vidtas. Av anvisningarna framgår vidare att beredskapsmyndigheterna vid behov ska samarbeta med berörda aktörer, såsom andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, frivilligorganisationer och näringsliv. Myndigheterna ska använda Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma antaganden för totalförsvarsplaneringen och det metodstöd som tillhandahålls av MSB som stöd i arbetet.¹⁹

3.3.5 Planeringsantaganden för totalförsvaret

MSB:s och Försvarsmaktens gemensamma handlingsplan *Handlingskraft* från 2021 är ett svar på uppdraget till myndigheterna att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.²⁰ I handlingsplanen preciseras planeringsantaganden att utgå från för aktörerna inom totalförsvaret.

Planeringsantagandena är ingångsvärden som syftar till att beskriva situationen som totalförsvaret behöver förhålla sig till. Det handlar alltså inte om målsättningar eller kravställningar. Antagandena kan preciseras och operationaliseras i planeringsprocesserna under försvarsbeslutsperioden. Antagandena avser bl.a. hotbilden och vilka samhällsfunktioner som är viktiga.

¹⁷ Regeringsbeslut 2020-12-17, *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, Ju2020/04658, II:14.

¹⁸ Regeringsbeslut 2023-03-30, *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, Fö2023/00751, II:3.

¹⁹ Regeringsbeslut 2023-03-30, *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, Fö2023/00751, II:3.

²⁰ Försvarsmakten och MSB (2021) *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025* och regeringsbeslut 2020-12-17. *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291, Fö2020/01269.

3.3.6 Planeringsinriktning för det civila försvaret

MSB tog 2019 fram mer precisa planeringsantaganden för viktiga samhällsfunktioner i *Planeringsinriktning för det civila försvaret*.²¹ I oktober 2023 beslutade MSB om en ny planeringsinriktning för civil beredskap.²² ”Civil beredskap” är ett samlingsnamn som MSB använder för krisberedskap och civilt försvar.

Syftet med planeringsinriktningen är att ge beredskapsmyndigheterna ett samlat stöd för att skapa en ökad förmåga hos den egna myndigheten och dess samhällsviktiga verksamheter för att kunna hantera fredstida kriser, krigsfara och krig. Även myndigheternas arbete gentemot andra aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde uppmärksammas.

Utöver de övergripande ingångsvärdena för planeringen som finns i bl.a. MSB:s planeringsinriktning har enskilda myndigheter också fått olika uppdrag av regeringen som är av betydelse för myndigheternas planering. Det finns vidare en överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas arbete med civilt försvar.²³

3.3.7 En tydligare styrning av det civila försvaret

Som beskrivits ovan finns det övergripande mål och planeringsinriktning för det civila försvaret. Samtidigt har det framförts synpunkter på att styrningen inte är sammanhållen och långsiktig, samt att det till stor del saknas konkreta mål och ambitionsnivåer för det civila försvaret.

Försvarsmakten och MSB har exempelvis i sin gemensamma bedömning av förmågan i totalförsvaret lyft fram att styrningen av det civila försvaret präglas av en mångfald av tidsbegränsade uppdrag inom avgränsade sakområden, snarare än en långsiktig och sammanhållen målstyrning där förmågekrav uttrycks. Utvecklingen av det civila försvaret skulle enligt Försvarsmakten och MSB gynnas av en mer sammanhållen och långsiktig styrning som tydliggör ambitionsnivåer. Myndigheterna anser att tydligt uttryckta politiska ambitionsnivåer av vad det civila försvaret ska klara av, baserade på för-

²¹ Försvarsmakten och MSB (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, s. 17.

²² MSB (2023). *Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering*.

²³ *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2024–2026* (MSB 2023-17351, SKR 2023/02112).

slag från de myndigheter som närmast berörs och som har bäst kunskap inom sina respektive områden, stärker möjligheterna att planera och dimensionera beredskapen.²⁴

Regeringen har i totalförsvarspropositionen för 2025–2030 uppgett att avsikten är att se över styrningen av försvaret och bl.a. förbättra förutsättningarna för långsiktig planering. Enligt regeringen bör styrningen och uppföljningen av det civila försvaret stärkas och det civila försvaret styras utifrån ett helhetsperspektiv med tydliga strukturer och processer för uppföljning av medel och resultat.²⁵ Regeringen har också i budgetpropositionen för 2025 föreslagit medelstillskott inom en ekonomisk planeringsram för civilt försvar för kommande försvarsbeslutsperiod 2025–2030. Med en sådan planeringsram ska förutsägbarhet, långsiktighet och transparens i inriktningen av det civila försvaret skapas.²⁶

MSB arbetar vidare med att ta fram en sammanhållen process för planering och uppföljning av den civila beredskapen. Myndigheten har bl.a. tagit fram en vägledning som stöd för framför allt beredskapsmyndigheternas arbete med en aktörsgemensam planering.²⁷

3.4 Sektorsindelningen

3.4.1 Beredskapssektorerna

Den 1 oktober 2022 trädde beredskapsförordningen i kraft. Det innebar bl.a. att en ny struktur för det civila försvaret och krisberedskap skapades, med en sektorsindelning.

Av beredskapsförordningen framgår bl.a. att statliga myndigheter under regeringen ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, identifiera sårbarheter och bedriva ett arbete för hur verksamheten ska upprätthållas. Myndigheterna ska också beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myn-

²⁴ Försvarsmakten och MSB (2023). *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, FM2021-17683:6, MSB 2022-08173-31, s. 17.

²⁵ Prop. 2024/25:34 s. 169.

²⁶ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 6.

²⁷ MSB (2023). *Planering för civil beredskap – process och metod (version 2023)*.

digheter, regioner, kommuner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Av förordningen framgår vidare att 61 statliga myndigheter (inklusive de 21 länsstyrelserna) har ett särskilt ansvar för Sveriges beredskap i sin roll som s.k. beredskapsmyndigheter. De 61 beredskapsmyndigheterna har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförvar. De har större krav på sig än övriga statliga myndigheter under regeringen, och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden.

I den nya strukturen finns tio beredskapssektorer. Varje beredskapssektor består av ett antal myndigheter varav en är utpekad som sektorsansvarig. Planeringen och det beredskapsbyggande arbetet i sektorn ska ske tillsammans med övriga berörda aktörer som kommuner, regioner, företag och frivilligorganisationer.

De tio sektorsansvariga myndigheterna har ett särskilt ansvar att bl.a. leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i sin beredskapssektor och att driva på arbetet i beredskapssektorn. De ska också verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

De tio beredskapssektorerna, de tio sektorsansvariga myndigheterna och övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorerna framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Beredskapssektorernas indelning

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga myndigheter
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen Pensionsmyndigheten Riksgälden Skatteverket Statens servicecenter Utbetalningsmyndigheten
Elektroniska kommunikationer och post	PTS	Svenska kraftnät MSB Trafikverket
Energiförsörjning	Energimyndigheten	Svenska kraftnät Energimarknadsinspektionen Strålsäkerhetsmyndigheten
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgälden
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket Lantmäteriet Myndigheten för digital förvaltning (Digg)
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna Naturvårdsverket Jordbruksverket Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket Kriminalvården Kustbevakningen Säkerhetspolisen Tullverket Åklagarmyndigheten
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	MSB	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
Transporter	Trafikverket	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

Källa: Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och lyder därför inte under beredskapsförordningen, jfr 1 § samma förordning. Riksbanken ingår därmed inte formellt i någon beredskapssektor. Riksbanken deltar dock i arbetet i sektorn finansiella tjänster.²⁸

3.4.2 Behov av att utveckla beredkapsstrukturen

Beredkapssektorerna omfattar inte all totalförsvarsviktig civil verksamhet. Enligt MSB finns ett antal viktiga samhällsfunktioner som ligger utanför beredkapssektorerna.²⁹ Vissa av dessa samhällsfunktioner skulle behöva upprätthållas vid höjd beredskap. Regeringen har också angett att beredkapsstrukturen behöver fortsätta att utvecklas.³⁰

Utredningen om civilt försvar, vars betänkande låg till grund för den nya beredkapsstrukturen, föreslog att det utöver beredkapssektorerna skulle finnas några s.k. särskilda beredkapsområden (migration, skola, cybersäkerhet och psykologiskt försvar).³¹ Det förslaget har inte genomförts.

Försvarsberedningen har lämnat ett antal förslag på hur viktiga samhällsfunktioner som i dagsläget inte ingår i någon beredkapssektor kan infogas i strukturen. Exempelvis föreslog beredningen att utrikeshandel och försörjning med industrivaror bör organiseras som egna beredkapssektorer.³² Även Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har föreslagit att det ska inrättas en ny beredkapssektor för industri, bygg och handel.³³ Försvarsberedningen anser vidare att Migrationsverket bör ingå i en beredkapssektor, förslagsvis ordning och säkerhet, och att det bör tydliggöras var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen.³⁴ I totalförsvarspropositionen för 2025–2030 delade regeringen i stort Försvarsberedningens bedömning och regeringen avser att se över hur migrationsfrågorna kan inkluderas i strukturen med beredkapssektorer, samt klargöra uppgiftsfördelning och ansvarsförhållanden när det gäller hantering av avlidna och begravingar.³⁵

²⁸ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för samhällets beredskap.*

²⁹ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för samhällets beredskap.*

³⁰ Prop. 2024/25:34 s. 107.

³¹ SOU 2021:25.

³² Ds 2023:34 s. 115 f. och 153 f.

³³ SOU 2024:19.

³⁴ Ds 2023:34 s. 276 och 300.

³⁵ Prop. 2024/25:34 s. 137 f. och 141 f.

Försvarsberedningen har ansett att det bör inrättas en särskild beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning för det civila försvaret och en beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning.³⁶ Regeringen har dock gjort bedömningen att det i stället bör inrättas en övergripande funktion för samordning och inriktning av det civila försvarets personalförsörjning. Även mer övergripande frågor om samordning och planering av det civila försvaret bör enligt regeringen utformas som en funktion.³⁷ Utredningens resonemang kring behovet av inriktning och samordning av personalförsörjningen i det civila försvaret finns i kapitel 26.

3.5 Det nationella ansvaret för det civila försvaret

Riksdagen och regeringen utgör den högsta ledningen av det civila försvaret.³⁸ Under dem har ett antal förvaltningsmyndigheter ett särskilt nationellt ansvar för det civila försvaret både i fredstid och vid höjd beredskap.

MSB har enligt 1 § i myndighetens instruktion³⁹ ett övergripande ansvar för att utveckla arbetet med civilt försvar. MSB ansvarar exempelvis för en sammanhängande beredskapsplanering med planeringsinriktning för det civila försvaret. Myndigheten ska också företräda det civila försvaret på central nivå när det gäller prioritering mellan civila och militära behov, samt verka för samordning mellan berörda aktörer för att förebygga och hantera krig och krigsfara. Myndigheten ska även enligt 2 § i myndighetens instruktion tillsammans med ansvariga myndigheter genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Enligt 7 § samma instruktion ska MSB vid höjd beredskap bl.a. stödja de berörda myndigheternas samordning av åtgärder. MSB har också en operativ roll. Myndigheten ska bl.a. utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap (7 a § i myndighetens instruktion).

³⁶ Ds 2023:34 s. 116, 144 och 316.

³⁷ Prop. 2024/25:34 s. 115.

³⁸ Vid krig eller krigsfara kan riksdagen ersättas av en inom riksdagen utsedd krigsdelegation, jfr 15 kap. 2 § regeringsformen.

³⁹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

I oktober 2024 föreslogs i en promemoria att MSB ska byta namn till Myndigheten för civilt försvar, i syfte att tydliggöra och markera myndighetens uppdrag inom civilt försvar. I samma promemoria föreslås en organisationsförändring som innebär att myndighetens verksamhet när det gäller skydd mot olyckor och åtgärder inom befolkningsskydd ska bedrivas i en egen del av myndigheten. Syftet med organisationsförändringen är att ge myndigheten en bättre struktur för att på nationell nivå kunna hålla samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret i dessa delar. Namnbytet föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, och organisationsförändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.⁴⁰ Bakgrunden till förslagen är bl.a. att Försvarsberedningen har framfört att MSB:s uppgifter bör förändras och att myndighetens uppgift att ge stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå bör ges en ökad betydelse utifrån det säkerhetspolitiska läget.⁴¹

De tio sektorsansvariga myndigheterna ska enligt 24 och 25 §§ beredskapsförordningen bl.a. på nationell nivå leda arbetet i sektorn med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap, samt driva på beredskapsarbetet i sektorn. De sektorsansvariga myndigheterna ska också vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser i beredskapssektorn. Beredskapsförordningen ger däremot inte de sektorsansvariga myndigheterna någon föreskriftsrätt, vare sig för övriga myndigheter eller för andra aktörer i beredskapssektorn. De får dock, enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl., begära att en näringsidkare ska medverka vid planeringen av de egna uppgifterna i totalförsvaret (se avsnitt 10.2.4).

3.6 Den geografiska indelningen

3.6.1 Den högre regionala nivån (civilområden)

Samtidigt som de tio beredskapssektorerna med tio sektorsansvariga myndigheter inrättades den 1 oktober 2022 delades landet också in i sex civilområden. Sex länsstyrelser fick genom förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ett särskilt ansvar

⁴⁰ Försvarsdepartementet (2024). *Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*, 28 oktober 2024.

⁴¹ Ds 2023:34.

för civilt försvar i de sex geografiska civilområdena, samt vissa stödande uppgifter inom den fredstida krisberedskapen. De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län.

Landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef. Civilområdeschefen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli.

De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ska, inför höjd beredskap, i civilområdet verka för att totalförsvaret vid höjd beredskap har en enhetlig inriktning. De ska även i egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet i civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap.

Under 2022 trädde förordning (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning i kraft. I den föreskrivs att de förvaltningsmyndigheter under regeringen som regeringen särskilt beslutar om ska ha en regional indelning som sammanfaller med civilområdena, dvs. vara indelade i samma sex regionala områden. Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska enligt sina instruktioner ha en sådan regional indelning som anges i förordningen.⁴² Andra myndigheter än de som regeringen beslutar om kan på eget initiativ anta samma regionala indelning. Exempelvis har Trafikverket beslutat att anpassa sin regionala indelning i enlighet med samma förordning.⁴³

3.6.2 Den regionala nivån (länsnivån)

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i sitt län och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås i länet vid höjd beredskap, enligt 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Länsstyrelserna har även en samordnande roll i länet enligt samma förordning. De ska också följa upp kommunernas tillämpning av LEH.

⁴² 23 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 5 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

⁴³ Trafikverket (2022). *Trafikverkets anpassning till ny statlig regional indelning*. Beslut 2022-11-01. TRV 2022/124574.

3.6.3 Den lokala nivån (kommunala nivån)

Enligt 3 kap. 2 § LEH ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Enligt 3 kap. 4 § samma lag ska kommunstyrelsen vid höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Bestämmelserna i LEH syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Enligt FEH ska kommuner och regioner bl.a. ha de planer som behövs för verksamheten vid höjd beredskap.

3.7 Mycket verksamhet bedrivs av privata aktörer

En stor del av den verksamhet som ingår i det civila försvaret bedrivs och ska planeras av privata aktörer. Det handlar exempelvis om stora delar av verksamheten inom livsmedelsförsörjning, finansiella tjänster, transporter, energi samt bredbands- och telefoni-tjänster. Att privata företag är viktiga för det civila försvaret är ingenting nytt. Tidigare fanns en långtgående samverkan i det civila försvaret mellan det allmänna och företaget (se avsnitt 4.2.5). Att industri och näringsliv utgör grunden för beredskapen för försörjning av varor och tjänster vid höjd beredskap har varit en utgångspunkt i Sverige ända sedan första världskriget.⁴⁴ Enskilda kan vara skyldiga att planera inför höjd beredskap, antingen på grund av författningsbestämmelser, överenskommelser med det allmänna eller vad som framgår av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. (se avsnitt 10.2.4 och 10.2.5).

⁴⁴ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02563/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R-5174-SE.

3.8 Personalförsörjningen av det civila försvaret

3.8.1 Olika verktyg för personalförsörjning

Sedan mitten av 1990-talet gäller, enligt totalförsvarspliktslagen, totalförsvarsplikt för alla bosatta i Sverige och utlandsboende svenska medborgare mellan 16 och 70 år för att säkerställa tillgången till personal för det civila och militära försvaret. Totalförsvarsplikten kan fullgöras genom värnplikt i det militära försvaret, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Med stöd av civilplikten kan totalförsvarspliktiga utbildas i fredstid, medan den allmänna tjänsteplikten bara blir aktuell vid höjd beredskap. Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Detta utvecklas närmare i andra delar av betänkandet.

Som bl.a. framgår av utredningsdirektiven är regeringens bedömning att personalbehovet i det civila försvaret i första hand kommer att tillgodoses av anställd personal som vid höjd beredskap tjänstgör med stöd av den allmänna tjänsteplikten i sina befintliga anställningar. Regeringen menar vidare att frivilliga har en viktig roll att fylla för personalförsörjningen av det civila försvaret. Regeringen bedömer också att det kan finnas behov av att stärka personalförsörjningen genom civilplikt.⁴⁵ Utredningens utgångspunkter och kriterier för hur bemanningen av det civila försvaret bör ske redovisas i kapitel 15.

3.8.2 Ansvar för personalförsörjningen

Planeringen av personalförsörjningen behöver till största delen ske hos de aktörer som bedriver verksamhet i det civila försvaret. Det finns krav på att myndigheter och andra aktörer i det civila försvaret ska planera för att kunna upprätthålla sin totalförsvarsviktiga civila verksamhet vid höjd beredskap, och det innebär att de även behöver planera för personalförsörjningen. Detta beskrivs närmare i andra delar av betänkandet.

⁴⁵ Dir. 2023:116.

De sektorsansvariga myndigheterna har ansvar för samordningen i sina ansvarsområden. Detsamma gäller för de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser i sina geografiska områden. I den nuvarande beredskapsstrukturen finns det dock ingen funktion eller sektor med ett utpekat övergripande nationellt ansvar för personalförsörjningen av det civila försvaret. Det finns inte heller någon myndighet med ett utpekat övergripande ansvar för frågan. Tidigare fanns det en funktion och en funktionsansvarig myndighet, som ansvarade för personalförsörjningen av det civila försvaret. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.2.4.

Det finns dock några myndigheter som har uppgifter som är direkt kopplade till personalförsörjningen av det civila försvaret eller som har övergripande ansvar för frågor som är relevanta för personalförsörjningen. Detta beskrivs närmare bl.a. i avsnitt 26.3, men de myndigheter som har de mest centrala rollerna för personalförsörjningen beskrivs kortfattat även nedan.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har särskilda befogenheter när det gäller personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap. Arbetsförmedlingen får besluta om hos vilka andra arbetsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och medge undantag från den allmänna tjänsteplikten. Arbetsförmedlingen får också, som en del av den allmänna tjänsteplikten, anvisa totalförsvarspiktiga till totalförsvarsviktiga arbeten när det behövs ytterligare personal för totalförsvaret. Detta beskrivs närmare i avsnitt 8.9. Vid höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om arbetsförmedlingstvång och förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga (se kapitel 23). Arbetsförmedlingens uppdrag och organisation beskrivs även i kapitel 7.

Pliktverket

Pliktverket kan sägas ha två övergripande uppgifter för personalförsörjningen av det civila försvaret, mönstring, inskrivning och krigsplacering av pliktpersonal respektive registrering och redovis-

ning av personal.⁴⁶ Pliktverket ansvarar enligt 1 § i myndighetens instruktion⁴⁷ bl.a. för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar i totalförsvaret får stöd och service i frågor som avser bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Myndigheten utför även utredning om personliga förhållanden, mönstring, inskrivning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga enligt totalförsvarspliktslagen (värnpliktiga och civilpliktiga). Myndigheten ska även lämna stöd och service till bemanningsansvariga aktörer vad gäller totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal i totalförsvaret. Pliktverket gör på begäran av bemanningsansvariga s.k. disponibilitetskontroller av personal och registrerar personal. Pliktverkets roll beskrivs närmare i avsnitt 10.1.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har, som beskrivits ovan, ett övergripande ansvar för att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, i vilket en fungerande personalförsörjning bör anses ingå. MSB stödjer även aktörerna med råd och vägledningar, bl.a. på området personalförsörjning. MSB har exempelvis fått i uppdrag av regeringen att stärka stödet för civila aktörers planering för att vid höjd beredskap kunna övergå i krigsorganisation. MSB har inlett ett arbete med att stärka det stöd som finns och redovisat vilka ytterligare åtgärder som myndigheten planerar för att utveckla stödet.⁴⁸

Enligt 9 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen har MSB föreskrifträtt när det gäller civilplikt som ska fullgöras i det civila försvaret, dels i fråga om grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd och genomförande, dels i fråga om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret. MSB har även ett särskilt ansvar för samarbetet med de frivilliga försvarsorganisationerna (se kapitel 6).

MSB har under senare år fått flera regeringsuppdrag som på olika sätt avser det civila försvarets personalförsörjning. MSB och Försvarsmakten fick 2017 i uppdrag att verka för att samtliga be-

⁴⁶ Jfr SOU 2004:05 s. 81–85.

⁴⁷ Förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

⁴⁸ MSB (2024). *Stärkt stöd för planering av krigsorganisation – Svar på regeringsuppdrag Fö2024/00054*.

rörda aktörer ska krigsplacera den personal som krävs vid höjd beredskap,⁴⁹ År 2020 fick MSB och Försvarmakten i uppdrag att genomföra en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret.⁵⁰ MSB fick 2021 i uppdrag att analysera behoven av personalförstärkningar i det civila försvaret vid höjd beredskap och krig⁵¹ och 2023 fick myndigheten i uppdrag att vidta förberedelser för att civilplikten ska kunna aktiveras i den kommunala räddningstjänsten, inklusive att påbörja arbetet med att ta fram föreskrifter för civilplikt.

⁴⁹ Regeringsbeslut 2017-05-11, *Uppdrag till Försvarmakten och MSB att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*, Fö2017/00688/MFI, 2.

⁵⁰ Regleringsbrev 2020 för MSB.

⁵¹ Regeringsbeslut 2021-07-22, *Uppdrag till MSB att bedöma behov av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig*, Ju2021/02771, II:3.

4 Tidigare organisering och planering av det civila försvaret

4.1 Inledning

Det civila försvaret¹ består av en mängd olika verksamheter, utförda av ett stort antal olika aktörer. I detta kapitel beskrivs kortfattat hur planering och beredskapsarbete i det civila försvaret har organiserats tidigare, med fokus på perioden mitten av 1980-talet till början av 2000-talet och på arbetet med att säkerställa personalförsörjningen.²

4.2 Omfattande planering av det civila försvaret

4.2.1 Det civila försvarets framväxt

Arbete för att stärka den civila försvarsberedskapen har bedrivits i Sverige sedan åtminstone tiden mellan första och andra världskriget. Under andra världskriget ställdes samhället om för att stärka försvarsberedskapen och för att klara folkförsörjningen samt skyddet av civilbefolkningen. Efter andra världskriget och under det kalla kriget fortsatte och utvecklades arbetet med planering och förberedelser för att bl.a. skydda civilbefolkningen och stärka förmågan att upprätthålla totalförsvars viktig civil verksamhet vid höjd beredskap. Fram till mitten av 1980-talet kan de civila delarna av totalförsvaret sägas ha varit indelade i fyra övergripande delar: civilförsvar (före-

¹ De civila verksamheterna i totalförsvaret har inte alltid benämnts ”civilt försvar” (se t.ex. SOU 2021:25 s. 127 f.). Tidigare har t.ex. termen ”de civila delarna av totalförsvaret” använts. I detta betänkande använder utredningen termen ”civilt försvar” oavsett tidsperiod.

² En mer omfattande framställning av det civila försvarets historia i Sverige finns i kapitel 3 i SOU 2021:25. En genomgång av totalförsvarets utveckling över tid finns även i Försvarshögskolan (2023) *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. En skildring av totalförsvarets civila delar över tid ges också i Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. MSB.

gångare till vår tids räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen), ekonomiskt försvar (främst försörjningsberedskapsfrågor, inklusive t.ex. industriproduktion, energi och transporter), psykologiskt försvar samt övrigt totalförsvar (t.ex. sjukvård och polisväsende).³

4.2.2 Funktionsindelningen

Funktionerna

Genom en reform 1986 infördes en ny struktur för de civila delarna av totalförsvaret. De delar av det civila samhället som bedömdes vara av särskild vikt för totalförsvaret och behövde central (statlig) styrning delades in i ett antal s.k. funktioner, med en funktionsansvarig myndighet för respektive funktion.⁴ Ytterligare s.k. beredskapsmyndigheter ingick också i de olika funktionerna. Sammanlagt var cirka 60 myndigheter beredskapsmyndigheter.⁵

Antalet funktioner var runt 20, men varierade något över tid. I prop. 1984/85:160⁶ föreslogs att indelningen skulle bestå av 23 funktioner.⁷ I början av 2000-talet hade antalet funktioner minskat till 18 (se tabell 4.1).⁸ Funktionsindelningen avskaffades 2002.⁹

³ SOU 2021:25, s. 127–131, Försvvarshögskolan (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, s. 7–39, Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. MSB, s. 23–83, SOU 1976:5 s. 35 f., Nationalencyklopedin, uppslagsord ”ekonomiskt försvar” och Ingemarsdotter, Sparf, Karlsson och Lundén (2018). *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R-4649-SE, s. 24 f.

⁴ Prop. 1984/85:160, bet. 1984/85:FöU11, rskr. 1984/85:388.

⁵ Se t.ex. prop. 2001/02:10 s. 80 och bilagan till den äldre beredskapsförordningen (1993:242).

⁶ *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*

⁷ Prop. 1984/85:160 s. 11–13.

⁸ SOU 2001:41 s. 113 och Överstyrelsen för civil beredskap (2002). *Årsbok civilt försvar 2001*, s. 10.

⁹ Prop. 2001/02:10 s. 75–80.

Tabell 4.1 Funktionsindelning av de civila delarna av totalförsvaret och funktionsansvarig myndighet i början av 2000-talet

Funktion	Ansvarig myndighet
Civil ledning	Överstyrelsen för civil beredskap
Ordning och säkerhet m.m.	Rikspolisstyrelsen
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Befolkningsskydd och räddningstjänst	Statens räddningsverk
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Socialförsäkring m.m.	Riksförsäkringsverket
Hälsa- och sjukvård m.m.	Socialstyrelsen
Postbefordran	PTS
Telekommunikationer	PTS
Transporter	Överstyrelsen för civil beredskap
Finansiella tjänster	Finansinspektionen
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Livsmedelsförsörjning m.m.	Jordbruksverket
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Flyktingverksamhet	Migrationsverket
Landskaps- och fastighetsinformation	Lantmäteriverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet
Försörjning med industrivaror	Överstyrelsen för civil beredskap

Anm.: Enligt prop. 1984/85:160 fanns tidigare även funktionerna Domstolsväsende, Kriminalvård, Prisreglering, Övriga försäkringar, Betalningsväsende m.m., Skolväsende samt Kyrklig verksamhet. Några av funktionerna bytte namn över tid, och några bytte funktionsansvarig myndighet.

Källa: Beredskapsförordningen (1993:242).

Enligt prop. 1984/85:160 var det främsta syftet med att dela in den totalförsvarsviktiga civila verksamheten i samhället på detta sätt att tydliggöra ansvaret för det framtida beredskapsarbetet i de olika funktionerna mellan myndigheterna, liksom ansvaret för verksamheten vid höjd beredskap, krig och kris.¹⁰ Ett annat syfte var att skapa förutsättningar för ett effektivare samarbete mellan de civila och de militära delarna av totalförsvaret.¹¹ Indelningen avsåg berörda myndigheter, men beredskapsarbetet i respektive funktion skulle inte avse enbart myndigheternas egen verksamhet (dvs. statlig verksamhet), utan all totalförsvarsviktig civil verksamhet i funktionen. Även andra aktörer i respektive funktion, såsom kommuner och

¹⁰ Prop. 1984/85:160 s. 11–13.

¹¹ SOU 2001:41 s. 113.

företag i näringslivet, behövde därmed inkluderas i planeringen och beredskapsarbetet.

Den funktionsansvariga myndigheten hade det övergripande ansvaret för att samordna planeringen och inrikta beredskapsarbetet i funktionen.¹² De övriga beredskapsmyndigheterna i funktionerna skulle ha kvar ansvaret för sina delar, även vid höjd beredskap. Det kan ses som att ansvarsprincipen infördes fullt ut i de civila delarna av totalförsvaret.¹³

All civil verksamhet av vikt för totalförsvaret delades inte in i funktioner. Vissa myndigheter, vars verksamhet inte bedömdes ha något större behov av samordning med annan verksamhet, och som ofta inte heller hade någon regional eller lokal närvaro, blev s.k. fristående beredskapsmyndigheter. Exempel på sådana myndigheter var Riksgälden, Riksrevisionsverket, Riksvärderingsnämnden, SCB, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Universitets- och högskoleämberet.¹⁴

1986 bildades myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap. Överstyrelsen för civil beredskap hade bl.a. till uppgift att på central nivå leda och samordna verksamheten i hela det civila försvaret och att samordna planeringen och inriktningen av beredskapsarbetet i och mellan de olika funktionerna.¹⁵ En tanke bakom att ge Överstyrelsen för civil beredskap ansvar för ledning och samordning av de civila delarna av försvaret var att underlätta samverkan mellan de militära och de civila delarna av totalförsvaret.¹⁶

En mer tydlig och långsiktig inriktning

Planeringen av och arbetet med beredskapsåtgärder i de civila delarna av totalförsvaret fick genom funktionsstrukturen en tydligare styrning och inriktning från regering och riksdag, liksom en gemensam ekonomisk medelsram. För varje funktion fastställdes funktionsmål i försvarsbesluten. Regeringen angav funktionsmålen i berörda

¹² Prop. 1984/85:160 s. 11–13 och SOU 2001:41 s. 113 f.

¹³ Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. MSB, s. 48 f.

¹⁴ Prop. 1984/85:160 s. 106 f.

¹⁵ Prop. 1984/85:160 s. 14–19, SOU 2001:41 och Försvarshögskolan (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, s. 37.

¹⁶ Prop. 1984/85:160 s. 20 f.

myndigheters regleringsbrev, liksom verksamhetsmål som brutits ned från funktionsmålen.¹⁷

Så kallad programbudgetering och programplanering hade börjat införas för delar av det civila försvaret på 1970-talet. Införandet av funktionsindelningen kan ses som ett ytterligare steg mot en mer sammanhängande och långsiktig planeringsprocess, och mot att införa programbudgetering och programplanering i totalförsvaret. En långsiktig (femårig, men årligen reviderad) s.k. programplan skulle upprättas för varje funktion. Det ansvarade den funktionsansvariga myndigheten för. Planen skulle utgå från de krav som ställdes på funktionen i kris och krig. Överstyrelsen för civil beredskap hade i uppdrag att sammanställa funktionernas programplaner till en gemensam programplan för det civila försvaret.¹⁸

4.2.3 Geografisk indelning

Förutom en funktionsindelning fanns även en geografisk indelning, ett s.k. områdesansvar, i det civila försvaret. Även i dag finns ett geografiskt områdesansvar (se avsnitt 3.6). Områdesansvaret innebär bl.a. att det i ett visst geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning och samordning av beredskapsarbetet i området. Under större delen av den tid som funktionsindelningen var på plats, och även tidigare, fanns ett områdesansvar på fyra nivåer: nationell nivå (regeringen), högre regional nivå (civilbefälhavare och civilområden), regional nivå (länsstyrelse) och lokal nivå (kommun). Civilområdena och civilbefälhavarna avskaffades 2000. Efter det fanns geografiskt områdesansvar enbart på tre nivåer i det civila försvaret: central, regional och lokal nivå.¹⁹

¹⁷ SOU 2001:41 s. 32–35.

¹⁸ Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. MSB, s. 44, 48 f. och 100–106, prop. 1984/85:160 s. 21–23, 45 och 46 samt Frisk, Larsson, Lehman, Melander, Mickelsson, och Wiss (2020). *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar – Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess*. FOI-R-4921-SE, s. 18–21.

¹⁹ SOU 2001:41 s. 113.

4.2.4 Funktionen arbetskraft

En av funktionerna i funktionsindelningen av det civila försvaret var arbetskraft. Arbetsmarknadsstyrelsen, som var en av myndigheterna i Arbetsmarknadsverket, var funktionsansvarig myndighet och ansvarade för att samordna beredskapsförberedelserna inom funktionen. Övriga myndigheter som ingick i funktionen varierade något över tid. I början av 2000-talet var övriga myndigheter utöver Arbetsmarknadsstyrelsen med uppgifter inom funktionen länsarbetsnämnderna, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket och Medlingsinstitutet.²⁰ Tidigare hade bl.a. AMU-styrelsen och Vapenfristytelsen ingått i funktionen.²¹

Enligt den proposition som låg till grund för införandet av funktionsindelningen skulle funktionens huvuduppgift vara att arbeta för att de personella resurserna inom de civila delarna av totalförsvaret användes på bästa sätt. Funktionen skulle innehålla både verksamhet som reglerar användningen av arbetskraften, så som ledning av totalförsvarets personaltjänst, fördelning av tillgängliga arbetskraftsresurser, arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning för totalförsvarets behov och vapenfriärenden, och verksamhet som reglerar de förutsättningar under vilka arbetskraften får tas i anspråk, såsom arbetarskydd och olika åtgärder i samband med arbetstvister. Dessa verksamheter bedömdes som sinsemellan relativt olika och i propositionen föreslogs därför att funktionen skulle indelas i tre delfunktioner: Personalförsörjning, arbetarskydd och arbetsmarknadstvister.²²

En stor del av arbetet inom delfunktionen personalförsörjning ansvarade Arbetsmarknadsverket för. Arbetsmarknadsverket bestod av den centrala myndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna, en i varje län. Delfunktionen omfattade att leda totalförsvarets personaltjänst, att fördela tillgängliga arbetskraftsresurser, att genomföra arbetsmarknadsutbildning och arbetsförmedling för totalförsvarets behov samt vapenfriärenden. På central nivå ansvarade Arbetsmarknadsstyrelsen för arbetet, förutom vad gällde vapenfriärenden.²³ Enligt en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomfördes arbetet på regio-

²⁰ Bilagan till den numera upphävda beredskapsförordningen (1993:242).

²¹ SOU 1992:139 s. 214.

²² Prop. 1984/85:160 s. 97–99.

²³ Prop. 1984/85:160 s. 98.

nal nivå av länsarbetsnämnderna och på lokal nivå av de lokala arbetsförmedlingskontoren.²⁴ I fredstid innebar arbetet att planera och genomföra nödvändiga förberedelser som bl.a. att planera hur arbetskraften skulle fördelas och användas vid höjd beredskap och krig inom de civila delarna av totalförsvaret. Arbetet skedde i samarbete med andra myndigheter, organisationer och företag.²⁵ Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade också för att, efter samråd med berörda myndigheter, samordna den frivilliga försvarsverksamheten inom de civila delarna av totalförsvaret.²⁶ Arbetsmarknadsstyrelsen skulle även fatta beslut om placeringen inom det civila försvarets verksamheter av den personal som senast vid 47 års ålder lämnade det militära försvaret samt ta fram riktlinjer för personalplanläggning hos myndigheter, företag och andra organisationer.²⁷

4.2.5 Planering för att säkerställa personalförsörjningen

Inledning

Arbetskraftsplanläggning, eller arbetskraftsplanering, kan beskrivas som planeringsarbete i syfte att säkerställa att totalförsvarsviktig civil verksamhet skulle ha tillräckligt med personal vid höjd beredskap. Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade enligt 43 § i Arbetsmarknadsverkets dåvarande instruktion²⁸ för att planlägga utnyttjandet av landets personaltillgångar vid krig. Planer för hur arbetskraften inom de civila delarna av totalförsvaret skulle användas, och för hur personalbehoven vid höjd beredskap skulle tillgodoses, utarbetades i fredstid.²⁹

²⁴ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R-5174-SE, s. 52.

²⁵ Prop. 1984/85:160 s. 98 och Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R-5174-SE, s. 52.

²⁶ 43 § förordning (1986:739) med instruktion för arbetsmarknadsverket.

²⁷ SOU 1992:139 s. 166.

²⁸ Förordningen (1986:739) med instruktion för arbetsmarknadsverket.

²⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 9 f.

Beredskapsregistrering

En del av arbetet med arbetskraftsplanläggning var s.k. beredskapsregistrering.³⁰ Länsarbetsnämnderna ansvarade fram till mitten av 1990-talet för beredskapsregistrering enligt (den numera upphävda) kungörelsen (1941:720) om beredskapsregister m.m. Beredskapsregistrering gjorde det bl.a. möjligt att kontrollera att en person inte planerades att tas i anspråk för flera olika befattningar vid höjd beredskap.³¹ Fast anställd personal som skulle ha samma uppgifter i krig som i fred beredskapsregistrerades normalt inte. De personalkategorier som enligt en rapport från Arbetsförmedlingen skulle beredskapsregistreras var:

- Samtliga civilförsvarsregistrerade
- Avtalsbunden personal från frivilliga försvarsorganisationer
- Avtalsbunden personal i hemvärnet
- Krigsfrivillig personal som var avtalsbunden av Försvarmakten
- Civilanställda inom Försvarmakten
- Personer som tagits i anspråk eller reserverats för motorreparationstjänsten och byggnads- och reparationsberedskapen
- Förstärkningspersonal till Försvarmakten, krigsviktig statlig eller kommunal myndighet samt krigsviktiga företag.³²

Länsarbetsnämnderna hade också tillgång till ett s.k. disponibilitetsregister där det bl.a. framgick vilken typ av tjänstgöring vid höjd beredskap som t.ex. en arbetstagare i ett företag var uttagen till. Nyckelpersoner vid olika civila verksamheter kunde få uppskov från andra (ofta militära) uppgifter vid höjd beredskap.³³

Registrering av personal för det civila försvaret skedde före 1995 vid flera myndigheter och i flera olika register. I början av 1990-talet hade exempelvis, enligt uppgift i SOU 1992:139, Statens räddningsverk ett register över civilförsvarsenheter och verksskydd med cirka

³⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag* s. 10 f.

³¹ SOU 1992:139 s. 166 f.

³² Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 11.

³³ SOU 1992:139 s. 166 f.

180 000 personer, Vapenfristyrrelsen ett register över vapenfria tjänstpliktiga med cirka 50 000 personer och Socialstyrelsen ett register över hälso- och sjukvårdspersonal med cirka 250 000 personer. Arbetsmarknadsstyrelsens register över frivilliga, förstärkningspersonal samt vissa anställda hos statliga myndigheter, K-företag, kommuner, m.m. omfattade sammanlagt cirka 180 000 personer. De olika registren var delvis överlappande.³⁴

När totalförsvarspliktlagen trädde i kraft och Pliktverket (som vid inrättandet hette Totalförsvarets pliktverk) bildades 1995 tog den nya myndigheten över mycket av ansvaret för registreringen av personal i totalförsvaret. Pliktverket tog över redovisningsansvaret för pliktpersonal från Värnpliktsverket, Vapenfristyrrelsen, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen.³⁵

Enligt 7 § i Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om personalplanläggning från 1998 var det hos Pliktverket som "beredskapsmyndigheter, landsting, kommuner och kyrkliga kommuner" skulle låta registrera personer som "genom avtal eller på annat sätt knyts till verksamheten enbart under beredskapsförhållanden". Personer som under beredskap skulle gå till ordinarie arbetsplats skulle som grundregel inte registreras hos Pliktverket. Enligt 8 § i de allmänna råden kunde dock nyckelpersoner registreras hos Pliktverket. En nyckelperson definierades enligt 6 § som en anställd som har

arbetsuppgifter som är nödvändiga för att bedriva en verksamhet.

En tids frånvaro för personen skall direkt eller indirekt föra med sig allvarliga störningar i verksamheten eller leda till produktionsbortfall. Någon ersättare bedöms heller inte finnas tillgänglig inom organisationen eller på arbetsmarknaden. Det tar lång tid att lära upp en ny person till funktionen.

Enligt 8 § i de allmänna råden skulle "nyckelpersoner utan annan krigsuppgift, anställda vid företag och organisationer där Arbetsmarknadsverket medverkar i planläggningen" inte registreras.

³⁴ SOU 1992:139 s. 162.

³⁵ SOU 2004:5 s. 81.

Personalplanläggning

Personalplanläggning syftade bl.a. till att identifiera och säkra nyckelpersonal och att säkra tillräcklig tillgång till personal vid höjd beredskap hos krigsviktiga myndigheter, företag och organisationer. Personalplanläggning innebar enligt Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd från 1998 ”att i fred kartlägga personalbehovet under höjd beredskap och i möjligaste mån tillförsäkra krigsviktiga myndigheter, företag och organisationer nödvändig personal”.³⁶

Enligt 5 § i Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om personalplanläggning skulle en arbetsförmedling eller länsarbetsnämnd delta i personalplanläggningen vid krigsviktiga företag och organisationer. För beredskapsmyndigheter, landsting, kommuner och kyrkliga kommuner gällde generellt att dessa själva genomförde personalplanläggningen, enligt samma paragraf. Att planlägga personal vid krigsviktiga företag, s.k. K-företag, var ett av Arbetsmarknadsverkets huvuduppdrag som beredskapsmyndighet.³⁷

K-företag var företag som bedömts vara av stor vikt för totalförsvaret. De behövde därför kunna upprätthålla sin verksamhet även vid höjd beredskap, eller lägga om sin produktion till andra varor eller tjänster av vikt för totalförsvaret.³⁸ Företag som planlagts och hade en upprättad beredskapsplan kallades K-företag.³⁹ I mitten av 1990-talet fanns cirka 11 000 K-företag.⁴⁰ Systemet med krigsviktiga företag hade då funnits på plats relativt länge.⁴¹ Staten tecknade beredskapsavtal med endast en liten del av K-företagen.⁴² Beredskapsavtalen innebar en kostnad för staten. För att enbart delta i företagsplanläggning och upprätta beredskapsplaner fick K-företagen vanligen ingen ersättning.⁴³ De flesta K-företag⁴⁴ skulle vid en kris eller krig fortsätta att producera samma varor eller tjänster

³⁶ 1 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om personalplanläggning, beslutade den 23 september 1998.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 12.

³⁸ Försvarshögskolan (2023). *Försättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, s. 39 f. och SOU 2019:51 s. 151 f.

³⁹ Överstyrelsen för civil beredskap (1996). *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*, s. 5–7 och 11.

⁴⁰ SOU 1995:125 s. 48.

⁴¹ Se t.ex. SOU 1968:61 s. 305–307 och prop. 1981/82:179 bilaga 1 s. 31–33.

⁴² Vid mitten av 1990-talet cirka 250 stycken.

⁴³ SOU 2023:50 s. 186–188. Se även 2 § andra stycket lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.

⁴⁴ I början av 1980-talet var det 85–90 procent.

som de vanligen gjorde. En mindre andel, 10–15 procent vid början av 1980-talet, var planlagda att leverera särskilt beställda varor och tjänster åt totalförsvarsmyndigheter, landsting eller kommuner.⁴⁵

När det civila försvaret var indelat i funktioner var det som regel den funktionsansvariga myndigheten som bedömde om det behövdes företagsplanläggning av företag i den egna funktionen, och i sådana fall ansvarade för planläggningen. Den funktionsansvariga myndigheten kunde dock ge planlägningsansvaret till en annan myndighet.⁴⁶ Myndigheterna inom Arbetsmarknadsverket hade ansvar för personalplanläggningen, som var en del av företagsplanläggningen, vid K-företagen. Personalplanläggningen genomfördes som huvudregel av den lokala arbetsförmedlingen tillsammans med företaget i fråga. När det gällde koncerner genomfördes personalplanläggningen i stället av länsarbetsnämnden.⁴⁷

Om personalbehoven vid höjd beredskap bedömdes vara större än tillgången på personal kunde en länsarbetsnämnd förbereda för att tillgodose dessa på olika sätt, t.ex. genom att teckna avtal med frivilliga i försvarsorganisationer, fördela personer ur den s.k. 47-årsfördelningen eller förbereda för att anvisa till lämplig arbetsmarknadsutbildning i samband med beredskapshöjning. Relevant utbildning i de frivilliga försvarsorganisationernas regi kunde också utökas för att komma till rätta med bedömd personalbrist.⁴⁸

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens och Överstyrelsen för civil beredskaps allmänna råd från andra halvan av 1990-talet var grundprincipen för bemanningen av civila aktörers krigsorganisation att den skulle ske med anställd personal (fredsanställd eller vid höjd beredskap nyanställd). Eventuella personalbrister som upptäcktes i personalplanläggningen skulle i första hand täckas genom omfördelning inom företaget eller genom avtal med lämplig person om frivillig tjänstgöring under beredskapsförhållanden. I andra hand skulle möjligheten att rekrytera personal via arbetsförmedlingen prövas. Som sista alternativ skulle det prövas om pliktpersonal kunde komma i fråga. Om en krigsviktig verksamhet inte klarade att bemanna sin krigsorganisation, skulle verksamheten anmäla detta

⁴⁵ Prop. 1981/82:179 bilaga 1 s. 31–33.

⁴⁶ Överstyrelsen för civil beredskap (1996). *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*, s. 5–7 och 11.

⁴⁷ Överstyrelsen för civil beredskap (1996.) *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*, s. 24 f.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 14.

till Arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsverket kunde då, vid höjd beredskap, sätta in lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att förbättra situationen.⁴⁹

Systemet med K-företag upphörde successivt under slutet av 1990-talet,⁵⁰ och stoppades helt 1998, och därmed även arbetet med företagsplanläggning och personalplanläggning av K-företag.⁵¹

4.3 Fokus på fredstida krishantering

I takt med den förändrade säkerhetspolitiska hotbilden efter Sovjetunionens fall och det kalla krigets slut minskade det upplevda behovet av, och därmed ambitionsnivån för, det civila beredskapsarbetet och planeringen för det civila försvaret under 1990-talet. År 2002 genomfördes en ny strukturreform för de civila delarna av totalförsvaret. Den tidigare funktionsindelningen avskaffades⁵² och ett nytt system med s.k. samverkansområden infördes, som framgår av 4 § och bilagan till den numera upphävda förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. I de sex samverkansområden som infördes i samband med reformen skulle planering ske för hantering av svåra påfrestningar på samhället under såväl fredstida kriser som höjd beredskap och krig.⁵³ Den sammanhängande planeringsprocessen och den samlade ekonomiska medelsramen för det civila försvaret upphörde också.⁵⁴ Termen beredskapsmyndighet försvann och i 8 § och bilagan till förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap pekades ett antal myndigheter i stället ut som bevakningsansvariga. Det innebar att de hade ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. De var färre till antalet än de tidigare beredskapsmyndigheterna.

⁴⁹ 3 och 4 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om personalplanläggning, beslutade den 23 september 1998 och Överstyrelsen för civil beredskap (1996). Allmänna råd och handbok om planläggning av företag, s. 24 f.

⁵⁰ Ingemarsdotter och Lundén (2019). *Vem levererar om kriget kommer? – Om näringslivet, försörjningsberedskapen och framtidens totalförvar*. FOI Memo 6745, särtryck ur Strategisk utblick 8, s. 2.

⁵¹ Möjligheten för myndigheter att teckna avtal med företag om leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap finns dock kvar, med stöd av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster.

⁵² Prop 2001/02:10 s. 75–80.

⁵³ Prop. 2001/02:158 s. 39 f.

⁵⁴ Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, MSB, s. 106.

Överstyrelsen för civil beredskap avvecklades, och i stället bildades Krisberedskapsmyndigheten år 2002.⁵⁵ År 2009 lades även Krisberedskapsmyndigheten ner, och delar av verksamheten från Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar fördes över till den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).⁵⁶

Fokus för beredskapsarbetet hamnade under denna period alltmer på fredstida krishantering och allt mindre på civilt försvar.⁵⁷ Det väpnade angreppet utgjorde inte längre på samma sätt den dimensionerande hotbilden.⁵⁸ Arbetet med krisberedskap bidrog till att en viss förmåga upprätthölls även i det civila försvaret. Men Förvarsberedningen har konstaterat att det under en period om knappt tjugo år fram till mitten av 2010-talet, i stort inte vidtogs någon systematisk planering eller aktiva förberedelser inför höjd beredskap.⁵⁹

4.4 Återupptagen planering av det civila försvaret

Det säkerhetspolitiska läget i världen försämrades åter från år 2008 och framåt. Exempel på det är Rysslands agerande i Georgien 2008 och i Syrien från 2015 och framåt samt Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 och fortsatta aggression mot Ukraina. Detta ledde så småningom till att planeringen av det svenska totalförsvaret för höjd beredskap återupptogs, och att arbetet med att åter stärka det civila försvarets beredskap inleddes.⁶⁰

I prop. 2014/15:109⁶¹ konstaterade regeringen bl.a. att planeringen för det civila försvaret behövde återupptas och att en sammanhängande planering för totalförsvaret behövde säkerställas genom att berörda myndigheter fick planeringsanvisningar.⁶² Regeringen fattade beslut om ett antal uppdrag och anvisningar till berörda myndigheter.⁶³ Exempelvis fick Förvarsmakten och MSB i december 2015

⁵⁵ Prop. 2001/02:158 s. 43–48.

⁵⁶ Förvarshögskolan (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, s. 58 och 67 f.

⁵⁷ SOU 2021:25 s. 131 och Förvarshögskolan (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, s. 57.

⁵⁸ Lundberg (2023). *Totalförsvarets civila del Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, MSB, s. 61 f.

⁵⁹ Ds 2017:66 s. 49.

⁶⁰ Ds 2017:66 s. 17–24 och 49.

⁶¹ *Förvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

⁶² Prop. 2014/15:109 s. 104–107.

⁶³ Ds 2017:66 s. 40–43.

i uppdrag att ta fram en gemensam grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁶⁴ De bevakningsansvariga myndigheterna fick samtidigt i uppdrag att återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret, med utgångspunkt i hela hotskalan (dvs. även höjd beredskap och väpnat angrepp).⁶⁵ Försvarsmakten och MSB fick 2017 i ytterligare uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁶⁶

Efter försvarsbeslutet 2020 ökade takten i arbetet med att återuppta planeringen och återuppbygga beredskapen för det civila försvaret,⁶⁷ och efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 intensifierades arbetet ytterligare. Arbetet under de senaste åren och det civila försvarets organisering i dag redovisas i kapitel 3.

⁶⁴ Regeringsbeslut 2015-12-10, Fö2015/00916/MFI (delvis), 5.

⁶⁵ Regeringsbeslut 2015-12-10, Ju2017/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/09667/SSK och Ju2015/09669/SSK, II:16.

⁶⁶ Regeringsbeslut 2017-05-11, Fö2017/00688/MFI, II.

⁶⁷ Se t.ex. Olsén, Veibäck och Jonsson (2022). *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar – En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*. FOI-R-5287-SE, s. 7.

5 Civilpliktens framväxt

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas först kortfattat hur plikttjänstgöringen i det civila försvaret var reglerad innan totalförsvarspliktslagen infördes i mitten av 1990-talet. Därefter beskrivs hur civilplikten användes och administrerades under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Slutligen beskrivs utvecklingen sedan dess kortfattat.

5.2 Tjänstgöringsplikt före totalförsvarsplikten

Civilplikten och den allmänna tjänsteplikten i sin nuvarande form infördes 1995 när totalförsvarspliktslagen trädde i kraft. Innan dess fanns enligt en genomgång i prop. 1994/95:6 olika typer av tjänstgöringsplikt i det civila försvaret, som reglerades i flera separata lagar (de flesta numera upphävda) såsom civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret, räddningstjänstlagen (1986:1102), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, allmänna tjänstepliktslagen (1959:83), lagen (1943:881) om polisens ställning under krig, lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. och lagen (1976:600) om offentlig anställning.¹

Enligt 3 kap. 17 § i 1960 års civilförsvarslag skulle de som skulle fullgöra civilförvarstjänstgöring vid höjd beredskap tas ut och skrivas in för detta på förhand. Enligt 3 kap. 11 § samma lag var i Sverige boende svenska medborgare från och med det kalenderår de fyllde 16 år till och med det kalenderår de fyllde 65 år skyldiga att ”fullgöra sådan civilförvarstjänstgöring som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgiva (civilförsvarsplikt)”. Enligt 3 kap. 17 § samma

¹ Prop. 1994/95:6 s. 94.

lag skulle personalbehovet om möjligt fyllas med dem som frivilligt anmälde sig till civilförvarstjänstgöring, förutom vad gällde personer som på grund av kommunal anställning eller annan särskild orsak borde tas ut i första hand. Civilförvarstjänstgöring kunde ske i civilförvarets verksamhet, som enligt en uppräknning i 1 kap. 1 § civilförvarslagen omfattade verksamhet med syfte att vid väpnade angrepp skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Verksamheten omfattade bl.a. alarmering, utrymning, omflyttning och inkvartering, anordnande av skyddsrum, brandsläckning och sanering. Civilförvarsverksamheten kunde enligt samma paragraf även omfatta bistånd åt andra aktörer i fråga om bl.a. hälso- och sjukvård, omhändertagande av flyktingar och brådskande begravningar. De som skrevs in för att fullgöra civilförvarstjänstgöring var även skyldiga att tjänstgöra i andra verksamheter i totalförvaret än civilförvarets verksamhet om de togs ut till det, enligt 1 § lagen (1984:272) om skyldighet för civilförvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförvaret. De andra verksamheter som kunde komma i fråga var beredskapspolis eller tjänstgöring i särskilda sjukvårdsenheter, enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och förordningen (1989:457) om uttagning av civilförvarspliktiga till särskilda civila sjukvårdsenheter.²

Enligt SOU 1992:139 var i början av 1990-talet, några år innan totalförvarspliktslagen infördes, antalet uttagna med civilförvarsplikt i det civila förvaret omkring 180 000. Därutöver var cirka 50 000 planlagda som vapenfria tjänstepliktiga.³

Före totalförvarspliktslagen skedde uttagningen av personal med civilförvarsplikt enligt prop. 1994/95:6 i stor utsträckning bland personer som vid 47 års ålder lämnade det militära förvarets planläggning, värnpliktiga som fått uppskov från militär tjänstgöring samt personer som före 47 års ålder inte längre behövdes i försvarsmaktens krigsorganisation och då i stället kunde placeras i det civila förvaret, av Arbetsmarknadsstyrelsen.⁴ Även vapenfria värnpliktiga kunde utbildas och placeras i det civila förvaret.⁵

² SOU 1992:139 s. 55 f.

³ SOU 1992:139 s. 70. Enligt källan var de som var uttagna med civilförvarsplikt beredskapsregistrerade enligt kungörelsen (1941:720) om beredskapsregister m.m.

⁴ Prop. 1994/95:6 s. 105.

⁵ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 21.

5.3 Totalförsvarspliktslagen införs

5.3.1 Stort uppskattat behov av pliktpersonal

En utredning som i början av 1990-talet låg till grund för införandet av den nya totalförsvarspliktslagen, Pliktutredningen, gjorde i betänkandet *Totalförsvarsplikten* en uppskattning av behovet av tillkommande pliktpersonal i det civila försvaret. Med pliktpersonal, eller pliktuttagna, avsågs personal som i fred arbetar i en verksamhet, men under beredskap och i krig går över till en annan verksamhet, till vilken de krigsplaceras redan i fredstid. Exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal och polispersonal som var skyldig att tjänstgöra även under beredskap och i krig i den verksamhet de redan arbetade i fredstid räknades alltså inte in i behovet av pliktpersonal.⁶

Pliktutredningens bedömning var att det i flertalet funktioner (se avsnitt 4.2.2) i det civila försvaret inte fanns behov av pliktpersonal vid höjd beredskap och krig. Myndigheter och företag i dessa delar av samhället bedömdes i stort ha tillräckligt med personal för att lösa sina uppgifter även vid höjd beredskap och krig genom de fredstida anställda som inte togs i anspråk av det militära försvaret samt genom att omdisponera och nyanställa personal och genom att utöka arbetstiden för den kvarvarande personalen.⁷ I vissa verksamheter utgjorde också avtal med frivilliga ett sätt att tillgodose personalbehoven.⁸

För vissa funktioner var Pliktutredningens bedömning däremot att behovet av personal skulle komma att öka så mycket i krig att det inte skulle räcka med ovan nämnda åtgärder för att tillgodose personalbehoven. Detta gällde funktionerna (eller delfunktionerna) ordning och säkerhet, befolkningskydd och räddningstjänst, hälso- och sjukvård, socialtjänst, telekommunikationer, transporter, flyktingverksamhet, elenergi samt kyrklig beredskap.⁹

Sammanlagt bedömde Pliktutredningen att cirka 250 000 personer behövde tas ut med plikt och krigsplaceras i dessa funktioner för att tillgodose det civila försvarets personalbehov vid höjd beredskap. I den summan var vid tidpunkten redan uttagen, utbildad och krigsplacerad pliktpersonal inräknad. Den övervägande delen av de per-

⁶ SOU 1992:139 s. 124.

⁷ SOU 1992:139 s. 121 f. och 124.

⁸ SOU 1992:139 s. 123 f.

⁹ SOU 1992:139 s. 122.

soner som bedömdes behöva tas ut med plikt, cirka 200 000 personer, bedömdes behövas i befolkningsskydd och räddningstjänst. Hälso- och sjukvård och socialtjänst bedömdes ha ett sammanlagt behov av tillskott av pliktpersonal på 23 000 personer, och ordning och säkerhet på 15 000 personer. I övriga nämnda funktioner eller delfunktioner var det bedömda behovet av tillkommande pliktuttagen personal mindre, mellan 1 000 och 5 000 personer per (del)funktion.¹⁰

Enligt Pliktutredningens bedömning behövde cirka 12 000 personer årligen skrivas in och krigsplaceras med plikt ”under återstoden av 1990-talet” för att tillgodose de uppskattade behoven. Drygt två tredjedelar av dessa, mellan 8 000 och 9 000 årligen, bedömdes behöva genomgå någon form av grundutbildning i fredstid för att kunna utföra den uppgift de krigsplacerades för. Övriga bedömdes inte behöva någon utbildning.¹¹

I den efterföljande propositionen (prop. 1994/95:6) gjorde dock regeringen en delvis annorlunda bedömning. Regeringen delade bedömningen att pliktpersonal behövde tillföras företag och myndigheter i vissa funktioner i det civila försvaret för att de skulle kunna klara av att utföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Regeringen ansåg däremot att Pliktutredningen bedömt ”behovet av pliktpersonal vara alltför stort”. Regeringen gjorde inte någon ny bedömning av det exakta behovet av pliktpersonal, men bedömde att det årliga behovet av pliktpersonal med en grundutbildning längre än 60 dagar borde vara minst cirka 1 500 personer, vilket var det antal värnpliktiga som vid tidpunkten årligen utbildades med vapenfri tjänst till det civila försvaret. I övrigt ansåg regeringen att antalet personer som togs ut och krigsplacerades med plikt i det civila försvaret borde anpassas efter löpande behovsbedömningar från bemanningsansvariga.¹²

5.3.2 Inledningsvis höga ambitioner för antalet civilpliktiga

Vid införandet av civilplikten i mitten av 1990-talet och några år därefter hade statsmakterna relativt höga ambitioner vad gällde att skriva in och grundutbilda civilpliktiga. Riksdagen beslutade under dessa år att stärka det civila försvaret med grundutbildad pliktper-

¹⁰ SOU 1992:139 s. 124 f.

¹¹ SOU 1992:139 s. 124–126.

¹² Prop. 1994/95:6 s. 108–111.

sonal.¹³ I propositionerna som låg till grund för försvarsbeslutet 1996 bedömde regeringen att runt 5 000 totalförsvarspliktiga borde grundutbildas med civilplikt årligen för det civila försvaret vid försvarsbeslutsperiodens slut, dvs. runt millennieskiftet. Regeringen bedömde vidare att inriktningen för den fortsatta planeringen på sikt borde vara att utöka volymerna så att runt 10 000 totalförsvarspliktiga varje år grundutbildades för det civila försvaret.¹⁴

Volymerna blev emellertid aldrig så stora som planerat. Uppgifterna om antalet civilpliktiga redovisas delvis olika i olika källor, så utredningen kan inte ange några exakta siffror. En källa redovisar exempelvis antalet ”inskrivna” med civilplikt, en annan antalet ”utbildade” civilpliktiga. Någonstans mellan cirka 1 000 och 2 000 totalförsvarspliktiga verkar ha grundutbildats med civilplikt efter mönstring per år 1996 och 1997, de två första helåren efter att totalförsvarspliktslagen trätt i kraft.¹⁵ Det exakta antalet som anges varierar, men antalet grundutbildade med civilplikt verkar sedan ha ökat under 1998 och 1999. Under de åren verkar någonstans mellan cirka 2 500 och drygt 3 500 ha grundutbildats med civilplikt.¹⁶ En liknande utveckling framgår av tabell 5.1 nedan, där uppgifter från Pliktverket över antalet totalförsvarspliktiga som påbörjade respektive avslutade grundutbildning med civilplikt efter mönstring under åren 1997–2010 presenteras. (Pliktverket har inte kunnat ta fram uppgifter för 1995 och 1996.)

¹³ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar. Förutsättningar, problem och möjligheter*. FOI-R-4675-SE, s. 26 f.

¹⁴ Prop. 1995/96:12 s. 149 och prop. 1996/97:4 s. 126.

¹⁵ Uppgifter i SOU 2000:21 s. 117, Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 66, samt uppgifter från Pliktverket till utredningen i e-post 2023-11-13.

¹⁶ SOU 2000:21 s. 117, Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 66 och uppgifter från Pliktverket till utredningen.

Tabell 5.1 Antal inryckta till grundutbildning med civilplikt efter mönstring respektive antalet utbildade, 1997–2010

År	Antal inryckta, lång grundutbildning	Antal utbildade, lång grundutbildning	Antal utbildade, kort grundutbildning
1997	1 992	1 318	7
1998	2 591	2 139	675
1999	3 615	3 406	1 016
2000	2 149	2 050	440
2001	2 045	1 992	133
2002	1 139	1 050	91
2003	812	909	144
2004	465	709	43
2005	323	331	84
2006	124	112	72
2007	126	122	95
2008	45	44	77
2009	0	i. u.	i. u.
2010	0	i. u.	i. u.

Anm.: Uppgifter för "Antal inryckta" avser åren 1997–2010, uppgifter för "Antal utbildade" avser åren 1997–2008. i. u. = ingen uppgift. Uppgifter om kön finns endast för antal inryckta. Antalet inryckta kvinnor är inget år fler än sju personer. De siffror som presenteras i tabellen avser både män och kvinnor. "Antal inryckta" avser enligt uppgift från Pliktverket de som påbörjat en utbildning respektive år och "antal utbildade" avser de som genomgått och avslutat sin utbildning respektive år. Siffrorna inkluderar endast inskrivna till grundutbildning med civilplikt efter mönstring, inte efter annan utredning. "Lång grundutbildning" avser grundutbildning >60 dagar och "kort grundutbildning" avser grundutbildning <61 dagar.

Källa: Uppgifter från Pliktverket i e-post 2023-11-13. Utredningens bearbetning.

För att ge ett exempel på till vilka befattningar och verksamheter totalförsvarspliktiga skrevs in för grundutbildning med civilplikt efter mönstring redovisas här uppgifter för 1998 från betänkandet *Totalförsvarsplikt för det nya försvaret* (SOU 2000:21). Utredningen har inte kunnat hitta motsvarande uppgifter för senare år.

Av de cirka 3 300 totalförsvarspliktiga som enligt betänkandet skrevs in med civilplikt efter mönstring 1998 fick cirka 700 uppskov eller andra ändrade inskrivningsbeslut och cirka 2 600 ryckte in.¹⁷ Av de 3 300 inskrivna skrevs drygt 1 000 in för att utbildas till räddningsmän, cirka 30 vardera till sanerare och ammunitionsröjare och drygt 1 550 till beredskapsmän. Dessa knappt 2 650 hade alla Statens räddningsverk som utbildningsansvarig myndighet. Knappt 500 totalförsvarspliktiga skrevs in för att utbildas till flygplatsbrandmän med

¹⁷ SOU 2000:21 s. 107.

Luftfartsverket som utbildningsansvarig myndighet. Knappt 30 totalförsvarspliktiga skrevs in för att utbildas till banverksreparatörer, för underhåll och reparation av järnvägar med Banverket som utbildningsansvarig myndighet. Slutligen skrevs knappt 100 in för att utbildas till linjereparatörer, cirka 60 till driftbiträden och knappt 20 till ställverksreparatörer, alla med Svenska kraftnät som utbildningsansvarig myndighet.¹⁸

5.3.3 Antalet som grundutbildades minskade från millennieskiftet

I prop. 1998/99:74¹⁹ bedömde regeringen att antalet totalförsvarspliktiga som skulle utbildas med civilplikt borde minska.²⁰ Liknande bedömningar, att grundutbildningen av civilpliktiga efter mönstring borde minska, eller för vissa befattningar upphöra helt, framfördes sedan i flera propositioner under de följande åren.²¹ Motiveringen till de föreslagna minskningarna var främst den säkerhetspolitiska utvecklingen.²²

Antalet totalförsvarspliktiga som faktiskt grundutbildades med civilplikt minskade också mycket riktigt från millennieskiftet och framåt, som framgår av tabell 5.1. Antalet befattningar som nyinskrivning för grundutbildning med civilplikt kunde ske för minskade också. När Krisberedskapsmyndigheten 2003 beslutade om nya föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga, KBMFS 2003:6, framgick det av bilagan att nyinskrivning för civilplikt inte längre fick ske för flertalet befattningar i det civila försvaret.

5.4 Administrationen av civilplikten

5.4.1 Mönstring, inskrivning och utbildning

Efter införandet av den samlade totalförsvarsplikten ansvarade den nyinrättade myndigheten Pliktverket (som vid inrättandet hette Totalförsvarets pliktverk) för att mönstra de totalförsvarspliktiga

¹⁸ SOU 2000:21 s. 117.

¹⁹ *Förändrad omvärld – omdanad försvar.*

²⁰ Prop. 1998/99:74 s. 128.

²¹ Prop. 2000/01:53 s. 1 och 13 f. och prop. 2001/02:10 s. 211–214.

²² Prop. 2001/02:10 s. 211–214.

och välja ut de som skulle skrivas in för civilplikt med grundutbildning. När totalförsvarspliktslagen infördes 1995 omfattades enbart män av skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Kvinnor kunde dock, enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och tillhörande förordning (1995:240), ansöka om att få genomgå en särskild antagningsprövning, motsvarade mönstringen. Därefter kunde de, om de befanns lämpliga, skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

De verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret redovisas i en bilaga till totalförsvarspliktsförordningen, under rubriken A. När förordningen trädde i kraft 1995 fick civilplikt fullgöras i 15 verksamheter i det civila försvaret.²³ I dagsläget är 16 verksamheter listade under rubriken A. De enda förändringar över tid som utredningen kunnat finna har skett vad gäller verksamheter i det civila försvaret där civilplikt får fullgöras är att ”hemskydd” tagits bort från listan och att ”kommunal teknisk verksamhet” samt ”kommunal informationsverksamhet” lagts till.

Överstyrelsen för civil beredskap hade enligt 9 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen föreskriftsrätt för bl.a. grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd för civilplikt som skulle fullgöras i det civila försvaret. Av bilagan till Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter framgick även bl.a. vilka befattningar där grundutbildning och krigsplacering med civilplikt fick ske. När Överstyrelsen för civil beredskap senare avvecklades övertog Krisberedskapsmyndigheten föreskriftsrätten och efter det MSB, som har motsvarande föreskriftsrätt i dag.

Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter reviderades flera gånger. Över tid ändrades föreskrifterna om längden på vissa utbildningar och för vilka utbildningar nyinskrivning med civilplikt fick ske. Av bilagan till Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga, och föreskrifter om ändring av tidigare föreskrifter, t.ex. ÖCBFS 1995:3, ÖCBFS 1997:1, ÖCBFS 2000:1 och ÖCBFS 2001:4, framgår att totalförsvarspliktiga (åtminstone vid någon tidpunkt) kunde skrivas in med civilplikt för grundutbildning längre än 60 dagar för befatt-

²³ Överstyrelsen för civil beredskap och Statens räddningsverk (1996). *Civila beredskapsstyrkor – Regeringsuppdrag P30-134/96*, s. 10.

ningar i räddningstjänst, räddningstjänst vid flygplatser, hälso- och sjukvård, underhåll och reparationer av järnvägar, drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet, kommunalteknisk verksamhet (beredskapsman för tekniska uppgifter), kommunal informationsverksamhet (beredskapsman för stabs- och informationsuppgifter) samt i barn och familjeomsorg, handikapp- och äldreomsorg och själavård och sociala insatser (beredskapsman för sociala uppgifter). För övriga befattningar där civilplikt kunde fullgöras i det civila försvaret kunde inskrivning med civilplikt bara ske för kortare grundutbildning eller helt utan grundutbildning.

Det var inte alltid samma aktör som var både bemannings- och utbildningsansvarig för en befattning. Kommunerna var t.ex. ansvariga för bemanning, behovsbedömning och repetitionsutbildning av personer med civilplikt i sin egen verksamhet. Men enligt en överenskommelse mellan staten och Svenska kommunförbundet ansvarade Statens räddningsverk för att genomföra grundutbildningen för de som skrivits in för grundutbildning längre än 60 dagar med civilplikt till befattningar i den kommunala räddningstjänsten. Vad gällde området drift och underhåll i elproduktion och nätverksamhet var Svenska kraftnät både bemanningsansvarig och utbildningsansvarig myndighet. Däremot genomfördes utbildning för vissa befattningar av Vattenfall AB.²⁴

5.4.2 Svårigheter i arbetet med att bedöma behovet av civilpliktiga

Enligt Överstyrelsen för civil beredskaps, och senare Krisberedskapsmyndighetens, föreskrifter fick totalförsvarspliktiga placeras med civilplikt i en krigsorganisation bara om personalbehovet inte kunde tillgodoses med anställda eller frivilliga, om det inte fanns särskilda skäl. De funktionsansvariga myndigheterna (se avsnitt 4.2.2) ansvarade i sin funktion för att det, inom ramen för tillgängliga resurser, grundutbildades ett tillräckligt antal totalförsvarspliktiga med civilplikt för att krigsorganisationens behov skulle fyllas, som framgår av 2 kap. 4 § Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter ÖCBFS 1995:3 och ÖCBFS 2000:1.

²⁴ SOU 2000:21 s. 99, 296 och 324.

Enligt en granskning från Riksrevisionsverket skulle planeringen och dimensioneringen av civilpliktsutbildningen i slutet av 1990-talet utgå från det för tillfället gällande totalförsvarsbeslutet och Överstyrelsen för civil beredskaps beredskapsinriktning, samt en rad andra beslut och underlag. De bemanningsansvariga organisationerna behövde göra en analys av hur deras krigsorganisationer skulle bemannas, och fastställa sitt eventuella behov av civilpliktiga. Hänsyn skulle bl.a. tas till rådande hotbild, risker för befolkning och verksamheter i olika delar av landet, möjligheten att tillgodose sina personalbehov vid höjd beredskap med anställda och frivilliga samt eventuella möjligheter till utbildning. Analysprocessen såg delvis olika ut för kommuner respektive statliga myndigheter.²⁵

Som ett exempel redovisade kommunerna behovet av civilpliktiga i sina krigsorganisationer till Pliktverket.²⁶ Enligt Riksrevisionsverkets granskning var processen för att bedöma behovet av civilpliktiga tidskrävande och komplex.²⁷ Riksrevisionsverket bedömde vidare att processen, vad gällde kommunala räddningsmän och beredskapsmän, inte ledde till att en fastställd, samlad och rättvisande bild av behoven togs fram. I stället överskattades behoven av civilpliktiga.²⁸ Riksrevisionsverket bedömde det också som oklart i vilken mån kommunerna faktiskt gjort en bedömning av i vilken utsträckning frivilliga och andra möjliga personalresurser skulle kunna utnyttjas i deras krigsorganisationer, i stället för att skriva in civilpliktiga.²⁹ Även Överstyrelsen för civil beredskap framförde att det var svårt att ta fram en slutlig bedömning av kommunernas behov av civilpliktiga.³⁰

5.4.3 Annan utredning än mönstring

Det fanns ett relativt stort antal befattningar där det enligt bilagan till Överstyrelsen för civil beredskaps och Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga var möjligt att skriva in totalförsvarspliktiga för civilplikt i det civila försvaret med grundutbildning om högst 60 dagar,

²⁵ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 31–37.

²⁶ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 34.

²⁷ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 31.

²⁸ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 8–12.

²⁹ Riksrevisionsverket (1999). *Civilpliktsutbildningen*, s. 36–39 och 59–63.

³⁰ Se prop. 1998/99:74 s. 130.

eller helt utan grundutbildning. Sådan inskrivning kunde göras utan mönstring, efter s.k. annan utredning. Det gällde bl.a. befattningar som beredskapspolis, hemskyddsgruppchef och vissa befattningar inom hälso- och sjukvård, tandvård och veterinärverksamhet.

Hur många totalförsvarspliktiga som faktiskt skrevs in för civilplikt efter annan utredning än mönstring har utredningen hittat mycket få uppgifter om. Totalförsvarspliktiga har skrivits in med civilplikt som beredskapspoliser,³¹ en befattning för vilken grundutbildningen enligt Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter skulle vara betydligt kortare än 60 dagar. I vilken mån dessa beredskapspoliser skrevs in efter annan utredning än mönstring har utredningen inte kunnat hitta någon uppgift om. Inte heller har utredningen kunnat belägga om totalförsvarspliktiga skrevs in för andra befattningar efter annan utredning än mönstring. Så kan dock mycket väl ha skett. MSB drar dock följande slutsats i en rapport från 2023:

Användandet av ett tillvägagångssätt där personer skrivs in efter annan utredning än mönstring tycks dock i praktiken inte ha nyttjats efter lagens tillkomst, åtminstone inte av Plikt- och prövningsverket. En sannolik förklaring till detta kan vara att det succesivt förbättrade säkerhetspoliska läget från 1995 och framåt innebar att de bemanningsansvariga aktörerna i totalförsvarssystemet aldrig såg något reellt behov av ytterligare civilpliktiga, utöver de som skrevs in i samband med mönstring.³²

5.5 Civilplikten sedan början av 2000-talet

5.5.1 Skyldigheten att fullgöra civilplikt lades vilande

Efter att antalet utbildade med civilplikt hade minskat under flera år (se tabell 5.1) upphörde utbildningen av civilpliktiga med lång grundutbildning helt 2008.³³ Enligt uppgift i en rapport från MSB fortsatte under en kort tid därefter totalförsvarspliktiga att skrivas in för civilplikt med kort grundutbildning som beredskapspoliser,

³¹ Se exempelvis MSB (2023). *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering*, s. 8.

³² MSB (2023). *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering*, s. 9.

³³ Prop. 2009/10:160 s. 72 och 228.

innan även detta upphörde.³⁴ Därefter upphörde all utbildning med civilplikt.³⁵

Riksdagen slog 2010 fast att personalförsörjningen av totalförsvaret i första hand skulle vila på frivillighet, inte på plikt. Inledningen ”Totalförsvarets personalförsörjning skall tryggas genom en totalförsvarsplikt som” ströks ur 1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen och skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra både värnplikt och civilplikt (i form av grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring) lades vilande. För att aktivera dessa skyldigheter skulle det krävas att regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, fattade beslut om detta. Samtidigt fattades beslut om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning skulle omfatta även kvinnor.³⁶

Redan utbildade kunde dock kvarstå som krigsplacerade med civilplikt även efter 2010. Någon repetitionsutbildning har dock inte skett och antalet har minskat över tid. År 2017 var 206 totalförsvarspliktiga krigsplacerade med civilplikt, alla hos Svenska kraftnät.³⁷ År 2022 hade antalet minskat till 40.³⁸

5.5.2 Ett nytt säkerhetsläge

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i omvärlden fattade regeringen i slutet av 2014 beslut om att totalförsvarspliktiga som har fullgjort grundutbildning med värnplikt (eller motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring) ska vara skyldiga att genomgå repetitionsutbildning.³⁹ I början av 2017 beslutade regeringen att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.⁴⁰

Regeringen tillsatte under 2023 förevarande utredning, med uppgift att säkerställa en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, bl.a. genom att föreslå vilka delar av civilplikten

³⁴ MSB (2023). *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering*, s. 8.

³⁵ Larsson, Wedebrand, och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar. Förutsättningar, problem och möjligheter*. FOI-R-4675-SE, s. 28.

³⁶ Prop. 2009/10:160 s. 1 och 8, bet. 2009/10:FöU8 och rskr. 2009/10:269.

³⁷ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 21.

³⁸ Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 15.

³⁹ Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö2014/2039/MFI, I:15.

⁴⁰ Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö2016/01252/MFI, 3.

som åter bör aktiveras och i vilka verksamheter som civilplikten ska kunna fullgöras.⁴¹ Regeringen beslutade i december 2023 att totalförsvarspliktiga från och med den 19 januari 2024 ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt. Skyldigheten omfattar, enligt ändringar i totalförsvarspliktsförordningen, verksamhetsområdena kommunal räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.⁴² I oktober 2024 beslutade regeringen att totalförsvarspliktiga från och med den 19 december 2024 även ska vara skyldiga att fullgöra grundutbildning med civilplikt om maximalt 60 dagar inom de två nämnda verksamhetsområdena.

⁴¹ Dir. 2023:116.

⁴² Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553, Fö2023/01488, II:4.

6 Frivilliga i det civila försvaret

6.1 Inledning

Frivilliga är en viktig del av personalförsörjningen av det civila försvaret. I det här kapitlet beskrivs i första hand de frivilliga försvarsorganisationerna, som har en särställning enligt frivilligförordningen. Vidare beskrivs de frivilliga försvarsorganisationernas roll för personalförsörjningen av det civila försvaret, samt hur frivilliga tidigare har använts för att bemanna det civila försvaret.

6.2 Organisering av frivilliga

6.2.1 Frivilliga försvarsorganisationer

Med frivillig försvarsverksamhet avses enligt 1 § frivilligförordningen verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter i totalförsvaret. En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet benämns i denna förordning frivillig försvarsorganisation. I frivilligförordningens bilaga pekas 18 frivilliga försvarsorganisationer ut:

- Svenska försvarsutbildningsförbundet
- Insatsingenjörernas riksförbund
- Flygvapenfrivilligas riksförbund
- Frivilliga automobilkårernas riksförbund
- Frivilliga flygkåren
- Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund

- Frivilliga radioorganisationen
- Försvarets personaltjänstförbund
- Svenska blå stjärnan
- Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig
- Riksförbundet Sveriges lottakårer
- Sjövärnsskårens riksförbund
- Svenska brukshundklubben
- Svenska fallskärmsförbundet
- Svenska pistolskytteförbundet
- Svenska skyttesportförbundet
- Sveriges civilförsvarsförbund
- Sveriges bilkårers riksförbund

Vid årsskiftet 2023/2024 hade de frivilliga försvarsorganisationerna tillsammans knappt 380 000 registrerade medlemmar. En enskild individ kan vara medlem i flera organisationer.¹ I början av 1990-talet hade de frivilliga försvarsorganisationerna i totalförsvaret runt 550 000 medlemmar.²

De frivilliga försvarsorganisationerna har en lång historia i Sverige. De har olika kärnverksamheter, men en gemensam nämnare är att de ser det som sin uppgift att stödja offentliga aktörer och öka ut hålligheten i samhället genom att tillhandahålla utbildad personal. För några av organisationerna utgör insatser för totalförsvaret en relativt begränsad del av verksamheten, medan det för flertalet är den nästan helt dominerande verksamheten. De frivilliga försvarsorganisationerna har en paraplyorganisation, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, som fungerar som forum för samordning och företräder dem i gemensamma frågor.

¹ Uppgift i e-post från Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, 2024-05-16.

² SOU 1992:132 s. 24. Siffran är korrigerad av den utredningen bl.a. med hänsyn till att det i flera organisationer bara var en minoritet som ägnade sig åt försvarsverksamhet. I den utredningens undersökning blev en summering av det totala antalet medlemmar cirka 1,1 miljoner.

Enligt 7 § frivilligförordningen får MSB utfärda de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen i civil verksamhet. MSB har i dagsläget inte utfärdat några sådana föreskrifter. Tidigare fanns föreskrifter från Överstyrelsen för civil beredskap om frivillig försvarsverksamhet i den civila delen av totalförsvaret, som beslutats med stöd av frivilligförordningen.³

Frivilligförordningen innehåller inte några bestämmelser om hur samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten ska ske. Enligt den tidigare kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet svarade överbefälhavaren för den samordningen.

6.2.2 Frivilliga resursgrupper

Många kommuner har upprättat frivilliga resursgrupper (FRG). Resurserna kan exempelvis användas av kommunen när de ordinarie resurserna inte räcker till i en krissituation. Det är frivilligt att upprätta en FRG och arbetet är inte författningsreglerat. Tanken är att samla kompetenser från flera frivilliga försvarsorganisationer på kommunal nivå. Det är Civildförsvarsförbundet som har tagit fram konceptet och förbundet för en lista över kommuner som har en FRG. Civildförsvarsförbundet samordnar grundutbildningarna för FRG och samordnar stödet till kommuner som vill starta en FRG. I dagsläget är det 156 kommuner som har en frivillig resursgrupp.⁴

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap föreslog att FRG:erna borde kunna utgöra en grund för betydligt större frivilliga beredskapsgrupper.⁵ Exempelvis Västerås kommun har enligt uppgift till utredningen arbetat med att utveckla ett koncept för frivilliga beredskapsgrupper som ska kunna verka som en del av det civila försvaret.⁶ Enligt uppgift från MSB har myndigheten sedan 2021 tillsammans med ett flertal av de frivilliga försvarsorganisationerna bedrivit ett utvecklings- och förnyelsearbete kring FRG, där man särskilt tar sikte på att kunna verka i hela hotskalan, dvs. inklusive vid höjd beredskap, och även att i högre utsträckning inkludera specialistkompetenser som ingår bland de frivilliga för-

³ ÖCBFS 2001:1.

⁴ <https://frivilligarensursgruppen.se/har-finns-frg/>, besökt 2024-11-21.

⁵ SOU 2022:57.

⁶ Presentation Västerås kommun, 2023-10-10.

svarsorganisationerna. Utvecklingsarbetet inkluderar även bemanning av kommunernas trygghetspunkter samt ett framtida stöd till befolkningsskyddet.

På regional nivå finns ett antal regionala frivilliga resursgrupper. Exempelvis har Länsstyrelsen i Hallands län inrättat en frivillig regional resursgrupp.⁷

6.2.3 Trossamfund

Även trossamfunden kan spela en viktig roll vid höjd beredskap. De har bl.a. erfarenhet av att stödja människor i kris och de förfogar över lokaler där människor kan få mat och värme. Hos trossamfunden finns ofta en ambition att vara med och bidra vid kriser.⁸

Svenska kyrkan har länge haft en särskild roll för samhällets beredskap. Fram till dess att Svenska kyrkan skildes från staten den 1 januari 2000 var Svenska kyrkan skyldig att vidta beredskapsförberedelser för att kunna bedriva verksamhet vid höjd beredskap.⁹ Den kyrkliga beredskapen omfattade själavård, diakonala insatser och begravningsverksamhet i både kristna och icke kristna samfund.¹⁰

Svenska kyrkan har i dag en särskild roll som huvudman för den allra största delen av begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144). Svenska kyrkan har också vissa skyldigheter för bevarande av kyrkliga kulturminnen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 10.2.5. I övrigt arbetar Svenska kyrkan, liksom övriga trossamfund, med beredskapsfrågor på frivillig väg.¹¹ Svenska kyrkan är Sveriges största civilsamhällesorganisation och har lokal närvaro över hela landet.

Eftersom Sverige är ett land med flera olika trosuppfattningar, har även andra trossamfund en viktig roll vid höjd beredskap. Myndigheten för stöd till trossamfund ska enligt myndighetens instruktion handlägga frågor om trossamfundens roll i krisbered-

⁷ <https://www.lansstyrelsen.se/halland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/krisberedskap/frivilliga-forsvarsorganisationer.html>, besökt 2023-12-14.

⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016). *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*, FOI-R-4295-SE, s. 13 f., 32.

⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016). *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*, FOI-R-4295-SE, s. 13 f.

¹⁰ SOU 1992:137 s. 76 f., 241–245.

¹¹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016). *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*, FOI-R-4295-SE, s. 13 f.

skapssamordning.¹² Myndigheten för stöd till trossamfund har framfört att myndigheten även bör få i uppdrag att samordna frågor om trossamfundens roll i totalförsvaret.¹³

6.2.4 Ideella organisationer och spontanfrivilliga

Även andra ideella organisationer än frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund kan ha en viktig roll vid höjd beredskap. Det kan exempelvis handla om idrottsföreningar eller andra lokala föreningar.

I händelse av en kris mobiliseras även många s.k. spontanfrivilliga som vill göra en insats. För att spontanfrivilliga ska kunna bidra på ett ändamålsenligt sätt behövs det i många fall en aktör som går in och organiserar och styr arbetet. Det skulle exempelvis kunna handla om att kommunerna tar på sig en roll att organisera de spontanfrivilliga. De frivilliga försvarsorganisationerna kan också ha en roll när det gäller att ta emot och organisera även andra frivilliga än sina medlemmar. Försvarsberedningen har tidigare lyft fram att Försvarsmakten och MSB bör planera för hur ansvariga samhällsaktörer ska kunna ta emot och organisera spontanfrivilliga i totalförsvaret, och att de frivilliga försvarsorganisationerna bör ha en tydlig roll i en sådan planering.¹⁴

6.3 Statlig finansiering av de frivilliga försvarsorganisationerna

6.3.1 Former för statligt stöd

De frivilliga försvarsorganisationerna får statlig finansiering i form av organisationsstöd och uppdragsersättning. MSB och Försvarsmakten ska enligt 5 § frivilligförordningen fördela och betala ut organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna i sina respektive verksamhetsområden. Enligt samma paragraf får MSB och Försvarsmakten i sina respektive områden i samverkan med andra

¹² Förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund.

¹³ Myndigheten för stöd till trossamfund (2024). *Redovisning av regeringsuppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (Fö2023/01998)*, Dnr: SST 2023-000461.

¹⁴ Ds 2017:66 s. 134.

berörda myndigheter komma överens med de frivilliga försvarsorganisationerna om uppdrag i totalförsvaret.

Den s.k. uppdragsersättningen är den största delen av det statliga stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna. Uppdragsersättningen betalas till de frivilliga försvarsorganisationerna främst för uppdrag som rör utbildning av frivilliga för en offentlig aktörs räkning. För 2024 fick MSB fördela drygt 90 miljoner kronor i uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna.¹⁵ Motsvarande belopp för Försvarsmakten var 175 miljoner kronor.¹⁶

Organisationsstödet är uppdelat i organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Organisationsbidraget är ett bidrag till grundläggande föreningsverksamhet. Verksamhetsbidraget ska bl.a. bidra till organisationens förmåga att ta emot och genomföra uppdrag. För 2024 fick MSB fördela högst 35 miljoner kronor i organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna.¹⁷ Motsvarande belopp för Försvarsmakten var drygt 88 miljoner kronor.¹⁸

6.3.2 Omfattningen av utbildningsuppdrag viktig för finansieringen

Fördelningen av den statliga finansieringen till de olika frivilliga försvarsorganisationerna avgörs i hög grad av omfattningen av de uppdrag de får att utbilda frivilliga. Det gäller främst uppdragsersättningen, men även till viss del organisationsstödet.

MSB har tagit fram en övergripande inriktning för hur uppdragsersättningen till de frivilliga försvarsorganisationerna i krisberedskapen och det civila försvaret ska fördelas under perioden 2024–2027.¹⁹ Med utgångspunkt i inriktningen fördelar MSB uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna utifrån behoven hos civila offentliga aktörer och följer upp hur medlen används.²⁰ De frivilliga försvarsorganisationerna ansöker om uppdragsersättning hos MSB, och måste då styrka att det finns behov av utbildade frivilliga med de aktuella kompetenserna hos en offentlig

¹⁵ Regleringsbrev 2024 för MSB.

¹⁶ Regleringsbrev 2024 för Försvarsmakten.

¹⁷ Regleringsbrev 2024 för MSB.

¹⁸ Regleringsbrev 2024 för Försvarsmakten.

¹⁹ MSB (2023). *Övergripande inriktning – Avser uppdragsersättning från anslag 2:4 Krisberedskap till frivilliga försvarsorganisationer år 2024–2027*, Dnr 2023-05119.

²⁰ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 10.

aktör.²¹ Målsättningen är att offentliga aktörer ska skriva avtal med de frivilliga som utbildats för den offentliga aktörens räkning. Det handlar företrädesvis om individuella avtal med stöd av frivilligförordningen, men även avtal som gäller fredstida krisberedskap.²²

De frivilliga försvarsorganisationerna har tidigare lyft fram att finansieringsmodellen är kortsiktig och fragmenterad. De menade att kontinuitet i finansieringen är central för att få till en nödvändig kontinuitet i utbildningen.²³ I totalförsvarspropositionen för 2025–2030 anger regeringen att det är nödvändig att de frivilliga försvarsorganisationerna får tillräckliga ekonomiska medel både för att möta de ökande behoven i totalförsvaret och för att skapa långsiktiga verksamhetsförutsättningar för organisationernas egen utveckling.²⁴ I budgetpropositionen för 2025 föreslår regeringen därför ett tillskott till de frivilliga försvarsorganisationerna. Anslaget 2:4 Krisberedskap ska öka med 19 miljoner kronor för 2025 för stöd till frivilliga försvarsorganisationer avseende civilt försvar, och MSB:s anslag ska öka med 9 miljoner kronor för 2025 för samma ändamål. Båda anslagen ska sedan öka ytterligare under kommande år för ändamålet.²⁵

6.4 Avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer

En myndighet med uppgifter i totalförsvaret får enligt 2 § frivilligförordningen ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra i totalförsvaret. Den frivillige omfattas då av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen. Det råder osäkerhet om det bara är statliga myndigheter som kan teckna avtal med frivilliga enligt frivilligförordningen, eller om kommuner och regioner också kan göra det. Kommuner och regioner kan dock teckna andra typer av avtal med frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna, se avsnitt 8.9.2 och 20.4.1.

²¹ MSB (2023). *Övergripande inriktning – Avser uppdragsersättning från anslag 2:4 Krisberedskap till frivilliga försvarsorganisationer år 2024–2027*, Dnr 2023-05119, s. 4.

²² E-post från MSB, 2024-02-02.

²³ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016). *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*, FOI-R-4295-SE.

²⁴ Prop. 2024/25:34 s. 155.

²⁵ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 6, s. 96 f.

Tidigare fanns olika kategorier avtal med frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Avtal kunde tecknas antingen för heltidstjänst i totalförsvaret eller för tillfällig tjänstgöring vid behov. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.6.2. I dagens frivilligförordning finns inga sådana kategorier.

Kommunerna har i hög utsträckning använt frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna för sina frivilliga resursgrupper (FRG), som främst är inriktade på fredstida krisberedskap. Samtidigt finns det mycket som tyder på att det kommer att behövas tillskott av frivilliga i kommunala verksamheter även för uppgifter i det civila försvaret, och för det skulle avtal med frivilliga behöva tecknas som gäller även vid höjd beredskap.²⁶ Det kan noteras att den frivilliga försvarsorganisationen Svenska röda korset endast tecknar avtal på organisationsnivå, och medlemmar i den organisationen ingår därför inte avtal enligt frivilligförordningen och inte heller anställningsavtal.²⁷

MSB har fört fram att det är viktigt att regelverket för att få nyttja frivilliga försvarsresurser är ändamålsenligt, inte minst för kommuner. Det handlar exempelvis om att kunna få förstärkningsresurser till befolkningsskyddet och för kommuners och regioners utveckling av frivilliga försvarsresurser i övrigt.²⁸

6.5 De frivilliga försvarsorganisationernas roll

6.5.1 Viktig roll för personalförsörjningen

Det finns en bred samsyn om att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en viktig roll för personalförsörjningen av det civila försvaret. Bland andra regeringen, Försvarsberedningen och MSB har betonat detta.²⁹

Försvarsberedningen, MSB och Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap har lyft fram fördelarna med den rekryterings- och utbildningskompetens som finns hos de frivilliga

²⁶ Se exempelvis SOU 2022:57.

²⁷ MSB (2022). *Vägledning 3. Förbered för att teckna avtal – Offentliga aktörers samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga i civil beredskap*, s. 6.

²⁸ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 17.

²⁹ Prop. 2024/25:34 s. 155 f., prop. 2020/21:30 s. 156, Ds 2017:66 s. 133 f., Ds 2023:34 s. 145, och MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 22.

försvarsorganisationerna.³⁰ MSB har också framhållit att de frivilliga försvarsorganisationerna kan ge en relativt snabb ökning av försvarsförmågan i civilt försvar på ett kostnadseffektivt sätt, bl.a. eftersom de har en bred rekryterings- och utbildningsverksamhet och en fungerande infrastruktur för personalförsörjning.³¹

6.5.2 Pågående anpassning till det civila försvarets behov

Fokus för de frivilliga försvarsorganisationernas civila verksamhet har länge legat på att stärka den fredstida krisberedskapen, men detta har på senare år kompletterats med ett ökat fokus på civilt försvar.³² I totalförsvarspropositionen för 2025–2030 har regeringen också betonat att uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna i högre grad behöver fokusera på rekrytering och utbildning för totalförsvarets behov vid höjd beredskap.³³

Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté har på uppdrag av utredningen under våren 2024 genomfört en kartläggning av de frivilliga försvarsorganisationernas uppdrag i det civila försvaret.³⁴ Uppgifterna som framkommit i kartläggningen är preliminära, bl.a. eftersom de frivilliga försvarsorganisationernas roll i det civila försvaret är under utveckling. Enligt uppgifterna är antalet avtal med frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna i det civila försvaret och krisberedskapen i dagsläget närmare 8 400. Knappt 1 600 är avtal med statliga myndigheter, främst länsstyrelser, om uppgifter i det civila försvaret. Resterande drygt 6 800 är avtal om uppgifter i krisberedskapen. Lite mindre än hälften av dessa är avtal med statliga myndigheter, och lite drygt hälften är avtal med kommuner om uppgifter i frivilliga resursgrupper (FRG).

Enligt de inkomna uppgifterna samarbetar de frivilliga försvarsorganisationerna med statliga myndigheter för att se till att avtal med statliga myndigheter som i dag gäller vid krisberedskap även ska gälla vid höjd beredskap. Myndigheter som de frivilliga försvarsorganisationerna har långtgående samarbete med är exempelvis

³⁰ Ds 2023:34, Ds 2017:66, MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 22, och SOU 2022:57 s. 31.

³¹ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 22.

³² Ds 2017:66 s. 133.

³³ Prop. 2024/25:34 s. 155 f.

³⁴ Uppgift i e-post från Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, 2024-05-16.

Trafikverket, Svenska kraftnät, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Polismyndigheten och länsstyrelserna. De frivilliga försvarsorganisationerna utbildar frivilliga för en stor bredd av kompetenser för exempelvis transporter på land, till sjöss och i luften, stabsfunktioner, ledningsstöd, samt räddningsstöd och hundförare. Organisationerna är även villiga att anpassa verksamheten till behoven i det civila försvaret. Nya kompetenser som är under utveckling är exempelvis utbildning av drönarpiloter och cybersäkerhetspersonal.

MSB har aktivt arbetat med de frivilliga försvarsorganisationerna sedan 2018 för att stödja dem i arbetet med att anpassa sin verksamhet till det civila försvarets behov. MSB konstaterade 2020 att nästan alla frivilliga försvarsorganisationer hade samarbeten med myndigheter, länsstyrelser och kommuner. De organisationer som inte hade utvecklat samverkan för personalförsörjningen arbetade med att hitta samarbeten med relevanta aktörer för att möta behov i det civila försvaret. Det handlade inte minst om områden som återuppbyggs i det civila försvaret där de frivilliga försvarsorganisationerna historiskt har haft en viktig roll.³⁵

Vissa grundläggande förutsättningar för personalförsörjningen av det civila försvaret finns ännu inte helt på plats, och det påverkar möjligheterna till samverkan mellan offentliga aktörer och frivilliga försvarsorganisationer. Det handlar bl.a. om att arbetet med att identifiera vilken verksamhet som ska upprätthållas vid höjd beredskap fortfarande pågår. Aktörerna i det civila försvaret har också kommit olika långt när det gäller att ta fram en krigsorganisation. Detta beskrivs närmare i kapitel 14.

6.5.3 Behov av utbildade frivilliga har uppmärksamats

MSB genomförde tillsammans med Försvarsmakten under 2020 på regeringens uppdrag en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret. För det civila försvaret analyserade MSB i dialog med de frivilliga försvarsorganisationerna hur verksamheten skulle kunna utvecklas för att möta behoven av bl.a. rekrytering, utbildning och övning. MSB tog bl.a. fram en målsättning för anta-

³⁵ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 9 f., 16.

let utbildade hos de frivilliga försvarsorganisationerna. MSB bedömde att en första målsättning för antalet utbildade frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna för behov inom det civila försvaret borde vara 20 000 till 2025 och 40 000 till 2030. Tanken var att de frivilliga skulle vara utbildade utifrån behoven hos offentliga aktörer, samt ha tecknat avtal alternativt vara redo för att teckna avtal. MSB bedömde att det skulle innebära en årlig kostnad för den frivilliga försvarsverksamheten (organisationsstöd och uppdragsersättning) om 200 miljoner kronor för 2025.³⁶

Ett område där Försvarsberedningen särskilt lyft fram att de frivilliga försvarsorganisationerna bör ges en tydlig roll är organisationen av befolkningsskyddet. Det gäller framför allt det kommunala hemskyddet, som inkluderar ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning och sjukvård.³⁷ Även regeringen har lyft fram behovet av att använda de frivilliga försvarsorganisationerna i arbetet med att stärka befolkningsskyddet.³⁸

Försvarsberedningen har tidigare sett viktiga uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna vid höjd beredskap inom exempelvis försörjningsberedskap, hälso- och sjukvård, djurhållning, omsorg, transport och logistik, drivmedel, elektricitet, samt tele- och radiokommunikation.³⁹ Utöver detta har MSB också pekat ut några ytterligare områden i det civila försvaret där de frivilliga försvarsorganisationerna kan spela en roll. Det handlar om skyddsvakter, skydd och omsorg för barn och unga samt kulturarv. MSB framför vidare att Insatsingenjörerna tidigare har haft en roll i reparationsberedskapen.⁴⁰

³⁶ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*.

³⁷ Ds 2017:66 s. 134 och Ds 2023:34, s. 268.

³⁸ Prop. 2024/25:34 s. 144.

³⁹ Ds 2017:66.

⁴⁰ MSB (2020). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret – Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, s. 12–14.

6.6 Tidigare användning av frivilliga

6.6.1 De frivilliga försvarsorganisationernas framväxt

Frivilliga har spelat en viktig roll i totalförsvaret under lång tid. Dagens frivilliga försvarsorganisationer har sitt ursprung i mitten av 1800-talet.⁴¹ I början av 1900-talet växte det fram frivilliga organisationer som på ett tydligare sätt knöt an till det militära försvaret.⁴² I samband med första och andra världskriget ökade intresset för att stödja försvaret med frivilliga insatser, vilket resulterade i att ytterligare ett antal frivilliga försvarsorganisationer bildades. Vissa hade som främsta syfte att bedriva upplysningsverksamhet, men många hade även som syfte att utbilda frivillig personal till olika delar av totalförsvaret.⁴³ De flesta av de frivilliga försvarsorganisationer som bildades i början av 1900-talet finns kvar i någon form i dag. Exempelvis Svenska blå stjärnan (bildad 1917), Riksförbundet Sveriges lottakåror (bildat 1924) och Svenska brukshundklubben (bildad 1918).

Inledningsvis var de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet i huvudsak inriktad mot det militära försvaret. I och med att betydelsen av ett totalförsvaret som omfattar både militär och civil verksamhet blev tydlig vidgades verksamheten till att omfatta även de civila delarna av totalförsvaret. Organisationernas verksamhet har även succesivt vidgats till att omfatta krisberedskap. Civiltjänstförbundet byggdes exempelvis inledningsvis upp för att bidra med frivilligt stöd till det statligt organiserade civiltjänstförsvaret, främst hemskyddet, men ändrade över tid sitt fokus till individens krisberedskap och lokal och regional krisberedskap.⁴⁴

6.6.2 Avtalsformer för frivilliga över tid

Frivilliga har åtminstone sedan 1950-talet knutits till olika delar av totalförsvaret genom skilda typer av avtal. Hur formerna för avtal sett ut har förändrats över tid. Formerna för avtal har blivit alltmer likartade för olika typer av tjänstgöring och för olika delar av totalförsvaret. En annan förändring är att vissa typer av avtal tidigare teck-

⁴¹ SOU 1968:54 s. 16.

⁴² SOU 2008:101 s. 30.

⁴³ SOU 1950:38 s. 12.

⁴⁴ SOU 2008:101 s. 32.

nades mellan frivilliga och de frivilliga försvarsorganisationerna, men att avtal för tjänstgöring vid höjd beredskap numera enbart tecknas mellan frivilliga och myndigheter. Tidigare fanns s.k. B-avtal för tillfällig tjänstgöring som möjliggjorde en mer flexibel användning av frivilliga vid behov.

Avtalsformer i början av 1950-talet

I början av 1950-talet knöts frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna till det militära försvaret med A- och B-avtal. A-personalen kunde tas i anspråk för tjänstgöring i fastställda befattningar i krigsmakten, och B-personalen stod till militär myndighets förfogande för mer tillfällig tjänstgöring.⁴⁵

För de civila delarna av totalförsvaret användes främst C-avtal (för civilt försvaret) och T-avtal (för transporter). Det fanns dock även en allmän reserv av bilförare med B-avtal som kunde användas för både de militära och de civila delarna av totalförsvaret. C- och T-avtalen innebar i princip samma tjänstgöringsförhållanden som A-avtalen. B-personalen bildade en egen krigsorganisation, medan A-, C- och T-personalen ingick i andra krigsorganisationer. Mobiliserande organ för B-personalen var styrelsen för respektive frivillig försvarsorganisation. Maximistyrkor för krigsorganisationerna fastställdes på nationell, regional och lokal nivå.⁴⁶

Avtalsformer under 1950- och 1960-talen

Förslag som lämnades i utredningen om frivilligt försvarsarbete⁴⁷ låg till grund för kungörelsen (1953:737) angående frivillig försvarsverksamhet (frivilligkungörelsen).⁴⁸ Enligt kungörelsen benämndes personal som efter frivilligt åtagande krigsplacerades vid krigsorganisation i det totala försvaret A-, B- eller T-personal. Det var avtalsbunden frivillig personal där:

- A-personal var heltidstjänstgörande för krigsmakten

⁴⁵ SOU 1950:38 s. 43 f. och 55.

⁴⁶ SOU 1950:38 s. 43 f. och 55.

⁴⁷ SOU 1950:38.

⁴⁸ SOU 1968:54 s. 203. (Kungörelsen finns återgiven i bilaga 2:1 i det betänkandet.)

- B-personal var deltidstjänstgörande för det totala försvaret utom det civila transportväsendet
- T-personal var hel- eller deltidstjänstgörande för det civila transportväsendet

Ambitionen var att behoven av frivillig personal i totalförsvaret i krig skulle tillgodoses genom tecknande av frivilligavtal. Totalförsvaret ansågs i krig ha behov av frivillig personal dels för *ständig tjänstgöring*, dels för *tillfällig tjänstgöring*. Personal som tecknade A-avtal skulle tjänstgöra ständigt så länge enheten var krigsorganiserad. Personal som skulle täcka tillfälliga behov, exempelvis vid krigsmaktens mobilisering eller vid utrymning, tecknade B-avtal.⁴⁹ För att tillgodose behovet av tillfällig personal tecknades utöver B-avtal även andra avtal med enskilda eller företag. För det civila transportväsendet tecknades T-avtal för både ständig och tillfällig tjänstgöring.⁵⁰

Avtalsformer från 1970-talet till början av 1990-talet

Mellan 1970 och 1994 reglerades de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet i kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. Frivilliga med avtal att tjänstgöra i totalförsvaret delades in i A- och B-personal. A-personal placerades för ständig tjänstgöring i totalförsvaret och B-personal stod till förfogande för tillfällig tjänstgöring i totalförsvaret. Samma kategorier gällde alltså för både de militära och de civila delarna av totalförsvaret.

Bakgrunden var att en utredning om frivilligförsvaret 1968 identifierade behov av att kunna teckna A-avtal även i de civila delarna av totalförsvaret. Utredningen föreslog att frivilligpersonal som var krigsplacerad i en befattning i en civil statlig eller kommunal myndighets krigsorganisation skulle ingå A-avtal om tjänstgöringen beräknades bli av ständig varaktighet.

Utredningen betonade också det omfattande behovet av arbetskraft för tillfälliga uppgifter under totalförsvarets krigsorganisering, utrymning av tätorter och särskilda förhållanden. Utredningen menade att det skulle vara värdefullt om sådana behov kunde till-

⁴⁹ SOU 1968:54 s. 22 f. och 223.

⁵⁰ SOU 1968:54 s. 22 f.

godoses med frivillig B-personal. På så vis skulle totalförsvaret snabbt kunna förses med utbildad personal.⁵¹

Av kungörelsen om frivillig försvarsverksamhet framgick att överbefälhavaren och Arbetsmarknadsstyrelsen skulle lämna anvisningar för beräkning av maximistyrkor för A- och B-personal samt ange riktlinjer för rekrytering av denna personal.

1992 hade totalt cirka 77 000 medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer ingått frivilligavtal för tjänstgöring i totalförsvaret. Runt 48 000 av de som ingått frivilligavtal hade gjort det för tjänstgöring i det civila försvaret, varav cirka 17 000 hade ingått A-avtal och cirka 31 000 B-avtal. Många av de frivilliga som hade tecknat avtal för tjänstgöring i det civila försvaret fanns i funktionen befolkningskydd och räddningstjänst.⁵² 30 000 frivilliga var exempelvis placerade i hemskyddsorganisationen i början av 1990-talet.⁵³

Avtalsformer i dagens frivilligförordning

Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret föreslog 1992 att kategorierna A- och B-avtal skulle överges. En anledning var att gränsen mellan ständig och tillfällig tjänstgöring enligt utredningen var otydlig. Utredningen menade att det därför var bättre att precisera tiden för tjänstgöring i respektive avtal. Vidare menade utredningen att det var oklart om de frivilliga försvarsorganisationernas uppgift att teckna B-avtal var att betrakta som myndighetsutövning i grundlagens mening. Enligt utredningen behövdes en statsrättslig analys av frågan om systemet med frivilligorganisationerna som avtalspart för det allmännas räkning skulle behållas. Utredaren ansåg dock även av andra skäl att det var rimligt att totalförsvarsmyndigheterna tecknade frivilligavtalen för statens räkning. Vidare menade utredningen att det fanns ännu starkare skäl för att den totalförsvarspliktiges krigsplacering skulle avgöras genom myndighetsbeslut.⁵⁴

⁵¹ SOU 1968:54 s. 27 f., 113 f.

⁵² SOU 1992:139 s. 71 f., 123, 124 och 230.

⁵³ Larsson, Wedebrand och Denvard (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 38.

⁵⁴ SOU 1992:132 s. 49 f.

Ovan nämnda förslag från utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret genomfördes i och med att dagens frivilligförordning antogs och trädde i kraft 1994. Som beskrivits i avsnitt 6.4 finns inga kategorier för avtal i dagens frivilligförordning, och det är endast myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret som får teckna avtal enligt frivilligförordningen.

7 Arbetsförmedlingen

7.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera och bedöma om de uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt totalförsvarspliktsförordningen är ändamålsenliga med hänsyn till dagens behov och förutsättningar samt vid behov föreslå förändringar i Arbetsförmedlingens uppgifter enligt totalförsvarspliktsförordningen och lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. I utredningsdirektiven konstateras vidare att Arbetsförmedlingens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag avseende personalförsörjning av det civila försvaret har förändrats sedan början av 1990-talet när de två nämnda författningarna trädde i kraft. Två exempel som nämns är att förändringar har skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och att Arbetsförmedlingen nu i mindre omfattning än då utför arbetsmarknadspolitiska insatser i egen regi.

Mot den bakgrunden ges inledningsvis i detta kapitel en övergripande beskrivning av Arbetsförmedlingens uppdrag och organisation. Därefter beskrivs kortfattat Arbetsmarknadsverkets tidigare uppgifter och arbete med personalförsörjning av det civila försvaret, samt Arbetsförmedlingens uppdrag och arbete avseende civilt försvar i dagsläget. Avslutningsvis redovisas hur vissa av Arbetsförmedlingens förutsättningar har förändrats över tid sedan mitten av 1990-talet.

7.2 Arbetsförmedlingens uppdrag och organisation

7.2.1 Uppdrag

Arbetsförmedlingen är enligt 1 § i myndighetens instruktion¹ förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Myndighetens uppdrag omfattar enligt 1–4 §§ i myndighetens instruktion bl.a. att ansvara för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, att stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden och att löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Mer specifikt innebär Arbetsförmedlingens uppdrag att myndigheten ska hjälpa arbetsgivare att hitta den arbetskraft de söker och arbetssökande att hitta lämpligt arbete, dvs. att matcha lediga arbeten och tillgänglig arbetskraft.

Arbetsförmedlingen har som framgått ovan även uppdrag som rör personalförsörjningen av det civila försvaret. Enligt 6 kap. 2 § i totalförvarspliktsförordningen får Arbetsförmedlingen, när allmän tjänsteplikt aktiverats av regeringen, besluta om hos vilka andra arbetsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras samt medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet (med undantag för företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar). Allmän tjänsteplikt beskrivs närmare i avsnitt 8.9. Arbetsförmedlingen får också anvisa totalförvarspliktiga till totalförvarsviktiga arbeten med allmän tjänsteplikt när det behövs ytterligare personal för totalförsvaret, enligt 6 kap. 1 § i totalförvarspliktsförordningen. Arbetsförmedlingen är vidare den ”offentliga arbetsförmedling” som avses i lagen om arbetsförmedlingstvång, se kapitel 23.

Arbetsförmedlingen är vidare sedan 2022 beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen och ska därför, enligt 21 § i den förordningen, vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Arbetsförmedlingen ingår enligt beredskapsförordningen i beredskapssektorn ekonomisk säkerhet. Arbetsförmedlingen är även totalförvarsmyndighet enligt

¹ Förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

1 § förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl., och är därmed en av de myndigheter som enligt 1 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. har rätt att begära upplysningar eller medverkan i totalförsvarsplaneringen.

7.2.2 Organisation

I 23 § i myndighetens instruktion slås fast att Arbetsförmedlingen ska ha den regionala indelning som följer av förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning, dvs. vara indelad i sex regioner som motsvarar de sex civilområdena enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Arbetsförmedlingen ska enligt 24 § i sin instruktion ha en lokal, regional och nationell organisation, som bl.a. är utformad så att de arbetssökande som behöver fysiska möten kan få det, att ändamålsenliga arbetsgivarkontakter säkerställs, att samverkan med kommuner och andra aktörer möjliggörs, samt att myndighetens kunskap om lokala och regionala arbetsmarknader upprätthålls.

På övergripande nivå har myndigheten delat upp sin verksamhet i sex avdelningar och tre verksamhetsområden (VO), samt en särskild enhet för styrning och uppföljning. De sex avdelningarna ansvarar för analys, ekonomi, HR, inköp och marknad, kommunikation respektive rättsliga frågor. It utgör ett av de tre verksamhetsområdena. De två övriga verksamhetsområdena, VO Direkt och VO Lokal arbetsmarknad, omfattar vad som kan kallas Arbetsförmedlingens nationella, operativa verksamhet. Det vill säga att stödja arbetsgivare och arbetssökande samt att matcha arbetssökande med lediga arbeten.² VO Lokal arbetsmarknad är indelat i sex regioner, motsvarande de sex civilområdena. VO Direkt är nationellt, och saknar regionindelning.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen ger VO Direkt arbetsförmedlingsservice till arbetsgivare och arbetssökande över hela landet via digitala tjänster och telefon. VO Lokal arbetsmarknad ger på samma sätt arbetsförmedlingsservice till arbetssökande och arbetsgivare, främst via fysiska möten vid lokala kontor men delvis även via telefon. De som arbetar vid VO Lokal arbetsmarknad är

² Arbetsförmedlingens webbplats, "Vår organisation", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/organisation>, besökt 2024-01-25.

till största delen placerade vid Arbetsförmedlingens lokala kontor, där fysiska möten med arbetsgivare och arbetssökande sker.

7.3 Totalförsvarsarbete

7.3.1 Arbetsmarknadsverkets tidigare arbete

I arbetet med det civila försvaret som växte fram under tiden efter andra världskriget och fram till runt millennieskiftet, hade Arbetsmarknadsverket, som omfattade Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna, en viktig roll för personalförsörjningen av det civila försvaret, se avsnitt 4.2.4 och 4.2.5.

Enligt en rapport från Arbetsförmedlingen som beskriver Arbetsmarknadsverkets ansvar, uppgifter och arbete i totalförsvaret, hade Arbetsmarknadsverket en organisation för totalförsvarsarbetet såväl på nationell som på regional nivå. Nationellt fanns en försvarsenhet på Arbetsmarknadsstyrelsen som var uppdelad i tre sektioner. Sektionen för arbetskraft ansvarade för arbetet med K-företag, beredskapsregistrering och den s.k. 47-årsfördelningen. Frivilligsektionen ansvarade för arbetet med de frivilliga försvarsorganisationerna och beredskapssektionen för Arbetsmarknadsverkets eget beredskapsarbete. Regionalt hade länsarbetsnämnderna två olika organisationsnivåer för totalförsvarsarbetet, en som motsvarade länsstyrelserna och en som motsvarade civilområdena. I slutet av 1980-talet arbetade enligt rapporten sammanlagt cirka 70 personer inom Arbetsmarknadsverket med uppgifter som rörde totalförsvaret.³ Mellan 1986 och 2002 var Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarig myndighet för funktionen arbetskraft i den tidigare funktionsindelningen av det civila försvaret, se avsnitt 4.2.2 och 4.2.4.

Runt millennieskiftet sänktes ambitionsnivån för planeringen av det civila försvaret och strukturen reformerades. Delar av Arbetsmarknadsverkets uppgifter och ansvar i det civila försvaret upphörde och myndighetens organisation för totalförsvarsarbete avvecklades. I slutet av 1990-talet hade enligt den nämnda rapporten antalet anställda inom Arbetsmarknadsverket som arbetade med totalförsvarsuppgifter minskat till färre än 20 personer, och några år in på 2000-talet blev försvarsenheten på Arbetsmarknadsstyrelsen en del av

³ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med i dag*, s. 10.

förmedlingsenheten.⁴ Myndighetens uppdrag rörande allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen kvarstod, men arbetet med det uppdraget nedprioriterades under lång tid. Arbetsmarknadsverket ombildades 2008 till en sammanhållen myndighetsorganisation genom att Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna avvecklades och Arbetsförmedlingen bildades.

7.3.2 Arbetsförmedlingens arbete

Arbetet i sektorn ekonomisk säkerhet inkluderar endast de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som har att göra med utbetalning av ersättningar till enskilda vid arbetslöshet. Arbetsförmedlingens uppdrag avseende personalförsörjning av det civila försvaret, såsom arbetet med allmän tjänsteplikt, ingår inte i den beredskapssektorn. Den fredstida planeringen inför allmän tjänsteplikt sker i dagsläget i samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer.

I början av 2023 fattade Arbetsförmedlingen beslut om vad myndigheten ska arbeta med inför och vid höjd beredskap, och hur det arbetet ska vara organiserat. Enligt vad utredningen erfar är Arbetsförmedlingens beslutade inriktning att det som en del av myndighetens fredstida organisation ska finnas en beredskapsorganisation, på såväl nationell som regional och lokal nivå. På nationell och regional nivå ska det bl.a. finnas totalförsvarsansvariga personer och handläggare med särskilt samverkansansvar mot andra centrala och regionala totalförsvarsaktörer, såsom civilområdesansvariga länsstyrelser, övriga länsstyrelser och andra statliga myndigheter. På lokal nivå ska det finnas chefer och arbetsförmedlare som på deltid arbetar med planering och samverkan inför höjd beredskap och eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt som en del av sitt ordinarie uppdrag.

Arbetsförmedlingen arbetade under 2024 med att implementera organisationen för arbetet med sitt beredskapsuppdrag och att vidta övriga nödvändiga förberedelser. Myndigheten planerar att kunna påbörja det operativa arbetet med förberedelser inför allmän tjänsteplikt under 2025. Tanken är att särskilt utsedda arbetsförmedlare då på deltid ska arbeta bl.a. med att kontakta verksamheter som bedömts

⁴ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 5, 10 och 22 f.

som viktiga för totalförsvaret av en beredskapsmyndighet eller en försvarsmyndighet, för att förbereda eventuella beslut om allmän tjänsteplikt samt utreda behov av personalförstärkning genom anvisning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. Arbetsförmedlingen avser inledningsvis att cirka 180–200 arbetsförmedlare ska arbeta med sådan planering inför allmän tjänsteplikt på deltid. Planen är att de ska lägga cirka 25 procent av sin arbetstid på uppdraget, motsvarande 45–50 årsarbetskrafter.⁵

Vid höjd beredskap kan Arbetsförmedlingen övergå till krigsorganisation. Då får arbetet med allmän tjänsteplikt utökade resurser till sitt förfogande. Antalet arbetsförmedlare som arbetar med den allmänna tjänsteplikten beräknas kunna vara detsamma, men de kommer vid höjd beredskap att kunna arbeta med det uppdraget på heltid, vilket då kan innebära 60 timmar i veckan. Vid behov kan även ytterligare personal tillföras arbetet med allmän tjänsteplikt genom omfördelning av interna resurser.⁶

7.4 Förändrade förutsättningar sedan 1990-talet

7.4.1 Färre arbetsgivare är skyldiga att anmäla lediga platser

Fram till 2007 var arbetsgivare skyldiga att (med vissa undantag) anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen, enligt lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen. Statliga myndigheter hade motsvarande skyldighet enligt förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar. År 2007 upphävdes lagen om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen. Sedan dess har enbart statliga myndigheter under regeringen en skyldighet att (med vissa undantag) anmäla lediga anställningar.⁷

⁵ Arbetsförmedlingen (2024). *Svar på uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.*

⁶ Arbetsförmedlingen (2024). *Svar på uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.*

⁷ Se exempelvis Cronert (2019). *Kan regelefterlevnad uppnås utan hot om påföljder? En utvärdering av lagen om allmän platsanmälan.* IFAU, rapport 2019:25, s. 3.

7.4.2 Fler aktörer erbjuder platsförmedling

Fram till början av 1990-talet var det förbjudet att bedriva platsförmedling i förvärvssyfte, enligt (den numera upphävda) lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. Den offentliga (statliga) arbetsförmedlingen hade i praktiken näst intill monopol på platsförmedling under många år, särskilt från slutet av 1960-talet till början av 1990-talet. Under de första åren på 1990-talet minskade regleringen på området. I och med införandet av lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling blev privat arbetsförmedling i förvärvssyfte tillåten, och något tillstånd för att bedriva sådan verksamhet krävdes inte längre.⁸

7.4.3 Arbetsmarknadspolitiska insatser utförs i större omfattning av andra aktörer

Privata aktörer har länge varit utförare av den svenska arbetsmarknadspolitiken på olika sätt. Arbetsmarknadsverket började handla upp arbetsmarknadsutbildning från privata aktörer i mitten på 1980-talet.⁹ Sedan 2007 har Arbetsmarknadsstyrelsen/Arbetsförmedlingen även haft i uppdrag att upphandla arbetsförmedlingstjänster, alltså insatser för att få arbets sökande i arbete, från externa leverantörer.¹⁰ Runt 2019 påbörjades en reformering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, som bl.a. syftade till att arbetsmarknadspolitiska insatser i större utsträckning skulle utföras av externa leverantörer.¹¹

Av 3 § förordningen (2022:812) om förmedlingsinsatser framgår att Arbetsförmedlingen ska anskaffa förmedlingsinsatser från (externa) leverantörer, och att myndigheten endast i undantagsfall får anordna förmedlingsinsatser i egen regi. Arbetsförmedlingen

⁸ Lundin (2011). *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen*. IFAU, rapport 2011:13, s. 8–10.

⁹ Lundin (2011). *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen*. IFAU, rapport 2011:13, s. 8–14.

¹⁰ Regeringsbeslut 2006-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*, N2006/11589/A, N2006/12094/BS (delvis), N2006/12095/RS (delvis), III 16. Se också exempelvis Karlsson, Szulkin, Lindblom och Bygren (2014). *Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Hur väl lyckas de och till vilken kostnad?* Institutet för framtidsstudier, Forskningsrapport 2014/4, s. 12–14 och Benmarker, Lundin, Mörtlund, Sibbmark, Söderström och Vikström (2021). *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. IFAU, rapport 2021:7, s. 9.

¹¹ Ds 2021:27.

fick dock i regleringsbrevet för 2024 ett uppdrag som bl.a. innebär att myndigheten med egen personal ska sammanföra arbetssökande med arbetsgivare som söker arbetskraft, som ett komplement till de upphandlade matchningstjänsterna.¹² Som redovisas nedan är ett stort antal arbetsförmedlare fortfarande anställda hos myndigheten. Arbete som helt utförs av de av Arbetsförmedlingen anställda arbetsförmedlarna är vad utredningen erfar t.ex. att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar av de inskrivna arbetssökande, dvs. att bedöma vilket stöd de är i behov av för att komma i arbete, samt att upprätta individuella handlingsplaner för de arbetssökande. De ansvarar också för uppföljningen av de arbetssökande, inklusive de som får stöd av externa aktörer. Alla myndighetsbeslut som rör arbetssökande, t.ex. beslut om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, fattas också av arbetsförmedlare anställda hos Arbetsförmedlingen, eftersom det innebär myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen har även kvar kontrollansvaret för de inskrivna arbetssökande, såväl de som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen som de som deltar i aktiviteter hos en fristående aktör. Kontrollansvaret innebär att Arbetsförmedlingen ska kontrollera om de arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs.

Arbetsgivarkontakter är också en viktig del av många arbetsförmedlares arbete. Omfattningen varierar mellan olika arbetsförmedlare, men för vissa arbetsförmedlare upptar arbetsgivarkontakter enligt uppgift från Arbetsförmedlingen en stor del av arbetstiden.

7.4.4 Färre lokala kontor och något färre anställda

Arbetsförmedlingens lokala närvaro har minskat mycket jämfört med 1990-talet, men är fortfarande relativt omfattande. Utredningen har inte kunnat hitta några uppgifter om antalet lokala arbetsförmedlingskontor under 1990-talet, men 1989 fanns enligt en statlig utredning cirka 390 arbetsförmedlingskontor.¹³ År 2010 hade antalet minskat till cirka 320 arbetsförmedlingskontor.¹⁴ Några år senare skedde en omfattande avveckling av lokala kontor. I början av 2019 hade Arbetsförmedlingen 238 lokala kontor i 218 kommuner

¹² Regeringsbeslut (Ändringsbeslut) 2024-06-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen*, A2024/00868, I 4.

¹³ SOU 1990:231 s. 206.

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2011). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010*, s. 7.

(alla hade dock inte fast bemanning). I slutet av 2020 återstod 112 lokala kontor i 106 kommuner.¹⁵

Sedan dess har antalet lokalkontor ökat något igen. I början av 2024 hade Arbetsförmedlingen enligt uppgift till utredningen lokal närvaro på totalt cirka 160 platser. Av dessa var cirka 140 egna lokala kontor, varav cirka 110 var fast bemannade och cirka 30 tidvis bemannade. De egna kontoren fanns i cirka 110 kommuner. Dessutom kunde myndigheten erbjuda sina tjänster på ytterligare cirka 20 platser genom olika samarbetslösningar, t.ex. genom att hyra lokaler hos kommuner.¹⁶ Vid utgången av 2023 utförde även Statens servicecenter service för Arbetsförmedlingens räkning vid 138 servicekontor.¹⁷ På dessa servicekontor erbjuds dock enligt uppgift från Arbetsförmedlingen inte några arbetsförmedlingstjänster, utan enbart hjälp med enklare frågor av administrativ karaktär. Inga arbetsförmedlare är heller permanent placerade vid servicekontoren.

Antalet anställda hos Arbetsförmedlingen var färre 2023 än i mitten av 1990-talet, men har inte minskat i samma utsträckning som de lokala kontoren. Antalet anställda har dock varierat relativt mycket över tid, och även mellan enskilda år. Myndighetens uppdrag har till viss del också förändrats under denna tid. Flera stora uppdrag har tillkommit, som exempelvis uppdrag om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2009 och etableringsprogrammet från 2018.

Åren 1995–1996 var i genomsnitt cirka 12 000 anställda hos Arbetsmarknadsverket (antalet anställda minskade sedan under slutet av 1990-talet).¹⁸ Hur många av dessa som var arbetsförmedlare har utredningen inte hittat någon uppgift om. Men något år tidigare, i juni 1994, var cirka 6 600 årsarbetare anställda hos ”Arbetsförmedlingen”, vilket utredningen tolkar som de lokala arbetsförmedlingskontoren.¹⁹ 2023 var i genomsnitt drygt 11 100 anställda hos Arbetsförmedlingen, alltså knappt 1 000 färre än vid mitten av 1990-talet.²⁰ Av de anställda var knappt 5 300 arbetsförmedlare i augusti 2024, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen. Drygt 1 500 av dem arbetade vid VO Direkt och drygt 3 700 vid VO Lokal arbetsmarknad.²¹

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2021). *Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro*, s. 6 och 12.

¹⁶ Uppgifter i e-post från Arbetsförmedlingen 2024-01-30 och 2024-04-16.

¹⁷ Statens servicecenter (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 50.

¹⁸ Arbetsmarknadsverket (2001). *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 2000*, s. 7.

¹⁹ Arbetsmarknadsverket (1994). *Årsredovisning 1993/94*, s. 85.

²⁰ Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 86.

²¹ Uppgift i e-post från Arbetsförmedlingen 2024-09-23.

DEL 2

Gällande rätt

8 Totalförsvarsplikt

8.1 Bakgrund

8.1.1 Inledning

Personalförsörjningen av totalförsvaret kan tryggas genom en plikttjänstgöring, kallad totalförsvarsplikten. Regelverket finns i totalförsvarspliktslagen och totalförsvarspliktsförordningen. Totalförsvarsplikten kan fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 3 § tredje stycket totalförsvarspliktslagen). Civilplikt kan beskrivas som den civila motsvarigheten till värnplikt. Totalförsvarspliktslagen innehåller regler om bl.a. 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. 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.). Regelverket bygger delvis på äldre författningar, t.ex. värnpliktslagen (1941:967) och civilförsvarslagen (1960:74). Eftersom utredningen avser det civila försvaret, ligger fokus i kapitlet på civilplikten och den allmänna tjänsteplikten.

Regelverket om höjd beredskap finns i totalförsvarslagen och totalförsvarsförordningen, vilka behandlas sist i detta kapitel.

8.1.2 Bakgrunden till dagens lagstiftning

År 1991 tillsattes Pliktutredningen, som senare lämnade betänkandet *Totalförsvarsplikt* (SOU 1992:139). Utredningen skulle föreslå en samlad pliktlagstiftning och ersätta bestämmelserna om civil-

plikt i civilförsvarslagen, men också lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret, värnpliktslagen, lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. med en gemensam lagstiftning. Behovet av personal i totalförsvaret skulle vara det styrande. Med den modellen behövdes en organisation för fördelning och redovisning av pliktpersonal som var gemensam för det civila och militära försvaret. Därigenom skulle bättre överblick över personaltillgångarna uppnås och det skulle bli lättare att prioritera mellan olika behov av personal. Pliktbestämmelserna skulle framför allt trygga personalförsörjningen i verksamheter i det civila försvaret som tillkommer eller kraftigt utökas vid höjd beredskap.¹

Pliktutredningen lämnade inga egna författningsförslag. Det tillsattes dock en parallell utredning som skulle lämna ett förslag till författningsreglering med anledning av Pliktutredningens förslag, Utredningen om författningsreglering av totalförsvarsplikten. Den utredningen lämnade två betänkanden, *Lag om totalförsvarsplikt* (SOU 1993:36) och *Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna* (SOU 1993:101), som utgick från Pliktutredningens principförslag.

Liksom de båda utredningarna ansåg regeringen att en gemensam totalförsvarsplikt borde införas och bestämmelserna samlas i en lag. Syftet var att öka överblickbarheten av regelsystemet och underlätta samordningen av personalförsörjningen mellan det civila och det militära försvaret.² Lagen är avsedd att skapa möjlighet för en flexiblere användning av personalresurserna i totalförsvaret. Hur många som ska skrivas in med plikt och hur lång utbildning de ska genomgå ska styras av behovet av pliktpersonal vid höjd beredskap. Behovet av personal för att lösa det militära och civila försvarets uppgifter i krig ska styra inskrivning och utbildningstid.³

Övergången till en totalförsvarsplikt ansågs ha stor principiell betydelse. Den innebär att totalförsvaret ses som en helhet, där olika behov vägs mot varandra och tillgängliga personalresurser fördelas på ett rationellt sätt. Genom att utnyttja hela befolkningens kunskap och kompetens inom alla för totalförsvaret viktiga områden ges bästa möjliga förutsättningar att värna landet, framhöll regeringen.⁴

¹ SOU 1992:139 s. 99.

² Prop. 1994/95:6 s. 112.

³ Prop. 1994/95:6 s. 1.

⁴ Prop. 1994/95:6 s. 113.

Den 1 juli 1995 trädde totalförsvarspliktslagen i kraft. I och med detta försvann den decentraliserade organisationen för civilförsvaret och hemskydd. Vidare ersattes den decentraliserade organisationen med värnpliktskontor och inskrivningsnämnder av ett centraliserat system där Pliktverket skulle ansvara för all inskrivning.

8.1.3 Civilplikten blir beroende av ett regeringsbeslut

I december 2007 tillsattes Utredningen om totalförsvarsplikten, som hade i uppdrag att överväga bl.a. frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som tjänstgör enligt totalförsvarspliktslagen. Utredningen överlämnade först delbetänkandet *Totalförsvarsplikten i framtiden* (SOU 2008:98). Där föreslogs att soldatförsörjningen skulle göras oberoende av reglerna om tjänstgöringsplikt i totalförsvarspliktslagen. Kommittén framhöll att om pliktreglerna skulle upphöra att tillämpas, skulle det inte innebära någon reell skillnad för det civila försvaret. Pliktbestämmelser ansågs likväl viktiga för att i tider av krig eller krigsfara kunna säkra Sveriges självständighet som stat. Kommittén föreslog därför inte att tjänstgöringsplikten skulle avskaffas, men att den inte ska tillämpas när behov saknas.

I utredningens slutbetänkande *Totalförsvarsplikt och frivillighet* (SOU 2009:63) föreslogs att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt skulle kräva att regeringen först meddelat föreskrifter om detta. I annat fall skulle rekrytering och utbildning av personal ske på frivillig grund. För att förbereda ett eventuellt ianspråktagande av personal med plikt skulle dock totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka till viss utredning om sina personliga förhållanden – annan utredning än mönstring – alltså gälla.⁵ Vidare föreslogs att meningen i 1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen om att totalförsvarets personalförsörjning ska tryggas genom en totalförsvarsplikt skulle tas bort.⁶

I *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (prop. 2009/10:160) föreslogs att totalförsvarets personalförsörjning i första hand skulle vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. I enlighet med vad utredningen föreslagit ändrades inledningen av

⁵ SOU 2009:63 s. 393.

⁶ SOU 2009:63 s. 394.

1 kap. 2 § totalförsvarsppliktslagen. Vidare föreslogs att skyldigheten att genomgå mönstring, liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt, skulle kräva att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först beslutat om detta. En sådan regel infördes sedan i 1 kap. 3 a § totalförsvarsppliktslagen.

Därefter har värnplikten och civilplikten delvis återaktiverats. I december 2014 beslutade regeringen med stöd av 1 kap. 3 a § totalförsvarsppliktslagen att de som fullgjort grundutbildning med värnplikt eller motsvarande och krigsplacerats i krigsförband skulle vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning.⁷ Under 2017 beslutade regeringen på samma sätt att totalförsvarsppliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Bakgrunden var att Försvarsmaktens behov av personal inte bedömdes kunna tryggas enbart genom frivillig rekrytering.⁸

För civilplikten presenterade Försvarsdepartementet under 2023 författningsändringar för en tillfällig aktivering av civilplikten inom den kommunala räddningstjänsten och på elförsörjningsområdet, i promemorian *Aktivering av civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*.⁹ I ett beslut den 21 december 2023 aktiverade regeringen civilplikten för den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet.¹⁰ Beslutet innebär att personer som redan har relevant utbildning inom dessa områden kan omfattas av civilplikt från och med den 19 januari 2024 och är skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning.¹¹ Civilplikten är alltså endast delvis aktiverad.

⁷ Fö nr I:15. Fö2014/2039/MFI.

⁸ Vidare nämndes *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) där det hade föreslagits att regeringen skulle fatta ett sådant beslut.

⁹ Fö2023/01488. Där föreslogs att i 2 kap. 1 § totalförsvarsppliktsförordningen skulle läggas till att under perioden 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten enbart fullgöras inom räddningstjänst som kommunerna ansvarar för samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

¹⁰ Fö2023/00553, Fö2023/01488.

¹¹ Ändringarna i totalförsvarsppliktsförordningen har verkställts genom SFS 2023:917 och SFS 2023:918.

8.2 Allmänt om totalförsvarsplikt

Totalförsvarsplikten gäller enligt 1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen för såväl svenska medborgare som andra personer bosatta i Sverige, från början av det kalenderår när personen fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. Det innebär att även svenska medborgare som är bosatta utomlands omfattas av regleringen. För att personer som inte är svenska medborgare ska omfattas av totalförsvarsplikten krävs stadigvarande bosättning i Sverige. I de allra flesta fall bör uppgifter i folkbokföringen räcka för att fastställa personens bosättning. Det är dock den faktiska bosättningen, och inte folkbokföringsförhållandena, som är avgörande för om någon omfattas av totalförsvarsplikten eller inte.¹²

Totalförsvarsplikten innefattar flera skyldigheter, enligt vad som föreskrivs i 1 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen. En totalförsvarspliktig är vid straffansvar skyldig att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden (dvs. mönstring eller annan utredning, se 1 kap. 3 § andra stycket) och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som personens kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter, se 1 kap. 3 § punkt 1 och 2 jämfört med 10 kap. 1 och 2 §§ totalförsvarspliktslagen.

En totalförsvarspliktig är också, enligt 1 kap. 3 § punkt 3 totalförsvarspliktslagen, skyldig att i övrigt iaktta de föreskrifter som meddelas i totalförsvarspliktslagen. Skyldigheter föreskrivs bl.a. i 7 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, där det framgår att en totalförsvarspliktig ska se till att han eller hon inom rimlig tid kan nås av postförsändelser från Pliktverket, ta del av och efter uppmaning bekräfta kallelser till utredning, inkallelser till tjänstgöring och beslut om krigsplacering och att ta emot, väl förvara och efter uppmaning återlämna handlingar och utrustning som rör tjänstgöring inom totalförsvaret. Dessa skyldigheter är, till skillnad från dem som följer av 1 kap. 3 § punkt 1 och 2 totalförsvarspliktslagen, inte förenade med straffansvar.

¹² Prop. 1994/95:6 s. 159.

8.3 Utredning av totalförsvarspliktiga

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att genomföra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas är han eller hon skyldig att, på begäran av Pliktverket, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer eller en kommun eller region, lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt (2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen). Av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen framgår vidare att uppgifterna kan behöva lämnas skriftligen, muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse. Utredningen kan genomföras genom mönstring eller annan utredning. Av förarbetena framgår att utredningen ska avse bl.a. den fysiska och psykiska prestationsförmågan och om det finns någon särskild risk för att den förmågan nedsätts genom tjänstgöringen.¹³

Mönstring utförs av Pliktverket. När det gäller mindre ingripande utredningar än mönstring bör sådan utredning kunna göras även av andra statliga myndigheter. Regeringen har därför getts möjlighet att delegera rätten att utföra sådana utredningar till andra statliga myndigheter. Enligt 4 kap. 5 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen är de statliga myndigheter som kan begära uppgifter enligt bestämmelsen länsstyrelser, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, MSB, PTS, Trafikverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket, Energimyndigheten och Svenska kraftnät.

Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är, för utredning som avses i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, skyldig att genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt (2 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen). Som följer av 2 kap. 2 § andra stycket totalförsvarspliktslagen är en totalförsvarspliktig som är svensk medborgare skyldig att genomgå mönstring från och med det kalenderår då den totalförsvarspliktige fyller 18 år eller, för den som får ett svenskt medborgarskap senare, från och med den dag han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, upphör skyldigheten att genomgå mönstring efter det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 24 år. Ett särskilt skäl att genomföra mönstring efter 24 års ålder kan vara att personen hållit sig undan och därför

¹³ Prop. 1994/95:6 s. 162.

inte kunnat kallas tidigare. En person som fått svenskt medborgarskap efter 24 års ålder ska endast kallas till mönstring i mycket särskilda fall, som exempelvis att han eller hon har alldeles särskilda kvalifikationer.¹⁴ Som huvudregel ska mönstringen genomföras senast det år som den totalförsvarspliktige fyller 19 år, jfr 4 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen.

Av 2 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen följer att mönstring ska ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro och att den ska omfatta medicinska och psykologiska undersökningar. Även annan utredning än mönstring kan kräva personlig inställelse. För befattningar i det civila försvaret där det enkelt kan konstateras om en person uppfyller förutsättningarna för tjänstgöring eller inte, kan det dock vid annan utredning än mönstring räcka med att nödvändiga uppgifter tas in skriftligen eller via telefon.¹⁵ Om det redan genom de uppgifter som Pliktverket före kallelsen till mönstring har tillgängliga är uppenbart att den som är skyldig att genomgå mönstring har så nedsatta kroppskrafter eller ett sådant hälsotillstånd att denne saknar förmåga att fullgöra såväl värnplikt som civilplikt, är det enligt förarbetena både onödigt och olämpligt att kalla till mönstring. Det gäller t.ex. vid svåra funktionsnedsättningar. Förutsättningarna att fullgöra tjänstgöring bör då bedömas efter ett skriftligt förfarande. Förvaltningslagens bestämmelser är tillämpliga på handläggningen även av ett sådant ärende. De som bor utomlands bör som regel inte kallas till mönstring.¹⁶

Av förvaltningslagen följer att en totalförsvarspliktig som är föremål för en utredning innan ärendet avgörs ska underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan och också få tillfälle att yttra sig över sådana uppgifter. Detta gäller även om utredningen inte leder fram till någon inskrivning eller medför en inskrivning helt i enlighet med de egna önskemålen. Skyldigheten att kommunicera uppgifter innebär också att den som varit föremål för en utredning ska få del av såväl resultaten av de undersökningar som gjorts som av den utredning i övrigt som har inhämtats.¹⁷

I förarbetena anges att undersökningarna och utredningen naturligtvis inte ska vara mer ingående eller omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet, dvs. att bedöma den totalförsvarspliktiges förut-

¹⁴ Prop. 1994/95:6 s. 163.

¹⁵ Prop. 1994/95:6 s. 162.

¹⁶ Prop. 1994/95:6 s. 163.

¹⁷ Prop. 1994/95:6 s. 162 f.

sättningar att fullgöra den tjänstgöring som kan komma i fråga. De medicinska undersökningarna ska avse hälsotillstånd och fysiska förutsättningar i övrigt. De psykologiska undersökningarna, som består av tester och samtal, ska klarlägga de mentala förutsättningarna att klara av att tjänstgöra i krig samt ge underlag för inskrivning till chefsbefattningar. Utredningen ska även mer allmänt avse de förutsättningar som en totalförsvarspliktig har att tjänstgöra i olika befattningar och verksamhetsområden i totalförsvaret och att tjänstgöra på olika platser i landet. Genom utredningen ska klarläggas om den totalförsvarspliktige har särskilda färdigheter eller intressen som kan vara av betydelse. Vägran att aktivt medverka vid mönstringen är inte straffbelagd. Bedömningen av förutsättningarna att fullgöra värnplikt eller civilplikt får i så fall göras på den utredning som på annat sätt kan inhämtas om den totalförsvarspliktige.¹⁸

Enligt 2 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen är kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar skyldiga att till Pliktverket lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Den närmare omfattningen av informationsskyldigheten och hur den ska utövas regleras enligt förarbetena genom verkställighetsföreskrifter.¹⁹

Om den som kallats är förhindrad att inställa sig, ska han eller hon snarast anmäla det (2 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen till vilken han eller hon kallats att inställa sig personligen kan dömas till böter enligt 10 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen.

Om en totalförsvarspliktig kallats till mönstring, eller personlig inställelse vid annan utredning, men utan giltigt skäl uteblir, får Pliktverket eller den myndighet som Pliktverket bestämmer besluta att denne på egen bekostnad ska hämtas av Polismyndigheten. En totalförsvarspliktig ska anses ha haft giltigt skäl att utebli, om det är sannolikt att han eller hon har hindrats att inställa sig på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller av en omstän-

¹⁸ Prop. 1994/95:6 s. 164.

¹⁹ Prop. 1994/95:6 s. 164 f.

dighet i övrigt som myndigheten finner utgör giltig ursäkt (10 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen).

8.4 Inskrivning av totalförsvarspliktiga för civilplikt

8.4.1 Inskrivning efter mönstring

Ingen är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt utan att ha skrivits in enligt 3 kap. totalförsvarspliktslagen (1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen).

Enligt 3 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen ska inskrivning ske efter mönstring, om resultatet visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Vid inskrivningen ska den totalförsvarspliktige placeras i en eller flera befattningsgrupper samt skrivas in för värnplikt, civilplikt eller i utbildningsreserven. Det är Pliktverket som gör inskrivningen.

Inskrivning för värnplikt och civilplikt ska enligt 3 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen ske av det antal som behövs i krig samt för Försvarmaktens fredstida beredskap, där urvalet ska utgå från de bäst lämpade för respektive befattningsgrupp. De totalförsvarspliktiga som det inte finns behov av eller resurser för att grundutbilda ska i stället skrivas in i utbildningsreserven.²⁰ Den totalförsvarspliktige kvarstår enligt 3 kap. 11 § totalförsvarspliktslagen i utbildningsreserven i fem år, räknat från utgången av det kalenderår då den totalförsvarspliktige skrevs in. Om det behövs för Sveriges beredskap, får regeringen föreskriva att inskrivningen i utbildningsreserven inte ska upphöra. Inskrivningen i utbildningsreserven upphör dock trots detta senast i slutet av det kalenderår som den inskrivne fyller 30 år.

Om mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska Pliktverket enligt 3 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen besluta att han eller hon saknar sådan tjänstgöringsskyldighet. Den totalförsvarspliktige måste visa sig sakna förutsättningar att fullgöra såväl värnplikt som civilplikt för att befrielse ska komma i fråga. Av förarbetena framgår att om någon på grund av sjukdom eller av annan orsak har sin fysiska eller psykiska prestationsförmåga nedsatt i sådan grad att

²⁰ Prop. 1994/95:6 s. 166 f.

denne inte kan fullgöra vare sig värnplikt eller civilplikt eller löper särskild risk att genom tjänstgöringen få en sådan nedsättning av prestationsförmågan, ska den totalförsvarspliktige inte skrivas in. För ett sådant beslut krävs således att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar även att tjänstgöra i någon av de befattningar som fullgörs med civilplikt. Det kan vara fallet t.ex. vid grava missbruksproblem eller mycket svåra handikapp. Vidare anges i förarbetena att skyldigheten att fullgöra allmän tjänsteplikt inte påverkas av ett sådant beslut. Bestämmelsen innebär vidare att det inte finns något utrymme för att undanta någon från skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt på grund av andra synnerliga skäl för befrielse (jämför vad som tidigare föreskrevs i 4 § första stycket 6 värnpliktslagen). Sådana skäl bör beaktas vid inskrivningen och leda till att den totalförsvarspliktige skrivs in i utbildningsreserven.²¹

8.4.2 Inskrivning utan mönstring

Inskrivning för civilplikt får även ske efter annan utredning än mönstring, om utredningen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar för att fullgöra civilplikt (3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen). Sådant inskrivning är inte obligatorisk, dvs. Pliktverket är inte skyldigt att skriva in en totalförsvarspliktig som uppfyller kraven. Inskrivning efter annan utredning än mönstring får inte ske för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Inskrivning för civilplikt med längre än 60 dagars grundutbildning och inskrivning i utbildningsreserven kräver alltså att den totalförsvarspliktige genomgått mönstring. Inskrivning för civilplikt utan mönstring behöver inte föranleda grundutbildning.

För den som skrivs in för värnplikt eller civilplikt utan grundutbildning, beslutas enligt 3 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen vid inskrivningen vilken befattning som den totalförsvarspliktige ska upprätthålla. Den totalförsvarspliktige ska också, enligt 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen, direkt krigsplaceras i den befattningen. Eftersom en totalförsvarspliktig som inte behöver grundutbildning redan har nödvändiga kunskaper, bör det sällan uppkomma frågor om vilken befattning som ska komma i fråga. Sedan inskrivningsbe-

²¹ Prop. 1994/95:6 s. 167.

slutet har fattats ska alltså utan omgång krigsplacering ske i befattningen. Skälet till att befattningen ska bestämmas i inskrivningsbeslutet är att beslutet i denna del ska kunna överklagas enligt reglerna i 11 kap. totalförsvarspliktslagen.²²

8.4.3 Gemensamma bestämmelser om inskrivning

Enligt 3 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen ska – i den utsträckning det kan ske – vid inskrivningen tas hänsyn till önskemål från den som skrivs in. Enligt förarbetena ska önskemål i möjligaste mån beaktas också när det gäller valet av befattningsgrupp. Vid urvalet bör stor betydelse tillmätas graden av motivation. Det är dock den totalförsvarspliktiges lämplighet som är styrande för om denne ska genomgå utbildning eller föras till utbildningsreserven. Vid lämplighetsbedömningen ska särskilt vägas in om den totalförsvarspliktige har en önskan om att få fullgöra värnplikt eller civilplikt. I vissa fall bör en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden ges en särskild tyngd vid valet mellan olika alternativ. Det kan t.ex. vara så att någon vid mönstringen bedöms lämplig för en befattning med lång grundutbildning, men att en sådan utbildning skulle medföra särskilt svåra olägenheter för antingen den totalförsvarspliktige själv eller någon nära anhörig som är beroende av dennes arbete eller omvårdnad. Ett praktiskt fall är att den totalförsvarspliktige driver ett jordbruk och endast under stora ekonomiska uppoffringar kan lämna den verksamheten under så lång tid som krävs för grundutbildning till en befälsbefattning som han eller hon passar för. Det kan också i andra fall finnas starka sociala skäl som talar mot att en totalförsvarspliktig tvingas genomgå en längre utbildning långt från hemorten. I sådana och liknande fall bör valet mellan olika utbildningsalternativ utfalla så att den totalförsvarspliktiges önskemål tillgodoses.²³

Av ett beslut om inskrivning ska framgå vad som har bestämts enligt 3 kap. 5 eller 6 §§, se 3 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen. Av förvaltningslagen följer vidare att den som omfattas av beslutet i vart fall på begäran har rätt att få del av skälen till beslutet.

²² Prop. 1994/95:6 s. 169.

²³ Prop. 1994/95:6 s. 169 f.

Av 3 kap. 9 och 10 §§ totalförsvarspliktslagen följer att ett inskrivningsbeslut kan ändras i flera avseenden. Innebär beslutet en skyldighet att genomgå en längre grundutbildning, krävs dock att den totalförsvarspliktiga samtycker till förändringen. Så är det även, som huvudregel, om beslutet innebär att den som tidigare skrivits in i utbildningsreserven i stället skrivs in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Om det behövs med hänsyn till Sveriges beredskap, får dock regeringen oavsett samtycke föreskriva en sådan förändring.

Av 11 kap. 4 § punkt 1 totalförsvarspliktslagen framgår att beslut om inskrivning enligt 3 kap. 1, 3 och 4 §§ får överklagas. Enligt paragrafens andra stycke ska överklagandet göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Av 8 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen framgår att överklagande enligt 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen ska göras hos Statens överklagandenämnd.

8.5 Krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen

En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning fått tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Den som genomgått en längre utbildning 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.

Av 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen framgår att en totalförsvarspliktig som skrivits in för civilplikt utan grundutbildning direkt ska krigsplaceras i den befattning som han eller hon ska upprätthålla. Det gäller för totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt enligt 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen, t.ex. därför att han eller hon redan har rätt kompetens för en befattning. Det är således bara den som har nödvändig kompetens för en viss befattning eller tjänstgöring i en viss verksamhet som krigsplaceras.

För det fall en totalförsvarspliktig inte krigsplaceras efter avslutad grundutbildning får denne skrivas in på nytt, som framgår av 3 kap. 14 § totalförsvarspliktslagen. Sådan inskrivning får dock endast ske för civilplikt utan grundutbildning eller grundutbildning

som inte är längre än 60 dagar. Det saknar betydelse om den grundutbildningen avbröts i förtid eller fullgjordes i sin helhet.²⁴

Av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen framgår att det är Pliktverket som fattar beslut om krigsplacering. Ett sådant beslut kan fattas efter framställan från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund och andra enskilda (bemanningsansvariga). Beslutet kan också fattas utan sådan framställning, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvariga inte meddelat annat.

Genom 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen begränsas de statliga myndigheter som får göra en framställning om krigsplacering till Försvarsmakten, länsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, MSB, PTS, Trafikverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket, Energimyndighet och Svenska kraftnät.

För den som är krigsplacerad i en verksamhet som är gemensam för flera bemanningsansvariga fattar Pliktverket beslut om ändrad krigsplacering efter en framställan om ändrad krigsplacering. Ett sådant beslut fattas efter samråd. En bemanningsansvarig får enligt 3 kap. 15 a § totalförsvarspliktslagen ändra ett beslut om krigsplacering i sin egen krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Beslutet ska anmälas till Pliktverket.

Om ett beslut om krigsplacering upphävs av Pliktverket, får den totalförsvarspliktige skrivas in för civilplikt utan grundutbildning eller för en grundutbildning som inte är längre än 60 dagar (3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen, med hänvisning till 3 kap. 14 §).

Totalförsvarspliktiga som krigsplacerats är enligt 4 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring vid höjd beredskap. Enligt 4 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen finns även en skyldighet att fullgöra beredskapstjänstgöring när det inte är höjd beredskap, om regeringen beslutat om det.

Krigsplaceringen kvarstår enligt 3 kap. 12 § tredje stycket totalförsvarspliktslagen som längst i tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället, med möjlighet till förlängning vid särskilda skäl. Regeln syftar till att säkerställa att krigsplacerade har tillräckliga kunskaper och färdigheter att fullgöra sina uppgifter. Med tjänstgöringstillfälle

²⁴ Prop. 1994/95:6 s. 174.

avses även repetitionsutbildning.²⁵ Vid krigsplacering enligt 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen av den som inte fått någon grundutbildning med civilplikt saknas emellertid regler om tidsbegränsning av placeringen.

Av 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen följer motsatsvis att ett beslut om krigsplacering inte är överklagbart.

8.6 Verksamheter där civilplikt får fullgöras

Enligt 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen ska civilplikt fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Civilplikt kan fullgöras i såväl det militära som det civila försvaret, men får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. I begreppet stridsuppgifter omfattas inte användning av vapen i självförvar.²⁶

De verksamheter i vilka civilplikt kan fullgöras framgår av bilagan till totalförsvarspliktsförordningen (jämför 2 kap. 1 §). För det civila försvaret är det fråga om följande verksamheter, som i förekommande fall kan bedrivas av det allmänna eller enskilda.

- Polisverksamhet
- Befolkningsskydd
- Räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna
- Hälso- och sjukvård
- Tandvård
- Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet
- Underhåll och reparationer av järnvägar och vägar
- Veterinärverksamhet
- Flyktingmottagning
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Kommunal teknisk verksamhet
- Kommunal informationsverksamhet

²⁵ Prop. 2001/02:11 s. 28 och 49.

²⁶ Prop. 1994/95:6 s. 161.

- Barn- och familjeomsorg
- Handikapp- och äldreomsorg
- Självvård och sociala insatser
- Begravningsverksamhet

De verksamheter i det civila försvaret där civilplikt får fullgöras anges under rubriken A. I bilagan anges också i vilka verksamheter i Försvarsmakten som civilplikt kan fullgöras, under rubriken B.

Under perioden 19 januari 2024–31 december 2028 gäller en begränsning av inom vilka verksamhetsområden som civilplikt får fullgöras. Under denna period får civilplikt bara fullgöras inom sådan räddningstjänst som kommunerna ansvarar för samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Begränsningen fördes in i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen i samband med att regeringen beslutade att delvis aktivera civilplikten.

8.7 Utbildning och tjänstgöring med civilplikt

Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § första stycket totalförsvarspliktslagen). Av 4 kap. 1 § andra stycket totalförsvarspliktslagen framgår att ingen är skyldig att genomgå grundutbildning i mer än sammanlagt 615 dagar. Det finns inget krav på att den totalförsvarspликтige ska ha genomgått grund- eller repetitionsutbildning för att kunna fullgöra civilplikt genom tjänstgöring. För en totalförsvarspликтig som på grund av sin yrkesutbildning och yrkesverksamhet redan har tillräckliga kunskaper och färdigheter för en viss befattning kan det vara tillräckligt med repetitionsutbildning eller ingen utbildning alls före tjänstgöring.²⁷

Enligt 4 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen är grundutbildningen för den som efter mönstring skrivits in för civilplikt högst 320 dagar. I tjänstgöringsdagarna inräknas även inryckningsdag och utryckningsdag. Eftersom utbildningstiderna generellt inte ska vara längre än vad som erfordras för att uppnå utbildningsmålet, kan grundutbildningens längd variera mycket mellan olika befattningar. För de allra flesta totalförsvarspликтiga blir, enligt förarbetena, grund-

²⁷ Prop. 1994/95:6 s. 160.

utbildningens längd betydligt kortare än det högsta tillåtna antalet dagar.²⁸ Grundutbildningen för den som skrivits in för civilplikt utan att ha genomgått mönstring får uppgå till maximalt 60 dagar, jfr 3 kap. 14 § totalförsvarspliktslagen.

Repetitionsutbildning får, under hela den tid som den totalförsvarspliktige är underkastad totalförsvarsplikt, omfatta sammanlagt högst 240 dagar fördelade på flera tjänstgöringstillfällen (4 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen). 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 § totalförsvarspliktslagen).

Den sammanlagda tiden för grundutbildning och repetitionsutbildning får inte för någon totalförsvarspliktig överstiga 700 dagar (4 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen).

MSB har getts föreskriftsrätt i fråga om utbildningarnas längd och genomförande när det gäller civilplikt som ska fullgöras i det civila försvaret (9 kap. 1 § punkt 3 totalförsvarspliktsförordningen).

Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen föreskriva att den som krigsplacerats enligt lagen ska fullgöra beredskapstjänstgöring om högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen (4 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen).

Vid höjd beredskap är totalförsvarspliktiga som krigsplacerats enligt lagen skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen).

Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring. Regeringen beslutar även när beredskapstjänstgöringen och krigstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 § totalförsvarspliktslagen).

8.8 Skyldigheter när civilplikten fullgörs

Enligt 5 kap. 1 § första stycket totalförsvarspliktslagen är den som fullgör värnplikt eller civilplikt skyldig att, i den mån verksamheten kräver, tåla inskränkningar i sin frihet såväl att röra sig inom landet som att lämna landet och i sin personliga frihet i övrigt. Bestämmelsen utgör en inskränkning av civilpliktigas rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § regeringsformen. Sådana begränsningar måste göras i form av lag. Begränsningar i grundläggande rättigheter och friheter får vidare,

²⁸ Prop. 1994/95:6 s. 176.

enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, göras endast för att tillgodose vissa ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

De inskränkningar som avses här kan ta sig uttryck i order från förmän eller arbetsledare eller som mer generellt utformade tjänstgöringsföreskrifter. Det som regleras genom bestämmelsen är gränserna för vad sådana order och föreskrifter får innehålla.²⁹

Avgörande för om en sådan inskränkning får göras är om den är motiverad med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid det verksamhetsställe där tjänstgöringen fullgörs. Skäl till inskränkningar kan finnas, om det behövs för utbildningen av totalförsvarspliktiga. Men även åtgärder som mer allmänt syftar till att verksamheten ska kunna bedrivas i säkra och ordnade former utgör sådant skäl. Upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten är alltså exempel på skäl som motiverar inskränkningar. Inskränkningarna får innebära att en totalförsvarspliktigs rätt att fritt förflytta sig inom Sverige och att resa utomlands begränsas. Även andra inskränkningar i personliga friheter kan komma i fråga, som t.ex. att bära uniform och uppföra sig enligt vissa regler.³⁰

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är även skyldig att underkasta sig vissa medicinska kontroller. Enligt 5 kap. 1 § andra stycket totalförsvarspliktslagen är den som fullgör totalförsvarsplikt skyldig att genomgå den medicinska och psykologiska undersökning som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra i totalförsvaret. Bestämmelserna ger Pliktverket och de andra statliga myndigheter som Pliktverket bestämmer rätt att påtvinga den civilpliktige sådana kroppsliga ingrepp som avses i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, men bara om de är motiverade av behovet att utreda och bedöma förutsättningarna för tjänstgöring i totalförsvaret. Det innebär bl.a. att myndigheterna har rätt att i sådant syfte ta blodprov av en totalförsvarspliktig, men däremot inte att mot hans eller hennes vilja göra vaccinerings.³¹

²⁹ Prop. 1995/96:6 s. 181.

³⁰ Prop. 1994/95:6 s. 181 f.

³¹ Prop. 1994/95:6 s. 182.

Utöver de undersökningar som krävs för att bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att tjänstgöra i totalförsvaret, är han eller hon skyldig att genomgå vissa kontroller avseende påverkan av beroendeframkallande medel eller dopningsmedel (5 kap. 1 § tredje stycket totalförsvarspliktslagen). Sådan skyldighet finns dock inte om det finns medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning. Med medicinska eller liknande skäl avses t.ex. fall då den totalförsvarspliktige enligt recept från läkare tar medicin som kan innehålla något sådant preparat. Även denna regel faller inom tillämpningsområdet för 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, eftersom det är fråga om påtvingade kroppsliga ingrepp.³² Testerna ska kunna ske vid misstanke om drogpåverkan och såsom slumpmässiga kontroller.³³

I 5 kap. 1 § fjärde stycket totalförsvarspliktslagen anges att kontroll enligt tredje stycket får ske endast i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter och att den endast får genomföras i den form och utsträckning som är nödvändig för det angivna syftet. Prövning av behovs- och proportionalitetsprinciperna ska göras oberoende av varandra vid prövning av om kontroll ska genomföras och vilken typ av test som i så fall ska göras.³⁴

Vidare är den som fullgör värnplikt eller civilplikt skyldig att lyda förmans eller annan chefs order, om det inte är uppenbart att den inte angår tjänsten, samt att i övrigt rätta sig efter tjänstgöringsföreskrifter (5 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen). Lydnadsplikten sträcker sig även över fritiden och annan tid när den totalförsvarspliktige inte är tjänstgöringsskyldig. Frågan om hur långt en sådan lydnadsplikt sträcker sig avseende civilpliktiga har dock lämnats obesvarad.³⁵

³² Prop. 1975:76:209 s. 147 och SOU 1975:75 s. 358.

³³ Prop. 2006/07:116 s. 32.

³⁴ Prop. 2006/07:116 s. 32.

³⁵ Prop. 1994/95:6 s. 182.

8.9 Allmän tjänsteplikt

8.9.1 Föreskrift om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap

Enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt föreskrivas av regeringen vid höjd beredskap, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse viss del av landet eller viss verksamhet. Dessutom gäller att beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt (14 § totalförsvarsförordningen).

Eftersom allmän tjänsteplikt bara kan föreskrivas vid höjd beredskap, medför den inga skyldigheter i fredstid. Vidare omfattar den allmänna tjänsteplikten bara tjänstgöring, inte utbildning, förutom förstås träning som sker på arbetsplatsen. Till skillnad från vad som gäller vid civilplikt krävs inte heller någon inskrivning.³⁶

8.9.2 Fullgörande av allmän tjänsteplikt

Allmän tjänsteplikt fullgörs enligt 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen genom att den som är totalförsvarspliktig

1. kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
2. tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller
3. utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer.

Kvarstå i anställning (punkt 1)

En arbets- eller uppdragstagare kan enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen fullgöra allmän tjänsteplikt genom att kvarstå i anställning eller fullfölja ett uppdrag. En arbetstagare som omfattas av allmän tjänsteplikt är skyldig att utföra arbete enligt anställningsavtalet och förhindrad att, helt eller delvis, lämna anställningen.³⁷ Det gäller även om anställningsavtalet redan var uppsagt när den allmänna tjänsteplikten föreskrevs. En arbetstagare

³⁶ Prop. 1994/95:6 s. 161.

³⁷ Om inte ett undantag från tjänsteplikten medges enligt 6 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen.

med tidsbegränsad anställning ska kvarstå hela den avtalade anställningstiden, men är oförhindrad att sluta därefter. Även fysiska personer som utför uppdrag, inklusive uppdrag i affärsförhållanden och förtroendeuppdrag, omfattas av bestämmelsen. Skyldigheten att kvarstå gäller till dess att uppdraget fullgjorts. För uppdrag i affärsförhållanden innebär bestämmelsen att uppdraget ska avslutas i enlighet med uppdragsavtalet.³⁸

Det krävs ett särskilt beslut för att en totalförsvarspliktig ska omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal (dvs. 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen). Enligt 6 kap. 3 § ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om

1. hos vilka arbetsgivare eller uppdragsgivare som tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal ska fullgöras och
2. vilka arbets- eller uppdragstagare som omfattas av tjänsteplikten.

Ett sådant beslut kan avse t.ex. hela arbetsstyrkan vid en viss arbetsplats eller hos en viss arbetsgivare. Det behöver i så fall inte vara preciserat till vissa personer. Om de personer som ska tas i anspråk med allmän tjänsteplikt inte kan avgränsas på något sådant sätt, måste varje enskild totalförsvarspliktig som omfattas av beslutet namnges eller på annat sätt individualiseras.³⁹

För att en totalförsvarspliktig ska kunna tas i anspråk med allmän tjänsteplikt är det en förutsättning att han eller hon har fått del av beslutet. Av 6 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen framgår att en totalförsvarspliktig som omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt ska få del av detta genom anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt. Enligt förarbetena ersätter bestämmelsen vad som föreskrivs om underrättelse av beslut i förvaltningslagen. Innebörden är att man inte har rätt att få en skriftlig underrättelse. Sättet att underrätta kan variera. Det kan ske muntligen eller genom att ett skriftligt beslut överlämnas. Det kan också ske genom exempelvis ett anslag på en arbetsplats eller på något annat lämpligt sätt.⁴⁰ I sista hand avgörs frågan om en totalförsvarspliktig har fått del av

³⁸ Prop. 1994/95:6 s. 191.

³⁹ Prop. 1994/95:6 s. 192.

⁴⁰ Prop. 1994/95:6 s. 193.

beslutet av en domstol i ett mål om ansvar för brott mot totalförsvarsplikten.⁴¹

Om regeringen föreskrivit att allmän tjänsteplikt ska fullgöras hos en statlig myndighet, är det den myndigheten som beslutar vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten och vilka undantag från plikten som ska medges, enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen.

Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa som ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten samt medger undantag från tjänsteplikten, jfr 6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen. I fråga om företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar är det dock Riksbanken som beslutar om hos vilka arbets- eller uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt, vilket följer av 5 kap. 5 § riksbankslagen (jfr 6 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen). Däremot har Riksbanken inte någon rätt att medge undantag från den allmänna tjänsteplikten.

Enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen får beslut om att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte omfatta den som är krigsplacerad med stöd av totalförsvarspliktslagen.

Enligt 5 kap. 5 § andra stycket riksbankslagen får ett beslut om allmän tjänsteplikt inte avse arbets- och uppdragstagare som tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt. Riksbankens beslutanderätt är därmed enligt dess ordalydelse mer begränsad, och innebär att även annan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt har företräde.

Arbetstagare är i allmänhet till följd av sitt anställningsavtal förpliktade att genomgå den utbildning som krävs för att arbete enligt avtalet ska kunna fullgöras vid höjd beredskap.⁴²

⁴¹ Prop. 1994/95:6 s. 193.

⁴² Prop. 1994/95:6 s. 160.

Frivilligavtal (punkt 2)

Enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt fullgöras av den som träffat ett avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret. Enligt 2 § frivilligförordningen får myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret träffa sådana skriftliga avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation. Vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är anges i bilagan till förordningen, jfr 1 § tredje stycket frivilligförordningen.

Av 4 § frivilligförordningen framgår att ett sådant frivilligavtal som huvudregel får ingås med en frivillig som fyllt 16 år. Högre krav uppställs dock vid tjänstgöring i Försvarsmakten. Då behöver den frivillige i stället ha fyllt 18 år och dessutom vara svensk medborgare. Det lär ligga i sakens natur och följa av 1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen att myndigheter får ingå sådana avtal bara med sådana utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige.

Frivilligavtalet ska ange tjänstgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringens art och längd (4 § andra stycket).

Det finns också andra föreskrifter än frivilligförordningen om avtal om frivillig tjänstgöring i det militära försvaret. Av 4 § hemvärnsförordningen (1997:146) framgår att hemvärnets personal består av hemvärnssoldater, personal med avtal för tjänstgöring i hemvärdet enligt frivilligförordningen samt av anställda hos Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärdet. Försvarsmakten får anta personal till hemvärdet genom att ingå avtal med en person om att han eller hon ska tjänstgöra som hemvärnssoldat (5 §). Av avtalet ska tjänstgöringens art, tjänstgöringsskyldighetens omfattning och tjänstgöringstidens längd framgå. Av avtalet ska vidare framgå att soldaten är skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap och inte får säga upp avtalet under sådan beredskap.

I det militära försvaret förekommer även s.k. krigsfrivilliga med krigsfrivilligavtal, jfr förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten (sic). Dessutom gäller enligt förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten (sic) att Försvarsmakten får förordna för frivillig tjänstgöring bl.a. tidigare värnpliktiga och yrkesofficerare över värnpliktsåldern som har en civil statlig anställning och krigsfrivillig personal med beredskapskontrakt (jfr 2 §). Att även frivillig tjänstgöring enligt avtal enligt

dessa två sistnämnda förordningar, som fanns när totalförsvarspliktslagen utarbetades, avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen förefaller klart.

I lagtexten finns inga begränsningar i fråga om vilka civila bemaningsansvariga och vilka totalförsvarsvarspflichtiga som kan teckna sådana avtal som avses med bestämmelsen. Inte heller förarbetena antyder att det skulle finnas några begränsningar. Frivilligförordningen verkar dock i tillämpningen ha tolkats som att sådana avtal för tjänstgöring i det civila försvaret bara får tecknas av myndigheter (med uppgifter inom totalförsvaret) med totalförsvarsplichtiga som tillhör någon av de frivilliga försvarsorganisationerna. Det finns också en viss osäkerhet om det bara är statliga myndigheter som avses i frivilligförordningen, trots att kommunala myndigheter också har uppgifter inom totalförsvaret. Möjligen beror den osäkerheten på att staten står för den ersättning som betalas vid tjänstgöring enligt ett sådant avtal. Om redan 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen ger kommuner och regioner befogenhet att teckna sådana avtal, får regeringen inte genom förordning inskränka den befogenheten utan bemyndigande i lag, vilket inte verkar finnas (8 kap. 2 § första stycket punkt 3 och 8 kap. 3 § regeringsformen). Innebörden av 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen i fråga om frivillig tjänstgöring i det civila försvaret är alltså inte helt klarlagd.

Den som har en anställning och måste fullgöra allmän tjänsteplikt till följd av ett sådant frivilligavtal som avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen har skydd för den befintliga anställningen enligt 9 kap. totalförsvarspliktslagen, se kapitel 11.

Anvisning till arbete (punkt 3)

Slutligen kan en totalförsvarsplichtig enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen vara skyldig att utföra arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 6 kap. 2 § punkt 1 totalförsvarspliktsförordningen är det Arbetsförmedlingen som är den myndigheten.

Det åligger såväl Arbetsförmedlingen som närmaste förman eller annan chef att säkerställa att den som anvisas har de kroppskrafter och det hälsotillstånd som uppgifterna kräver.⁴³

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket totalförsvarspliktslagen får tjänstgöring enligt tredje punkten inte utan samtycke förenas med användning av vapen mot annan.

Anvisning av arbete med allmän tjänsteplikt blir troligen mest aktuellt för arbetskraft till enklare arbetsuppgifter.⁴⁴

Det finns inget hinder mot att anvisa andra än arbetslösa, såsom anställda, studenter eller företagare. Ett beslut att en totalförsvarspiktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt får däremot inte omfatta den som är krigsplacerad med stöd av totalförsvarspliktslagen, jfr 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen.

Den som har en anställning och som till följd av allmän tjänsteplikt blir anvisad att utföra annat arbete har skydd för den befintliga anställningen enligt 9 kap. totalförsvarspliktslagen, se kapitel 11.

Undantag från allmän tjänsteplikt

Enligt 6 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från den allmänna tjänsteplikten. Det som avses är undantag i särskilda fall.

Av 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen framgår att statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras enligt vad regeringen föreskrivit enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten. Vidare anges att de får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § samma lag för den som är anställd av eller utför uppdrag åt myndigheten.

För övriga arbetstagare och uppdragstagare framgår av 6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen att det är Arbetsförmedlingen som får medge undantag från allmän tjänsteplikt.

⁴³ Prop. 1994/95:6 s. 192.

⁴⁴ Prop. 1994/95:6 s. 192.

8.10 Förmåner vid mönstring och annan utredning

En totalförsvarspliktig har enligt 8 kap. 1 § totalförsvarspliktlagen vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § samma lag rätt till reseförmåner, kost, inkvartering, fri hälso- och sjukvård, grupplivförsäkring samt begravningshjälp.

Den som inställer sig till mönstring eller annan utredning är också, som framgår av 7 kap. 2 § punkt 1 socialförsäkringsbalken, försäkrad för statligt personskadeskydd enligt 43 kap. samma balk. Av 7 kap. 4 § första stycket och 43 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken följer att försäkringsskyddet omfattar skador som uppkommer från och med när resan till inställelseplatsen påbörjas till när den sista resan från densamma avslutats. Som framgår av 43 kap. 7–10 §§ socialförsäkringsbalken kan ersättning lämnas för sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan, arbetsskada och sjukvårdskostnader. Enligt 43 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken kan ersättning från personskadeskyddet även lämnas till efterlevande enligt bestämmelser i 86–88 kap. samma balk.

Som följer av 1 och 2 §§ lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. kan även ersättning för ideell skada betalas för skador enligt 43, 87 och 88 kap. socialförsäkringsbalken.

8.11 Förmåner när civilplikten fullgörs

Förmåner

En totalförsvarspliktig som fullgör civilplikt genom utbildning eller tjänstgöring har, som framgår av 8 kap. 1 § totalförsvarspliktlagen, rätt till de förmåner som betalas vid inställelse för mönstring eller annan utredning, se avsnittet ovan. Därutöver har den totalförsvarspliktige rätt till dagersättning eller dagpenning, fri utrustning, familjebidrag, tandvård samt, vid beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning. Under vissa förutsättningar finns även rätt till fria högskoleprov och en utbildningspremie. Enligt 7 kap. 2 § punkt 1 socialförsäkringsbalken är totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt, precis som vid mönstring och annan utredning, även försäkrade för statligt personskadeskydd, se avsnittet ovan.

Av 2 kap. 1 och 2 §§ förmånsförordningen framgår att ersättning i form av dagersättning med 146 kronor per tjänstgöringsdag betalas till totalförsvarspliktiga under en grundutbildning som är längre än 60 dagar. Vid annan tjänstgöring med civilplikt betalas i stället dagpenning. Dagpenningen utgörs av 90 procent av den totalförsvarspliktiges sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. och 26 kap. socialförsäkringsbalken, delad med 365. Den sjukpenninggrundande inkomsten kan högst vara 525 000 kronor, vilket innebär att dagpenningen är högst 1 295 kronor (beloppen avser 2023). Om det inte fastställts någon sjukpenninggrundande inkomst för den totalförsvarspliktige, bestäms den sjukpenninggrundande inkomsten till det belopp som skulle ha fastställts om reglerna varit tillämpliga. Dagpenning ska alltid bestämmas till lägst 130 kronor.

Enligt 8 kap. 3 § förmånsförordningen kan en totalförsvarspliktig som fullgör grundutbildning på som mest 60 dagar eller en repetitionsutbildning ha rätt till ekonomiskt stöd i form av bidrag. Ett sådant bidrag ska lämnas om den totalförsvarspliktige genom tjänstgöringen får den ekonomiska standarden så försämrad att han eller hon inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig själv och sin familj. Eftersom rätten till bidrag begränsas till totalförsvarspliktiga som går kortare grundutbildning och repetitionsutbildning, kan inte civilpliktiga som fullgör en längre grundutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring kvalificera sig till denna ersättningsform.

Här kan nämnas att regeringen har tillsatt en statlig utredning, En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2), som bl.a. ska analysera om det finns behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025.

Utbetalning av förmånerna

Dagersättning betalas, enligt 3 kap. 2 § Totalförsvarets plikt- och prövningsverks föreskrifter och allmänna råd om förmåner till totalförsvarspliktiga (TPPVFS 2024:1) av den som svarar för tjänstgöringen. Dagpenning och familjebidrag (familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag) betalas enligt 1 § lagen om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör

inom totalförsvaret samt 11 kap. 1 och 4 §§ förmånsförordningen av staten (genom Försäkringskassan). Som framgår av 11 kap. 10 § förmånsförordningen är det Pliktverket som beslutar om och betalar ut ekonomiskt stöd (bidrag) enligt 8 kap. 3 § samma förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 5 kap. 19 § totalförsvarspliktslagen överlämna till bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda att besluta om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt hos dem. Ett sådant beslut innefattar myndighetsövning och bemyndigandet måste därför ske med stöd av lag och besluten bör kunna överklagas.⁴⁵ Som framgår av 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt dess bilaga sker handläggningen med tillämpning av de regler om offentlighet som gäller hos myndigheter.

Regeringen har genom 11 kap. 12 § förmånsförordningen bemyndigat den myndighet, kommun eller region där den totalförsvarspliktiga tjänstgör att besluta om och betala annan förmån än dagpenning, familjebidrag och ekonomiskt stöd i form av bidrag. I fråga om de totalförsvarspliktiga som tjänstgör hos ett bolag, en förening en samfällighet eller annan enskild ska den utbildningsansvariga myndigheten besluta om och betala förmåner. Myndigheten får dock lämna över rätten att besluta om och betala förmånerna till den enskilde hos vilken civilplikten fullgörs. För totalförsvarspliktiga som tjänstgör hos ett registrerat trossamfund eller en organisatorisk del av ett sådant samfund, ansvarar MSB för beslut om och betalning av dessa förmåner. Även MSB får överlämna denna rätt till trossamfundet eller dess organisatoriska delar.

I 8 kap. 6–11 §§ totalförsvarspliktslagen regleras ersättning och rehabiliteringsinsatser i de fall då den totalförsvarspliktige skadas under grund- eller repetitionsutbildning.

⁴⁵ Prop. 1994/95:6 s. 190.

8.12 Förmåner när den allmänna tjänsteplikten fullgörs

8.12.1 Allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal

Det finns ingen reglering av rätten till ersättning och förmåner när allmän tjänsteplikt fullgörs enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen (enligt 8 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen har staten dock ett visst betalningsansvar om den totalförsvarspliktige inte erhållit lön eller annan förmån på grund av fullgjord allmän tjänsteplikt). Det beror på att ett anställnings- eller uppdragsavtal ska löpa vidare med samma villkor som i fredstid, med den enda skillnaden att den som fullgör allmän tjänsteplikt vid straffansvar normalt är förhindrad att lämna anställningen eller uppdraget. Om särskilda villkor avtalats för tid då anställningen eller uppdraget fullgörs med allmän tjänsteplikt, ska dessa naturligtvis gälla.⁴⁶

8.12.2 Allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal

Den som fullgör allmän tjänsteplikt på grund av sådana frivilligavtal som avses i 6 kap. 2 § punkt 2 totalförsvarspliktslagen har enligt 8 kap. 1 § samma lag rätt till motsvarande den ersättning och de förmåner som betalas (av staten) när civilplikten fullgörs. Ersättningen regleras närmare av förmånsförordningen, förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga och Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter om förmåner till frivilliga (KBMFS 2003:3). Som framgår av 1 § förordningen om förmåner till frivilliga omfattas frivilliga som är medlemmar i en frivillig försvarsorganisation av förordningen.

Av 11 och 12 §§ förordningen om förmåner till frivilliga framgår att en frivillig har rätt till samma sjukvårds- och tandvårdsförmåner, begravningshjälp och grupplivförsäkring som civilpliktiga. Frivilliga har också, med vissa begränsningar, rätt till samma familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag.

Vid höjd beredskap får frivilliga, enligt 14 § förordningen om förmåner till frivilliga, befattningspenning enligt 3 §, dagpenning enligt 5 § och andra förmåner enligt 8–12 §§ samma förordning. Därutöver får de fälttraktamente med ett belopp som fastställs av

⁴⁶ Prop. 1994/95:6 s. 195.

regeringen. Dessa förmåner betalas även till de frivilliga försvarsorganisationernas egen avtalspersonal. Enligt 15 § förordningen om förmåner till frivilliga ska föreskrifterna 1 kap. 1–3 §§, 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 § 1 förmånsförordningen tillämpas i fråga om dagpenning vid höjd beredskap.

Med stöd av 7 kap. 3 § socialförsäkringsbalken har regeringen i 6 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd föreskrivit att det statliga personskadeskyddet även ska gälla bl.a. medlemmar i en frivillig försvarsorganisation.

8.12.3 Allmän tjänsteplikt efter anvisning

En totalförvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt efter anvisning enligt 6 kap. 2 § punkt 3 totalförvarspliktslagen har enligt 8 kap. 3 § första stycket samma lag rätt till de förmåner och arbetsvillkor i övrigt som på grund av avtal eller annars gäller för liknande arbete. Detta gäller om inte överenskommelse träffas om annan ersättning.⁴⁷ Om villkoren inte kan bestämmas genom överenskommelse eller utifrån vad som gäller för liknande arbete, ska de enligt bestämmelsens andra stycke fastställas med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt. Denna ersättning betalas av arbetsgivaren.

Om den totalförvarspliktiga är skyldig att efter anvisning fullgöra allmän tjänsteplikt på annan ort än sin bosättningsort har han eller hon enligt 8 kap. 5 § totalförvarspliktslagen rätt till reseförmåner och ersättning för flyttning eller ökade levnadskostnader till följd av dubbel bosättning. Av förarbetena framgår att ersättning enligt bestämmelsen ska betalas av staten.⁴⁸ Det är dock inte reglerat vilken myndighet som ska utbetala denna ersättning.

8.12.4 Ersättning för obetald fordran vid allmän tjänsteplikt

Enligt 8 kap. 4 § totalförvarspliktslagen har en totalförvarspliktig som inte fått lön eller annan förmån på grund av fullgjord allmän tjänsteplikt rätt att, efter ansökan och mot överlåtelse av sin fordran till staten, av allmänna medel få ersättning som motsvarar det obe-

⁴⁷ Prop. 1994/95:6 s. 195.

⁴⁸ Prop. 1996/95:6 s. 195 f., se även prop. 1959:38 s. 56 f.

talda beloppet. Om det inte finns särskilda skäl, får sådan ersättning inte lämnas för en fordran som har förfallit till betalning mer än tre månader innan ansökan om ersättning gjordes.

8.13 Hämtning

Uteblir en totalförsvarspliktig utan giltigt skäl från mönstring, personlig inställelse vid annan utredning än mönstring, eller från tjänstgöring med civilplikt, kan Pliktverket eller den myndighet Pliktverket bestämmer besluta om hämtning genom Polismyndighetens försorg (10 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen). Hämtningen sker på den totalförsvarspliktiges egen bekostnad. En totalförsvarspliktig har giltigt skäl att utebli om det är sannolikt att han eller hon hindrats att inställa sig på grund av avbrott i den allmänna kollektivtrafiken, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte borde ha förutsett. Den beslutande myndigheten kan även i andra fall bedöma att det finns ett giltigt skäl.

Frågan om en totalförsvarspliktig har giltigt skäl för sin utevaro bedöms på grundval av de upplysningar som myndigheten har tillgång till. Giltigt skäl ska ha samma omfattning som vad som enligt 32 kap. 8 § rättegångsbalken anses som laga förfall i en rättegång.⁴⁹

Pliktverket har enligt 10 kap. 3 § Totalförsvarets rekryteringsmyndighets föreskrifter (TRMFS 2017:1) om totalförsvarsplikt delegerat beslutanderätt om hämtning till de utbildningsansvariga myndigheterna i de fall då den totalförsvarspliktiga utan giltigt skäl uteblir från en grundutbildning som är längre än 60 dagar.

8.14 Straffansvar

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från mönstring eller annan utredning till vilken han eller hon kallats att personligen inställa sig döms enligt 10 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen till böter. Enligt lagens förarbeten bör inte ringa oaktsamhet föranleda straffansvar.⁵⁰

Enligt 10 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen är det även straffbelagt att uppsåtligen avvika eller utebli från värnplikt,

⁴⁹ Prop. 1994/95:6 s. 198.

⁵⁰ Prop. 1994/95:6 s. 197 och prop. 1960:5 s. 162.

civilplikt eller allmän tjänsteplikt, liksom att underlåta eller vägra att lyda en förmäns eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätta åligganden under tjänstgöringen. Handlingen är straffbar om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt.

Att handlingen ska medföra avsevärt men utgör en gränsdragning mot lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarslagen), som ska tillämpas i första hand för disciplinförseelser som t.ex. sen ankomst eller underlåtenhet att följa order om något som inte är så viktigt. Underlåtenhet att rätta sig efter en disciplinpåföljd, som t.ex. utgångsförbud, kan vara ett exempel på en situation då andra åligganden åsidosätts på ett sätt som är ägnat att medföra avsevärt men. Gränsdragning mellan disciplinpåföljder enligt disciplinansvarslagen och 10 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen får ytterst göras i rättstillämpningen.⁵¹

Som framgår av 10 kap. 2 § andra stycket totalförsvarspliktslagen ska inte ansvar dömas ut om straff för gärningen är föreskrivet i 21 kap. brottsbalken. Enligt 21 kap. 1 § brottsbalken är kapitlet endast tillämpligt när landet är i krig eller, om regeringen föreskriver det, när riket är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i. Straffansvar föreskrivs enligt 21 kap. 3 § brottsbalken för krigsmän. Med krigsmän avses samtliga personer med tjänstgöringsskyldighet vid Försvarmakten, polismän som är skyldiga att delta i rikets försvar, skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305), alla som vistas vid avdelningar av Försvarmakten när dessa är i fält eller under liknande förhållanden samt medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

8.15 Disciplinansvar

Totalförsvarspliktiga omfattas av disciplinansvarslagen enligt dess 1 § punkt 1 under tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt. En disciplinansvarig får enligt 8 § disciplinansvarslagen åläggas en disciplinpåföljd om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefs order eller i övrigt ska iaktta i tjänsten.

⁵¹ Prop. 1994/95:6 s. 197 och prop. 1985/96:9 s. 138 f.

Disciplinpåföljd kan enligt 10 § disciplinansvarslagen lämnas i form av varning eller löneavdrag. Varning anses utgöra en lindrigare påföljd än löneavdrag och särskilt avseende ska fästas vid omständigheter som talar för att påföljden kan stanna vid varning.

Med löneavdrag avses, som framgår av 13 § disciplinansvarslagen och 2 kap. 7 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (disciplinansvarsförordningen), ett avdrag från den dagersättning eller dagpenning som betalas vid fullgörande av civilplikt. En disciplinansvarig som kan antas ha begått en disciplinförseelse och som genom sitt förfarande också skäligen kan misstänkas ha gjort sig skyldig till brott ska enligt 16 § disciplinansvarslagen anmälas för åtal. En sådan åtalsanmälan behöver som framgår av 17 § disciplinansvarslagen inte göras för brott för vilka det inte föreskrivs svårare straff än böter, eller vid i bestämmelsen uppräknade brottsrubriceringar. Åtalsanmälan ska dock alltid göras om brottet riktar sig mot den organisation där den misstänkta tjänstgör, målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk eller om det finns skäl att anta att påföljden inte kommer stanna vid böter.

När Sverige är i krig omfattar disciplinansvarslagen enligt dess 2 § punkt 1–4 bl.a. alla som är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten, polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar, skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen och alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden. Regeringen kan enligt 3 § disciplinansvarslagen föreskriva att dessa grupper ska omfattas av lagen även när det råder krigsfara eller liknande förhållanden.

Frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan prövas enligt 19 § disciplinansvarslagen av den myndighet, den kommun eller den region där den disciplinansvarige tjänstgör eller senast har tjänstgjort eller av den myndighet regeringen bestämmer. I fråga om disciplinansvariga som tjänstgör eller har tjänstgjort hos ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse, ett registrerat trossamfund eller något av dess organisatoriska delar eller hos annan enskild, prövas frågor om disciplinförseelse eller åtalsanmälan av den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen har genom 2 kap. 1 § disciplinansvarsförordningen föreskrivit att MSB prövar frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan gällande personer som tjänstgör

hos dessa enskilda bemanningsansvariga. Ett beslut om disciplinpåföljd kan, som framgår av 50 § disciplinansvarslagen, överklagas till tingsrätt.

Totalförsvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt utan att tillhöra ovanstående kategorier omfattas inte av disciplinansvarslagen och kan följaktligen inte åläggas disciplinpåföljd på denna grund. För dem som tjänstgör med allmän tjänsteplikt som grundar sig på ett anställningsavtal finns i stället regler om disciplinära bestraffningar i arbetsrätten. Disciplinär bestraffning kan, som framgår av 62 § första stycket medbestämmandelagen, endast åläggas en arbetstagare om det finns stöd för det i lag eller kollektivavtal. Sådant lagstöd finns avseende vissa offentligt anställda. Av 1 och 14 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att disciplinpåföljd kan åläggas en arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt hos myndigheterna under regeringen om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Någon sådan påföljd får dock inte meddelas om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa. Disciplinpåföljd kan enligt 15 § lagen om offentlig anställning ges i form av varning eller löneavdrag.

Det finns ingen särreglering av disciplinförseelser i ett uppdragsförhållande eller vid tjänstgöring i det civila försvaret med stöd av ett frivilligavtal enligt 6 kap. 2 § punkt 2 totalförsvarspliktslagen. Disciplinförseelser i sådana avtalsförhållanden får därför i stället hanteras inom ramen för den allmänna avtalsrätten.

8.16 Arbetsmiljö och arbetstid

Totalförsvarspliktiga som tjänstgör med civilplikt är inte att betrakta som arbetstagare. De omfattas därför inte heller av lagstiftning och bestämmelser i kollektivavtal om arbetstid och semester.⁵² Däremot omfattas civilpliktiga av delar av regleringen på arbetsmiljöområdet.

⁵² Se 1 § arbetstidslagen, 1 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 1 § lagen (1998:958) om vilotid för sjömän, 1 § lagen (2016:960) om arbetstid vid inlandssjöfart, 1 och 2 §§ lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, 1 § lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, 1 § semesterlagen och 1 § lagen (1963:115) om förlängd semester för vissa arbetstagare med radiologiskt arbete.

Som framgår av 1 kap. 3 § punkt 3 arbetsmiljölagen (1977:1160) omfattas civilpliktiga av lagens 2–4 och 7–9 kap. Dessa kapitel berör bl.a. arbetsmiljöns beskaffenhet, arbetsgivarens allmänna skyldigheter och tillsyn. De skyldigheter arbetsgivare har enligt bestämmelserna åligger då i stället den bemanningsansvariga hos vilken civilplikt fullgörs.

I 2 kap. 10 § arbetsmiljölagen finns en hänvisning till bestämmelserna om arbetstid i arbetstidslagen, föreskrifter meddelade med stöd av arbetstidslagen, lagen om vilotid för sjömän, lagen om arbetstid vid inlandssjöfart och lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete. Bestämmelsen syftar till att tydliggöra det nära sambandet mellan arbetstid och arbetsmiljö.⁵³ Bestämmelsen utgör främst en upplysning och innebär inte att respektive arbetstidsreglering är tillämplig även vid fullgörande av civilplikt.

Vissa regler i arbetstidslagen har ändå betydelse för frågan om civilpliktigas arbetstid.⁵⁴ I 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen fastslås bl.a. att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende. Arbetsorganisationen ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall, varvid bl.a. förläggning av arbetstiden ska beaktas. I 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen föreskrivs också att arbetsgivaren är skyldig att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Frivilliga som tecknat avtal enligt frivilligförordningen har av aktörerna på området inte heller betraktats som arbetstagare. Arbetsrättslig lagstiftning om bl.a. arbetstid och semester har därför inte tillämpats på frivilliga. Däremot omfattas frivilliga, på motsvarande sätt som civilpliktiga, enligt 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen av den lagens 2–4 och 7–9 kap.

⁵³ Prop. 1981/82:154 s. 44 f.

⁵⁴ Prop. 1981/82:154 s. 45.

8.17 Höjd beredskap

8.17.1 Beslut om höjd beredskap

Med totalförsvar avses verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (1 § första stycket totalförsvarslagen). Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar), vilket framgår av 1 § sista stycket totalförsvarslagen. Om det behövs för att stärka Sveriges försvarsförmåga, kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (1 § andra stycket totalförsvarslagen).

Eftersom syftet med den höjda beredskapen ska vara att stärka försvarsförmågan, saknas det utrymme att fatta ett sådant beslut vid fredstida kriser som naturkatastrofer eller interna oroligheter.⁵⁵

Enligt 3 § totalförsvarslagen gäller högsta beredskap automatiskt när Sverige befinner sig i krig. På detta sätt uppställs en garanti för att Sveriges totalförsvar kan börja verka även om regeringen av någon anledning är förhindrad att besluta om höjd beredskap.⁵⁶ Genom 15 kap. 6 § regeringsformen får regeringen en utökad normgivningsmakt om det finns förutsättningar för höjd beredskap. Även om 3 § totalförsvarslagen skiljer sig något rent språkligt från 15 kap. 6 § regeringsformen är det samma situationer som avses.⁵⁷

Förutom vid en direkt krigssituation i Sverige får regeringen enligt 3 § totalförsvarslagen fatta beslut om höjd beredskap om Sverige befinner sig i krigsfara. Så är även fallet om det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara. Begreppet krigsfara syftar på en situation där ett fientligt angrepp på landet bedöms vara förestående. Med utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser avses att det svenska samhället drabbas av kraftiga påfrestningar och störningar på grund av ett krig som landet inte är direkt inblandat i, exempelvis på grund av att ett stort antal utlänningar söker skydd i Sverige eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärrning. Höjd beredskap med anledning av utomordentliga förhållanden som är föranledda av att Sverige varit i krig eller krigsfara kan motiveras med att försörjningsläget är ansträngt, att viktiga samhälls-

⁵⁵ Prop. 1992/93:76 s. 46.

⁵⁶ Prop. 1992/93:76 s. 46.

⁵⁷ Prop. 1992/93:76 s. 46 f. och prop. 2009/10:80 s. 298.

funktioner är utslagna på grund av krigshandlingar eller att det finns en stor grupp utlänningar som söker skydd i Sverige.⁵⁸

Ett beslut om höjd beredskap får enligt 4 § totalförsvarslagen avse viss del av landet eller viss verksamhet.

Regeringen ska enligt 5 § totalförsvarslagen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla när förutsättningarna för det inte längre finns. Regeringen har alltså möjlighet att med stöd av 3 § totalförsvarslagen höja från skärpt till högsta beredskap och senare, enligt 5 § samma lag, sänka beredskapen från högsta till skärpt beredskap.⁵⁹

8.17.2 Innebörden av beslut om höjd beredskap

Vid höjd beredskap ska, enligt 7 § första stycket totalförsvarslagen, kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.⁶⁰

Även de enskilda organisationer och företag som, enligt överenskommelse eller på annan grund, är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 § andra stycket totalförsvarslagen).

I bestämmelsens sista stycke anges att innebörden i övrigt av att höjd beredskap råder framgår av andra författningar. I fråga om den statliga förvaltningens verksamhet under höjd beredskap finns bestämmelser i beredskapsförordningen.

8.17.3 Tillkännagivande av ett beslut om höjd beredskap

Lagstiftaren har i 6 § totalförsvarslagen delegerat till regeringen att bestämma hur ett beslut om höjd beredskap ska tillkännages. Av 9 § totalförsvarsförordningen framgår att skärpt eller högsta bered-

⁵⁸ Prop. 1992/93:76 s. 47.

⁵⁹ Prop. 1992/93:76 s. 47 f.

⁶⁰ Bestämmelser om detta finns i LEH, FEH och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

skap tillkännages genom radio, tv och i Svensk författningssamling eller, i undantagsfall och i stället för i Svensk författningssamling, på annat sätt som regeringen beslutar samt genom radio och tv.

Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen enligt 9 § totalförsvarsförordningen besluta att detta ska tillkännas även genom beredskapslarm. Ett sådant larm ges genom ljudsignaler från anläggningar med utomhusalarmering, enligt vad som anges i 10 § samma förordning.

Enligt 12 § första stycket totalförsvarsförordningen ska kommuner och regioner vid högsta beredskap övergå till krigsorganisation. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller att kommuner och regioner samt trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, ska övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm.

Vid beredskapslarm träder vissa författningar och delar av författningar omedelbart i kraft, jfr 13 § totalförsvarsförordningen. Det gäller bl.a. arbetsrättsliga beredskapslagen, förfarandelagen, lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång, förfogandelagen (1978:262) och lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring.

Enligt 14 § totalförsvarsförordningen innebär beredskapslarm även föreskrift om allmän tjänsteplikt. Beredskapslarm innebär slutligen, enligt 15 § totalförsvarsförordningen, order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt totalförsvarspliktslagen eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Det är inte helt klarlagt vad som avses med krigsplacering ”på annan grund” (än enligt totalförsvarspliktslagen). För att en totalförsvarspliktig ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 krävs dels en föreskrift om aktivering av densamma, dels ett beslut av vilket det framgår att den totalförsvarspliktige omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Beredskapslarm är alltså inte tillräckligt.

9 Omflyttning av arbetsuppgifter och personal hos det allmänna

9.1 Inledning

Vid höjd beredskap finns enligt den s.k. förfarandelagstiftningen vissa möjligheter att flytta arbetsuppgifter mellan myndigheter, liksom att föreskriva att arbetsuppgifter inte ska genomföras alls. Det finns också möjlighet att flytta personal inom det allmänna. Dessa möjligheter kan få betydelse för myndigheters möjligheter att bemanna sin krigsorganisation.

Förfarandelagen är som framgår av 1 § samma lag tillämplig på beslutande kommunala församlingar, domstolar och förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen. Med kommuner avses, såsom framgår av 5 § förfarandelagen, även regioner.

Enligt 2 § förfarandelagen är bestämmelserna i 5–37 §§ samma lag tillämpliga i krig och kan även aktualiseras av regeringen vid krigsfara eller liknande förhållanden. Ett regeringsbeslut om att aktualisera lagen under krigsfara eller liknande förhållanden ska enligt 3 § förfarandelagen underställas riksdagen inom viss tid. Enligt 13 § totalförsvarsförordningen ska förfarandelagen omedelbart tillämpas i sin helhet vid beredskapslarm.

Befogenheterna enligt förfarandelagen får, enligt 4 §, bara utnyttjas i den utsträckning som behövs på grund av sådana förhållanden som kan föranleda att lagen aktiveras.

9.2 Arbetsuppgifter som flyttas eller inte ska fullgöras

Av 11 § första stycket förfarandelagen följer att regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller ska övertas av en annan förvaltningsmyndighet eller domstol. Regeringen får i samband med detta besluta om ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas. Uppgifterna kan flyttas mellan statliga myndigheter, från en statlig myndighet till en kommun och vice versa samt från en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol.¹

Som framgår av 5 § förfarandeförordningen kan en statlig myndighet själv föreskriva att sådana uppgifter som inte myndigheten ansvarar för enligt lag ska flyttas mellan myndigheten och de myndigheter som är underordnade denna. Om den statliga förvaltningsmyndigheten anser att arbetsuppgifter ska flyttas mellan andra än myndigheten själv och underordnade myndigheter, ska detta enligt 6 § förfarandeförordningen i stället anmälas till regeringen. Om ett regeringsbeslut inte hinner avvaktas, får en central förvaltningsmyndighet själv föreskriva att en arbetsuppgift ska övertas av en annan förvaltningsmyndighet. Sådana föreskrifter gäller bara till dess regeringens beslut hinner inhämtas.

Enligt 14 § punkt 1 förfarandelagen får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en statlig förvaltningsmyndighet får ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till annan ort än där den annars är belägen.

I 17 § förfarandelagen bemyndigas regeringen bl.a. att föreskriva att vissa av en domstols uppgifter inte ska fullgöras eller överlämnas till annan domstol och att domstolens uppgifter ska utföras på annan ort än där verksamheten normalt utövas. En hovrätt eller kammarrätt ska enligt 10 § förfarandeförordningen anmäla till regeringen om domstolen anser att domstolens egna eller en tingsrätts respektive förvaltningsrätts arbetsuppgifter bör övertas av en domstol av samma slag.

Därutöver kan regeringen enligt 12 § förfarandelagen föreskriva att en uppgift, som tillkommer regeringen i ett visst slags förvaltningsärenden, ska övertas av en statlig förvaltningsmyndighet. Föl-

¹ Prop. 1987/88:6 s. 52.

jer uppgiften av grundlag, gäller detta endast under krig eller omedelbar krigsfara.

9.3 Personal som flyttas

9.3.1 Inledning

Arbetsgivaren, t.ex. en statlig anställningsmyndighet, har, inom ramen för en anställning, rätt att leda arbetstagarens arbete. Denna arbetsledningsrätt innefattar en rätt att t.ex. tilldela arbetstagaren nya arbetsuppgifter inom ramen för hans eller hennes arbetskyldighet i anställningen. En åtgärd som betecknas som en omplacering, förflyttning eller motsvarande kan dock innebära sådana förändringar av ett anställningsförhållande att arbetstagaren kan anses ha skilts från sin anställning och i stället fått en annan anställning hos arbetsgivaren. En sådan ”omplacering” utanför arbetstagarens arbetskyldighet anses utgöra en uppsägning från arbetsgivarens sida eller avskedande enligt anställningsskyddslagen. Detta gäller även i statlig sektor.²

En omplacering till arbete för en annan arbetsgivares räkning faller ofta utanför arbetstagarens arbetskyldighet, jämför dock t.ex. AD 1996 nr 113, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare och den utlåning av personal som sker i vissa branscher.³

Det som gäller civilrättsligt enligt det enskilda anställningsavtalet kan emellertid modifieras genom offentligrättslig lagstiftning (förfarandelagstiftningen) eller i beredskapskollektivavtalen.

9.3.2 Offentligrättslig reglering (förfarandelagstiftningen)

Enligt förfarandelagstiftningen finns ökade möjligheter till omplaceringar och till utlåning av arbetstagare inom det allmänna.

Regeringen får enligt 11 § andra stycket förfarandelagen föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet i stället ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Personal kan då flyttas inte bara mellan två statliga myndigheter utan också från en statlig myndig-

² Se t.ex. AD 2021 nr 57, AD 2021 nr 37, AD 2010 nr 51 och AD 1995 nr 133.

³ Jfr Ds 2022:26.

het till en kommun och vice versa eller från en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol.⁴ Som framgår av tredje stycket samma bestämmelse kan denna befogenhet att besluta i särskilda fall överlämnas till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller de som tjänstgör hos staten, och till kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller de som tjänstgör hos kommunen.

Av 8 § förfarandeförordningen följer att en central förvaltningsmyndighet i särskilda fall får besluta att de som tjänstgör hos den myndigheten eller underställd myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller befattningar hos det allmänna.

Enligt 3 § förfarandeförordningen får en kommunal församling i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos kommunen ska tjänstgöra i andra tjänster eller uppdrag hos kommunen. En kommunal förvaltningsmyndighet har samma befogenhet i fråga om de som tjänstgör hos myndigheten.

En möjlighet till omplacering finns även inom domstolarna. Regeringen får enligt 18 § förfarandelagen i särskilda fall besluta att innehavare av en ordinarie domaranställning, undantaget justitieråd, ska fullgöra en högre, eller i fråga om anställningsförmånerna jämställd, domaranställning vid en annan domstol än den där han eller hon tjänstgör. Regeringen får också för andra som tjänstgör vid domstol än ordinarie domare i särskilda fall besluta att de ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol. Denna befogenhet kan överlämnas till hovrätter och kammarrätter inom det egna domstolsområdet. Så har gjorts genom 11 § förfarandeförordningen, som delegerar möjligheten att i särskilda fall besluta om att såväl ordinarie domare som andra domstolsanställda ska tjänstgöra vid andra domstolar inom det egna domstolsområdet.

Det är de myndigheter och domstolar hos vilka personerna tjänstgör som får besluta om tjänstgöring i andra anställningar och uppdrag hos det allmänna. Sådana beslut kan fattas i flera led. En myndighet kan ha beslutat att en arbetstagare ska tjänstgöra i anställning hos en annan myndighet. Den andra myndigheten kan sedan, när arbetstagaren väl tjänstgör där, besluta att arbetstagaren ska tjänstgöra i anställning hos en tredje myndighet.

Föreskrifterna och besluten kan avse även andra än totalförsvarspliktiga.

⁴ Prop. 1987/88:6 s. 52.

Förfarandelagens förarbeten berör inte möjligheten att omplacera arbetstagare till andra anställningar inom en och samma myndighet närmare.⁵ I författningstexten⁶ talas bara om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna respektive hos kommunen. En omplacering inom den egna myndigheten får anses mindre ingripande än en omplacering till någon annanstans inom det allmänna eller kommunen. Även en omplacering inom myndigheten är en omplacering hos det allmänna respektive kommunen. Utredningen gör därför bedömningen att förfarandelagstiftningen ger regeringen och myndigheten befogenhet att även omplacera en arbetstagare till en annan anställning inom myndigheten.

Att en personalomflyttning får beslutas i särskilda fall innebär att beslutanderätten bara delegerats i enskilda fall.⁷ Att det är så beror på att den normgivningskompetens som normalt tillkommer riksdagen och som vid höjd beredskap kan lämnas till regeringen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen inte kan överlämnas till förvaltningsmyndighet, kommun eller region. Det finns däremot inget hinder mot att beslut i enskilda fall delegeras.⁸ Respektive myndighet har därmed möjlighet att fatta beslut enligt förfarandelagstiftningen avseende sina arbetstagare, men däremot inte befogenhet att meddela generella föreskrifter om utlåning eller omplacering av personal.

Enligt 2 § anställningsskyddslagen har bestämmelser i annan lag och förordning som meddelats med stöd av lag företräde framför anställningsskyddslagen. Utlåning och omplacering av personal kan därför göras utan hinder av de begränsningar av möjligheterna till utlåning och omplacering som följer av bestämmelserna om skiljande från anställning i anställningsskyddslagen. Utlåning eller omplacering av personal enligt förfarandelagstiftningen kan dock inte anses utgöra en omreglering av anställningsavtalet som gäller även när den lagstiftningen inte längre är tillämplig. I författningstexten talas det om att man ”tjänstgör” i andra anställningar, inte om att den ursprungliga anställningen upphör eller förändras eller liknande. När förfarandelagstiftningen inte längre gäller, eller när det enskilda beslutet om omplacering annars inte längre gäller, ska arbetstagaren

⁵ Se prop. 1987/88:6. Jfr i fråga om kommunala förvaltningsmyndigheter 3 § andra meningen förfarandeförordningen.

⁶ 11 § andra stycket förfarandelagen och 3 och 8 §§ förfarandeförordningen.

⁷ Prop. 1987/88:6 s. 56.

⁸ Prop. 1987/88:6 s. 56 och Ds Ju 1982:9 s. 72.

enligt utredningen alltså återgå till tjänstgöring i den ursprungliga anställningen på samma villkor som tidigare.

Att anställningsskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning får också anses innebära att arbetstagaren inte enligt 6 b § fjärde stycket anställningsskyddslagen har rätt att motsätta sig en omplacering till en annan arbetsgivare enligt förfarandelagstiftningen även om åtgärden skulle anses vara en sådan övergång av verksamhet som avses i första stycket i den paragrafen.

Det regleras inte uttryckligen hur föreskrifter och beslut enligt förfarandelagstiftningen om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag förhåller sig till tjänstgöring hos det allmänna med plikt enligt totalförsvarspliktslagen.

Om en arbetstagare inte följer en föreskrift eller ett beslut om att tjänstgöra i anställning hos en annan myndighet, kan arbetstagaren bli föremål för disciplinpåföljder enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (för statligt anställda) eller kollektivavtal (för kommunalt anställda) och ytterst uppsägning eller avskedande. Det lär vara det organ som har att besluta om sådant i fråga om anställningar hos den myndighet där arbetstagaren har sin ordinarie anställning som har att fatta beslutet (inte den myndighet där arbetstagaren enligt föreskriften eller beslutet ska tjänstgöra).

9.3.3 Beredskapskollektivavtalen för offentlig sektor

Beredskapskollektivavtalen på de statliga och kommunala områdena innehåller bestämmelser som utvidgar arbetsskyldigheten och som, enligt 27 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, vid höjd beredskap tar över det som kan ha gällt enligt enskilda anställningsavtal. En arbetstagare är således inom ramen för sin anställning skyldig att utföra alla de arbetsuppgifter som arbetsgivaren beslutar om. På det statliga området gäller vidare att en arbetstagare, med frånträdande av utövningen av sin tjänst, är skyldig att utöva en annan statligt reglerad anställning eller en anställning vid ett statligt bolag. På det kommunala området är en arbetstagare, efter beslut av arbetsgivaren eller annan behörig myndighet, skyldig att låta sig omplaceras till annan anställning hos bl.a. kommun, region eller arbetsgivare inom Svenska kyrkan eller den som annars bedriver kommunal, regional eller kyrklig verksamhet.

10 Bemanningen av krigsorganisationen

10.1 Pliktverkets roll

10.1.1 Inledning

Enligt 1 § Pliktverkets instruktion bistår Pliktverket bl.a. med stöd och service till bemanningsansvariga i frågor som avser totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret. Pliktverket ansvarar även för att ingen krigsplaceras för mer än en uppgift vid höjd beredskap.¹ I förarbetena anges att myndigheten för att klara detta håller ett register för krigsplacerad pliktpersonal och ett särskilt register för annan personal. I det sistnämnda kan på begäran registreras att en viss person tillhör nyckelpersonalen hos en arbetsgivare och därför inte bör skrivas in med värnplikt eller civilplikt för någon annan verksamhet.²

10.1.2 Disponibilitetskontroll och registrering av annan personal än krigsplacerade

Pliktverket bistår bemanningsansvariga med s.k. disponibilitetskontroll och registrering också av annan personal än dem som är krigsplacerade enligt totalförsvarspliktslagen. En disponibilitetskontroll går till på så sätt att en bemanningsansvarig anmäler sin totalförsvarspliktiga personal till Pliktverket. Pliktverket genomför då en registerkontroll, av vilken det framgår om den totalförsvarspliktige redan är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen eller registrerad som ianspråktagen av någon annan bemanningsansvarig.³

¹ Prop. 1994/95:6 s. 133.

² Prop. 2001/02:11 s. 26.

³ Prop. 1994/95:6 s. 118, 125 och 134.

Om den totalförsvarspliktige inte är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen eller annars ianspråktagen, registreras han eller hon som ianspråktagen av den bemanningsansvariga som begärt det.

Varken förhållandet att Pliktverket för ett register över personal som har tagits i anspråk inom totalförsvaret eller förfarandet vid registrering av personal är särskilt författningsreglerat. Som framgår av 3 § punkt 5 frivilligförordningen ska myndigheter ”registrera och krigsplacera” personal som ingått avtal enligt samma förordning. Registreringsskyldigheten får anses innebära att frivilligpersonal ska registreras hos Pliktverket. Utöver detta finns inte någon skyldighet att till Pliktverket anmäla personal för registrering.

Det är denna registrering som emellanåt kallats krigsplacering med stöd av anställningsavtalet eller ”på annan grund” (än enligt totalförsvarspliktslagen). Registreringen är dock inte att jämställa med en krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen utan en ren planeringsåtgärd. En registrering av en totalförsvarspliktig som placerats i en viss krigsorganisation på grund av ett anställningsavtal eller likande innebär alltså inga skyldigheter för den totalförsvarspliktige eller andra rättsverkningar i fredstid. Registreringen har heller inga rättsverkningar vid höjd beredskap, utan tjänstgöringsplikt till följd av anställnings- eller uppdragsavtal (dvs. enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen) inträder efter en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen följt av ett beslut om allmän tjänsteplikt som gäller för den totalförsvarspliktige (jämför 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen). En annan sak är att de flesta totalförsvarspliktiga kan antas att fortsätta att gå till sina arbeten vid höjd beredskap även utan att regeringen beslutat om allmän tjänsteplikt för den verksamheten.

I kapitel 19 behandlas dessa frågor mer utförligt av utredningen.

10.1.3 Konkurrens om totalförsvarspliktiga

Av förarbetena framgår att för det fall en bemanningsansvarig anser att en viss totalförsvarspliktig har en sådan nyckelposition i den aktuella verksamheten att han eller hon i första hand bör tas i anspråk i den bemanningsansvarigas verksamhet, kan det anmälas och regi-

streras hos Pliktverket. En sådan totalförsvarspliktig ska inte kunna krigsplaceras med värnplikt eller civilplikt utan vidare.⁴

Uppkommer tvist mellan flera bemanningsansvariga om hos vem en viss totalförsvarspliktig ska krigsplaceras eller annars registreras, ska Pliktverket enligt lagens förarbeten inhämta underlag och inleda en dialog mellan berörda parter om vilken placering som är mest lämplig. För det fall att enighet inte uppnås ska frågan hänskjutas till militär- eller civilbefälhavaren i det område där den som begärs krigsplacerad är bosatt.⁵ Titeln civilbefälhavare är numera avskaffad. Som framgår av 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser är i stället landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig civilområdeschef enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Enligt utredningens mening bör civilområdeschefen anses ha tagit över den tidigare civilbefälhavarens uppgifter i detta hänseende.

Pliktverket ska sedan registrera den totalförsvarspliktige i enlighet med dessa överenskommelser. Om ingen överenskommelse kan nås, bör den totalförsvarspliktige behålla sin tidigare krigsuppgift, alternativt kan frågan hänskjutas till regeringen för bedömning.⁶ Innebär en överenskommelse att den totalförsvarspliktige inte längre ska vara krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen, fattar Pliktverket beslut enligt 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen om att upphäva den totalförsvarspliktiges krigsplacering.

Som framgår av förarbetena har någon författningsreglering av den här situationen inte ansetts nödvändig. Detsamma gäller vid konkurrens mellan två bemanningsansvariga till följd av att en redan anställd person, som arbetsgivaren placerat i sin krigsorganisation, avser att ingå ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap hos någon annan. Det förutsattes i förarbetena att sådana situationer skulle kunna lösas utan författningsreglering, genom att de bemanningsansvariga får försöka komma överens.

Det saknas ett planerat förfarande för att hantera konkurrens om en viss totalförsvarspliktig som upptäcks först vid höjd beredskap. Så skulle kunna vara fallet om en totalförsvarspliktig är bunden av såväl ett frivilligavtal som ett anställningsavtal där allmän

⁴ Prop. 1994/95:6 s. 133.

⁵ Prop. 1994/95:6 s. 135.

⁶ Prop. 1994/95:6 s. 135.

tjänsteplikt gäller. Utredningen behandlar dessa frågor i kapitel 19 och 20.

10.2 Bemanningsansvarigas beredskapsplanering

10.2.1 Bemanningsansvariga

Som framgår av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen är statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda bemanningsansvariga. Definitionen är mycket bred men får, läst mot bakgrund av 1 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och 1 § totalförsvarslagen, anses vara begränsad till de bemanningsansvariga som vid varje givet tillfälle behövs för totalförsvaret, dvs. för att förbereda Sverige för krig eller för att verka under krig. Nedan beskrivs regelverket om de bemanningsansvarigas beredskapsplanering avseende bemanning närmre.

10.2.2 Statliga myndigheter under regeringen

Statliga myndigheter är skyldiga att förbereda sin verksamhet för höjd beredskap. Som framgår av 10 § beredskapsförordningen ska planeringen utgå från att myndigheternas verksamheter ska fortsätta under höjd beredskap så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Enligt 11 § första stycket beredskapsförordningen 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. I beredskapsförordningen används således uttrycket krigsplacering inte enbart för att beteckna krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen utan om den planeringsåtgärd som det innebär att placera en anställd i en viss krigsorganisation. Det kan vidare noteras att bestämmelsen endast behandlar registrering med stöd av anställningsavtal. Beredskapsförordningen uppställer dock inget förbud mot att statliga myndigheter som en planeringsåtgärd på annan grund anmäler och registrerar frivilliga och uppdragstagare.

Av 11 § andra stycket beredskapsförordningen framgår att personal som är ”krigsplacerad” vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet ska ges skriftligt besked om sin krigsplacering, avsedda tjänstgöring och inställelseplats. Eftersom regeln endast omfattar anställningsavtal, uppställs inga formkrav avseende uppdragstagare och frivilliga. Som framgår av 4 § frivilligförordningen ska ett frivilligavtal enligt förordningen ange tjänstgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringens art och längd.

Enligt 11 § andra stycket beredskapsförordningen ska skriftligt besked även lämnas till sådan personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än där den är anställd (dvs. efter beslut enligt förfarandelagen). Som redogörs för närmre i avsnitt 9.3 kan statliga myndigheter i vissa fall låna ut och låna in personal till och från en annan arbetsgivare vid höjd beredskap. Ett sådant beslut om utlåning får inte fattas före höjd beredskap, men planering inför ett sådant beslut kan naturligtvis ske även i fredstid.

10.2.3 Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska enligt 3 kap. 1 § LEH vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Vidare föreskrivs i 4 § FEH att kommuner och regioner är skyldiga att ha de planer som behövs för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Planeringen ska enligt 5 § FEH avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap. Det finns ingen uttrycklig skyldighet att registrera personal hos Pliktverket. Där emot får planeringsskyldigheten anses innefatta en skyldighet att begära att Pliktverket krigsplacerar lämpliga totalförsvarspiktiga i verksamheten (med civilplikt) om den egna personalen inte bedöms räcka till för att bemanna krigsorganisationen.

Under höjd beredskap åligger det, enligt 7 § första stycket totalförsvarslagen, kommuner och regioner att vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga

resurser som är nödvändiga för att kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Kommuner och regioner ska enligt 12 § totalförsvarfsförordningen övergå till krigsorganisation vid högsta beredskap.

Även kommuner och regioner kan under vissa förutsättningar låna ut och låna in personal till och från annan offentlig arbetsgivare vid höjd beredskap. Ett beslut om utlåning får som nämnts inte fattas förrän vid höjd beredskap, men det kan förberedas i fredstid.

10.2.4 Näringsidkare

Enligt 1 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. är bl.a. ägare och innehavare av industriella anläggningar samt andra näringsidkare skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarfsmyndighet) delta i totalförsvarfsplaneringen. Lagen omfattar varken myndigheter eller sådana aktörer som regleras av särskilda föreskrifter för totalförsvaret, se vidare avsnitt 10.2.5.

Av lagens förarbeten framgår ingen definition av näringsidkare. Enligt utredningens mening bör begreppet tolkas mot bakgrund av definitionen av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Enligt den bestämmelsen utgörs näringsverksamhet av sådan förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Begreppet är begränsat till sådan verksamhet som bedrivs med förvärvssyfte, dvs. det ska finnas ett vinstsyfte. Även juridiska personer som återinvesterar vinster i verksamheten kan omfattas av begreppet. Det innebär att t.ex. ideella föreningar och stiftelser kan bedriva näringsverksamhet i den del av verksamheten som utgörs av förvärvsverksamhet.⁷ Utredningen gör, mot denna bakgrund, bedömningen att även icke-vinstdrivande aktörer som tillhandahåller upphandlade tjänster i offentlig sektor avseende denna verksamhet är att betrakta som näringsidkare enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.

Ägare och innehavare av industriella anläggningar samt andra näringsidkare är enligt 2 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. skyldiga att lämna upplysningar som totalförsvarfsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. De är vidare, om det be-

⁷ Andersson, Dahlberg & Tivéus, *Inkomstskattelagen: En kommentar. Del I och Del II*, kommentaren till 13 kap. 1 §.

hövs, skyldiga att i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Om betydande kostnader uppkommer för arbete som utförts enligt detta lagrum, kan näringsidkaren få ersättning från allmänna medel.

För att kunna uppfylla det en totalförvarsmyndighet begär i fråga om medverkan behöver näringsidkaren normalt ta ansvar för utförandet av hela sin totalförsvarsviktiga verksamhet. En totalförvarsmyndighet kan med stöd av lagen t.ex. begära att näringsidkare lämnar upplysningar om sina underentreprenörer. Näringsidkaren är också skyldig att på begäran av en totalförvarsmyndighet medverka vid totalförvarsplaneringen genom att ha en personalplanering i samverkan med eventuella underentreprenörer eller andra aktörer som är nödvändiga för den totalförsvarsviktiga verksamheten.

I 1 § förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. anges de myndigheter som har rätt att enligt lagen begära uppgifter och medverka. Det är drygt 20 myndigheter samt länsstyrelserna.⁸

Tabell 10.1 Myndigheter som får begära att näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. deltar i totalförvarsplaneringen

MSB	Pensionsmyndigheten
Myndigheten för totalförvarsanalys	Polismyndigheten
Svenska kraftnät	PTS
Arbetsförmedlingen	Sjöfartsverket
Finansinspektionen	Skatteverket
Fortifikationsverket	Socialstyrelsen
Försvarets materielverk (FMV)	Energimyndigheten
Försvarsmakten	Jordbruksverket
Försäkringskassan	Tillväxtverket
Kommerskollegium	Trafikverket
Livsmedelsverket	Transportstyrelsen
länsstyrelserna	Tullverket

Källa: Förordningen om skyldighet för näringsidkare m.fl.

⁸ Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har lämnat förslag om att listan över myndigheter i 1 § förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. ska utökas med de beredskapsmyndigheter (undantaget Säkerhetspolisen) som inte redan i dag är totalförvarsmyndigheter, se SOU 2023:50 s. 42 f.

Totalförsvarsmyndigheterna får enligt 5 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. meddela förelägganden och förena dem med vite. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet efter totalförsvarsmyndighets begäran lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, kan dessutom dömas till fängelse eller böter, se 6 § samma lag.

Ytterligare skyldigheter för bemanningsansvariga framgår av 7 § totalförsvarslagen. Där stadgas att enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att under de rådande förhållandena fullgöra dessa skyldigheter. Exempelvis föreskrivs i 2 § förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster, en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att träffa avtal med företag om att dessa under krig eller krigsfara ska tillhandahålla varor och tjänster. En beredskapsmyndighet får även lämna tillstånd till annan myndighet att träffa sådana avtal.

10.2.5 Sektorer med särskilda krav på beredskapsplanering

Riksbankens område

Enligt 1 § riksbankslagen ska Riksbanken ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under bl.a. höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. Som framgår av 5 kap. 2 § samma lag ska Riksbanken planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap samt i övrigt beakta totalförsvarets krav. I Riksbankens uppdrag innefattas även en skyldighet att genomföra gemensamma utbildningar och övningar för bankens egen personal och för arbets- och uppdragstagare i företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar (5 kap. 3 § riksbankslagen).

Utöver de krav som ställs på Riksbankens egen verksamhet, ska företag som bedriver verksamhet som är av avsevärd betydelse för genomförandet av betalningar enligt 5 kap. 4 § riksbankslagen planera och förbereda för att kunna fortsätta betalningsverksamhet under bl.a. höjd beredskap, delta i Riksbankens planering, förberedelser

och utbildningar samt att i övrigt säkerställa att arbets- och uppdrags-tagare får den utbildning och övning som behövs. Det åligger Riksbanken att övervaka att berörda företag uppfyller dessa skyldigheter.

Området för elektronisk kommunikation

PTS får, som framgår av 1 kap. 11 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation och 1 kap. 8 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation, meddela föreskrifter om den fredstida planeringen av totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap. Av 15 kap. 3 § och 2 kap. 2 § Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd (PTSFS 2022:11) om säkerhet i nät och tjänster följer att den som tillhandahåller ett kommunikationsnät eller en kommunikationstjänst är skyldig att ta fram planer för att vid höjd beredskap och krig kunna ställa personal till förfogande för samverkan med PTS i den omfattning som krävs. Tillhandahållaren ska planera för att upprätthålla samverkansfunktionen dygnet runt i 90 dagar.

Elförsörjningens område

Av 1 och 3 §§ elberedskapslagen (1997:288) framgår att företag som bedriver produktion av el, handel med eller överföring av el är skyldiga att vidta beredskapsåtgärder. Med beredskapsåtgärder avses bl.a. de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap. Enligt 1, 3 och 9 §§ elberedskapslagen får Svenska kraftnät meddela verkställighetsföreskrifter på området.

I 2 § Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd (SvKRS 2013:2) om elberedskap listas de beredskapsåtgärder som ska vidtas enligt elberedskapslagen. Det innefattar bl.a. att samtliga aktörer ska upprätta en beredskapsplan för höjd beredskap och krig. Enligt 4 § ska även en särskild beredskapsplan upprättas på begäran av Svenska kraftnät, som bl.a. ska innehålla uppgift om hur verksamhetens behov av personal kan tillgodoses vid höjd beredskap.

Begravningsverksamhet

Enligt 8 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) är en församling som är huvudman för begravningsverksamheten skyldig att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap. Med huvudman avses enligt 1 kap. 1 § begravningslagen församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. Svenska kyrkan svarar för huvudmannaskapet över begravningsverksamheten över hela landet förutom i Stockholms kommun och Tranås kommun.⁹ Ansvaret innebär, som framgår av 2 kap. 1 § begravningslagen, en skyldighet för de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan att anordna och hålla allmänna begravningsplatser med tillräckligt många gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag. I begreppet begravningsverksamhet ingår att anordna och hålla tillräckligt många gravplatser, ta emot stoft för förvaring och visning, sköta gravsättning och kremering samt att kunna anvisa en lokal som lämpar sig för en begravningsceremoni. Det ingår vidare att hålla personal, byggnader, maskiner och andra anordningar som behövs för att fullgöra dessa uppgifter och att ansvara för att det finns ekonomiska resurser för verksamheten. Därutöver ingår de rättsliga uppgifter som enligt begravningslagen åvilar den som har en begravningsplats. Utanför ansvaret faller sådant som anskaffning av kista och gravsten, annonsering, anordnande av begravningsceremoni och minnesstund samt skötselåtgärderna.¹⁰ Svenska kyrkan ska kunna anvisa en lokal utan religiösa symboler för begravningsceremonin.¹¹

Av 2 kap. 2 § begravningslagen följer att huvudmannen har en skyldighet att tillhandahålla särskilda begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Huvudmannen bör samråda och informera företrädare för dem inom förvaltningsområdet som inte tillhör något kristet trossamfund i frågor som rör förvaltning, anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av de särskilda begravningsplatserna. Enligt 10 kap. 2 § första stycket begravningslagen ska länsstyrelsen, när en församling är huvudman för

⁹ Se SOU 1997:42 s. 127 för en redogörelse av de beslut som ligger till grund för Stockholm kommuns och Tranås kommuns huvudmannaskap.

¹⁰ Prop. 1998/99:38 s. 99.

¹¹ Prop. 1998/99:38 s. 116 f.

begravningsverksamheten, förordna ett eller flera begravningsombud att granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Rätten till gravplats är inte beroende av att den avlidna tillhör något särskilt trossamfund (2 kap. 4 § begravningslagen).

Som följer av 2 kap. 6 § begravningslagen får även enskilda begravningsplatser anordnas och hållas av trossamfund eller stiftelser som har fått tillstånd från länsstyrelse. Ett sådant tillstånd får enligt 2 kap. 7 § begravningslagen bara lämnas om stiftelsen eller trossamfundet fullgör de skyldigheter som ankommer på innehavare av begravningsplatser. Dessa aktörer är dock inte huvudmän i 8 kap. 3 § begravningslagens mening och omfattas därför inte av skyldigheten att vidta beredskapsförberedelser. Som framgår av 2 kap. 2 a § begravningslagen har innehavare av sådana begravningsplatser rätt att utan kostnad lämna över förvaltningen av begravningsplatsen till huvudmannen för begravningsverksamheten i det förvaltningsområde där begravningsplatsen är belägen.

Bevarandet av kyrkliga kulturminnen

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska enligt 4 kap. 15 a § kulturmiljölagen (1988:950) vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Att endast Svenska kyrkan ålagts ett ansvar för beredskapsplanering har motiverats med att organisationen enligt 4 kap. kulturmiljölagen är skyldig att vårda kyrkliga kulturminnen och att organisationen för detta är berättigad till viss ersättning från staten.¹²

Enligt 7 § andra stycket totalförsvarslagen ska bl.a. enskilda organisationer som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. De i begravningslagen och kulturmiljölagen uppställda skyldigheterna att beredskapsplanera innebär att Svenska kyrkan är skyldig att fortsätta att bedriva sin verksamhet under höjd beredskap. Svenska kyrkan är därmed skyldig att

¹² Prop. 1998/99:124 s. 76 f.

vidta åtgärder för personalplanering inför höjd beredskap gällande sin begravningsverksamhet och verksamheten för bevarandet av kulturminnen.¹³

Inget annat trossamfund än Svenska kyrkan omfattas av krav på beredskapsplanering. Inget trossamfund, inbegripet Svenska kyrkan, har heller någon skyldighet att planera för att vid höjd beredskap upprätthålla sin verksamhet inom andlig vård. I sammanhanget kan dock nämnas att civilplikt, som framgår av bilagan till totalförsvarspliktsförordningen (2 kap. 1 §), kan fullgöras inom själavård under förutsättning att civilplikt aktiverats för den verksamheten.

10.2.6 Föreningar, samfälligheter och andra enskilda

Ideella föreningar, samfälligheter och andra enskilda har inte något föreskrivet beredskapsansvar i egenskap av bemanningsansvariga. Som redogjorts för i avsnitt 10.2.4 kan dock dessa sammanslutningar i vissa fall omfattas av begreppet näringsidkare och därmed av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. i den del som de bedriver näringsverksamhet.

Eftersom det inte finns någon skyldighet att registrera ideella föreningar i Sverige, finns inte heller någon heltäckande bild av hur denna del av civilsamhället ser ut.

10.3 Bemanningen

I praktiken måste varje bemanningsansvarig göra en planerad krigsorganisation där det bl.a. framgår vilka funktioner och hur många befattningar för arbets- och uppdragstagare som ska finnas vid höjd beredskap. I en liten totalförsvarsviktig civil verksamhet, t.ex. ett familjejordbruk, kanske det inte behövs en planerad krigsorganisation, eftersom det redan står klart att verksamheten vid höjd beredskap kommer att kunna drivas vidare med hjälp av familjen och med samma organisation som tidigare. Personalbehoven vid höjd beredskap behöver baseras på en analys av vilken verksamhet som den bemanningsansvariga ska bedriva vid höjd beredskap. Den planerade krigsorganisationen bör också omfatta uppgift om vilka per-

¹³ Prop. 1998/99:124 s. 77 f.

soner som ska bemanna respektive befattning, dvs. den planerade krigsorganisationen bör vara bemannad.

Beredskapsmyndigheterna är enligt 20 § beredskapsförordningen skyldiga att ha en planerad krigsorganisation. Kommuner och regioner är enligt 4 § FEH skyldiga att ha en krigsorganisation. Av bestämmelsen framgår även att det ska framgå den personal som ska tjänstgöra i organisationen. Gällande enskilda bemanningsansvariga aktörer framgår skyldigheten att ha en krigsorganisation indirekt av 12 § totalförsvarsförordningen. I vissa sektorer finns vidare, som tidigare redogjorts för, särskilda krav på beredskapsplanering.

Vid bemanningen av krigsorganisationen måste beaktas att det vid höjd beredskap som regel gäller särskilda bestämmelser som medger ett väsentligt högre arbetstidsuttag än annars och, inom offentlig sektor, en utökad arbetsskyldighet, se kapitel 12.

Som framgår i avsnitt 8.9 får, enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen, ett beslut om att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte omfatta den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen, dvs. med värnplikt eller civilplikt. Den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen hos den bemanningsansvariga kan därför direkt placeras in i den aktuella krigsorganisationen. Pliktverket för som nämnts register över krigsplacerad personal.

Men de allra flesta tillgängliga totalförsvarspliktiga är inte krigsplacerade med civilplikt eller värnplikt. Tanken är att det stora flertalet ska fortsätta med sina ordinarie arbetsuppgifter även vid höjd beredskap. Den allmänna tjänsteplikten, som aktualiseras först vid höjd beredskap, ska göra att de som redan är arbets- eller uppdragstagare hos bemanningsansvariga och inte tagits i anspråk för annan tjänstgöring vid höjd beredskap ska kvarstå i sin anställning och vid behov kunna omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt i den verksamheten på grund av sin anställning där. Bemanningsansvariga kan därför, efter en disponibilitetskontroll, direkt placera in sina befintliga arbets- och uppdragstagare i krigsorganisationen som inte är krigsplacerade eller annars har tagits i anspråk. Om arbets- och uppdragstagaren avslutar sin anställning, får ersättaren placeras in i krigsorganisationen. Det är inte möjligt att tvinga den som avslutat sin anställning till att tjänstgöra hos sin förra arbetsgivare med allmän tjänsteplikt. Det saknar därvid betydelse om arbetsgivaren har anmält sin personal till Pliktverket för registrering, eftersom registreringen där saknar

rättsverkningar. Grunden för tjänstgöringsskyldigheten vid höjd beredskap är just anställnings- eller uppdragsavtalet med den enskilde, vilket vid behov även ska kunna omfattas av allmän tjänsteplikt.

Om dessa två kategorier inte räcker till för att fullt ut bemanna krigsorganisationen, måste den bemanningsansvariga försöka att bemanna sin krigsorganisation på annat sätt. Det kan ske genom att den bemanningsansvariga träffar avtal med lämpliga personer som ska fullgöras först vid höjd beredskap. Ett sådant avtal kan t.ex. träffas med totalförsvarspliktiga som tidigare arbetat i den aktuella verksamheten eller som tillhör en frivillig försvarsorganisation, ofta enligt bestämmelser i frivilligförordningen (se vidare om avtal i kapitel 20). Att ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap har träffats med en viss totalförsvarspliktig anmäls därefter för registrering hos Pliktverket. Innan avtal träffas bör en disponibilitetskontroll ske så att eventuell konkurrens upptäcks i tid.

Det finns även möjlighet att, vid höjd beredskap och när allmän tjänsteplikt redan har aktiverats, få personal anvisad med allmän tjänsteplikt från Arbetsförmedlingen, se avsnitten 8.9 och 20.5.

Utredningen behandlar mer utförligt frågan om hur bemanning av en krigsorganisation kan gå till även i kapitel 15.

11 Skyddet för befintlig anställning när totalförsvarsplikten fullgörs

Ett författningsfäst skydd för befintlig anställning när medborgerliga plikter i försvaret fullgörs har gamla anor, med början i 1833 års legostadga. Numera regleras skyddet i 9 kap. totalförsvarspliktslagen.

Som framgår av 9 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt samma lag. Inte heller får anspråk på skadestånd eller liknande riktas mot den som på grund av skyldigheter enligt lagen hindras att utföra ett arbete som han eller hon åtagit sig. Skyddet är tillämpligt vid mönstring, personlig inställelse vid annan utredning och vid alla former av utbildning och tjänstgöring enligt lagen. En förutsättning för anställningsskyddet är att den skyldighet som ålagts med stöd av lagen också fullgörs.¹ Bestämmelsen omfattar endast skydd för anställning eller avtal om arbete. Det innebär att en uppdragstagare som på grund av tjänstgöring enligt totalförsvarspliktslagen inte har möjlighet att fullfölja avtalat uppdrag inte har lagstadgat skydd mot exempelvis skadeståndsanspråk utan själv får se till att det avtalas om det.

En arbetstagares förmåner i anställningen får enligt 9 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen inte försämrats i vidare mån än som följer av uppehållet i arbetet med anledning av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt samma lag.

Om en arbetsgivare avskedar eller säger upp en arbetstagare i strid med 9 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen ska åtgärden enligt 9 kap. 6 § samma lag förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Under tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande gäller 34, 35, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ anställningsskyddslagen.² Det inne-

¹ Prop. 1994/95:6 s. 196.

² I SOU 2023:79 har föreslagits att den numera överflödiga hänvisningen till 43 § andra stycket ska tas bort.

bär bl.a. att anställningsskyddslagens regler om ogiltigförklaring av avskedande eller uppsägning, skydd mot viss avstängning, skadestånd när en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring samt preskriptionsfrister vid ogiltighetstalan är tillämpliga.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i 9 kap. totalförsvarspliktslagen ska enligt 9 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren har rätt till, liksom ersättning för skada som uppkommer. I dessa fall är 38 § andra och tredje styckena samt 41 och 42 §§ anställningsskyddslagen tillämpliga.³ Det innebär att ett eventuellt skadestånd kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och för den kränkning som lagbrottet innebar. Ett skadestånd kan, om det är skäligt, sättas ner eller falla bort helt. Vidare innebär det att anställningsskyddslagens preskriptionsregler för skadeståndsanspråk är tillämpliga på tvisten. Enligt 9 kap. 9 § totalförsvarspliktslagen är ett avtal som inskränker rättigheterna enligt 9 kap. samma lag ogiltigt i den delen.

Mål om tillämpning av 9 kap. totalförsvarspliktslagen ska enligt 9 kap. 8 § samma lag handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Enligt den arbetsrättsliga beredskapslagen kan det finnas modifieringar av anställningsskyddet enligt anställningsskyddslagen i krig och vid krigsfara eller liknande förhållanden, se kapitel 12.

En arbetstagare som vill återinträda i arbete efter att ha fullgjort civilplikt är enligt 9 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen skyldig att på förfrågan underrätta arbetsgivaren om detta före tjänstgöringens början.

En arbetstagare som kallats in till civilplikt bör även enligt 9 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen genast lämna arbetsgivaren meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början och hur länge den beräknas vara. Detsamma gäller för en arbetstagare som underrättats om att han eller hon ska fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren. Arbetstagaren bör också i god tid lämna arbetsgivaren meddelande om den dag när han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen enligt totalförsvarspliktslagen pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när

³ I SOU 2023:79 har föreslagits att det ska göras en hänvisning till 38 a § anställningsskyddslagen, som innebär en höjning av det allmänna skadeståndet vid i första hand ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande.

arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställde sig hos arbetsgivaren.

Enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. gäller bestämmelserna i 9 kap. totalförsvarspliktslagen även med avseende på viss annan tjänstgöring i totalförsvaret, bl.a. för reservofficerare och när någon fullgör tjänstgöring vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande (punkt 3). I förarbetena angavs att det handlar om A- och B-personal enligt den dåvarande kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet och krigsfrivilliga enligt förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten. Dessutom omfattas sådan personal som anges i 1 § 4 förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten.

12 Förhållandena i anställningen vid höjd beredskap

12.1 Inledning¹

Det har betydelse för det civila försvarets personalförsörjning vad som ska gälla i anställningar generellt vid höjd beredskap. Bemanningsansvariga kan nämligen tillgodose vissa personalbehov vid höjd beredskap genom att bl.a. nyanställa personal, dra in beviljade ledigheter, utöka arbetstiden och förkorta semesteruttaget. Den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen innebär också en skyldighet att kvarstå i sin anställning.

12.2 Den arbetsrättsliga beredskapslagen

12.2.1 Inledning

Den arbetsrättsliga beredskapslagen är tillämplig i krig och får av regeringen aktualiseras vid krigsfara eller liknande förhållanden (1 och 2 §§). Ett regeringsbeslut om att tillämpa lagen måste, som framgår av 2 § andra stycket arbetsrättsliga beredskapslagen, underställas och godkännas av riksdagen inom en viss tid för att det ska fortsätta att gälla. I lagen görs vissa avsteg från arbetsrättslig lagstiftning. Den arbetsrättsliga beredskapslagen är avsedd att kompletteras med beredskapskollektivavtal som arbetsmarknadens parter träffar på förhand.

När den arbetsrättsliga beredskapslagen aktiveras gäller den alla arbetsgivare och alla arbetstagare, men inte de som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt enligt totalförsvarspliktslagen. Den får även

¹ Kapitel 12, med undantag för avsnitt 12.5, baseras i hög utsträckning på SOU 2023:79.

betydelse för alla arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer på den svenska arbetsmarknaden. Det saknar betydelse om arbetsgivaren bedriver totalförsvarsviktig verksamhet och om arbetstagaren omfattas av totalförsvarsplikt.

I detta avsnitt berörs centrala delar i vilka det vid höjd beredskap görs avsteg från den fredstida arbetsrättsliga lagstiftningen. Avstegen behandlas endast om de har betydelse för det civila försvarets personalförsörjning. I den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga görs flera avvikelser från anställningsskyddslagens skyddsregler vid uppsägning från arbetsgivarens sida. Det gäller arbetsgivarens omplaceringsskyldighet (7 § första och andra stycket), reglerna om turordning (22 §), företrädesrätt till återanställning (25–27 och 32 §§) och anställningens bestånd under tvist om uppsägnings giltighet (34 §). Eftersom dessa regler är av mindre betydelse för det civila försvarets personalförsörjning, då de i stället behandlar situationer då arbetsgivaren vill minska sin personalstyrka, berörs de inte närmre här.

I *Arbetsrätten under krig och krigsfara* (SOU 2023:79) föreslår Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet att den arbetsrättsliga beredskapslagen ska ersättas av en ny arbetsrättslig beredskapslag. Lagens systematik föreslås ändras så att avvikelser från fredstida arbetsrättslig lagstiftning inte längre ska framgå av en bilaga, utan direkt av lagen. Därutöver ska bestämmelser som avviker från annan lag formuleras så att det av bestämmelsen framgår vad avvikelserna avser.² I detta avsnitt redogörs för de centrala ändringar som föreslås i den utsträckning det kan ha betydelse för det civila försvarets personalförsörjning.

12.2.2 Den arbetsrättsliga beredskapslagens semidispositivitet³

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om möjligheten att göra avsteg från lagens bestämmelser genom kollektivavtal. De anpassningar av annan arbetsrättslig lagstiftning som görs genom bestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga är dock till stor del möjliga att göra avsteg från genom kollektivavtal. Genom den arbetsrättsliga beredskaps-

² SOU 2023:79 s. 126 f.

³ Se SOU 2023:79 s. 114.

lagens systematik, där ändringarna i annan lagstiftning görs genom att enskilda bestämmelser ersätts med alternativa lydelse, behålls lagarnas semidispositivitet. Lagstiftarens avsikt var också att arbetsmarknadens parter på förhand skulle reglera sina förhållanden genom ändamålsenliga kompletterande kollektivavtal som skulle tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, dvs. beredskapskollektivavtal.⁴ Sådana beredskapskollektivavtal kan givetvis också ingås vid höjd beredskap.

Bestämmelserna med anpassningar av den fredstida lagstiftningen är således möjliga att göra avsteg från genom kollektivavtal på samma sätt som de ursprungliga bestämmelserna. På detta sätt syftar bestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga till att säkerställa att totalförsvarsviktiga verksamheter ska kunna utföra sina uppgifter samtidigt som arbetsmarknadens parter kan träffa överenskommelser som bättre passar den aktuella verksamheten.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår inga ändringar såvitt avser semidispositivitet.

12.2.3 Bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter

Den nuvarande lagen

Som framgår av 8 § arbetsrättsliga beredskapslagen får regeringen, utöver de ändringar av den fredstida arbetsrätten som framgår av lagen, föreskriva sådana ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i bl.a. anställningsskyddslagen, semesterlagen (1977:480), föräldradighetslagen (1995:584), lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och i annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Regeringen får också, enligt 9 § arbetsrättsliga beredskapslagen, förklara att en kollektivavtalsbestämmelse som strider mot en föreskrift som meddelats i eller med stöd av lagen är utan verkan, om den kan medföra skada för totalförsvaret.

⁴ Jfr prop. 1986/87:165 s. 12 f.

Ändringsförslag⁵

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår en ny bestämmelse med bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter. Enligt förslaget ska regeringen, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov, ha rätt att meddela föreskrifter med avvikelser från bl.a. de materiella bestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagen och från semesterlagen, anställningsskyddslagen, lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, föräldraledighetslagen, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om ledighet för trängande familjeskäl och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete. En sådan föreskrift ska enligt förslaget underställas riksdagens prövning inom en viss tid. Det föreslås inga materiella ändringar i fråga om möjligheten för regeringen att förklara att kollektivavtalsbestämmelser är utan verkan.

12.2.4 Anställningsformer

Den nuvarande lagen

Som framgår av 4 § anställningsskyddslagen gäller ett anställningsavtal som huvudregel tills vidare. Avtal om tidsbegränsad anställning får dock träffas för särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete, enligt 4 och 5 §§ samma lag. Av 5 a § anställningsskyddslagen följer att en särskild visstidsanställning automatiskt övergår till en tillsvidareanställning när arbetstagaren under en viss referensperiod varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än tolv månader. Ett vikariat övergår till en tillsvidareanställning efter en sammanlagd anställningstid om två år.

I den arbetsrättsliga beredskapslagen föreskrivs andra anställningsformer. Som följer av 5 § arbetsrättsliga beredskapslagen får avtal om tidsbegränsad anställning träffas i följande fall:

1. Avtal för viss tid, viss säsong eller visst arbete, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft eller om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet.

⁵ SOU 2023:79 s. 128 f.

2. Avtal för viss tid som avser vikariat, praktikarbete eller feriearbete.
3. Avtal för viss tid, dock sammanlagt högst sex månader under två år, om det föranleds av tillfällig arbetsanhopning.
4. Avtal som gäller för tiden till dess arbetstagaren ska börja sådan tjänstgöring enligt totalförvarspliktslagen som ska pågå mer än tre månader.
5. Avtal för viss tid som avser anställning efter pensionering, om arbetstagaren har uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från anställningen med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, när arbetstagaren har fyllt 65 år.

I den arbetsrättsliga beredskapslagen föreskrivs inte några särskilda tidsgränser varefter anställningen automatiskt övergår till tillsvidareanställning. Ett tidsbegränsat anställningsavtal, förutom avtal enligt punkt 3 ovan, kan därmed träffas för att gälla så länge som den arbetsrättsliga beredskapslagen tillämpas och det finns förutsättningar för anställningsformen. Som redogjorts för i avsnitt 12.2.2 är det möjligt att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i anställningsskyddslagen. Som framgår av 2 b och c §§ anställningsskyddslagen får avvikelser genom kollektivavtal göras från den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar i 5 § om tidsbegränsade anställningar.

Ändringsförslag⁶

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att de särskilda anställningsformerna i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga tas bort. Utredningen framhåller att 5 § anställningsskyddslagen inte kräver att arbetsgivaren uppger något skäl till att anställningen tidsbegränsas. Bestämmelsen ger därför arbetsgivaren större möjligheter till visstidsanställning än de som finns i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga.

Utredningen föreslår inga ändringar i anställningsskyddslagens regler om att tidsbegränsade anställningar under vissa förhållanden övergår till en tillsvidareanställning. Enligt utredningen är det vid

⁶ SOU 2023:79 s. 203 f.

beredskapssituationer på över tolv månader motiverat att arbetstagarna ges en större anställningstrygghet och det påpekas att arbetsgivare har möjlighet att säga upp personal om arbetsbrist skulle uppstå.

Det kan påpekas att 5 § anställningsskyddslagen är semidispositiv (se avsnitt 12.2.2). Det innebär alltså att arbetsmarknadens parter har möjlighet att teckna ett beredskapskollektivavtal med undantag från bestämmelsen, om de anser att det finns ett sådant behov.

12.2.5 Semester

Den nuvarande lagstiftningen

I bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen finns flera begränsningar av rätten till semesterledighet. Med anpassning av 4 § semesterlagen, som bl.a. ger arbetstagare rätt till tjugofem semesterdagar varje semesterår, ges en möjlighet för arbetsgivare att besluta att arbetstagaren ska få ta ut ett mindre antal, dock lägst tio, semesterdagar per år. Det finns också ett tillägg om att den rätt till semester som inte kan utnyttjas ska anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas samt att överenskommelse kan träffas om att arbetstagaren ska få ta ut sparad semesterrätt i form av semesterersättning. I lagen (1963:115) om förlängd semester för vissa arbetstagare med radiologiskt arbete föreskrivs att en arbetstagare som för arbetsgivarens räkning utför radiologiskt arbete, där arbetstagaren utsätts för joniserande strålning i sådan utsträckning att skadlig inverkan kan befaras, på vissa villkor har rätt till längre semesterledighet än som följer av 4 § semesterlagen.

Gällande 11 § andra stycket semesterlagen, som bl.a. handlar om arbetsgivarens skyldighet att underrätta arbetstagaren om semesterns förläggning senast två månader före ledighetens början när de inte kan komma överens, kortas tidsfristen så att arbetsgivaren i stället kan lämna en sådan underrättelse senast två veckor före ledighetens början. Om det finns särskilda skäl, får underrättelsen lämnas senare.

Vad gäller 12 § semesterlagen, som handlar om arbetstagarens rätt till en sammanhängande ledighetsperiod om minst fyra veckor under perioden juni–augusti, förkortas den sammanhängande ledighetsperioden till två veckor och rätten att få ledigheten under juni–augusti tas bort.

När det gäller avbrytande av semester när beredskapen höjs under pågående semesterledighet är huvudregeln enligt semesterlagen att redan förlagd ledighet inte får avbrytas. Om arbetsgivaren ändå avbryter arbetstagarens semester, kan det leda till skadeståndsansvar.

Som nämnts är det möjligt att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i semesterlagen. Enligt 2 a § semesterlagen får avvikelser göras från 11 § andra stycket samma lag genom ett centralt kollektivavtal. Avsteg från 12 § semesterlagen kan göras genom överenskommelse eller annars om särskilda skäl föranleder det.

Ändringsförslag⁷

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att arbetsgivare även fortsatt får begränsa arbetstagares semesteruttag till ett lägre antal semesterdagar än enligt 4 § semesterlagen. Det minsta uttaget ska uppgå till 20 dagar, i stället för de tio dagar som föreskrivs i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga.

Det föreslås en ny bestämmelse enligt vilken semester som sparats enligt 18 § semesterlagen inte behöver förläggas till det semesterår arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Samtidigt föreslås att regeln i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga om att rätten till semester som inte utnyttjas ska anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas, eller att sparad semesterrätt får tas ut i form av semesterersättning efter överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare, tas bort.

⁷ SOU 2023:79 s. 239 f.

12.2.6 Tjänstledighet

Allmänt om tjänstledighet vid tjänstgöring med allmän tjänsteplikt

Som framgår av 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt fullgöras genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning. Skyldigheten att kvarstå i anställningen skulle kunna tolkas som att den totalförsvarspliktige är skyldig att fortsatt arbeta för arbetsgivarens räkning och att arbetstagaren därmed redan på den grunden inte har någon rätt till tjänstledighet. Utredningen konstaterar dock att en arbetstagare är fortsatt anställd även vid beviljad tjänstledighet och att han eller hon därmed uppfyller kravet på att kvarstå i anställningen även under sådan tid. De som fullgör allmän tjänsteplikt med stöd av anställningsavtalet har därför samma rätt till tjänstledighet som övriga arbetstagare.

Enligt beredskapskollektivavtalen på det kommunala och det statliga området gäller att en arbetstagare som har beviljats annan än lagstadgad ledighet är skyldig att avbryta ledigheten och återgå i arbete om arbetsgivaren kräver det.

Föräldraledighet

Genom bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen bemyndigas regeringen att inskränka rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen om det krävs för att tillgodose totalförsvarets behov. Bemyndigandet ges genom ett tillägg i 1 § föräldraledighetslagen.⁸

Det kan noteras att arbetsgivaren, även utan att regeringen utfärdat föreskrifter för totalförsvaret, har viss möjlighet att styra föräldraledighetens förläggning. Av 14 § första stycket föräldraledighetslagen framgår att hel föräldraledighet ska förläggas så att arbetsgivarens verksamhet kan fortgå utan påtaglig störning. Det krävs dock att en sådan förläggning inte orsakar olägenhet för arbetstagaren.

⁸ Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att bemyndigandet i stället ska finnas i den föreslagna arbetsrättsliga beredskapslagen.

Ledighet för studier, vissa föreningsuppdrag i skolan och för SFI-utbildning

Den nuvarande lagen

När den arbetsrättsliga beredskapslagen tillämpas gäller inte lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen), lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, m.m. och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare (SFI-lagen) (6 § arbetsrättsliga beredskapslagen).

Det finns inga bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagen om vad som gäller för arbetstagare som redan beviljats och påbörjat ledigheten. Att lagen aktualiseras bör innebära att grunden för ledigheten upphör och att en arbetstagare som redan påbörjat sin ledighet därmed är skyldig att återvända till sin anställning.⁹

Ändringsförslag¹⁰

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet anser, i likhet med vad som gäller nu, att en arbetstagare inte bör ha rätt till ledighet enligt studieledighetslagen, lagen om ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, m.m. eller SFI-lagen när den arbetsrättsliga beredskapslagen tillämpas. Lagarna föreslås dock inte suspenderas helt. I stället föreslås nya undantagsbestämmelser. På det sättet kan arbetstagares rätt till ledighet enligt lagarna begränsas i samma utsträckning som enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, samtidigt som vissa skyddsbestämmelser, regler om skadestånd och om domstolsprövning kan fortsätta att tillämpas.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet bedömer att innebörden av att en ledighetslag inte längre ska tillämpas bör vara att grunden för ledigheten upphör. Om en arbetstagare redan påbörjat sin ledighet, bör denne därför anses skyldig att återvända till sin anställning. Enligt utredningens förslag ska i lagen anges en tidsgräns om två veckor från det att den arbetsrättsliga beredskapslagen aktiverats till dess att en arbetstagare som varit ledig enligt studieledighetslagen eller SFI-lagen är skyldig att återgå

⁹ SOU 2023 :79 s. 235.

¹⁰ SOU 2023:79 s. 232 f.

i arbete. Utredningen berör inte hur den bestämmelsen förhåller sig till den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen eller det enskilda anställningsavtalet. Någon omställningstid föreslås inte i fråga om lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår en särskild bestämmelse som gör det möjligt att teckna kollektivavtal om avvikelser i fråga om tiden för arbetstagarnas återgång till arbete efter ledighet enligt studieledighetslagen eller SFI-lagen.

Ledighet för vård av närstående, trängande familjeskäl, näringsverksamhet och för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Lagen om ledighet för närståendevård, lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete har alla tillkommit efter den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, som inte innehåller några ändringar i dessa lagar.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår, som redogjorts för i avsnitt 12.2.3, att regeringen genom en ny bestämmelse i den arbetsrättsliga beredskapslagen bemyndigas att meddela föreskrifter med avvikelser från de nämnda lagarna.

Gällande lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet påpekar utredningen särskilt vikten av överväganden vid inskränkningar av rätten till tjänstledighet för de arbetstagare som redan beviljats ledighet och börjat bedriva näringsverksamhet. Det kan nämligen bli mycket kostsamt för dem att snabbt avveckla sin näringsverksamhet för att återgå till sin ursprungliga anställning. Enligt utredningen bör det t.ex. övervägas om en föreskrift som begränsar rätten till ledighet enligt lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet inte bör gälla redan beviljade ledigheter.

Som framgår av 2 § lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl är den lagen i viss utsträckning semidispositiv och rätten till ledighet kan därmed begränsas genom ett centralt kollektivavtal.

12.2.7 Stridsåtgärder

Inledning

Stridsåtgärder i totalförsvarsviktig verksamhet vid höjd beredskap kan få allvarliga och långtgående konsekvenser för förmågan att skydda landet. Stridsåtgärder kan dock, enligt utredningens mening, förväntas ha en mycket begränsad inverkan på det civila försvarets personalförsörjning vid höjd beredskap. Sverige har internationellt sett ett lågt antal förlorade arbetsdagar till följd av arbetsplatskonflikter. År 2020 hade Sverige inte någon förlorad arbetsdag på grund av arbetsplatskonflikter, år 2021 var det elva förlorade arbetsdagar och år 2022 totalt 5 240 förlorade arbetsdagar.¹¹ Arbetsmarknadens parter kan vidare, som framhållits av Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet, förväntas avhålla sig från stridsåtgärder som direkt eller indirekt stör samhällsviktig verksamhet under krig, krigsfara eller liknande förhållanden.¹² Dessutom har en arbetstagarare som tjänstgör med civilplikt eller allmän tjänsteplikt förstås inte rätt att lägga ned arbetet på uppmaning av en arbetstagarorganisation, utan den lagstadgade plikten utgör ett undantag från rätten, enligt 2 kap. 14 § regeringsformen, att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Trots det finns det anledning att här kort redogöra för vad som gäller i fråga om stridsåtgärder vid höjd beredskap.

Den nuvarande lagen

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller inget strejkförbud. Det överlämnades i stället till arbetsmarknadens parter att, genom kollektivavtal eller på annat sätt, undvika öppna arbetsplatskonflikter.¹³ Genom 7 § den arbetsrättsliga beredskapslagen bemyndigas regeringen att i enskilda fall kunna gripa in med åtgärder inför eller i samband med öppna arbetsplatskonflikter som kan medföra skada för totalförsvaret. Det kan ske genom att regeringen föreskriver om fortsatt giltighet av träffade kollektivavtal eller tvångsskiljeförfarande samt att fredsplikt ska råda.¹⁴

¹¹ Medlingsinstitutet, *Arbetsinställelser i Sverige, privat och offentlig sektor, förlorade arbetsdagar 1965–2022*.

¹² SOU 2023:79 s. 163 f.

¹³ Prop. 1986/87:165 s. 14.

¹⁴ Prop. 1986/87:165 s. 14.

Som framgår av bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen ska 53 § medbestämmandelagen ha innebörden att en förlikningsman eller förlikningskommission får förbjuda part att vidta stridsåtgärd medan förlikningsförhandlingar pågår och under viss tid efter att förhandlingen förklarats avslutad. En stridsåtgärd vidtagen i strid med ett sådant förbud är olovlig.

Förlikningsmannaexpeditionen avvecklades i samband med införandet av Medlingsinstitutet 2000. Införandet av Medlingsinstitutet medförde ändringar i bl.a. 53 § medbestämmandelagen, utan att någon uppdatering gjordes av den arbetsrättsliga beredskapslagen. Det innebär att bestämmelsen hänvisar till en myndighet som inte finns. Nuvarande 53 § medbestämmandelagen behandlar Medlingsinstitutets sanktionsmöjlighet då kollektivavtalspart inte, trots begäran därom, till institutet lämnat en kopia av ett träffat kollektivavtal.

Ändringsförslag¹⁵

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att den numera inaktuella hänvisningen till bestämmelsen i 53 § medbestämmandelagen tas bort. Enligt förslaget ersätts den inte med någon bestämmelse som ger medlare möjlighet att förbjuda eller skjuta upp stridsåtgärder medan förhandlingar pågår och en kortare tid därefter. Utredningen framhåller bl.a. att väsentligen samma syfte uppfylls genom 49 § medbestämmandelagen, som gör det möjligt för Medlingsinstitutet att på begäran av medlare skjuta upp varslade stridsåtgärder under 14 dagar om det främjar en god lösning av tvisten.

12.3 Arbetstid

12.3.1 Arbetstidslagen

Den nuvarande lagen

Enligt 1 § arbetstidslagen (1982:673) gäller lagen, med vissa föreskrivna undantag, varje verksamhet där arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. I lagen finns regler om arbetstid.

¹⁵ SOU 2023:79 s. 163 f.

Enligt 4 § arbetstidslagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från lagen.

I 4 § arbetstidsförordningen (1982:901) görs undantag från arbetstidslagens regler om ordinarie arbetstid, mertid och veckovila. Undantagen i förordningen ska tillämpas när landet kommer i krig. Regeringen får även föreskriva att de ska tillämpas helt eller delvis när det råder krigsfara eller liknande förhållanden.

Av 4 § arbetstidsförordningen framgår att den ordinarie veckoarbetstiden ska uppgå till högst 60 timmar, i stället för de högst 40 timmar som föreskrivs i 5 § arbetstidslagen. Vidare framgår att 10 § arbetstidslagen inte ska tillämpas. I 10 § arbetstidslagen föreskrivs regler om den mertid, dvs. sådan arbetstid som överstiger en deltidsanställds ordinarie jourtid och arbetstid enligt anställningsavtalet, som maximalt får tas ut.

Efter den arbetsrättsliga beredskapslagens tillkomst har 10 a § arbetstidslagen införts. Bestämmelsen uppställer en översta gräns för hur mycket mertid utöver allmän mertid (extra mertid) som får tas ut. Av bestämmelsen framgår även att extra mertid och allmän mertid inte får överstiga 48 timmar per arbetstagare under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad. Det framstår som oklart vilken innebörd 10 a § arbetstidslagen har under tid då 10 § arbetstidslagen inte ska tillämpas.¹⁶ Det finns därmed inte någon uttalad gräns för hur mycket mertid som en deltidsanställd arbetstagare kan behöva arbeta vid krig, krigsfara eller liknande när det så föreskrivs.

Däremot uppställs en begränsning av den totala arbetstiden i 10 b § arbetstidslagen. Av bestämmelsen framgår att den sammanlagda arbetstiden under varje sjudagarsperiod får uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Från bestämmelsen görs i 2 b § arbetstidslagen undantag för visst arbete i offentlig verksamhet som kan förekomma hos bl.a. Polismyndigheten eller vid skydds- och beredskapsarbeten. Det gäller exempelvis brandmäns och ambulanspersonals arbete under

¹⁶ Se SOU 2023:79 s. 329 f.

naturkatastrofer, tekniska katastrofer, attentat, allvarliga olyckor eller andra händelser av samma art.¹⁷

Avslutningsvis görs i 4 § arbetstidsförordningen undantag från reglerna om veckovila enligt 14 § arbetstidslagen. Enligt 14 § arbetstidslagen ska en arbetstagare ha minst 36 timmars sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar, vilket enligt förordningen minskats till 24 timmar.

Arbetstidslagen är semidispositiv, i den utsträckning som framgår av 3 § samma lag. Det finns därmed möjlighet för arbetsmarknadens parter att teckna kollektivavtal om undantag från lagen i dess helhet eller avvikelser från vissa av lagens bestämmelser.

Ändringsförslag¹⁸

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen, som ger regeringen rätt att för totalförsvaret meddela föreskrifter om avvikelser från lagen, delas upp i två delar.

Enligt utredningens förslag ska det i lagen införas en bestämmelse om att regeringen vid krig, krigsfara eller liknande förhållanden får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetstidslagen. En sådan föreskrift ska underställas riksdagen inom en viss tid. Därutöver föreslås en bestämmelse med ett särskilt bemyndigande till regeringen med möjlighet att för totalförsvaret föreskriva avvikelser från arbetstidslagen i fredstid, så länge föreskrifterna inte avser förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag. Skälen till förslaget är att nuvarande ordning, där samma bemyndigande lämnas i freds- och krigstid, bedöms medföra tillämpningssvårigheter. I fredstid grundas bemyndigandet på 8 kap. regeringsformen, medan det i krig grundas på 15 kap. 6 § regeringsformen. Ett bemyndigande som baseras på 8 kap. regeringsformen är snävare än vad som gäller vid krig, krigsfara eller liknande förhållanden, då det är begränsat till offentligrättsliga bestämmelser. Genom att skilja dessa bemyndiganden åt blir det

¹⁷ Se EU-domstolens dom av den 3 oktober 2000, Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer C-397/01–C403/91, EU:C:2004:584, dom av den 14 juli 2005, Feuerwehr Hamburg C-52/04, EU:C:2005:467 och dom av den 15 juli 2021, B.K. mot Slovenien, C-742/19, EU:C:2021:597.

¹⁸ SOU 2023:79 s. 331 f.

tydligare vad som gäller under krig, krigsfara och liknande förhållanden, menar utredningen.

Utredningen föreslår även vissa ändringar i 4 § första stycket arbetstidsförordningen. Arbetstidslagens regler om mertid ska inte vara tillämpliga under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Till skillnad från regelns nuvarande lydelse ska därmed ingen bedömning behöva göras om en sådan inskränkning behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Därutöver föreslås redaktionella ändringar av bestämmelsen, som syftar till att bättre överensstämja med utredningens förslag till utformning av beredskapsbestämmelser i bl.a. den arbetsrättsliga beredskapslagen.

Beredskapskollektivavtal

Beredskapsbestämmelser om arbetstid har tagits in i flera centrala kollektivavtal. I privat sektor gäller Beredskapsavtal mellan Svenskt Näringsliv, LO och Förhandlings- och samverkansrådet PTK (20 april 1989). Av § 6.1 i beredskapsavtalet framgår att den ordinarie arbetstiden kan ökas till 60 timmar per vecka, om det krävs för att tillgodose totalförsvarets behov. Arbetsgivaren har också möjlighet att ändra arbetstidsförläggningen. De lokala parterna ska eftersträva att träffa överenskommelse om arbetstidens längd och förläggning. Nås ingen enighet kan arbetsgivaren fatta beslut, vilket gäller till dess annat bestäms vid central förhandling.

För regional och kommunal verksamhet finns Kollektivavtal för krigs- och beredskapstillstånd mellan bl.a. SKR och flera arbetstagarorganisationer i kommunal sektor (i lydelse från och med den 1 juli 2022).¹⁹ Av § 3.1 i det beredskapskollektivavtalet framgår bl.a. att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 60 timmar igenomsnitt per helgfri vecka och att arbetsgivaren beslutar om utökad ordinarie arbetstid efter förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen. Arbetstagare är också skyldiga att fullgöra övertid och jourtid utan begränsningar i lag eller kollektivavtal.

¹⁹ Avtalet gäller mellan SKR, Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Svenska kommunalarbetsförbundet, OFR Allmän kommunal verksamhet, OFR Hälso- och sjukvård, OFR Läkare, Sveriges lärare, AkademikerAlliansen och till AkademikerAlliansen anslutna riksorganisationer och Brandmännens riksförbund.

I statlig sektor regleras villkoren genom Avtal om arbetstid m.m. under krigs- och beredskapstillstånd mellan Arbetsgivarverket, Saco/S, TCO-S och Seko, Service- och kommunikationsfacket (3 oktober 1989). Av § 3.1 i det statliga beredskapskollektivavtalet framgår bl.a. att den ordinarie arbetstiden för heltids- och deltidsanställda får uppgå till högst 60 timmar i genomsnitt per helgfri vecka och att arbetsgivaren får besluta om ökad ordinarie arbetstid efter förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen. Vidare framgår att arbetsgivaren får besluta om annan arbetstidsförläggning och att en arbetstagare är skyldig att fullgöra övertid, jour och beredskap utan begränsningar i lag eller kollektivavtal.

12.3.2 Specialregleringar om arbetstid

Vilotid för sjömän

Den nuvarande lagen

Enligt 2 § första stycket punkt 4 arbetstidslagen omfattas inte fartygsarbete av den lagen. Av 1 och 2 §§ lagen (1998:958) om vilotid för sjömän framgår att lagen, undantaget bl.a. räddningsfartyg, gäller sjömän som är anställda för fartygsarbete på svenskt fartyg. Enligt lagen har sjömän rätt till viss vilotid.

Enligt 12 § lagen om vilotid för sjömän får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret. Föreskrifter får dock inte meddelas om de avser förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag.

Ändringsförslag²⁰

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att bemyndigandebestämmelsen i 12 § lagen om vilotid för sjömän delas upp i två delar. Den första delen ska gälla vid krig, krigsfara och andra liknande förhållande och den andra delen i fredstid. Bestämmelsens utformning, liksom de skäl som ligger till grund för bedömningen, överensstämmer med vad utredningen har anfört

²⁰ SOU 2023:79 s. 339 f.

gällande den föreslagna bemyndiganderegeln i arbetstidslagen, se avsnitt 12.3.1.

Vägarbetstidslagen

Den nuvarande lagen

Enligt 2 § första stycket punkt 5 arbetstidslagen gäller inte arbetstidslagen arbete som omfattas av lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen). Enligt 1 § vägarbetstidslagen ska den lagen tillämpas på arbete som utförs av mobila arbetstagare som är anställda av företag etablerade i en medlemsstat i EU och av förare som är egenföretagare, under förutsättning att arbetstagaren eller egenföretagaren deltar i sådana vägtransporter där vissa särskilda EU-rättsakter ska tillämpas. Med mobil arbetstagare avses enligt 1 b § vägarbetstidslagen varje arbetstagare som ingår i den del av personalstyrkan som förflyttar sig och som är anställd av ett företag som utför person- eller varutransporter på väg för andras eller egen räkning. I vägarbetstidslagen finns särskilda regler om arbetstid.

Som framgår av 2–4 §§ vägarbetstidslagen är lagen semidispositiv. Arbetsmarknadens parter får dock inte föreskriva en genomsnittlig veckoarbetstid som överstiger 48 timmar.

Regeringen har inga möjligheter att meddela föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen. Däremot kan regeringen enligt 18 § arbetstidslagen meddela särskilda föreskrifter om arbetstidens förläggning vid bl.a. vägtransporter. Genom 1 § första stycket punkt 8 och 14 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har regeringen även bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. trafik på väg eller i terräng och kör- och vilotider vid vägtransporter.

Ändringsförslag²¹

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att en regel tas in i vägarbetstidslagen som ger regeringen möjlighet att vid krig, krigsfara eller liknande förhållanden meddela särskilda

²¹ SOU 2023:79 s. 342 f.

föreskrifter med avvikelser från lagen. En sådan föreskrift ska underställas riksdagens prövning inom viss tid. Vidare föreslår utredningen att det i förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete tas in en bestämmelse om att 9 § vägarbetslagslagen, som reglerar mertid, inte ska tillämpas om Sverige kommer i krig. Regeringen bemyndigas enligt förslaget att förordna att bestämmelsen inte heller ska tillämpas vid krigsfara eller andra liknande förhållanden.

Flygarbetslagslagen

Enligt 2 § tredje stycket arbetslagslagen gäller inte 10 b §, 13 § första stycket, 13 a § och 14 § tredje stycket andra meningen arbetslagslagen när lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget (flygarbetslagslagen) är tillämplig.

Som framgår av 1 § flygarbetslagslagen reglerar den lagen årsarbetstid och lediga dagar på stationeringsorten för flygpersonal inom civilflyget.

Flygarbetslagslagen innehåller inte något bemyndigande till regeringen att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen. Flygarbetslagslagen är enligt 3 § samma lag semidispositiv, så länge en avvikelse inte strider mot EU-rätten.

Järnvägsarbetslagslagen

Enligt 2 § femte stycket arbetslagslagen gäller inte 13 § första stycket, 14 § och 15 § tredje stycket arbetslagslagen när lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik (järnvägsarbetslagslagen) är tillämplig.

Som framgår av 1 § järnvägsarbetslagslagen reglerar lagen bl.a. dygns- och veckovila för arbetstagare som ingår i tågpersonalen i gränsöverskridande driftskompatibel trafik.

Järnvägsarbetslagslagen är enligt 4 och 5 §§ samma lag, med vissa där föreskrivna undantag, semidispositiv.

Regeringen har inga möjligheter att meddela föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen. Regeringen har dock i 1 § punkt 1 och 14 lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer bemyndigats att bl.a.

meddela föreskrifter om befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten och kör- och vilotider vid vägtransporter.

12.4 Arbetsmiljö

12.4.1 Den nuvarande lagstiftningen

Enligt 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) syftar lagen till att förebygga ohälsa och olycka i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Som anges i 1 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen gäller lagen varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning.

Enligt 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från arbetsmiljölagen. Regeringen har infört två föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

Av 14 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) följer att arbetsmiljölagens regler om skyddsstopp inte ska tillämpas vid en övning som leds av Forsvarsmakten och vid sådan organisation för räddningstjänst som avser verksamhet under höjd beredskap.

Kommer riket i krig ska, enligt 14 a § första stycket arbetsmiljöförordningen, bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen, som rör arbetsmiljöns beskaffenhet, tillämpas med beaktande av totalförsvarets behov. Avsteg får även göras från 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen uppställer begränsningar avseende möjligheten att anlita minderåriga för utförandet av arbete. Innan ett sådant avsteg görs ska berört skyddsombud underrättas och Arbetsmiljöverket ska underrättas så snart det kan ske. Enligt 14 a § andra stycket arbetsmiljöförordningen kan regeringen föreskriva att bestämmelsens första stycke ska tillämpas även vid krigsfara eller andra liknande förhållanden.

Arbetsmiljölagen är tvingande. Det är därför inte möjligt för arbetsmarknadens parter att med giltig verkan träffa kollektivavtal som innebär ett sämre skydd för arbetstagaren än enligt lagen.

12.4.2 Ändringsförslag²²

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet föreslår att bemyndigandebestämmelsen i 5 § arbetsmiljölagen delas upp i två delar. Den första delen ska gälla vid krig, krigsfara och andra liknande förhållande och den andra delen i fredstid. Bestämmelsens utformning, liksom de skäl som ligger till grund för bedömningen, överensstämmer med vad utredningen anfört gällande den föreslagna bemyndiganderegeln i arbetstidslagen, se avsnitt 12.3.1.

Utredningen föreslår även att 14 a § första stycket andra meningen arbetsmiljöförordningen, om möjlighet att vid höjd beredskap göra undantag från begränsningar i arbetsmiljölagen för minderåriga arbetstagare, tas bort. Enligt utredningen har den nuvarande bestämmelsen ett bredare tillämpningsområde än vad som krävs för att uppnå dess syfte. Utredningen framhåller bl.a. att totalförsvarets nytta av ung och oerfaren arbetskraft får anses begränsad, samtidigt som ett generellt undantag inte kan anses vara förenligt med barnets bästa.²³

Avslutningsvis föreslår utredningen redaktionella justeringar av 14 a § andra stycket arbetsmiljöförordningen, som enligt bestämmelsens föreslagna lydelse ger regeringen möjlighet att föreskriva att bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen ska tillämpas även med beaktande av totalförsvarets behov. Ändringarna föreslås för att bestämmelsen bättre ska överensstämma med beredskapsbestämmelserna i bl.a. den föreslagna arbetsrättsliga beredskapslagen.

12.5 Det individuella anställningsavtalets betydelse för arbetstidsuttaget vid höjd beredskap

Som redogjorts för ovan finns enligt lagstiftningen möjlighet att under höjd beredskap öka totalförsvarets produktion genom längre arbetstid och kortare semesteruttag samt inskränkt rätt till annan ledighet. Utredningen noterar dock att varken den nu gällande eller den föreslagna beredskapslagstiftningen undanröjer för arbetstagararen förmånligare villkor i individuella anställningsavtal om och när den aktiveras. För det fall att en arbetstagare och en arbetsgivare avtalat om en viss arbetstid, t.ex. enligt det som gällde enligt den freds-

²² SOU 2023:79 s. 308 f.

²³ SOU 2023:79 s. 307.

tida lagstiftningen när avtalet ingicks, eller en viss tjänstledighet, gäller alltså det för arbetstagaren förmånligare avtalet även vid höjd beredskap och trots att beredskapslagstiftningen aktiverats. Som en planeringsåtgärd kan arbetsgivare i förväg försöka ingå avtal om omreglering av arbetstid, t.ex. till längsta nivån enligt lagstiftning eller kollektivavtal, och tjänstledighet som ska börja tillämpas först vid ett eventuellt beslut om höjd beredskap.

Avsteg från individuellt avtalade villkor mellan kollektivavtalsbundna arbetsgivare och arbetstagare kan emellertid enklast göras genom kollektivavtal, som kan få genomslag i alla anställningsavtal som omfattas av kollektivavtalet, se 27 § medbestämmandelagen. Beredskapskollektivavtalen har därför även i detta hänseende en avgörande roll för personalförsörjningen vid höjd beredskap.

Befintliga beredskapskollektivavtal får anses innebära att arbetsgivaren, utan hinder av enskilda anställningsavtal, ensam får besluta om utökad ordinarie arbetstid upp till det maximum som framgår av beredskapslagstiftningen, om inte enighet nås. Som nämnts innebär beredskapskollektivavtalen på de kommunala och statliga områdena vidare att en arbetstagare som har beviljats annan än lagstadgad ledighet är skyldig att avbryta ledigheten och återgå i arbete om arbetsgivaren kräver det.

DEL 3

Analys och överväganden

13 Förändringar i samhället och på arbetsmarknaden

Bedömning: Lagstiftningen om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör ses över, se avsnitt 13.6.

13.1 Inledning

Viktiga delar av de regelverk som styr personalförsörjningen av det civila försvaret togs fram i början och mitten av 1990-talet, eller tidigare än så. Totalförsvarspliktslagen utfärdades exempelvis i slutet av 1994 och trädde i kraft under 1995. Detsamma gäller lagen om arbetsförmedlingstvång.

I utredningsdirektiven konstateras att samhället har genomgått väsentliga förändringar sedan regelverkens tillkomst. Det gäller exempelvis olika aktörers ansvar för verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap och förhållandena på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden redovisas och diskuteras i detta kapitel ett antal förhållanden i samhället och på arbetsmarknaden som utredningen bedömer har förändrats sedan mitten av 1990-talet och som påverkar förutsättningarna för det civila försvarets personalförsörjning. De avsnitt som berör förändringar som på olika sätt innebär utmaningar för det civila försvarets personalförsörjning, avslutas med ett resonemang kring hur respektive förändring bör mötas, delvis grundat på utredningens förslag i efterföljande kapitel.

I utredningsdirektiven konstateras vidare att även Arbetsförmedlingens förutsättningar att genomföra myndighetens uppdrag avseende personalförsörjning av det civila försvaret har förändrats

sedan början av 1990-talet. Arbetsförmedlingens förändrade förutsättningar berörs i kapitel 7.

De ändringar som skett i fråga om behandling av personuppgifter och säkerhetsskydd berörs i kapitel 24 och 25.

I början av 1990-talet gällde inte EU:s regelverk om statsstöd i Sverige, men sedan åtminstone 1995 måste Sverige följa det regelverket. Den utmaning det kan innebära för det civila försvarets personalförsörjning diskuteras i avsnitt 16.4.

13.2 Fler kan tas i anspråk för det civila försvaret

13.2.1 Inledning

Sedan mitten på 1990-talet har Sveriges befolkning ökat. Andelen av befolkningen i arbetskraften (15–74 år) har också ökat, liksom antalet i totalförsvarspliktig ålder (16–70 år). I vilken mån den totalförsvarsviktiga verksamheten i samhället har ökat eller minskat under tidsperioden har utredningen inte hittat någon uppgift om. Men en mindre andel av befolkningen är planlagd att tas i anspråk av det militära försvaret vid höjd beredskap, än vad som var fallet under 1990-talet. Det finns alltså fler som skulle kunna tas i anspråk för det civila försvaret i dag än då. Det är en för det civila försvarets personalförsörjning positiv förändring. Dessutom omfattas kvinnor i dag av skyldigheten att mönstra och att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning. Det gör att antalet totalförsvarspliktiga som kan kallas till mönstring och skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning har ökat betydligt.

13.2.2 Befolkningen och andelen i arbetskraften har ökat

Som framgår av tabell 13.1 har både befolkningen och antalet personer i arbetskraften ökat under de senaste decennierna. Mellan 1995 och 2023 ökade Sveriges befolkning med drygt 1,7 miljoner människor och antalet personer i totalförsvarspliktig ålder (16–70 år) med drygt 1 miljon, från drygt 6 miljoner till 7,1 miljoner. Antalet personer i arbetskraften (15–74 år) ökade med drygt 1,1 miljoner mellan 2001 och 2023. Eftersom arbetskraften ökade i en något högre takt än befolkningen, har också arbetskraften som andel av

hela befolkningen ökat successivt över tid, från cirka 51,5 procent strax efter millennieskiftet till drygt 54 procent 2023.

Tabell 13.1 Befolkningen och arbetskraften i Sverige, 1995–2023

Antal i 1000-tal. Andelar i procent

	1995	2001	2005	2010	2015	2020	2023
Befolkningen, totalt	8 840	8 910	9 050	9 420	9 850	10 380	10 550
Antal 16–70 år	6 010	6 100	6 280	6 630	6 790	6 980	7 100
I arbetskraften, 15–74 år	-	4 590	4 680	4 920	5 190	5 480	5 710
Andel i arbetskraften av hela befolkningen (%)	-	51,5	51,8	52,2	52,7	52,8	54,1
Andel i arbetskraften av befolkningen 15–74 år (%)	-	71,1	70,6	70,3	71,8	73,0	75,2
Antal arbetslösa, 15–74 år	-	270	370	430	390	470	440
Andel arbetslösa, 15–74 år (%)	-	6,0	7,9	8,7	7,5	8,5	7,7

Anm.: Antalen är avrundade till närmsta tiotusental. Uppgifter om arbetskraften och arbetslösa redovisas endast fr.o.m. 2001 eftersom det är så långt tillbaka i tiden som det finns jämförbara uppgifter i AKU.

Källor: SCB. Befolkningsstatistik, "Sveriges befolkning i sammandrag 1960–2023" och "Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968–2023", avseende befolkningsstatistik. SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU), "Befolkningen 15–74 år (AKU) efter kön, ålder och arbetskraftstillhörighet. År 2001–2023", avseende statistik över arbetskraften och arbetslösa. Hämtade 2024-10-29. Andel i arbetskraften av hela befolkningen är utredningens egen beräkning på data från SCB.

13.2.3 Färre ianspråkats av det militära försvaret

I betänkandet *Totalförsvarsplikten* (SOU 1992:139) angavs att nära 1 miljon anställda, värnpliktiga och frivilliga var planlagda att kunna tas i anspråk i det militära försvaret i början av 1990-talet (cirka 860 000 i militära staber och förband samt cirka 100 000 i hemvärnet och samverkande frivilligorganisationer).¹ År 2020 bestod det militära försvarets krigsorganisation av cirka 60 000 personer.² Det kan därmed konstateras att den andel av befolkningen som i dag är planlagd att tas i anspråk för det militära försvaret vid höjd beredskap är avsevärt mindre än för 30 år sedan. Det militära försvarets personalvolym håller dock på att utökas, och personalbehoven kommer att fortsätta öka under kommande år.³ Enligt Försvarmaktens reviderade budgetunderlag för 2025 planerar myndigheten att 2025 ha en personalvolym på totalt knappt 90 000 personer,⁴

¹ SOU 1992:139 s. 70.

² Prop. 2020/21:30 s. 109 f.

³ Ds 2024:26 s. 192 f.

⁴ Försvarmaktens nya budgetunderlag för 2025, bilaga 1, s. 36. Hemställan 2024-06-05. FM2023-24770:26.

och enligt propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* är målet att antalet personer i det militära försvarets krigsorganisation ska växa till cirka 130 000 år 2035.⁵

Antalet personer som vid höjd beredskap kan behöva lämna en fredstida befattning i en totalförsvarsviktig civil verksamhet på grund av att de är krigsplacerade i det militära försvaret är alltså för närvarande betydligt mindre än när totalförsvarspliktslagen infördes. Även om inriktningen är att det militära försvarets krigsorganisation ska öka under kommande år, kommer den personalvolym som planeras att tas i anspråk för det militära försvaret ändå att vara avsevärt mindre än vid början av 1990-talet.

13.2.4 Skyldigheten att genomgå mönstring omfattar nu även kvinnor

När totalförsvarspliktslagen trädde i kraft 1995 omfattades enbart män av skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Kvinnor kunde dock, enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och tillhörande förordning (1995:240), ansöka om att få genomgå en särskild antagningsprövning, motsvarade mönstringen. Därefter kunde de, om de befanns lämpliga, skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

År 2010 fattade riksdagen beslut om att skyldigheten att genomgå mönstring och att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning skulle omfatta både män och kvinnor.⁶ Det gör att det totala antalet totalförsvarspliktiga som kan kallas till mönstring och skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning är avsevärt större i dag än under 1990-talet och början av 2000-talet. Även före 2010 gällde dock totalförsvarsplikten i övrigt både kvinnor och män, och kvinnor deltog i det civila försvaret på andra sätt, exempelvis som anställda och som aktiva i frivilliga försvarsorganisationer.

⁵ Prop. 2024/25:35 s. 89 f.

⁶ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8 och rskr. 2009/10:269.

13.3 Privata aktörer utför verksamhet som tidigare var i offentlig regi

13.3.1 Privatisering och avreglering

Under de senaste decennierna har ett antal verksamheter avreglerats och konkurrensutsatts, där offentliga aktörer som statliga myndigheter, statliga affärsverk, statliga bolag, regioner och kommuner samt kommunala bolag tidigare hade en monopolställning eller dominerande ställning. Privata aktörer agerar nu på fler marknader och har tagit över verksamhet som tidigare drevs av offentliga aktörer i egen regi. En konsekvens av det är att delar av den totalförsvarsviktiga civila verksamheten som i början av 1990-talet drevs i offentlig regi, i dag ägs, drivs och förvaltas av det privata näringslivet, även om det offentliga fortfarande ofta kan vara huvudman för verksamheten och ha upphandlat utförandet av den. I många fall har antalet utförare också blivit fler.

Exempel på en marknad där en sådan förändring har skett är postmarknaden där det statliga monopolet avskaffades 1993 och det statliga Postverket ombildades till ett aktiebolag (om än till en början helt ägt av svenska staten) 1994. Telekommarknaden, elmarknaden och marknaderna för apotek, flyg och järnväg är ytterligare exempel där avreglering och konkurrensutsättning skett under de senaste 30 åren. En annan aspekt av denna trend är att delar av kommunal och regional verksamhet lagts ut på entreprenad till icke offentliga aktörer. Verksamheterna finansieras då fortfarande med offentliga medel, men utförs till del av privata utförare, och antalet utförare blir också fler. En sådan utveckling har skett på t.ex. utbildningsområdet (förskolor, skolor och gymnasium) och vård- och omsorgsområdet.

Utredningen har inte funnit någon sammanställning som berör i vilken omfattning totalförsvarsviktiga civila verksamheter har gått från att utföras i offentlig regi till att utföras av privata aktörer under de senaste 30 åren. Men flera av de marknader där avregleringen och konkurrensutsättningen har ökat omfattar verksamheter som är viktiga för totalförsvaret (som elförsörjning, telekommunikation, sjukvård, barntillsyn och vissa typer av transporter). Försvarsberedningen konstaterar att "[f]lera verksamheter av vikt för

totalförsvaret som förut var i offentlig regi ägs, drivs och förvaltas i dag av privata svenska och utländska företag”.⁷

13.3.2 En mindre andel arbetar inom den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn utgör en mindre andel av den totala arbetsmarknaden i dag än vad den gjorde i början av 1990-talet. Utredningen har inte kunnat hitta några tidsserier med jämförbara uppgifter om utvecklingen för hela perioden. Men utifrån utredningens beräkningar på data från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) minskade andelen förvärvsarbetande i offentlig sektor (inklusive offentligt ägda bolag och organisationer) från cirka 41,5 procent 1995 till 36,5 procent 2003. Andelen förvärvsarbetande i privat sektor ökade under samma period från cirka 54 till 59 procent.⁸ Enligt utredningens beräkningar på motsvarande data för åren 2004–2018 fortsatte andelen förvärvsarbetande i den offentliga sektorn att minska under den perioden.⁹ Ett tidsseriebrott skedde dock i mätningarna mellan 2003 och 2004, och jämförelser mellan åren innan och efter bör ske med försiktighet. Uppgifter i SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) visar på en liknande trend. Enligt utredningens beräkningar på uppgifter från AKU minskade andelen anställda i den offentliga sektorn (stat, kommuner och landsting [numera regioner]) i åldern 15–74 år från cirka 35,5 procent 2005 till cirka 33 procent 2023, medan andelen privatanställda ökade från cirka 64,5 procent till cirka 67 procent.¹⁰

13.3.3 Utmaningar för personalförsörjningen

Att en minskande andel av arbetskraften har det offentliga som arbetsgivare får konsekvenser för personalförsörjningen av det civila försvaret. En direkt konsekvens är att det offentliga (alltså

⁷ Ds 2023:34 s. 156.

⁸ SCB. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), ”Förvärvsarbetande 16+ år med bostad i regionen (nattbefolkning) (RAMS) efter region, arbetsställets sektortillhörighet, ålder och kön. År 1993–2003”. Hämtad 2024-11-15.

⁹ SCB. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), ”Förvärvsarbetande 16+ år med bostad i regionen (nattbefolkning) (RAMS) efter region, arbetsställets sektortillhörighet, ålder och kön. År 2004–2018”. Hämtad 2024-11-15.

¹⁰ SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU), ”Anställda totalt/fast 15–74 år (AKU) efter sektor, kön och ålder. År 2005–2023”. Hämtad 2024-11-15. ”Utlandsarbete” inte inräknat.

staten, kommuner och regioner och deras bolag) i dag har arbetsledningsrätt över en mindre andel arbetstagare än tidigare. Arbetstagare i privata verksamheter omfattas inte av förfarandelagstiftningen, varför regeringen i mindre utsträckning än tidigare har möjlighet att vid höjd beredskap disponera om arbetstagare enligt den lagen. Det offentliga inflytande över t.ex. hur arbetet ska organiseras, hur många de anställda ska vara och förflyttning eller omplacering av anställda har alltså minskat. Det innebär att det kan vara svårare, eller åtminstone mera omständligt, för det offentliga i dag att styra arbetskraften mot totalförsvarets behov vid höjd beredskap, trots möjligheten till arbetsförmedlingstvång.

Privatiseringen och avregleringen av verksamhet som det offentliga tidigare bedrev i egen regi innebär även utmaningar för statliga myndigheter, kommuner och regioner att planera för verksamhet vid höjd beredskap. Även om det står klart att en myndighet fortfarande har ansvaret för att viss totalförsvarsviktig civil verksamhet kan bedrivas vid höjd beredskap, kan administrationen bli mer omfattande än tidigare, om verksamheten då bedrevs av t.ex. ett statligt affärsverk, en kommun eller en region. Nu kan den ansvariga myndigheten i stället behöva inhämta information från många olika företag för att kunna ta sitt ansvar och begära att dessa deltar i beredskapsplaneringen. Underleverantörskedjor kan vara långa och komplicerade, och det kan vara svårt att få överblick över t.ex. vilka totalförsvarspliktiga som är inblandade i en viss verksamhet.

13.3.4 Hur förändringen kan mötas

Att totalförsvarsviktig civil verksamhet som tidigare utfördes i offentlig regi nu utförs av privata aktörer försvårar för ansvariga myndigheter att planera för personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap. Det är inte så mycket att göra åt så länge privatiseringen av (tidigare) offentlig verksamhet inte avskaffas eller minskas. De ansvariga myndigheterna måste alltså räkna med att behöva anstränga sig mer för att ta sitt ansvar. Här kan man tänka sig i huvudsak två olika strategier.

Den ena strategin går ut på att använda lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. för att få berörda privata aktörer att göra planerade bemannade krigsorganisationer. Kommuner, regioner

och de statliga myndigheter som inte själva får begära privata aktörers medverkan enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. får gå via någon av de statliga myndigheter som får göra en sådan begäran. Den strategin är lämplig när det finns privata aktörer med flera uppdragsgivare med totalförsvarsviktig civil verksamhet. Det kan t.ex. gälla bemanningsföretag eller större privata vårdgivare som alltså vid höjd beredskap ska fortsätta att bedriva sin verksamhet för det offentliga. Utredningen bedömer i avsnitt 13.6 att lagstiftningen om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör ses över.

Den andra strategin går ut på att myndigheten planerar för att vid höjd beredskap ta över totalförsvarsviktig verksamhet som i fredstid utförs av privata aktörer. Myndighetens egen planerade krigsorganisation tillförs då utomstående personal som kanske arbetar hos de privata utförarna redan i dag. Krigsplacering med civilplikt och planering för anvisning med allmän tjänsteplikt samt avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap är verktyg som kan användas för att vid höjd beredskap omfördela privatanställd personal till myndigheten. Den strategin bör emellertid användas med försiktighet och förmodligen begränsas till ett par typsituationer för att inte försvåra andras beredskapsplanering. Den ena typsituationen är när myndigheten är den privata aktörens enda uppdragsgivare med totalförsvarsviktig civil verksamhet. Den andra typsituationen är när den totalförsvarsviktiga verksamheten behöver utvidgas väsentligt vid höjd beredskap och det finns flera privata aktörer som bedriver den. Det kan t.ex. handla om sjukvård, bevakningsverksamhet eller reparationer. Myndigheten skulle då i sin planerade krigsorganisation ha personal för sjukvård och bevakning och reparationer som vid höjd beredskap kan dirigeras dit den för tillfället behövs bäst. Utomstående personal som redan arbetar i totalförsvarsviktig civil verksamhet bör förstås som regel inte användas i krigsorganisationen. I denna typsituation behöver man troligen kombinera de båda strategierna så att befintliga privata aktörer förmås att beredskapsplanera samtidigt som myndigheten eftersöker utomstående personal till sin krigsorganisation.

13.4 Ökad internationalisering och globalisering

13.4.1 Inledning

Parallellt med den ökade privatiseringen och avregleringen har det skett en internationalisering och globalisering av såväl arbetsmarknaden som samhället i stort. Den påverkan detta kan få för personalförsörjningen av det civila försvaret berörs i detta avsnitt.

13.4.2 Beroende av globala värde- och försörjningskedjor

Beroendet av s.k. globala värdekedjor har ökat i det svenska näringslivet. Med globala värdekedjor avses tillverkningsprocesser (av både varor och tjänster) som är spridda över flera länder. Det kan gälla såväl insatsvaror för industrin som olika typer av tjänster, exempelvis rådgivning eller mjukvaruutveckling. Produktionsprocesser, som tidigare skedde helt i Sverige, är i dag i större utsträckning uppdelade och spridda över flera länder och beroende av globala nätverk av underleverantörer och andra samarbetspartners.¹¹

I en rapport från 2014 konstaterade myndigheten Tillväxtanalys att ”deltagande i globala värdekedjor [...] har ökat betydligt sedan 1995 för Sverige” och att globala värdekedjor ”utgör en viktig, och växande, del av Sveriges ekonomi”.¹² Hur utvecklingen har sett ut sedan dess har utredningen inte kunnat hitta någon uppgift om. Men det finns åtminstone inget som tyder på att en återgång till 1990-talets nivåer skulle ha skett.

Företag, myndigheter och andra organisationer i Sverige är alltså beroende av insatsvaror eller insatstjänster från aktörer i andra länder för att kunna leverera sin slutprodukt eller utföra sin verksamhet. Det innebär i sin tur att de inte enbart är beroende av att nödvändig personal finns på plats i Sverige, där personalen kan omfattas av totalförsvarssplikten. De kan även vara beroende av att personal finns på plats hos företaget i andra länder som levererar nödvändiga insatsvaror eller insatstjänster.

¹¹ Tillväxtanalys (2014). *Sverige i globala värdekedjor – Förändringar av företagets roll i en alltmer sammanflätad världsekonomi*. Rapport 2014:12, s. 7 och 13 f.

¹² Tillväxtanalys (2014). *Sverige i globala värdekedjor – Förändringar av företagets roll i en alltmer sammanflätad världsekonomi*. Rapport 2014:12, s. 19 och 7.

En ytterligare konsekvens av globaliseringen är att viss totalförsvarsviktig civil kompetens som tidigare fanns i Sverige i dag kanske inte gör det, eller inte gör det i tillräcklig omfattning. I vissa verksamheter hämtas personal med nödvändig kompetens in temporärt från andra länder för att utföra specifika uppgifter. I andra verksamheter kan delar av personalen utgöras av utländska medborgare och bo utomlands t.ex. för att verksamhet utlokaliserats utanför Sverige, eller för att de kommer till Sverige för att utföra visst arbete men inte är bosatta här på det sätt som krävs för att de ska omfattas av totalförsvarsplikt.

13.4.3 Fler utländska medborgare i Sverige

Antalet utländska medborgare i Sverige har ökat de senaste decennierna. Samma år som totalförsvarspliktslagen trädde i kraft, 1995, gick Sverige även med i det som nu är EU, och omfattas sedan dess av den fria rörligheten för personer och arbetstagare i unionen. Sedan 1995 har antalet utländska medborgare i Sverige ökat från drygt 530 000 personer till drygt 840 000 personer 2023, vilket motsvarar en ökning från cirka 6 till 8 procent av befolkningen.¹³ Även utländska medborgare i åldern 16–70 år omfattas av totalförsvarspliktslagen om de är bosatta i Sverige. Det är dock troligt att vissa utländska medborgare kommer att överväga att lämna Sverige, om landet hamnar i krig eller krigsfara. Utländska medborgare kan också, samtidigt som de omfattas av den svenska totalförsvarsplikten, omfattas av en motsvarande pliktlagstiftning i det land där de är medborgare.

Utländska medborgare som tillfälligt utför arbete i Sverige, och alltså inte kan anses bosatta här, omfattas dock i normalfallet inte av totalförsvarsplikten. Detta kan medföra problem för personalförsörjningen av det civila försvaret, i den mån dessa arbetar i totalförsvarsviktig civil verksamhet. Exempel på branscher där utländska medborgare arbetar i Sverige utan att vara bosatta här är byggverksamhet, tillverkning, livsmedelsförsörjning, transporter och sjöfart. Utredningen har inte hittat heltäckande data för hur omfattande detta är, eller för hur utvecklingen har sett ut över tid. Men som ett exempel konstaterade SCB 2018 att antalet kontrolluppgifter avse-

¹³ SCB. Befolkningsstatistik, "Sveriges befolkning i sammandrag 1960–2023". Hämtad 2024-10-29.

ende personer som inte är folkbokförda i Sverige som skickades ut av företag baserade i Sverige ökade från drygt 50 000 år 1997 till drygt 110 000 år 2016.¹⁴

Ett annat exempel är utstationering av arbetstagare, som också har ökat under de senaste decennierna. Utstationering innebär, som framgår av 1 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, att en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land än Sverige utstationerar arbetstagare här i landet i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna. Utstationering av arbetstagare i EU har varit möjligt sedan slutet av 1999. Arbetsmiljöverket förvaltar sedan 2013 ett register över utländska tjänsteutövare som utför arbete i Sverige. Sedan 2014, det första helår som Arbetsmiljöverket har data för, har antalet anmälda utstationeringar ökat från drygt 35 000 till knappt 165 000 år 2023. Antalet uppskattade utstationerade arbetstagare (unika individer) ökade under samma period från drygt 26 000 till drygt 74 000 personer.¹⁵

Inte enbart invandringen till Sverige har ökat över tid. Även andelen folkbokförda i Sverige som utvandrar från landet har ökat. 1995 utvandrade 3,9 personer per 1 000 invånare från Sverige. År 2022 var den siffran i stället 4,8 utvandringar per 1 000 invånare.¹⁶ Det finns även uppgifter som tyder på att antalet svenska medborgare som bor i utlandet har ökat över tid. Ett exempel är att antalet svenska medborgare bosatta i utlandet som är röstberättigade i riksdagsvalet konstant har ökat sedan åtminstone valet 2002. (Äldre statistik än så har utredningen inte hittat.) År 2002 var drygt 100 000 svenska medborgare i utlandet röstberättigade och 2022 hade den siffran ökat till drygt 180 000 personer.¹⁷

¹⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/personal-fran-utlandet-okar-kraftigt/>. Publicerad 2018-10-10. Besökt 2024-03-26.

¹⁵ Arbetsmiljöverket (2024). *Helårsrapport 2023 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige* s. 4 f.

¹⁶ SCB. Befolkningsstatistik, "Sveriges befolkning i sammandrag 1960–2023". Hämtad 2024-10-29.

¹⁷ SCB. Statistikdatabasen, Allmänna val, valresultat/Riksdagsval/Riksdagsval – röstberättigade efter folkbokförda i Sverige/utlandssvenskar och kön. Antal och andelar. Valår 2002–2022". Hämtad 2024-04-09. Av de röstberättigade svenskarna i utlandet är de allra flesta i totalförsvarspliktig ålder, dvs. mellan 16 och 70 år, även om både antalet och andelen som är 70 år eller äldre har ökat över tid. År 2002 var cirka 7 000 av de drygt 100 000 röstberättigade utlandssvenskarna 70 år eller äldre (7 procent av det totala antalet). År 2022 hade det ökat till cirka 21 000 personer av de totalt drygt 180 000 (12 procent). Som andel av den totala befolkningen har andelen röstberättigade svenskar i utlandet ökat, från cirka 1,2 procent 2002 till cirka 1,7 procent 2022.

13.4.4 Hur förändringen kan mötas

När det gäller för totalförsvarsviktig civil verksamhet nödvändiga insatsvaror och insatstjänster, som produceras (utomlands) eller utförs av (utländsk) personal som inte nås av totalförsvarspikten, handlar det om sådan försörjningsberedskap som utreds av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08; dir. 2022:72). Den utredningen har föreslagit en ny särskild beredskapssektor för industri, bygg och handel (SOU 2024:19).

En möjlighet att säkra sådana nödvändiga insatsvaror och tjänster är att teckna beredskapsavtal med utländska aktörer. Utredningen har berört den möjligheten i avsnitt 15.5.6.

13.5 Arbetskraftsbehov tillgodoses oftare med andra än egna tillsvidareanställda

13.5.1 Inledning

I tidigare avsnitt har berörts hur hela eller delar av verksamheter kommit att bedrivas av andra än de som tidigare bedrev dem. Även sättet att bedriva den egna verksamheten har förändrats. I dag finns fler alternativ till det tidigare vanligare sättet att bedriva egen verksamhet med egna tillsvidareanställda arbetstagare. Till exempel används inhyrd personal, intermittert anställda, personer med F-skatt och underleverantörer i högre utsträckning än tidigare. Det kan få flera konsekvenser för personalförsörjningen av det civila försvaret, vilka berörs i de följande avsnitten.

13.5.2 Ökad användning av inhyrd personal

Antalet bemanningsanställda i Sverige har ökat sedan 1990-talet. År 1993 avskaffades förbudet mot uthyrning av arbetskraft helt och lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft trädde i kraft. Enligt en rapport från Landsorganisationen i Sverige var endast några tusen personer anställda hos bemanningsföretag de första åren efter att förbudet avskaffats. År 2000 hade antalet helårsanställda i bemanningsföretag nått över 40 000, och 2021 var drygt 100 000 personer helårsanställda hos bemanningsföretag. Det

motsvarade knappt 2,5 procent av det totala antalet anställda i Sverige 2021.¹⁸

I samband med införandet av lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft togs den tidigare fyramånadersgränsen för uthyrning av arbetskraft bort. Även kravet på att kundföretaget¹⁹ var tvunget att ha ett ”tillfälligt behov” av arbetskraft för att hyra in personal togs bort. Enligt nuvarande lagstiftning är det därför tillåtet att hyra in arbetskraft på en mer permanent basis, även om möjligheterna har stärkts för den uthyrde att få anställning hos kundföretaget efter viss tid som uthyrd, se 12 a § lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.

Denna utveckling får konsekvenser för personalförsörjningen av det civila försvaret. Vid uthyrning av arbetstagare genom ett bemanningsföretag uppstår en trepartsrelation mellan arbetsgivaren (bemanningsföretaget), kundföretaget och arbetstagaren. Arbetstagaren är anställd hos bemanningsföretaget, men utför arbete för ett eller flera kundföretags räkning. Vilken typ av arbete kundföretaget kan förvänta sig att få levererat regleras i ett avtal med bemanningsföretaget, och inte i den bemanningsanställdas anställningsavtal (även om sådana frågor naturligtvis även kan regleras i anställningsavtalet i förhållande till bemanningsföretaget). Eftersom den bemanningsanställda arbetstagaren därmed inte har någon arbetstagarrelation med kundföretaget, omfattas han eller hon inte heller av allmän tjänsteplikt hos kundföretaget enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförvarspliktslagen, utan, i förekommande fall, endast av ett motsvarande beslut om allmän tjänsteplikt hos bemanningsföretaget. Av denna anledning kan administrationen kring beslut om allmän tjänsteplikt i många fall förväntas bli mer betungande i dagsläget än den skulle ha varit när totalförvarspliktslagen kom till.

¹⁸ Landsorganisationen i Sverige. *Anställningsformer år 2022. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2022*. Författare: Mats Larsson, s. 32. Uppgifter om antalet anställda i bemanningsföretag kommer enligt uppgift i rapporten från Kompetensföretagen, Almega och Handels utredningsinstitut.

¹⁹ Med kundföretag avses i nuvarande lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare en fysisk eller juridisk person för vilken och under vars kontroll och ledning arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag arbetar (5 § punkt 2).

13.5.3 Ökad användning av intermittenta anställningar

Anställningsskyddslagen har ändrats i flera steg för att i högre utsträckning tillåta tidsbegränsade anställningar. Den totala andelen tidsbegränsade anställningar på arbetsmarknaden har varierat över tid, men är enligt vad utredningen kan bedöma ungefär densamma i dagsläget som vid mitten av 1990-talet.

Enligt uppgifter i budgetpropositionen för 2025 var andelen tidsbegränsat anställda av alla anställda i åldern 20–64 år knappt 12 procent 2023, vilket var den lägsta andelen tidsbegränsat anställda så långt tillbaka som jämförbar statistik finns tillgänglig, dvs. 2001.

Enligt en rapport från Landsorganisationen i Sverige var andelen tidsbegränsat anställda av samtliga anställda cirka 4 procentenheter högre 2022 än i början av 1990-talet. I princip hela den ökningen skedde dock redan under 1990-talet, och andelen tidsbegränsat anställda 1995 var ungefär densamma som 2022. Jämfört med millennieskiftet hade andelen tidsbegränsat anställda minskat något.²⁰

I gruppen tidsbegränsat anställda har dock förändringar skett över tid. Enligt samma rapport var vikariat den vanligast förekommande formen av tidsbegränsad anställning fram till 2005. Sedan dess har i stället intermittent anställning, s.k. behovsanställning eller timanställning, blivit den vanligaste formen av tidsbegränsad anställning. Antalet anställda med vikariat minskade från knappt 185 000 till drygt 95 000 mellan 1990 och 2022. Antalet intermittent anställda ökade i stället från drygt 40 000 personer 1990 till knappt 280 000 personer 2020. Enligt rapporten motsvarade det ungefär 6 procent av samtliga anställda 2020.²¹

Allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 totalförsvarspliktslagen gäller endast så länge det underliggande anställnings- eller uppdragsavtalet gäller. När detta upphör är den totalförsvarspliktige inte längre bunden av den allmänna tjänsteplikten på grund av anställnings- eller uppdragsavtal. De s.k. intermittenta anställningarna, där en tidsbegränsad anställning bara finns på överenskomna tider är av särskilt intresse här. Anställningsavtalet är i

²⁰ Landsorganisationen i Sverige. *Anställningsformer år 2022. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2022*. Författare: Mats Larsson, s. 2 f och 25–27. Uppgifter om antal tidsbegränsat anställda kommer från SCB (AKU). Enligt uppgift i rapporten bygger vissa uppgifter på särskilt beställda tilläggsstabeller, med bland annat anställningsform sedan år 1990.

²¹ Landsorganisationen i Sverige. *Anställningsformer år 2022. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2022*. Författare: Mats Larsson, s. 28.

dessa fall ofta bara ett slags ramavtal som anger villkoren för upprepade, oftast mycket korta, anställningar som arbetsgivaren och arbetstagaren kan komma överens om. Arbetsgivaren har normalt ingen skyldighet att alls erbjuda anställning²² och arbetstagaren har ingen skyldighet att tacka ja. Vid höjd beredskap omfattas därför arbetstagare med sådana avtal i praktiken inte av allmän tjänsteplikt på grund av anställningsavtalet, eftersom de bara är anställda under de pass de tackat ja till. Det är även troligt att personer med intermitteranta anställningar under perioder har flera arbetsgivare.

13.5.4 Fler personer med F-skatt

År 2009 ändrades reglerna för F-skatt för näringsidkare så att det blev lättare att få F-skatt. Efter förändringen ställs i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) lägre krav på självständighet för F-skatt.²³ Det är en anledning till att antalet personer med F-skatt har ökat under de senaste decennierna. Antalet fysiska personer som är registrerade för F-skatt har ökat över tid. Enligt uppgifter i betänkandet *F-skatt åt flera* ökade antalet fysiska personer som var registrerade för F-skatt i någon form, dvs. de hade antingen enbart F-skatt eller både F-skatt och A-skatt (FA-skatt), från knappt 300 000 år 2000 till drygt 400 000 år 2007.²⁴ I betänkandet *F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor* redovisas motsvarande siffror för åren 2007–2017. Enligt uppgifter i det betänkandet ökade antalet fysiska personer registrerade för antingen F-skatt eller FA-skatt från cirka 400 000 personer 2007 till cirka 495 000 personer 2017.²⁵ I Skatteverkets statistikportal finns uppgifter från 2013 och framåt tillgängliga. Enligt de uppgifterna minskade antalet fysiska personer som är registrerade för antingen F-skatt eller FA-skatt från knappt 495 000 år 2013 till knappt 490 000 år 2023.²⁶ Som andel av befolkningen ökade fysiska personer med någon form av F-skatt (alltså inklusive de med FA-skatt) mellan 2000 och 2023, enligt utredningens beräkningar utifrån de refererade uppgifterna.

²² Här bortses från bestämmelserna i anställningsskyddslagen om företrädesrätt till återanställning som kan tillämpas först efter en viss sammanlagd anställningstid.

²³ Prop. 2008/09:62.

²⁴ SOU 2008:76 s. 107 f.

²⁵ SOU 2018:49 s. 103.

²⁶ Skatteverkets webbplats, Statistikportalen, uppgifter om antal fysiska personer registrerade för F-skatt, hämtade 2024-04-09.

Enligt utredningens beräkningar på uppgifter från SCB:s arbeidskraftsundersökning, AKU, har andelen företagare och medhjälpande hushållsmedlem som andel av arbetskraften i åldersgruppen 15–74 år däremot minskat, från drygt 10 procent 2001 (det tidigaste året för vilket jämförbara data finns) till drygt 9 procent 2023. (AKU är en telefonintervju-undersökning. Definitionen är en annan än att den fysiska personen har F-skatt.) Antalet företagare, inklusive medhjälpande hushållsmedlem, ökade dock mellan samma år, från drygt 470 000 till drygt 520 000. Eftersom den totala arbetskraften i åldersgruppen under samma period ökade snabbare, minskade dock andelen.²⁷

Konsekvenserna för personalförsörjningen av det civila försvaret av det ökade antalet personer med F-skatt liknar dem som beskrivits i närmast föregående avsnitt avseende personer med intermitenta anställningar. Personer med F-skatt, som utför uppdrag åt andra, har normalt inte ett fortlöpande kontrakt som gör att de binds tills vidare vid en viss uppdragsgivare vid en aktivering av den allmänna tjänsteplikten. Det kan också antas vara vanligt att dessa personer utför arbete åt olika uppdragsgivare. Likt dem med tidsbegränsade anställningar, upphör personer med F-skatt att omfattas av den allmänna tjänsteplikten på grund av uppdragsavtalet (om de omfattas av ett sådant beslut) när deras avtal med uppdragsgivaren tar slut.

13.5.5 Beroende av underleverantörer

Underleverantörer, inte sällan i flera led, används vid uppfyllandet av såväl offentliga som privata kontrakt. En aktör som åtagit sig ett uppdrag kan ofta ha för lite egenanställd personal för att klara av uppdraget, och är då helt beroende av underleverantörer. Underleverantörskedjor kan vara långa och komplicerade, och det kan vara oklart både för de anställda och för huvudentreprenörer och beställare vem som har arbetsgivaransvaret. Utredningen har inte kunnat hitta några data som beskriver hur användandet av under-

²⁷ SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU), ”Sysselsatta 15–74 år (AKU) efter anknyningsgrad till arbetsmarknaden, kön och ålder. År 2001–2023” och ”Befolkningen 15–74 år (AKU) efter kön, ålder och arbetskraftstillhörighet. År 2001–2023”. Hämtade 2024-11-15. ”Företagare” avser i denna undersökning ”dels egna företagare som har någon form av enskild firma, dels personer som är fria yrkesutövare”. ”Medhjälpande hushållsmedlem” avser ”personer som oavlönat arbetar i någon hushållsmedlems företag”.

leverantör har utvecklats över tid. Som ett exempel kan nämnas att det vid en kontroll på en byggarbetsplats som det rapporterades om i media under vårvintern 2024 fanns 185 personer på byggarbetsplatsen, vilka representerade 58 olika underentreprenörer.²⁸

Ett beslut om allmän tjänsteplikt för exempelvis ett företag som ansvarar för en byggarbetsplats innebär, om samtliga arbetare vid byggarbetsplatsen är anställda direkt av företaget i fråga, att samtliga arbetare omfattas av beslutet. Om en stor del av arbetarna på byggarbetsplatsen i stället är anställda hos underleverantörer, kan det däremot krävas långa administrativa beslutskedjor för att säkerställa att varje enskild underleverantör, och dess arbetstagare, omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt. Vad gäller beslut om hela entreprenader kan såväl beställare som huvudentreprenör ibland sakna kännedom om samtliga underentreprenörer, liksom om underentreprenörernas personal. Med dagens mer fragmenterade arbetsmarknad kan administrationen kring beslut om allmän tjänsteplikt därför i dagsläget förväntas bli mer betungande än den skulle ha varit när totalförvarspliktslagen kom till.

Underleverantörskedjor kan också leda till oklarhet kring vilka legala möjligheter en ansvarig myndighet har att ställa krav på näringsidkares personalplanering för totalförsvarsviktig civil verksamhet. Även om en ansvarig myndighet kan ha tydlig legal möjlighet att ställa krav på en privat utförare av totalförsvarsviktig civil verksamhet att planera för höjd beredskap, kan det vara oklart om samma krav kan ställas på en underleverantör till den verksamheten.

Vidare kan det vara så att samma underentreprenör utför arbete åt två eller flera uppdragsgivare, av vilka alla eller flera kan vara utförare av totalförsvarsviktig verksamhet. Det skulle exempelvis kunna gälla underleverantörer av reparations- eller grävtjänster, som i fredstid utför arbeten åt olika uppdragsgivare, i skilda beredskapssektorer. En sådan situation kan medföra osäkerhet om var totalförvarspliktiga anställda hos underleverantören ska inställa sig vid höjd beredskap och beslut om allmän tjänsteplikt, samt kring hur underleverantörens arbete ska prioriteras vid höjd beredskap.

De långa och komplexa underleverantörskedjor som kan finnas i verksamheter i totalförsvarsviktig verksamhet är en av orsakerna till att utredningen bedömer att lagstiftningen om skyldigheter för när-

²⁸ Artikel på tv4.se, "Rapport visade på stora brister" – trots tidigare kontroller". Publicerad 2024-02-13, besökt 2024-03-28.

ingsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör ses över (se utredningens bedömning i avsnitt 13.6).

13.5.6 Hur förändringen kan mötas

Inhyrd personal och underleverantörer

När det gäller inhyrd personal bör enligt utredningen huvudregeln vara att kundföretaget träffar ett beredskapsavtal med uthyrningsföretaget om bemanningen vid höjd beredskap och personalen kvarstår i anställningen hos bemanningsföretaget med allmän tjänsteplikt. Bemanningsföretaget bör således förmås att beredskapsplanera med stöd av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Motsvarande bör gälla i fråga om underleverantörer. Utredningen bedömer därutöver, som nämns i avsnitt 13.6, att lagstiftningen om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör ses över.

Såsom påpekas i avsnitt 20.1 bör en föreskrift om aktivering av allmän tjänsteplikt, om föreskriften begränsas till viss verksamhet, utformas så att den täcker också verksamhet med tillhandahållande av arbetskraft eller tjänster till den aktuella verksamheten.

Anledningen till den angivna huvudregeln är att inhyrda arbetstagare och underleverantörer ofta arbetar för flera kundföretag med totalförsvars viktig verksamhet och att olika inhyrda arbetstagare och underleverantörer kan utföra ett och samma uppdrag för kundföretaget. Härtill kommer att bemanningsuppdragen kan vara kortvariga. Det skulle därför riskera att skapa oreda och konkurrens mellan bemanningsansvariga kundföretag om (namngivna) inhyrda arbetstagare och anställda hos underentreprenörer skulle tas med i kundföretagets planerade krigsorganisation såsom krigsplacerade eller beredskapsregistrerade. Kundföretagets planerade bemannade krigsorganisation får i stället hänvisa till beredskapsavtalet. I avsnitt 20.3 har utredningen övervägt om en uthyrd arbetstagare bör kunna åläggas att fullgöra allmän tjänsteplikt hos det kundföretag där han eller hon vanligtvis arbetar.

Undantag från huvudregeln kan tänkas om bemanningsföretaget eller underentreprenören bara har ett kundföretag, vilket kan förekomma, t.ex. i koncerner och när tidigare anställda övergått till att

bilda ett eget företag. I sådana fall kan det vara smidigare om kundföretaget träffar avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med de inhyrda eller underentreprenören, så slipper bemanningsföretaget eller underentreprenören beredskapsplanera. Även andra undantag från huvudregeln kan tänkas i speciella situationer.

Av motsvarande skäl som i fråga om bemanningsföretag bör enligt utredningen huvudregeln avseende entreprenörskedjor vara att personalen kvarstår i anställningen hos underleverantören med allmän tjänsteplikt och att den bemanningsansvariga huvudentreprenören med underleverantören träffar ett beredskapsavtal om bemanningen vid höjd beredskap. Underleverantören bör således förmas att beredskapsplanera med stöd av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.

En alternativ strategi, som kan användas när bara ett mindre arbetskraftsbehov vid höjd beredskap skulle behöva tillgodoses med inhyrda arbetstagare eller underleverantörer, är att försöka fylla hålen i den planerade krigsorganisationen med utomstående, dvs. med andra än de inhyrda arbetstagarna eller de anställda hos underentreprenören. Här kan de förbättrade möjligheter att få tillgång till information om totalförsvarspliktiga med rätt kompetens som utredningen föreslår i kapitel 24 komma till användning.

I avsnitt 23.2.4 finns utredningens överväganden kring om det bör vara möjligt att förbjuda uthyrning av arbetskraft vid höjd beredskap, vilket utredningen anser inte bör vara möjligt.

Tidsbegränsat anställda och egenföretagare

Användningen av tidsbegränsat anställda och egenföretagare behöver inte enbart vara en utmaning för det civila försvarets personalförsörjning. Det ger nämligen bemanningsansvariga möjlighet att bedöma dessa personers kompetens. Detta kan underlätta att hitta totalförsvarspliktiga med totalförsvarsviktig kompetens som kan erbjudas avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap eller krigsplaceras efter annan utredning än mönstring. Det kräver en ökad uppmärksamhet på vilka av de tillfälligt anlitade som skulle kunna fylla håll i den planerade krigsorganisationen.

I avsnitt 20.3 har utredningen övervägt om det finns skäl att göra förändringar i lagstiftningen som innebär att tidsbegränsade anställnings- och uppdragsavtal kan utsträckas i tiden när allmän tjänsteplikt gäller, men kommit fram till att det inte behövs.

I avsnitt 23.2.5 har utredningen föreslagit att undantaget från arbetsförmedlingstvång i lagen om arbetsförmedlingstvång för korta tidsbegränsade anställningar ska tas bort.

13.6 Fler företag på arbetsmarknaden

13.6.1 Inledning

Under de senaste decennierna har antalet företag på arbetsmarknaden i Sverige ökat. Utredningen har inte kunnat hitta jämförbara uppgifter för hela perioden. Men enligt uppgifter i olika rapporter från SCB ökade det totala antalet företag från knappt 800 000 år 2003²⁹ till drygt 1 200 000 år 2021.³⁰ Även uppgifter från SCB:s företagsdatabas visar en ökning av antalet ”företag” över tid (företagsdatabasen är ett register över samtliga företag, myndigheter, organisationer och deras arbetsställen, och alltså inte enbart privata företag). Enligt den statistiken har det totala antalet ”företag” ökat från drygt 950 000 år 2008 till knappt 1 350 000 år 2023.³¹

Att antalet företag har ökat skulle kunna innebära att förberedelser inför beslut om allmän tjänsteplikt kan bli mer administrativt omfattande i dagsläget, t.ex. eftersom det i dag finns fler företag som skulle kunna behöva inkluderas i arbetet, förutsatt att även antalet företag med totalförsvars viktig verksamhet har ökat i takt med att det totala antalet företag ökat. Även att det, som konstateras i avsnitt 13.5.5 ovan, inom vissa verksamheter finns ett beroende av ofta komplexa och långa underleverantörskedjor gör att administrationen kring beslut om allmän tjänsteplikt kan förväntas bli mer betungande i dagsläget än den skulle ha varit när totalförsvarspliktslagen kom till.

²⁹ SCB (2006). *Företagens ekonomi 2004*. Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, NV 19 SM 0602, s. 9.

³⁰ SCB (2024). *Företagens ekonomi 2022*, Serie NV19 SM 2002, s. 15.

³¹ SCB. Företagsdatabasen (FDB), ”Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. År 2008–2023”. Hämtad 2024-11-15. Uppgifterna inkluderar samtliga juridiska och fysiska personer som är registrerade för moms, F-skatt eller som arbetsgivare.

13.6.2 Regelverket om företags medverkan bör ses över

Att det kan antas att det har blivit flera företag som bedriver totalförsvarsviktig civil verksamhet kan man inte göra så mycket åt. Det är alltså flera företag som behöver förmås att beredskapsplanera, se också avsnitt 13.3. Det är då viktigt att lagstiftningen om skyldigheter för näringsidkare och arbetsmarknadsorganisationer m.fl. är både tydlig och smidig. Det finns därför enligt utredningens mening skäl att se över den lagstiftningen, som är från början av 1980-talet, något som inte ingår i utredningens uppdrag (se utredningens bedömning i rutan först i detta kapitel).

14 Förutsättningar och nuläge för personalförsörjningen

Bedömning: För att uppnå en väl fungerande och långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behöver det finnas tydliga utgångspunkter för planeringen av det civila försvaret och totalförsvarsviktig civil verksamhet behöver identifieras. Det behöver också finnas en process för personalförsörjningen. Arbete med detta pågår, men har i vissa delar inte kommit så långt. Det är nödvändigt att, trots att allt inte är på plats, arbeta med att säkerställa personalförsörjningen vid höjd beredskap för viktiga verksamheter i det civila försvaret.

14.1 Inledning

I detta kapitel presenteras vad som behövs för att kunna uppnå en väl fungerande långsiktig personalförsörjning av det civila försvaret, och hur långt arbetet med detta har kommit i dagsläget. Detta utgör en utgångspunkt för utredningens kartläggning och analys av behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap och för utredningens resonemang om ett system för en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.

14.2 Det som behövs för en långsiktigt hållbar personalförsörjning

För att identifiera vad som behövs för att uppnå en väl fungerande och långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret har utredningen utgått från ett ramverk som Totalförsvarets forsk-

ningsinstitut (FOI) tog fram 2018 för att analysera personalplaneringen för ett nytt civilt försvar.¹ Utifrån det bedömer utredningen att följande behövs för att uppnå en väl fungerande personalförsörjning:

1. Utgångspunkter för planering och dimensionering.
2. Identifiering av totalförsvarsviktig civil verksamhet.
3. Bedömning av personalbehoven.
4. Planering för hur personalbehoven kan tillgodoses.

Punkterna skiljer sig delvis åt till karaktär och innehåll. De två första punkterna kan ses som nödvändiga förutsättningar för arbetet i de två sista punkterna. De två första punkterna rör inte heller enbart personalförsörjningen av det civila försvaret, utan det civila försvaret som helhet. De två sista punkterna rör däremot specifikt processen för personalförsörjning av det civila försvaret.

Att allt som ingår i punkterna ovan ska finnas på plats är dock en idealbild. I praktiken behöver arbetet pågå parallellt i samtliga delar. Det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt att arbeta med att tillgodose personalbehovet vid höjd beredskap för viktiga verksamheter i det civila försvaret oavsett hur långt arbetet i övriga delar har kommit. Arbetet blir heller aldrig slutfört, utan en långsiktigt hållbar personalförsörjning bygger på att arbetet sker kontinuerligt, och löpande revideras. Att eftersträva att arbetet i respektive del ska ha kommit så långt som möjligt kan emellertid på sikt leda till att personalförsörjningen av det civila försvaret blir mer ändamålsenlig och effektiv.

I det följande beskrivs de fyra punkterna närmare.

14.2.1 Utgångspunkter för planering och dimensionering

En politisk kravställning i form av tydliga, beslutade och kommunicerade planeringsförutsättningar för det civila försvaret vid höjd beredskap är en viktig grundläggande förutsättning för arbetet med personalförsörjningen av det civila försvaret. Planeringsförutsättningar är t.ex. en dimensionerande hotbild för aktörer som bedriver

¹ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 31 f.

totalförsvarsviktig verksamhet, som de kan planera sin beredskap utifrån. Även fastslagna förmågemål och ambitionsnivåer är en viktig del av denna komponent.² Arbetet i denna del sker främst hos aktörer på central nivå. Arbeta med att bryta ned och konkretisera de centrala planeringsförutsättningarna kan sedan behöva ske på olika nivåer och för olika verksamheter.

14.2.2 Identifiering av totalförsvarsviktig civil verksamhet

Ett nödvändigt ingångsvärde för att kunna göra välgrundade bedömningar av personalbehoven för det civila försvaret är att identifiera den totalförsvarsviktiga civila verksamhet som ska upprätthållas vid höjd beredskap. Om det inte är fastställt vilken verksamhet som behöver upprätthållas, går det inte heller att bedöma personalbehoven på ett tillförlitligt sätt.

Viktiga utgångspunkter för arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet är att det finns en struktur för hur identifieringen ska gå till, liksom samsyn om vad som utgör totalförsvarsviktig civil verksamhet. Enligt FOI bör arbetet med att identifiera totalförsvarsviktiga civila verksamheter vila på bedömningen av vilka förmågor det civila försvaret behöver utveckla och upprätthålla för att hantera hotbilden, vilket är en del av den första förutsättningen.³

För personalförsörjningen kan det vidare vara väl så viktigt att identifiera vilken civil verksamhet som *inte* är totalförsvarsviktig, eftersom det vid höjd beredskap kan frigöra personalresurser som i stället kan användas för civil verksamhet som är totalförsvarsviktig.

Arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet behöver ske på flera olika nivåer. Exempelvis kan de sektorsansvariga myndigheterna behöva inrikta och samordna arbetet i respektive sektor utifrån planeringsförutsättningar som tagits fram på central nivå, liksom beredskapsmyndigheter inom sina ansvarsområden. Det kan skapa förutsättningar för övriga aktörer att avgöra

² Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 31 f. och 85–96.

³ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 32.

om de bedriver totalförsvarsviktig civil verksamhet och vilken verksamhet som de ska bedriva vid höjd beredskap.

14.2.3 Bedömning av personalbehoven

För att få till stånd en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behövs också en väl fungerande process för personalförsörjningen. Den första delen i den processen är att bedöma personalbehoven vid höjd beredskap för den totalförsvarsviktiga civila verksamhet som har identifierats.

Arbetet med att bedöma personalbehovet behöver till stor del, i enlighet med ansvarsprincipen, ske decentraliserat hos de många aktörer (bemanningsansvariga) som tillsammans utgör det civila försvaret.⁴ Kortfattat innebär arbetet att bedöma vilken personal som krävs för att upprätthålla de identifierade totalförsvarsviktiga civila verksamheterna vid höjd beredskap. Det handlar om att bedöma hur stor personalstyrkan behöver vara och vilken kompetens som personalen behöver ha. Även tidsaspekten kan ha väsentlig betydelse för personalförsörjningen, och behöver vägas in. Det finns förmodligen en del samhällsviktig verksamhet som vid höjd beredskap kan undvaras under i vart fall en kortare tidsperiod, men inte i längden. Händelseutvecklingen vid höjd beredskap kan också påverka vilken verksamhet som behöver upprätthållas vid olika tidpunkter.

Arbete med att bedöma personalbehov behöver även ske på övergripande nationell nivå samt i beredskapssektorerna och på olika geografiska nivåer. Till exempel behöver verksamheter och kompetenser där stora behov av personalförstärkning kan uppstå identifieras, liksom kritiska verksamheter där det finns risk att de inte kan upprätthållas om inte behoven av personalförstärkning tillgodoses. Sådana bedömningar behöver naturligtvis ske baserat på uppgifter och underlag från, och i samverkan med, bemanningsansvariga.

⁴ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 44 f.

14.2.4 Planering för hur personalbehoven kan tillgodoses

Den andra delen i processen för personalförsörjning av det civila försvaret handlar om att planera för hur de personalbehov vid höjd beredskap som har identifierats enligt ovan kan tillgodoses. Vilka verktyg som finns för att tillgodose personalbehov och behov av personalförstärkning vid höjd beredskap och utredningens överväganden om detta beskrivs närmare i andra delar av betänkandet.

För den bemanningsansvariga handlar planeringen om att säkerställa bemanningen av sin planerade krigsorganisation. Detta arbete behöver kortfattat bygga på en analys av i vilken mån krigsorganisationen kan bemannas med ordinarie fredstida personal (som eventuellt kan behöva utbildas eller övas för att få nödvändig kompetens för sin uppgift i krigsorganisationen), och i vilken mån ny personal behöver tillkomma vid höjd beredskap. Planering behöver ske i fredstid, både för att säkerställa att den ordinarie personalen kan användas i krigsorganisationen och för att säkerställa att eventuella behov av extern personalförstärkning kan tillgodoses. Bemanningsansvariga behöver även planera för hur personalstyrkan ska upprätthållas vid höjd beredskap, eftersom icke planerat personalbortfall då kan ske i större omfattning. Det kan inträffa t.ex. genom att personal blir förhindrad eller väljer att inte inställa sig till tjänstgöring eller, särskilt i vissa verksamheter, genom skade- och dödsfall bland personalen.⁵

Arbete med att tillgodose behoven av personalförstärkning behöver även ske på övergripande nationell nivå. Det kan gälla t.ex. ställningstaganden kring vilka verktyg för personalförstärkning som ska finnas tillgängliga för de bemanningsansvariga samt inriktning och samordning när det gäller hur många civilpliktiga och frivilliga som bör utbildas, i vilka verksamheter de ska tjänstgöra, samt vilka verksamheter som ska prioriteras om anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt används. Det kan också handla om att planera utbildningsinsatser som ska genomföras vid höjd beredskap, för att kunna tillgodose behov av personalförstärkning. Samordning behöver naturligtvis även ske i beredskapssektorerna och på olika geografiska nivåer. Se även kapitel 26.

⁵ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 78 f.

Arbetet med att tillgodose det civila försvarets personalbehov behöver ske kontinuerligt. För bemanningsansvariga innebär det främst att löpande se över och vid behov revidera bemanningen av krigsorganisationen. För många bemanningsansvariga kommer det förmodligen främst att ske genom ersättningsrekrytering för fredstida anställd personal och uppdragspersonal som lämnar sin anställning eller sitt uppdrag, och genom t.ex. fortbildning av befintlig personal för att klara uppgiften vid höjd beredskap. Men även planeringen för eventuell tillkommande förstärkningspersonal vid höjd beredskap behöver naturligtvis hållas uppdaterad och revideras vid behov.

På övergripande nationell nivå behöver exempelvis beslut om hur många civilpliktiga och frivilliga som ska utbildas och inom vilka verksamheter kontinuerligt följas upp och vid behov revideras. Även efter att full personalstyrka uppnåtts i det civila försvaret som helhet behöver utbildningen av civilpliktiga och frivilliga fortsätta (så länge inte det totala bedömda personalbehovet minskar), eftersom ett visst personalbortfall alltid kommer att ske. Det kan t.ex. gälla personer som inte längre är totalförsvarspliktiga på grund av sin ålder, personer som flyttat från landet, personer som har avlidit etc. Utbildningstakten kan dock minska när full personalstyrka nåtts och uppbyggnadsfasen övergår i en upprätthållandefas.⁶

14.3 Arbetet med personalförsörjning – en lägesbild

14.3.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för utredningens bedömning av i vilken mån de förutsättningar gällande planeringen för det civila försvaret som behövs för en långsiktigt hållbar personalförsörjning är uppfyllda, samt hur långt arbetet med en process för personalförsörjning har kommit. Indelningen av avsnittet motsvarar den som finns i närmast föregående avsnitt.

Utredningen har som en förberedelse inför arbetet med kartläggningen av behoven av personalförstärkning för det civila försvaret och analysen av personalförsörjningen i övrigt hållit möten med sektorsansvariga myndigheter och vissa andra myndigheter.

⁶ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE.

Bedömningarna av i vilken mån förutsättningarna är uppfyllda och hur långt arbetet har kommit baseras på vad som framkommit vid dessa inledande möten, vad som framkommit i själva kartläggningen av behoven av personalförstärkning (se vidare i kapitel 17 och 18) samt vad som framgår av andra skriftliga källor som varit tillgängliga för utredningen. Bedömningarna görs på övergripande nivå och pekar inte ut arbetet i någon särskild sektor.

14.3.2 Utgångspunkterna för planering och dimensionering kan bli tydligare

Utredningens uppfattning är att övergripande planeringsförutsättningar och mål för det civila försvaret numera finns på plats, men att regeringen bör sträva efter att göra dem tydligare och mer specificerade. Vidare skulle sektorsansvariga myndigheter och andra berörda myndigheter behöva arbeta med att anpassa, bryta ner och specificera övergripande ingångsvärden och mål för exempelvis olika sektorer, verksamheter och geografiska områden.

FOI bedömde 2018 att de övergripande planeringsförutsättningarna skulle behöva göras mer specifika och operationaliseras för olika delar av det civila försvaret (exempelvis för olika sektorer).⁷ FOI bedömde att den hotbild, det mål och de ambitionsnivåer som det civila försvarets aktörer skulle planera sin beredskap utifrån inte var tillräckliga, utan att de skulle behöva utvecklas. Otillräckligheten i planeringsförutsättningarna bedömdes som så omfattande att det motsvarade ett ”planeringsvakuum”.⁸

Sedan dess har både målet för det civila försvaret och den hotbild som ska vara dimensionerande för totalförsvaret reviderats och förtydligats. Men fortfarande finns i stor utsträckning inte konkreta mål och ambitionsnivåer. MSB har t.ex. lyft fram att det saknas tydligt uttryckta ambitionsnivåer för vilken förmåga det civila försvaret ska ha och att vissa myndigheter inte har fått någon närmare inriktning för sin planering utöver den övergripande styrningen.⁹ Försvarsmakten och MSB gör också bedömningen att för-

⁷ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 32.

⁸ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 85–96.

⁹ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, s. 24.

mågekraven för det civila försvaret inte är tydligt uttryckta och att ambitionsnivåerna borde tydliggöras.¹⁰ Som beskrivs i kapitel 3 har regeringen ansett i totalförsvarspropositionen för 2025–2030 att styrningen av det civila försvaret bör ses över och förtydligas, och att den ska ske med utgångspunkt i en flerårig ekonomisk planeringsram.¹¹ Myndigheten för totalförsvarsanalys har även lämnat förslag på hur anvisningar för totalförsvaret kan utvecklas. Förslaget innebär att regeringen bör ge Försvarsmakten och MSB ett gemensamt uppdrag att, utifrån sina ansvarsområden och i nära samverkan med sektorsansvariga myndigheter, vidareutveckla hotbildsbeskrivningar och ta fram scenarier och planeringsantaganden avseende olika händelseutvecklingar vid krigssituationer.¹²

14.3.3 Identifiering av totalförsvars viktig civil verksamhet har inte kommit så långt

Stödet för att identifiera totalförsvars viktig civil verksamhet

Enligt utredningen är totalförsvars viktig civil verksamhet den civila verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret vid höjd beredskap. Begreppet är inte synonymt med samhällsviktig verksamhet. All verksamhet som är samhällsviktig i fredstid behöver inte kunna upprätthållas vid höjd beredskap. Viss samhällsviktig verksamhet kan eventuellt prioriteras ned eller helt upphöra vid höjd beredskap, och är därmed inte totalförsvars viktig. Annan verksamhet bedrivs inte i fredstid utan tillkommer först vid höjd beredskap. Däremot måste all totalförsvars viktig verksamhet kunna förutsättas vara samhällsviktig.

Det finns inga generella krav på beredskapsmyndigheterna, eller andra aktörer, att identifiera totalförsvars viktig civil verksamhet. Däremot har samtliga statliga myndigheter under regeringen krav på sig att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, enligt 7 § punkt 1 beredskapsförordningen. Skyldigheten att identifiera samhällsviktig verksamhet återfinns under rubriken ”Risk- och sårbarhetsanalys”. I beredskapsförordningen

¹⁰ Försvarsmakten och MSB (2023). *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, FM2021-17683:6, MSB 2022-08173-31, s. 17.

¹¹ Prop. 2024/25:34 s. 169 f.

¹² Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024). *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*.

finns en särskild rubrik med ”Uppgifter inför och vid höjd beredskap” men paragraferna under den rubriken (10 och 11 §§) handlar uteslutande om kraven på myndigheternas egen verksamhet. Att det inte finns någon explicit skyldighet att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet under den sistnämnda rubriken kan enligt utredningens mening inte tas till intäkt för att stöd för en sådan identifiering skulle saknas. Ett sådant stöd får nämligen anses följa av 7 § beredskapsförordningen. Att 7 § beredskapsförordningen även gäller beredskapen inför fredstida krissituationer föranleder ingen annan bedömning. I detta sammanhang noteras även att MSB i regleringsbrevet för 2023 fick i uppdrag att utarbeta en vägledning till myndigheter för identifiering av samhällsviktig verksamhet *som är nödvändig för totalförsvaret* (punkt 9).

Enligt vad utredningen erfar finns det ändå myndigheter som anser att de saknar tillräckligt mandat att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet, dvs. att det inte räcker med vad som föreskrivs i lagen med skyldigheter för näringsidkare m.fl. och 7 § punkt 1 beredskapsförordningen. Finansinspektionen har ansett att identifieringen av totalförsvarsviktiga företag, alltså steget före utpekandet enligt lagen med skyldigheter för näringsidkare m.fl., utgör ett förvaltningsbeslut och att det skulle behövas ett tydligt författningsstöd för detta. Enligt utredningens mening är utredningen och identifieringen av vilka verksamheter på myndighetens område som kan anses totalförsvarsviktiga en myndighetsintern angelägenhet som inte utmynnar i något förvaltningsbeslut som skulle behöva särskilt författningsstöd. Sådana bedömningar borde rimligen behöva göras kontinuerligt. Myndigheter under regeringen har stöd för verksamhet med att kartlägga och identifiera totalförsvarsviktig verksamhet i 7 § punkt 1 beredskapsförordningen. En annan sak är att det behövs författningsstöd för att en myndighet ska få begära medverkan av företag i totalförsvarsplaneringen, liksom för att förelägga om detta – men det finns i lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Utredningen anser alltså att det rör sig om två olika förfaranden, där det första är en myndighetsintern utredning som eventuellt kan resultera i ett senare utpekande av ett företag.

Det kan ändå finnas skäl för regeringen att uppmuntra myndigheterna till att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet genom ett regeringsuppdrag eller ett uppdrag i regleringsbrev. Några myndig-

heter har också fått särskilda uppdrag från regeringen att inom sitt område identifiera verksamhet som är viktig för totalförsvaret.

Det finns även vissa krav på beredskapsmyndigheter att kunna övergå till krigsorganisation och på kommuner och regioner att ha de planer som behövs för verksamheten vid höjd beredskap, innehållande bl.a. uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas vid höjd beredskap. De kraven bör enligt utredningen anses omfatta att analysera och bedöma vilka av de egna verksamheterna som ska bedrivas vid höjd beredskap.

MSB har tagit fram stöd för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret

MSB har sedan tidigare tagit fram både en vägledning med en metod för att identifiera samhällsviktig verksamhet¹³ och en lista över viktiga samhällsfunktioner. I augusti 2023 presenterade MSB en uppdaterad lista över samhällsviktiga funktioner som utgår från den nya strukturen för krisberedskap och civilt försvar.¹⁴ Listan är framtagen i samverkan med berörda myndigheter. I listan anges 59 samhällsviktiga funktioner. Av dem ingår 40 i någon av beredskapssektorerna, och 19 är utanför beredskapssektorerna. I listan anges några exempel på vilken samhällsviktig verksamhet som kan behövas för att upprätthålla varje samhällsviktig funktion.

MSB publicerade i november 2023 en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. I vägledningen förutsätts att aktörerna har genomfört ett arbete med att identifiera samhällsviktig verksamhet. Redan identifierad samhällsviktig verksamhet ska sedan analyseras utifrån fem villkor för samhällsviktig verksamhet som är viktig för totalförsvaret och mynna ut i en samlad bedömning.¹⁵ De fem villkoren är allmänt hållna och behöver brytas ner för olika sektorer och verksamheter för att de ska kunna ge konkret vägledning. Vägledningen innehåller inte heller någon konkret struktur för hur aktörerna ska gå till väga för att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet. I myndighetens stöd för bemanning av krigsorganisationen skriver MSB

¹³ MSB (2023). *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

¹⁴ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

¹⁵ MSB (2023). *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret*.

att en myndighet behöver bedöma om ett företag är viktigt för totalförsvaret innan registrering av personal i krigsorganisationen hos Pliktverket kan ske.¹⁶

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fick ett uppdrag av regeringen som bl.a. inkluderade identifiering av samhällsviktig verksamhet i livsmedelskedjan som är nödvändig för totalförsvaret. I sin gemensamma redovisning presenterade myndigheterna bl.a. förslag på grundläggande urvalskriterier för identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan, men inte någon förteckning över totalförsvarsviktiga verksamheter. Av redovisningen framgår bl.a. att myndigheterna anser att det är otydligt hur totalförsvarsviktiga verksamheter i primärproduktionen ska identifieras. En anledning till det är att företag i primärproduktionen ofta är små, och att MSB:s vägledning betonar att totalförsvarsviktiga verksamheter ska vara av stor nationell vikt. Myndigheterna skriver att arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet behöver fortsätta.¹⁷ Enligt utredningen kan detta ses som ett exempel på att det inte är tydligt för aktörerna hur identifieringen av totalförsvarsviktig verksamhet ska ske utifrån MSB:s vägledning.

Utredningen anser att det är viktigt att det finns en samsyn om hur totalförsvarsviktig civil verksamhet ska identifieras, men bedömer att MSB:s vägledning inte ger ett så konkret stöd för arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet som många aktörer i det civila försvaret skulle behöva.

Arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet är påbörjat, men mycket arbete återstår

Utifrån det som framkommit under utredningens arbete och de skriftliga underlag utredningen tagit del av bedömer utredningen att arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet har påbörjats. Arbetet har kommit olika långt hos olika aktörer och i olika beredskapssektorer. En fullständig och samlad bild över totalförsvarsviktig civil verksamhet finns inte än.

¹⁶ MSB:s webbplats, ”Bemannas krigsorganisation”, besökt 2024-09-20.

¹⁷ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (2024). *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023. Redovisning av regeringsuppdrag*, s. 15 f. och 32 f.

Det finns enligt vad utredningen erfar heller ingen samsyn kring hur totalförsvarsviktig civil verksamhet ska identifieras, eller vilken roll olika myndigheter och andra aktörer ska ha i det arbetet. Generellt sett är utredningens intryck att samarbetet i sektorerna är i en inledande fas. Det gemensamma arbetet i sektorerna med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet har i de flesta fall inte kommit i gång. Utredningens bild är att de sektorsansvariga myndigheterna har olika syn på sin roll och sitt mandat i det arbetet. Däremot arbetar i dag många beredskapsmyndigheter i sektorerna med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. Utredningen bedömer sammantaget att MSB:s och övriga aktörers fortsatta arbete kommer att kunna leda till en ökad samsyn om hur totalförsvarsviktiga civila verksamheter ska identifieras och i förlängningen till att de civila verksamheter som är nödvändiga för totalförsvaret identifieras.

Tydligt att viss civil verksamhet är totalförsvarsviktig

Som konstaterats ovan finns det ingen färdig, fastslagen förteckning över all totalförsvarsviktig civil verksamhet. Däremot verkar det finnas en relativt god uppfattning om *ungefär* vilka civila verksamheter som är totalförsvarsviktiga. Många civila verksamheter är uppenbart totalförsvarsviktiga. Även om fullständiga ingångsvärden saknas för att kunna göra heltäckande bedömningar, finns det därmed enligt utredningens mening tillräckliga ingångsvärden för att påbörja arbetet med att bedöma personalbehoven i det civila försvaret. Förutsättningarna varierar dock mellan olika verksamheter och sektorer, eftersom det i vissa sektorer är tydligare än i andra vilken civil verksamhet som är totalförsvarsviktig.

14.3.4 Aktörerna har kommit olika långt med att bedöma behoven

Krav på aktörer att bedöma personalbehoven vid höjd beredskap

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 20 § andra stycket punkt 11 beredskapsförordningen bl.a. ha de planer som behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Även kommu-

ner och regioner är enligt 4 § FEH skyldiga att ha de planer som behövs för att kunna upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap, av vilka ska framgå bl.a. krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i den. Dessa krav bör enligt utredningen omfatta att bedöma personalbehoven vid höjd beredskap.

Övriga statliga myndigheter har inte lika skarpa krav på sig, men de ska enligt 10 § beredskapsförordningen planera för att vid höjd beredskap kunna fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Enskilda aktörer (företag) har inga generella krav på sig att kunna upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap eller att ha en planerad krigsorganisation. Men ägare och innehavare av industriella anläggningar samt andra näringsidkare är enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. skyldiga att på begäran av vissa totalförsvarsmyndigheter delta vid planeringen av de egna uppgifterna i totalförsvaret, t.ex. genom att lämna upplysningar som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. De kan också behöva ha planering och förberedelser för att kunna upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap på plats t.ex. för att kunna uppfylla ingångna avtal med statliga myndigheter eller andra aktörer. Här bör också noteras 7 § andra stycket totalförsvarslagen där det föreskrivs att vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag, som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. I vissa samhällssektorer ställs också särskilda krav på de enskilda aktörerna vad gäller beredskapsplanering.

Utöver det har myndigheter fått särskilda uppdrag från regeringen att belysa och bedöma behov av personalförstärkningar för det civila försvaret. Ett exempel är att MSB som svar på ett regeringsuppdrag uppskattat behov av personalförstärkningar till de kommunala räddningstjänsternas krigsorganisationer.¹⁸ Svenska kraftnät har också på uppdrag av regeringen analyserat bl.a. vilka

¹⁸ MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313*, s. 28–31.

personalbehov på elförsörjningsområdet som är lämpliga att tillgodose med civilplikt.¹⁹

Arbetet med att bedöma personalbehoven pågår, men en hel del arbete återstår

Både i utredningens förberedande arbete inför kartläggningen av behoven av personalförstärkning och i själva kartläggningen har det framkommit att arbetet med att bedöma personalbehoven vid höjd beredskap för totalförsvarsviktig civil verksamhet pågår. Hur långt arbetet med att bedöma personalbehoven och behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap har kommit varierar dock mycket mellan olika verksamheter och sektorer, och över lag återstår en hel del arbete. I vissa verksamheter och sektorer finns en relativt god uppfattning om vilka personalförstärkningar som behövs vid höjd beredskap. I andra verksamheter och sektorer har arbetet med att bedöma personalbehoven inte kommit lika långt. Utredningens uppfattning är att arbetet med att i detalj bedöma *hur stora* personalförstärkningar som behövs vid höjd beredskap generellt inte har kommit lika långt.

Antalet bemanningsansvariga i det civila försvaret som har registrerat personal hos Pliktverket har ökat kraftigt de senaste åren. I slutet av 2023 hade knappt 800 bemanningsansvariga registrerat personal hos myndigheten, en ökning från knappt 300 året före. På grund av att Pliktverket har ändrat sitt sätt att redovisa finns det inga jämförbara totalsiffror för tidigare år.²⁰ Hur många av dessa bemanningsansvariga som före registreringen av sin personal har planerat en krigsorganisation, baserat på en analys av vilken verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap och vilken personal som krävs för att upprätthålla den verksamheten, har utredningen inte närmare kännedom om.

¹⁹ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige. Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen.*

²⁰ Pliktverket (2024). *Årsredovisning 2023* s. 14 f.

Att totalförsvarsviktig civil verksamhet numera i stor utsträckning bedrivs av privata aktörer innebär en extra utmaning

En faktor som kan försvåra bedömningen av personalbehoven är att en stor del av den verksamhet som utgör det civila försvaret i dag utförs av privata aktörer. Som beskrivs i avsnitt 13.3 äger, driver och förvaltar det privata näringslivet i dag delar av den totalförsvarsviktiga civila verksamhet som tidigare var i offentlig regi. MSB konstaterade 2022, som svar på ett regeringsuppdrag att bedöma behovet av personalförstärkningar i (delar av) det civila försvaret vid höjd beredskap, att flera myndigheter vars underlag MSB:s rapport byggde på inte hade involverat privata aktörer i sina analyser och att bedömningarna av personalbehoven därför inte blev heltäckande.²¹

Tidigare fanns upparbetade strukturer för hur samverkan skulle ske mellan de offentliga och de privata delarna av det civila försvaret vid planeringen av det civila försvaret (som systemet med K-företag och företagsplanläggning). I dag finns till stor del inte någon sådan struktur, vilket försvårar samverkan och planering. Regeringen har i juni 2024 beslutat att tillsätta en särskild utredare som ska fungera som nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret. Rådgivaren ska bl.a. stödja näringslivets beredskapsplanering genom att bidra till utvecklad samverkan mellan statliga aktörer och näringslivet.²² Vidare har Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap fått ett tilläggsdirektiv om att bl.a. analysera och kartlägga om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap samt att undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer.²³

Som nämnts tidigare finns möjligheter för totalförsvarsmyndigheter att begära att företag lämnar upplysningar eller medverkar vid planeringen av totalförsvaret enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Av 2 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.

²¹ MSB (2022). *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig – Svar på regeringsuppdrag Ju2021/02771* s. 4.

²² Dir. 2024:65.

²³ Dir. 2024:70.

framgår att ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare ska lämna de upplysningar om bl.a. personal som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna i totalförsvaret. Av 1 § i den tillhörande förordningen framgår att länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen, MSB och drygt 20 ytterligare myndigheter har rätt att begära upplysningar eller medverka enligt lagen. Av förarbetena framgår bl.a. att en begäran om att delta i försvarsplaneringen bör vara lämpligt preciserad och vidare att myndigheterna förväntas samordna sin verksamhet så att dubbelarbete på båda sidor kan undvikas.²⁴ Skyldigheten att lämna upplysningar och medverka vid planeringen av de egna uppgifterna i totalförsvaret är sanktionerad genom att myndigheten får sätta ut de viten som behövs för efterlevnaden (5 §). I lagen finns också bestämmelser om straff för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Utredningen bedömer dock att lagstiftningen skulle behöva ses över (se kapitel 13).

MSB tar fram vägledningar för arbetet med att planera, organisera och bemanna krigsorganisationen som även vänder sig till företag och andra icke-offentliga aktörer. Men någon samsyn eller etablerad process för hur privata aktörer ska ta fram och bemanna sina krigsorganisationer, eller i vilken utsträckning som de ska registrera personal i denna hos Pliktverket, finns ännu inte på plats.

14.3.5 Mycket arbete återstår med att planera för att tillgodose personalbehov

Mycket arbete återstår för de bemanningsansvariga

Aktörer som bedriver totalförsvarsviktig civil verksamhet behöver redan i fredstid planera för hur de ska säkerställa sitt personalbehov vid höjd beredskap. Baserat på tillgängliga underlag och utifrån vad som framkommit i utredningens kartläggning är utredningens bedömning att arbete har påbörjats med att undersöka och förbereda för hur personalbehoven kan tillgodoses vid höjd beredskap i många verksamheter. Det pågår även en hel del konkret arbete med att säkerställa att behov av personalförstärkning kan tillgodoses. Bemanningsansvariga i det civila försvaret tecknar exempelvis avtal med med-

²⁴ Prop. 1981/82:179 s. 11 och 12.

lemmar i frivilliga försvarsorganisationer om tjänstgöring vid höjd beredskap. Även arbetet med att krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt har påbörjats i den kommunala räddningstjänsten, och förberedelser för detsamma pågår på elförsörjningsområdet. Utredningens bedömning är dock att arbetet med att planera för hur personalbehoven vid höjd beredskap kan tillgodoses är i en uppstartsfas, att mycket arbete återstår och att arbetet har kommit olika långt i olika verksamheter och sektorer.

Ytterligare arbete och praktiska förberedelser krävs på olika nivåer

Även på övergripande nationell nivå, samt på sektorsnivå och regional nivå, behöver ytterligare arbete ske för att behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses på bästa sätt. FOI har konstaterat att det finns ett omfattande och kraftfullt regelverk på plats som kan användas för att säkerställa det civila försvarets behov av personal.²⁵ Vissa regelverk kan behöva revideras och anpassas till rådande förhållanden i samhället för att kunna användas på bästa sätt. Det gäller exempelvis totalförsvarspliktslagen och -förordningen, som denna utredning föreslår ändringar i.

Utredningen anser vidare att ytterligare praktiska förberedelser behöver vidtas för att regelverket ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt. Om civilplikt ska användas som ett verktyg för personalförstärkning i större utsträckning, behöver förberedande arbete bedrivas och en struktur för detta skapas för berörda verksamhetsområden (se resonemang i avsnitt 17.3).²⁶ Det krävs även förberedande arbete inför exempelvis beslut om allmän tjänsteplikt och inför anvisning av totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt. Sådant arbete har påbörjats hos Arbetsförmedlingen, men är vad utredningen kan bedöma ännu i en uppstartsfas (se avsnitt 7.3.2).

²⁵ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 50 f.

²⁶ Jfr Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE.

Behov av samordning och inriktning

En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret förutsätter att arbetet med att tillgodose personalbehoven sker kontinuerligt. Eftersom arbetet med personalförsörjning av det civila försvaret befinner sig i vad som kan kallas en uppstartsfas, är det naturligt att det ännu inte finns någon färdig struktur eller process för det kontinuerliga arbetet.

För att det ska finnas goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behöver det enligt utredningens bedömning bli tydligare hur vissa delar av personalförsörjningen ska inriktas och samordnas på en övergripande nivå (se kapitel 26).

15 Utgångspunkter och kriterier för personalförsörjningen

15.1 Inledning

Ett av utredningens uppdrag är att, utifrån en kartläggning och analys av behoven av personalförstärkningar i totalförsvarsviktig civil verksamhet, analysera förutsättningarna för att tillgodose personalbehovet genom allmän tjänsteplikt samt förutsättningarna för hur civilplikt kan komplettera allmän tjänsteplikt för att stärka personalförsörjningen av det civila försvaret.

I detta kapitel redovisar utredningen utgångspunkter och kriterier för hur bemanningen av det civila försvaret bör ske, och när olika typer av förstärkningsresurser kan vara lämpliga. Dessa utgångspunkter och kriterier kan utgöra en vägledning för beslutsfattare på (främst) central nivå i det civila försvaret, exempelvis regeringen och sektorsansvariga myndigheter. De utgör även bedömningsgrunder för utredningens egna analyser och bedömningar av hur behovet av personalförstärkningar i olika totalförsvarsviktiga civila verksamheter bör tillgodoses.

I ett avslutande avsnitt i detta kapitel finns resonemang om hur en bemanningsansvarig (den som ska bedriva totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap) bör bemanna sin krigsorganisation.

15.2 Utgångspunkter

I utredningsdirektiven specificeras följande utgångspunkter för bemanningen av det civila försvaret:¹

- Personalbehovet inom det civila försvaret ska främst tillgodoses genom att anställda och uppdragstagare i verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret fortsätter att tjänstgöra i verksamheten under höjd beredskap med stöd av den allmänna tjänsteplikten.
- Frivilliga som genom avtal kommer att tjänstgöra med stöd av den allmänna tjänsteplikten är en viktig resurs.
- Möjligheten att anvisa personal att tjänstgöra i viss verksamhet med allmän tjänsteplikt behöver beaktas.
- Det kan finnas behov av att stärka personalförsörjningen genom civilplikt.
- Civilplikten syftar i första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter.

15.3 Avvägningen mellan plikt och frivillighet

15.3.1 Inledning

Sedan 1995 finns det en totalförvarsplikt enligt totalförvarspliktslagen, som har fortsatt att gälla även när skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt legat vilande. Det innebär bl.a. att arbetstagare och frivilliga kan komma att omfattas av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap.

En grundläggande fråga är i vilken utsträckning plikt respektive frivillighet kan och bör användas för att fylla de behov av personalförstärkning som uppstår i det civila försvaret vid höjd beredskap. En viktig fråga är därför i vilken utsträckning totalförvarspliktiga ska skrivas in för civilplikt och i vilken utsträckning frivilligt ingångna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap bör användas för att tillgodose behov av personalförstärkning. Även frivilligt in-

¹ Dir. 2023:116.

gångna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap omfattas enligt utredningens bedömning av plikt (allmän tjänsteplikt) vid höjd beredskap, så frivilligheten handlar här om att avtalet ingås frivilligt.

Nedan beskrivs inledningsvis vilket mervärde det kan ha för den totalförsvarspliktige att delta i det civila försvaret, oberoende av inslag av plikt. Därefter beskrivs kortfattat hur avvägningen mellan plikt och frivillighet i det civila försvaret har sett ut över tid. Slutligen följer ett resonemang om vad som kan utgöra skäl för ett ökat inslag av plikt i dagens civila försvar.

15.3.2 Mervärde av deltagande i det civila försvaret

Att en stor del av befolkningen är delaktig i totalförsvaret och att det är tydligt vad de totalförsvarspliktiga ska göra vid höjd beredskap innebär fördelar för både individ och samhälle. I det civila försvaret handlar det om att delta i förberedelser och ytterst tjänstgöra i totalförsvars viktig civil verksamhet vid höjd beredskap. I första hand skapar ett sådant deltagande, i form av utbildning, övning och vid behov tjänstgöring, förutsättningar för att upprätthålla totalförsvars viktig civil verksamhet. Utöver det kan delaktigheten i det civila försvaret och möjligheten att bidra till rikets försvar ge den totalförsvarspliktige en känsla av meningsfullhet och sammanhang. Det kan också öka den totalförsvarspliktiges kunskap om hur totalförsvaret fungerar. Sammantaget kan detta bidra till att stärka försvarsviljan, både hos totalförsvarspliktiga och på samhällsnivå.

15.3.3 Plikt och frivillighet i det civila försvaret över tid

Genom åren har utgångspunkten varit att behovet av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap skulle tillgodoses genom en kombination av plikt och frivillighet. Hur balansen mellan frivillighet och plikt i totalförsvaret sett ut har pendlat över tid.

Totalförsvarspliktslagen, som trädde i kraft 1995, innebär i princip att plikt är grunden för totalförsvarets personalförsörjning. Ambitionsnivån i både det militära och det civila försvaret sänktes emellertid från 1990-talet och under några decennier framåt. År 2010 beslutade riksdagen att personalförsörjningen av totalförsvaret i första hand skulle vila på frivillighet. Totalförsvarsplikten skulle i

grunden kvarstå, men skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra värnplikt och civilplikt lades vilande. Bakgrunden var att det säkerhetspolitiska läget bedömdes ha förbättrats efter det kalla krigets slut. För att återaktivera skyldigheten för de totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt skulle det krävas att regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, fattade beslut om det.² Skäl för aktivering av civilplikten skulle t.ex. kunna vara att det säkerhetspolitiska läget förändrats eller att det civila försvarets behov av personal inte kan tryggas genom enbart frivillig rekrytering.³

Sedan mitten av 2010-talet har tjänstgöring med plikt återigen börjat få en mer framträdande roll i totalförsvaret, först i det militära försvaret och sedan även i det civila försvaret. Bakgrunden är det försämrade säkerhetspolitiska läget. I samband med 2020 års totalförsvarsproposition förordade den dåvarande Försvarsberedningen en aktivering av civilplikten, eftersom höjd beredskap enligt beredningen ställer sådana krav på verksamheten i det civila försvaret att bemanningen inte helt kan täckas med den ordinarie personalen.⁴ Riksdagen riktade också ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag om hur en modern civilplikt ska se ut.⁵

En delvis aktivering av civilplikten i kommunal räddningstjänst och elförsörjningen skedde i början av 2024. Den har under hösten 2024 utökats. Den här utredningen har i uppdrag att föreslå vilka delar av civilplikten som åter bör aktiveras och i vilka verksamheter som civilplikt bör kunna fullgöras. Utredningens överväganden och förslag gällande detta framgår av kapitel 17 och 18.

15.3.4 Skäl för ett ökat inslag av civilplikt

Civilplikten innebär, om den aktiveras fullt ut, en skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grund- och repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring. Skyldigheterna för den totalförsvarspliktige gäller både i fredstid och vid höjd beredskap och innebär inskränkningar i skyddet för

² Prop. 2009/10:160 s. 1, bet. 2009/10:FöU8 och rskr. 2009/10:269.

³ Prop. 2009/10:160 s. 209.

⁴ Prop. 2020/21:30 s. 132 f.

⁵ Bet. 2020/21:FöU4.

den totalförsvarspliktiges 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 (se 2 kap. 21 § regeringsformen).

Ett försämrat omvärldsläge kan vara ett skäl till att öka inslaget av civilplikt i det civila försvaret. Om det finns ett hot om angrepp mot landet, är det motiverat att säkerställa att det finns resurser exempelvis för att trygga befolkningens överlevnad, att de mest centrala samhällsfunktionerna kan upprätthållas och att det militära försvaret får nödvändigt stöd. De ökade krav som ställs på det civila försvaret innebär då att behovet av personalförstärkning ökar. Även behoven av planering, övning och utbildning i fredstid ökar.

Ett annat skäl till att öka inslaget av civilplikt i det civila försvaret kan enligt utredningens bedömning vara ett ökat inslag av plikt i det militära försvaret. Civilplikt kan då ge en möjlighet till de som vill göra vapenfri tjänst att ändå fullgöra sin plikt i totalförsvaret.

På samma sätt som grunden för att vi ska kunna finansiera vår demokratiska välfärdsstat är att alla i landet bosatta invånare är skyldiga att bidra genom att betala en viss del av sin inkomst i skatt, är grunden för all på plikt vilande försörjning av personal till totalförsvaret att var och en av landets invånare, inom vissa åldersgränser och efter sin förmåga, ska delta i landets försvar.⁶

15.4 Faktorer av betydelse för val av förstärkningsresurs

15.4.1 Inledning

Grunden i bemanningen av det civila försvaret är att arbetstagare och uppdragstagare vid höjd beredskap kvarstår i verksamhet som är viktig för totalförsvaret. Om det inte räcker för att upprätthålla verksamheten, behöver förstärkningsresurser tillföras.

Nedan presenteras ett antal faktorer som har betydelse för vilken typ av förstärkningsresurs som bör väljas utifrån ett övergripande beslutsfattarperspektiv, dvs. från den som, såsom utred-

⁶ Prop. 1994/95:6 s. 112.

ningen, har att överväga vilka verktyg för personalförsörjningen som bör tillskapas eller förordas.

15.4.2 Inskränkningar i fri- och rättigheter och kostnader för den totalförsvarspliktige

De olika verktygen för personalförstärkning i det civila försvaret innebär i olika grad skyldigheter för den totalförsvarspliktige och därmed inskränkningar i dennes fri- och rättigheter. Vissa av verktygen innebär skyldigheter och inskränkningar redan i fredstid och andra endast vid höjd beredskap.

Kostnader, i praktiken inkomstbortfall, kan även uppstå för den totalförsvarspliktige. Det kan exempelvis handla om inkomstbortfall vid utbildning och tjänstgöring.

15.4.3 Kostnader för staten och andra i det civila försvaret

Verktygen innebär också i olika grad kostnader för staten och andra aktörer i det civila försvaret. Det handlar exempelvis om kostnader för eventuell utbildning och ersättning till totalförsvarspliktiga som utgör förstärkningsresurser. Hur höga kostnaderna blir beror exempelvis på längden på utbildningen och nivån på ersättningen. Att använda de olika verktygen för personalförstärkning medför också administrativa kostnader. Det varierar mellan de olika verktygen hur höga kostnaderna är och också vem som står för kostnaderna.

Vissa kostnader, exempelvis kostnader för utbildning och ersättning till totalförsvarspliktiga för att delta i utbildning, uppstår huvudsakligen i fredstid. Andra kostnader, såsom ersättning till totalförsvarspliktiga vid tjänstgöring, uppstår huvudsakligen vid höjd beredskap.

15.4.4 Typ av och tillgång till kompetens

Vilken typ av förstärkningsresurs som är lämplig beror också på vilken typ av kompetens som behövs. I vissa fall kan det handla om totalförsvarspliktiga utan särskild kompetens, ”händer och fötter”, och i andra fall kan det handla om högt kvalificerad personal. Något

som också har stor betydelse är hur tillgänglig kompetensen är. Handlar det exempelvis om ett bristyrke, dvs. kompetens som inte finns i Sverige i tillräcklig utsträckning i fredstid, eller om personal i ett yrke där tillgången till relevant kompetens är god?

15.4.5 Planerbarhet och flexibilitet

En annan faktor av betydelse är hur planerbara resurserna behöver vara. Det är i sin tur bl.a. beroende av hur snabbt resurserna behöver vara på plats och om de totalförsvarspliktiga behöver säkerhetsprövas.

För många verksamheter kan det även behövas flexibilitet vid höjd beredskap. Totalförsvarspliktiga kan exempelvis behöva flyttas mellan olika delar av landet. Det kan ha betydelse för val och utformning av förstärkningsresurser.

15.4.6 Behov av utbildning och övning

Även i vilken utsträckning utbildning och övning i fredstid är nödvändig för den vid höjd beredskap tillkommande personalen spelar roll för valet av förstärkningsresurs. Vissa verktyg, som civilplikt och avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, medför möjlighet till utbildning och övning i fredstid av den tillkommande personalen. För andra verktyg, som anvisning med allmän tjänsteplikt, finns inte den möjligheten.

15.4.7 Betydelsen av verksamheten för totalförsvaret

Hur viktig verksamheten är för totalförsvaret har betydelse för hur stora inskränkningar i totalförsvarspliktigas fri- och rättigheter och hur höga kostnader som kan accepteras. Det kan exempelvis behöva läggas mer resurser på verksamhet som är av stor betydelse för befolkningens överlevnad och där personalförstärkning är nödvändig vid höjd beredskap. Betydelsen för totalförsvaret spelar också in när begränsade personalresurser behöver prioriteras och fördelas mellan olika verksamheter.

15.5 När olika verktyg för personalförstärkning är lämpliga

15.5.1 Inledning

Som nämnts ovan är den grundläggande principen att totalförsvarsviktig civil verksamhet så långt det är möjligt bör bemannas med befintliga arbetstagare och uppdragstagare vid höjd beredskap. Det räcker dock inte alltid. Det kan exempelvis bero på att behovet av personal i en verksamhet ökar vid höjd beredskap eller att en verksamhet inte alls bedrivs i fredstid utan tillkommer först vid höjd beredskap. Det kan också vara så att en del av personalen vid höjd beredskap ska tjänstgöra någon annanstans i totalförsvaret. I det här avsnittet förs ett resonemang kring när olika verktyg för att tillgodose behov av personalförstärkning i totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap är lämpliga, utifrån ett övergripande beslutsfattarperspektiv.

De olika verktygen är i viss mån rangordnade. Exempelvis bör omfördelning av befintlig personal användas i första hand. De andra verktygen har inte samma tydliga rangordning. Användning av plikt i form av civilplikt eller anvisning med allmän tjänsteplikt bör dock huvudsakligen övervägas först om behov av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt. Det kan dock finnas särskilda skäl som gör att krigsplacering med civilplikt är lämplig även i fall där det i princip skulle gå att tillgodose personalbehoven på annat sätt.

De resonemang som utredningen i detta kapitel för kring överväganden och principer för vilken förstärkningsresurs som är lämplig i olika verksamheter eller för olika kompetenser rör i första hand planering av bemanningen i fredstid. Det är viktigt att det sker en planering i fredstid av hur personalbehoven ska tillgodoses vid höjd beredskap. Det ger också möjligheter till utbildning och övning i fredstid.

I ett läge när det redan är höjd beredskap kan valet mellan olika personalförstärkningsresurser behöva ske utifrån andra överväganden och principer. Detta berör utredningen inte närmare. Vilka verktyg som behöver användas vid höjd beredskap beror till viss del på hur långt planeringen av personalförsörjningen har kommit i fredstid. Exempelvis kan anvisning behöva användas i högre utsträckning om planeringen inte kommit så långt.

15.5.2 Omfördelning och kompetensutveckling av befintlig personal

Om det hos en bemanningsansvarig bedöms finnas personalbrist i en verksamhet vid höjd beredskap, bör den i första hand täckas genom omfördelning av befintlig personal om det är möjligt. För att kunna göra det är det viktigt att det finns en analys av vilka delar av den fredstida verksamheten som ska upprätthållas respektive vilka delar som kan prioriteras ner vid höjd beredskap. Den bemanningsansvariga kan då i fredstid planera för hur personal som inte arbetar med totalförsvarsviktig civil verksamhet ska kunna om-disponeras till den totalförsvarsviktiga civila verksamheten i samma organisation.

Vid höjd beredskap finns genom beredskapslagstiftningen och beredskapskollektivavtal också ofta möjlighet att utöka arbetstidsuttaget, t.ex. genom att utöka arbetstiden till 60 timmar per vecka och minska semesteruttaget och andra ledigheter.

Om tillgänglig ordinarie personal hos den bemanningsansvariga inte har den kompetens som krävs för att täcka personalbehoven vid höjd beredskap, kan det också vara aktuellt att, om det är möjligt, redan i fredstid utbilda eller öva personalen, så att de får rätt kompetens för att kunna täcka personalbehoven vid höjd beredskap.

15.5.3 Nyrekrytering vid höjd beredskap

Även nyrekrytering till den totalförsvarsviktiga civila verksamheten kan ske vid höjd beredskap, förutsatt bl.a. att personer med rätt kompetens finns tillgängliga. Det kan dock vid höjd beredskap gälla vissa begränsningar av bemanningsansvarigas möjlighet att nyrekrytera. Detta beskrivs i kapitel 23. Att planera vilka individer som ska nyrekryteras vid höjd beredskap är sällan möjligt, men däremot kan fredstida planering innefatta att ett visst generellt behov av personalförstärkning ska täckas genom nyrekrytering vid höjd beredskap. Sådan planering innebär bl.a. att bedöma om tillgången till personal med relevant kompetens kan tänkas vara god vid höjd beredskap.

15.5.4 Omfördelning av personal i det offentliga

I det offentliga (varmed här avses kommuner, regioner, domstolar och förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen) är det möjligt att vid höjd beredskap omdisponera befintlig personal *mellan* olika aktörer, enligt förfarandelagstiftningen och beredskapskollektivavtal i offentlig sektor.

Det här kan vara ett sätt att omfördela viktig kompetens från verksamhet som kan prioriteras ner vid höjd beredskap till verksamhet som är viktig att upprätthålla. Det kan även vara ett sätt att vid behov omfördela personal geografiskt. Med dessa verktyg finns möjlighet att planera omfördelning av personal i fredstid, men de kan också användas flexibelt, för att flytta personal när behov uppstår vid höjd beredskap.

Hur omfördelning av personal enligt förfarandelagen ska ske i praktiken är inte tydligt. Försvarsberedningen har framfört att regeringen, utifrån en analys av vilka verksamheter som ska ges lägre prioritet eller tillfälligt upphöra vid höjd beredskap, bör förbereda beslut om verksamheter som ska fortgå och verksamheter som ska prioriteras ner eller upphöra vid höjd beredskap i enlighet med 11 § förfarandelagen.⁷ Det finns dock möjlighet för en bemanningsansvarig myndighet att t.ex. komma överens med en annan myndighet om att den myndigheten ska besluta att viss personal ska tjänstgöra i krigsorganisationen hos den bemanningsansvariga myndigheten vid höjd beredskap. Det beslutet kan förberedas i fredstid eller redan fattas då men med verkan först från det att förfarandelagen aktiveras.

Det bör noteras att enligt 11 § andra stycket beredskapsförordningen 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.

Arbetskyldigheten har utvidgats ytterligare genom beredskapskollektivavtal. På det statliga området är arbetstagare skyldiga att utöva en annan statligt reglerad anställning eller anställning vid ett statligt bolag. På det kommunala området kan en arbetstagare vara skyldig att låta sig omplaceras till annan anställning hos bl.a. en kommun, region, arbetsgivare inom Svenska kyrkan eller den som

⁷ Ds 2023:34 s. 116.

annars bedriver kommunal, regional eller kyrklig verksamhet (se avsnitt 9.3.3).

En omfördelning av personal mellan offentliga aktörer kan bli ingripande för individen, särskilt om det handlar om att omfördela personal geografiskt. Däremot får det troligtvis inga konsekvenser för individens inkomst.

15.5.5 Avtal med frivilliga

En möjlighet att tillgodose behov av personalförstärkning i totalförsvarsviktig civil verksamhet är frivilligt ingångna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap.

Det finns olika möjligheter att teckna frivilligt ingångna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, och vilken variant som är lämplig beror bl.a. på vilken typ av kompetens som behövs. Det handlar dels om avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, dels om avtal med andra frivilliga. Regeringen har betonat att de frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga för personalförsörjningen av det civila försvaret.⁸

Avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer

Avtal med totalförsvarspliktiga medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna kan enligt utredningens bedömning vara en lämplig lösning för verksamheter där det behövs personalförstärkning vid höjd beredskap med personer med en specifik utbildning eller kompetens som de frivilliga försvarsorganisationerna utbildar eller har möjlighet att utbilda sina medlemmar till. Det kan exempelvis handla om stabsassistenter, förare av tunga fordon eller hundförare. Avtal bör inte tecknas med totalförsvarspliktiga som arbetar i totalförsvarsviktig verksamhet där deras kompetens behövs bättre.

Avtal med totalförsvarspliktiga medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer kan vidare vara lämpligt för verksamheter där de frivilliga behöver delta i utbildning och övningar för att effektivt kunna tjänstgöra i verksamheten vid höjd beredskap.

⁸ Prop. 2024/25:34 s. 155 f.

I samband med att avtal tecknas går det i de flesta fall att göra en säkerhetsprövning för placering i säkerhetsklass för den frivillige om det behövs. Avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer kan alltså användas för befattningar där den frivillige behöver säkerhetsprövas.

De frivilliga försvarsorganisationerna får statliga medel för att utbilda medlemmar i olika kompetenser utifrån behov hos offentliga aktörer. Det finns alltså möjlighet att låta de behov som finns i det civila försvaret styra vilken typ av kompetens de frivilliga försvarsorganisationerna utbildar sina medlemmar till.

En fördel med avtal med totalförsvarspliktiga medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer är att det finns en befintlig struktur för rekrytering och utbildning för ett antal olika kompetenser. Det finns också en ordnad process för vidmakthållande av kompetensen, och den frivillige ingår i fredstid normalt i ett sammanhang i och med sitt medlemskap i den frivilliga försvarsorganisationen och genom att han eller hon ingår i krigsorganisationen hos en myndighet och exempelvis deltar i övningar.

Avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer kan tecknas enligt frivilligförordningen eller som ett annat avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, på de villkor som avtalsparterna bestämmer.

Kostnaderna för staten för att låta utbilda medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna varierar mycket beroende på vilken kompetens det rör sig om, men det anses vara kostnadseffektivt. En anledning till det är att utbildningarna genomförs av ideella organisationer som bara får full kostnadstäckning och inte ska göra vinst. Totalförsvarspliktiga med frivilligavtal enligt frivilligförordningen får ersättning på samma villkor som civilpliktiga. Eftersom det bara är statliga myndigheter som kan teckna sådana frivilligavtal, är det staten som står för den kostnaden. De bemanningsansvariga får stå för ersättningen till medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna med andra typer av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, och nivån på ersättningen regleras i avtalet.

Konsekvenserna i fredstid för medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna som ingår avtal är begränsade till att genomgå utbildning och delta i övningar, om det avtalats om det. Vid höjd beredskap omfattas den totalförsvarspliktige av allmän tjänsteplikt, men det innebär enligt utredningens bedömning ingen större in-

skränkning i individens fri- och rättigheter, eftersom avtalet har ingåtts frivilligt. Vid höjd beredskap får individen normalt en lägre ersättning än den fredstida lönen om avtalet har tecknats enligt frivilligförordningen. Skillnaden blir större för höginkomsttagare.

Avtal med andra frivilliga

En annan möjlighet är avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med andra frivilliga än medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, exempelvis tidigare arbetstagare och tidigare uppdragstagare som redan har tillräcklig kompetens för arbetsuppgifterna. Det kan exempelvis handla om tidigare medarbetare som har gått i pension, men som fortfarande är totalförsvarspliktiga. Det kan även handla om lämpliga arbetssökande som inte kunnat beredas anställning i fredstid.

Utredningen bedömer att avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med bl.a. totalförsvarspliktiga tidigare arbetstagare kan vara ett lämpligt verktyg för verksamheter som behöver tillföras specifik kompetens som exempelvis byggts upp i en anställning. Sådana avtal bör dock normalt inte tecknas med tidigare arbetstagare som arbetar i annan totalförsvarsviktig verksamhet, där deras kompetens behövs vid höjd beredskap.

Utredningen bedömer att även dessa andra frivilliga kan delta i utbildning och övningar, förutsatt att det regleras i avtalet och att den ordinarie arbetsgivaren går med på det. Det kan därför vara lämpligt att teckna avtal med andra frivilliga även för verksamheter där de behöver delta i utbildningar och övningar i fredstid. Även dessa frivilliga kan i de flesta fall säkerhetsprövas om det krävs för befattningen, utbildningen eller övningen.

I avtalet får det regleras vad som gäller i fråga om utbildning och övning i fredstid och var den frivillige ska inställa sig vid höjd beredskap. Även ersättningen vid tjänstgöring får regleras i avtalet.

För den här typen av frivilliga hos andra än statliga myndigheter finansierar staten ingen utbildning i fredstid. Ersättningen till de frivilliga betalas av den bemanningsansvariga.

För den totalförsvarspliktige beror kostnaderna både i fredstid och vid höjd beredskap på hur avtalet är utformat. Även för dessa totalförsvarspliktiga gäller enligt utredningens förslag att de omfattas

av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap på grund av det frivilligt ingångna avtalet om tjänstgöring i totalförsvaret vid höjd beredskap (se avsnitt 20.6).

15.5.6 Beredskapsavtal med leverantörer

En annan möjlighet till personalförstärkning är beredskapsavtal med konsultföretag, bemanningsföretag eller andra leverantörer om att leverera tjänster eller personal med rätt kompetens till verksamheten (även) vid höjd beredskap. Beredskapsavtal kan tecknas även med utländska företag. Den här möjligheten kan övervägas exempelvis om bemanningsansvariga redan i fredstid använder sig av tjänsterna eller inhyrd personal (ett beredskapsavtal kan då säkra kontinuitet i verksamheten vid höjd beredskap) eller om det inte är endast personal som krävs, utan även materiel (exempelvis om en bemanningsansvarig använder sig av en entreprenör för grävarbeten och det är entreprenören som tillhandahåller både grävmaskinerna och den personal som arbetar med dem).

Utredningen bedömer att beredskapsavtal om tjänster eller personal med privata aktörer är nödvändiga för att säkerställa personalförsörjningen av det civila försvaret, men att de kan vara förknippade med risker som den bemanningsansvariga behöver överväga noga, särskilt när det kommer till avtal med företag i utlandet.

Beredskapsavtal bör givetvis inte innehålla s.k. force majeure-klausuler som kan befria leverantören från att leverera vid höjd beredskap, dvs. när beredskapsavtalet är tänkt att fullgöras. Beredskapsavtal bör innehålla bestämmelser om lämpliga sanktioner om leverantören bryter mot det så att det finns starka incitament att fullgöra avtalet vid höjd beredskap. I förekommande fall behöver gällande upphandlingsbestämmelser följas.

Den bemanningsansvariga bör undersöka om leverantören avser att fullgöra beredskapsavtalet med andra än totalförsvarspliktiga, t.ex. med personal som inte är bosatt i Sverige. Ska personal som inte är bosatt i Sverige användas, bör den bemanningsansvariga särskilt försöka bedöma sannolikheten för att leverantören inte kan leverera till följd av att personalen tas i anspråk med plikt av utländsk stat som kan ha höjt sin beredskap, av samma skäl som Sverige gjort det eller av annat skäl. Här kan tilläggas att även andra omstän-

digheter skulle kunna medföra att leverans inte sker i enlighet med avtalet trots att avtalet innehåller adekvata sanktioner. Det är ofrånkomligt att rent ekonomiska överväganden väger tungt. Om leverantören bedömer att det inte blir lönsamt att leverera enligt avtalet, är risken stor att leverantören inte kommer att fullgöra avtalet.

I beredskapsavtalet kan det tas in villkor om att leverantören ska ha en planerad bemannad krigsorganisation för den verksamhet som ska tillhandahållas enligt beredskapsavtalet. Om det är en svensk leverantör, bör den bemanningsansvariga anmäla till berörd totalförsvarsmyndighet att den planerade krigsorganisationen delvis bemannas genom beredskapsavtalet och vilken verksamhet avtalet avser. Totalförsvarsmyndigheten kan då med stöd av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. begära att näringsidkaren har en planerad bemannad krigsorganisation för den verksamhet som avses med beredskapsavtalet.

Leverantörens personal omfattas inte av allmän tjänsteplikt hos den bemanningsansvariga (annat än om personalen anvisats dit av Arbetsförmedlingen, vilket kan ske först vid höjd beredskap). Leverantörens personal kan i stället omfattas av allmän tjänsteplikt hos leverantören, t.ex. på grund av anställnings- eller uppdragsavtal.

Hur höga kostnaderna blir för beredskapsavtal i fredstid beror på hur de utformas, och vilka krav som ställs på motparten att upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna leverera vid höjd beredskap. Hur höga kostnaderna vid höjd beredskap blir beror även det på hur avtalet är utformat.

15.5.7 Planering för kortare utbildning vid höjd beredskap

För vissa verksamheter kan ett alternativ vara att planera för att vid höjd beredskap kunna utbilda personal för de tillkommande personalbehoven. Det kan bli aktuellt i fall där personalförstärkningen inte behövs omedelbart vid höjd beredskap, och där personalen inte heller behöver utbildas eller övas i fredstid för att kunna utföra sitt uppdrag. Det bör främst handla om verksamhet där en relativt kort utbildning krävs.

En förutsättning för att utbildning av personal vid höjd beredskap ska vara en lämplig åtgärd är att tillgång till exempelvis lärare, lokaler och nödvändig materiel vid höjd beredskap kan säkras. Ut-

bildningen bör därför ha planerats redan i fredstid. Utbildningen kan ske på olika sätt och i olika regi.

Totalförsvarspliktiga, i första hand arbetslösa, kan enligt utredningens förslag anvisas utbildning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap (se avsnitt 20.5.2). Efter utbildningen kan de direkt anvisas arbete med tjänsteplikt.

Att planera för utbildningar som ska ske först vid höjd beredskap bör enligt utredningens bedömning innebära lägre kostnader i fredstid, än att utbilda personal redan i fredstid. Det innebär inte heller några inskränkningar i de totalförsvarspliktigas fri- och rättigheter i fredstid. Inskränkningarna blir troligtvis begränsade även vid höjd beredskap om det i första hand handlar om en kortare utbildning av arbetslösa. Om den totalförsvarspliktige blir anvisad arbete på annan ort efter utbildningen, kan däremot inskränkningarna bli större. Om det handlar om att utbilda arbetslösa, får den totalförsvarspliktige förmodligen inte lägre ersättning vid höjd beredskap. Inkomsten kan även höjas efter utbildningen när anvisning till arbete sker.

15.5.8 Planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt

I vissa fall kan planering i fredstid för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap bli aktuell. Det är enligt utredningens bedömning i första hand lämpligt för totalförsvarsviktiga civila verksamheter med lägre kompetenskrav, där utbudet av arbetskraft med lämplig kompetens är relativt stort i samhället i fredstid. Utredningens bedömning är att planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt i första hand bör ta sikte på totalförsvarspliktiga arbetslösa. I vart fall bör totalförsvarspliktiga som redan arbetar i totalförsvarsviktig verksamhet inte anvisas. Möjligheten att få personal genom anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap bör undersökas med den anvisande myndigheten och förberedas redan i fredstid. Det kan t.ex. handla om att Arbetsförmedlingen (den anvisande myndigheten) registrerar hur många personer med vilken kompetens som behövs och bevakar att det finns tillräckligt många inskrivna arbetslösa med rätt kompetens som kan fylla arbetskraftsbehovet. Möjligheten att få personal genom

anvisning kan också nyttjas vid förändrade personalbehov vid höjd beredskap.

Omständigheter som kan tala för att planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap är lämplig är att samtliga följande kriterier är uppfyllda:

- Personalen behöver *inte* komma på plats omedelbart vid höjd beredskap.
- Personalen behöver *inte* genomgå utbildning eller övning i fredstid för att kunna utföra de uppgifter som krävs vid höjd beredskap.
- Personalen behöver *inte* vara säkerhetsprövad för att kunna träda in i sin befattning i krigsorganisationen.

Bemanningsansvariga i det civila försvaret som använder sig av anvisade totalförsvarspliktiga kommer i första hand att ha kostnader vid höjd beredskap. De får då normalt betala avtalsenlig lön till de som anvisats. För de som anvisas innebär det en inskränkning av den personliga friheten att bli placerade på en arbetsplats som kanske ligger i ett annat geografiskt område än där den totalförsvarspliktige är bosatt, och eventuellt i ett yrke eller med en uppgift man inte själv har valt. Ersättningen ska som minst uppgå till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning, vilket i många fall kan komma att vara högre än ersättning som betalas vid fullgörandet av civilplikt. Därutöver kan inte anvisning med allmän tjänsteplikt medföra skyldigheter i fredstid för totalförsvarspliktiga. Anvisning med allmän tjänsteplikt innebär därför ofta ett mindre ingrepp i den totalförsvarspliktiges personliga och ekonomiska förhållanden än krigsplacering med civilplikt till samma arbetsuppgifter.

15.5.9 Civilplikt

Regeringen kan föreskriva att civilplikt får fullgöras i vissa verksamheter. Civilplikt efter mönstring ger möjlighet att grundutbilda yngre totalförsvarspliktiga till kompetenser i det civila försvaret där det bedöms uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring gör det möjligt att placera totalförsvarspliktiga som redan har

viss relevant kompetens som är viktig för totalförsvaret på den plats där de gör mest nytta för totalförsvaret vid höjd beredskap.

I föregående avsnitt framfördes att anvisning med allmän tjänsteplikt i första hand bör vara lämplig att använda för verksamheter där det behövs personal utan någon specifik kompetens. Civilplikt kan däremot vara ett lämpligt verktyg för verksamheter där det behövs mer kvalificerad personal. Att krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt innebär kostnader för staten redan i fredstid, och kan också innebära ett ingrepp i den totalförsvarspliktiges frihet redan i fredstid.

I vilken typ av verksamhet kan civilplikt bli aktuellt?

Civilplikt bör i första hand användas för att vid höjd beredskap förstärka vissa verksamheter i det civila försvaret genom att tillföra totalförsvarspliktiga till verksamheten. En grundförutsättning för att civilplikt bör kunna få fullgöras i en totalförsvarsviktig civil verksamhet är att verksamhetens behov av personalförstärkning vid höjd beredskap inte kan tillgodoses med befintliga arbetstagare, genom omdisponering av personal, avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, eller med dem som på annat sätt kan komma att tjänstgöra i verksamheten vid höjd beredskap. Det kan dock finnas särskilda skäl som gör att krigsplacering med civilplikt är lämplig i en verksamhet, även när det i princip skulle gå att tillgodose personalbehoven på annat sätt. Av 4 § MSB:s föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12) framgår att en totalförsvarspliktig inte utan särskilda skäl får krigsplaceras med civilplikt om krigsorganisationens personalbehov kan tillgodoses med anställda, frivilliga eller med dem som på annat sätt kan komma att tjänstgöra inom verksamheten under höjd beredskap. Vidare är det faktum att det råder personalbrist i fredstid i en verksamhet i sig inte ett tillräckligt skäl för att civilplikt ska kunna fullgöras i verksamheten.

I syfte att kunna göra transparenta och sakliga bedömningar av i vilka verksamhetsområden i det civila försvaret som civilplikt bör få fullgöras har utredningen ställt upp ett antal kriterier.⁹ Utredningen

⁹ Utredningen benämner här verksamheter i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen "verksamhetsområden" för att särskilja dem från mer specifika verksamheter.

bedömer att åtminstone något av de två första kriterierna bör vara uppfyllt för att det ska bli aktuellt att rekommendera regeringen att föreskriva att civilplikt får fullgöras i verksamhetsområden i det civila försvaret. Det tredje kriteriet talar för att civilplikt kan bli aktuell, men bör inte ensamt motivera civilplikt. Kriterierna är följande:

- Behovet av personalförstärkning avser verksamhet som antingen inte bedrivs alls i fredstid, eller verksamhet där behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap.
- Behovet av personalförstärkning avser kompetens i en för totalförsvaret kritisk verksamhet, t.ex. verksamhet som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att upprätthålla de mest centrala samhällsfunktionerna vid höjd beredskap eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det kan exempelvis handla om ett viktigt nationellt intresse där förmågan behöver finnas i landet och kunna garanteras av staten.
- Behovet av personalförstärkning i verksamheten avser totalförsvarspliktiga med en specifik utbildning eller kompetens och det är nödvändigt att i fredstid säkerställa att dessa totalförsvarspliktiga finns tillgängliga vid höjd beredskap.

Ytterligare faktorer som enligt utredningen kan tala för att civilplikt är lämplig som ett verktyg för personalförstärkning är om:

- Personalen behöver komma på plats omedelbart vid höjd beredskap.
- Personalen behöver genomgå utbildning och övning i fredstid för att kunna utföra de uppgifter som krävs vid höjd beredskap.
- Personalen behöver vara säkerhetsprövad för att kunna träda in i sin befattning i krigsorganisationen.

När kan civilplikt efter mönstring med grundutbildning vara lämplig?

Civilplikt efter mönstring med grundutbildning innebär att totalförsvarspliktiga efter mönstring skrivs in till grundutbildning. Efter fullgjord grundutbildning kan de krigsplaceras med civilplikt i en viss befattning i totalförsvarsviktig civil verksamhet där civilplikt

får fullgöras. Grundutbildningen kan vara högst 320 dagar. Återkommande repetitionsutbildningar i fredstid, under sammanlagt högst 240 dagar, kan också vara nödvändiga för att upprätthålla den civilpliktiges kompetens. Inskrivning med civilplikt efter mönstring avser oftast totalförsvarspliktiga som saknar eller har begränsad yrkeserfarenhet, eftersom de normalt inte är äldre än 24 år.

Civilplikt efter mönstring med grundutbildning kan vara lämplig för verksamheter som uppfyller kriterierna ovan och där det är viktigt för totalförsvaret att kompetens byggs upp och upprätthålls. En förutsättning för att det ska vara aktuellt att mönstra och grundutbilda totalförsvarspliktiga för en befattning är att det är möjligt att utveckla den kompetens som krävs för befattningen genom grundutbildningen (om högst 320 dagar). Befattningen bör även vara av sådan art att den grundutbildade inte med nödvändighet behöver arbeta i den i fredstid för att kunna tjänstgöra vid höjd beredskap. Det bör vara tillräckligt med återkommande repetitionsutbildningar för att upprätthålla nödvändig kompetens.

För att kunna börja skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga efter mönstring och grundutbildning i en verksamhet behövs ett långt tidsperspektiv. Det tar bl.a. tid att ta fram befattningar och befattningsbeskrivningar och att få grundutbildningen på plats, samt att mönstra och skriva in de totalförsvarspliktiga och grundutbilda dem.

Att bemanna krigsorganisationer med totalförsvarspliktiga med civilplikt efter mönstring och grundutbildning är särskilt kostsamt för det allmänna, eftersom det medför att avsevärda resurser behöver tas i anspråk redan i fredstid, både för en mönstrings- och inskrivningsprocess och, i de flesta fall, för en längre grundutbildning. Under utbildningen och vid höjd beredskap betalar staten ersättning till de som fullgör civilplikt.

För de totalförsvarspliktiga blir inskränkningen i fri- och rättigheterna ofta stor i fredstid, eftersom det kan handla om en lång grundutbildning och återkommande repetitionsutbildningar. Under grundutbildningen får de civilpliktiga dagarsättning eller dagpenning och därmed ofta en låg inkomst. Inkomstbortfallet för den totalförsvarspliktige i fredstid behöver dock inte bli så stort, eftersom de som genomför grundutbildningen normalt är unga personer som troligtvis i de flesta fall inte fått så höga inkomster ännu. Vid eventuella repetitionsutbildningar, som visserligen är

kortare, kan inkomstbortfallet väntas bli större. Vidare kan grundutbildning med civilplikt, liksom värnplikt, innebära att den totalförsvarspliktiges etablering på arbetsmarknaden skjuts upp, och att de totala pensionsinbetalningarna därmed blir mindre. Hur stort inkomstbortfallet för den totalförsvarspliktige blir vid tjänstgöring vid höjd beredskap beror på när tjänstgöringen infaller, men det kan bli stort för totalförsvarspliktiga med hög inkomst, eftersom den dagpenning de civilpliktiga då får är betydligt lägre än den fredstida inkomsten.

Civilplikt efter mönstring med grundutbildning har å andra sidan potential att ge civil yrkeserfarenhet, åtminstone i de fall där det handlar om längre grundutbildning. Det kan vara till nytta för den totalförsvarspliktige, och även vara ett sätt att få in personer i bristyrken. Om grundutbildningen till stor del utgörs av praktiskt arbete i berörda verksamheter, finns även potential att stärka samhällsviktiga verksamheter i fredstid. Grundutbildning med civilplikt kan naturligtvis även ge andra erfarenheter som kan vara till stor nytta för den totalförsvarspliktige och för samhället. Genomförd civilplikt skulle exempelvis kunna öka försvarsviljan och förståelsen för totalförsvaret.

När kan civilplikt efter annan utredning än mönstring vara lämplig?

Civilplikt efter annan utredning än mönstring avser i första hand totalförsvarspliktiga som redan har kompetens som är relevant för totalförsvarsviktig civil verksamhet, men som inte har sitt ordinarie arbete i totalförsvarsviktig verksamhet. Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan t.ex. bli aktuellt för totalförsvarspliktiga som redan har en längre utbildning för yrken som är viktiga för totalförsvaret, såsom legitimationsyrken i hälso- och sjukvården.

Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan innebära att en totalförsvarspliktig skrivs in till en kort grundutbildning (om högst 60 dagar) och sedan krigsplaceras. Det kan handla om totalförsvarspliktiga som redan har närliggande kompetens och kan uppnå den kompetens som krävs vid höjd beredskap genom en kortare kompletterande grundutbildning. Det är också möjligt att skriva in och direkt krigsplacera en totalförsvarspliktig helt utan in-

ledande utbildning. Efter krigsplaceringen kan den civilpliktige kallas till (återkommande) repetitionsutbildningar i fredstid.

För att det ska vara möjligt och lämpligt att skriva in totalförsvarspliktiga efter annan utredning än mönstring behöver det finnas totalförsvarspliktiga med relevant kompetens som inte arbetar i totalförsvars viktig verksamhet där deras kompetens kommer till större nytta vid höjd beredskap.

Kostnaderna för staten i fredstid för att skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt efter annan utredning än mönstring kan i vissa fall vara relativt begränsade. Betydande kostnader kan dock uppstå för bl.a. identifiering, kontakt, utredning, eventuell utbildning, utrustning och ersättning till den totalförsvarspliktige. Ersättningen till de civilpliktiga vid tjänstgöring består av dagpenning, vilken bekostas av staten. Det innebär att kostnaderna för staten vid höjd beredskap kan bli stora.

Civilplikt innebär inskränkningar i den totalförsvarspliktiges fri- och rättigheter, ofta såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Skyldigheten att delta i utbildning i fredstid innebär dock ofta en mindre inskränkning vid civilplikt efter annan utredning än mönstring, eftersom den inte inleds med utbildning eller inleds med enbart kortare utbildning. För en yrkesverksam totalförsvarspliktig med familj kan dock frånvaro på upp till och med 60 dagar för grundutbildning upplevas som ett väsentligt ingrepp i de personliga fri- och rättigheterna. En grundutbildning på närmare 60 dagar kan även innebära ett kännbart inkomstbortfall, eftersom dagpenningen som dessa civilpliktiga får under utbildningen är lägre än den vanliga inkomsten. Inkomstbortfallet blir särskilt stort för totalförsvarspliktiga med hög inkomst. Tjänstgöring med civilplikt vid höjd beredskap kan innebära en lägre ersättning under en längre tid.

Av dessa skäl är det viktigt att inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring av totalförsvarspliktiga sker på ett transparent, förutsägbart och systematiskt sätt så att det uppfattas som legitimt. Det handlar exempelvis om hur och på vilka grunder totalförsvarspliktiga väljs ut för annan utredning än mönstring och inskrivning med civilplikt. Om t.ex. enbart vissa totalförsvarspliktiga med en specifik kompetens blir föremål för annan utredning än mönstring och skrivs in för civilplikt medan andra med samma kompetens inte gör det, behöver det finnas en transparent och för individen tydlig och godtagbar anledning till

detta. En möjlighet kan vara att låta totalförsvarspliktiga med relevant kompetens själva ansöka om att få tjänstgöra med civilplikt efter annan utredning än mönstring. Ytterst måste det dock finnas en möjlighet att oberoende av den totalförsvarspliktiges vilja få högt kvalificerad personal på rätt plats i totalförsvaret.

15.6 Bemanningen av en viss krigsorganisation

Arbetet med att bemanna en krigsorganisation förutsätter att den bemanningsansvariga har en tydlig bild av vilka uppgifter som verksamheten ska utföra vid höjd beredskap. Först då blir det tydligt vilken personal som behövs. Att den ordinarie personalen i de allra flesta fall är grunden för att man fortsatt ska kunna bedriva ordinarie verksamhet är uppenbart, oavsett om de anställda vid höjd beredskap kommer att omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt eller inte.

Den bemanningsansvariga måste alltså först avgöra vilken verksamhet som är totalförsvarsviktig och sedan utforma en lämplig organisation för denna verksamhet, med angivande av vilka befattningar som ska finnas i den. Därefter gäller det att bemanna den planerade krigsorganisationen, dvs. att hitta och ange den individ som ska tjänstgöra i respektive befattning eller, om det inte går, på annat sätt säkerställa att och ange hur man vid höjd beredskap får personal till befattningarna. Bara i rena undantagsfall bör den bemanningsansvariga placera den som inte är totalförsvarspliktig (den som inte är mellan 16 och 70 år) i krigsorganisationen. Den som bedöms som icke tjänstbar i det civila försvaret bör förstås inte heller placeras i krigsorganisationen.

Den bemanningsansvariga bör enligt utredningens mening sträva efter att så effektivt som möjligt förbereda Sverige för krig, vilket är totalförsvarets syfte enligt 1 § första stycket totalförsvarslagen. Vidare ska hänsyn tas till andra faktorer, som kostnadseffektivitet och att det ska bli minsta möjliga inskränkning i den totalförsvarspliktiges personliga friheter och förhållanden såväl i fredstid som vid höjd beredskap.

Den bemanningsansvariga bör regelbundet göra en disponibilitetskontroll av den befintliga personalen som placerats i den planerade krigsorganisationen. Detta för att personal som blivit krigsplacerade eller beredskapsregistrerade av andra kan ersättas av annan

personal, i första hand befintlig personal utanför krigsorganisationen, eller så att konkurrensen om dessa kan redas ut i fredstid. En sådan disponibilitetskontroll kan göras t.ex. varje eller vart tredje år, beroende på hur totalförsvarsviktig och känslig för personalbortfall verksamheten är. Den bemanningsansvariga bör vidare normalt ersätta de personer i den planerade krigsorganisationen som inte längre är totalförsvarspliktiga med andra som är det, liksom ersätta personer som blivit icke tjänstbara.

Vid höjd beredskap kan det uppstå möjligheter att använda sig av spontanfrivilliga, t.ex. i samband med en viss händelse, eller av särskilda insatser från ideella organisationer av olika slag. Även om det är bra att ha en planering för frivilliga insatser är detta inte något som ingår som en del av en bemanningsansvarigs planering av sin bemannade krigsorganisation. Det är stor skillnad på frivilliga som kommer från frivilliga försvarsorganisationer och spontanfrivilliga. De frivilliga som kommer från frivilliga försvarsorganisationer kännetecknas av en jämförelsevis hög planerbarhet, kompetens och omfattas av en reglering för rätten till ekonomisk ersättning när de anlitas av statliga myndigheter. Dessutom är de frivilliga försvarsorganisationerna skyldiga att göra lämplighetsbedömningar av den enskilde. Den som spontant dyker upp och säger sig vilja hjälpa till är i alla avseenden ett oprövat kort.

16 Bred aktivering av civilplikten i det civila försvaret

16.1 Inledning

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats. Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap behöver därför stärkas på bred front. I detta ingår att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även vid höjd beredskap och att den personal som behövs för detta finns tillgänglig. Civilplikt är ett viktigt verktyg för att säkerställa behoven av personalförstärkning.

Enligt utredningens mening kommer personalförsörjningen av det civila försvaret under överskådlig framtid att behöva tryggas bl.a. genom mönstring och fullgörande av civilplikt. I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag som rör aktiveringen av civilplikt på ett mer övergripande plan. När det gäller utredningens slutsatser och bedömningar i fråga om vilka verksamhetsområden där civilplikt kommer att behövas, återfinns de i kapitel 17.

16.2 Civilplikten aktiveras brett i det civila försvaret

Förslag: Regeringen beslutar att aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. Det innebär att totalförsvarspliktiga kan kallas till mönstring och sedan skrivas in med civilplikt för grundutbildning och repetitionsutbildning. Därefter kan de krigsplaceras med civilplikt i befattningar i de verksamheter i det civila försvaret som anges under A. i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen, med beaktande av de ändringsförslag som utredningen lägger fram. Den nu gällande lydelsen av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen, som inskränker området för civilplikt jämfört med bilagan, tas bort så att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan. Som en följd av detta föreslås att den beslutade förordningen (2023:918) om ändring i totalförsvarspliktsförordningen, som ska träda i kraft den 1 januari 2029, utgår.

Bedömning: Som framgår i kapitel 17 ser utredningen i nuläget inte något behov av utbildning med civilplikt för samtliga verksamheter under A. i bilagan, men det kan behövas i framtiden.

Enligt 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen ska civilplikten fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen ska regeringen genom förordning avgränsa de verksamhetsområden inom totalförsvaret där civilplikt ska fullgöras.¹ I en bilaga till totalförsvarspliktsförordningen finns föreskrivet vilka dessa verksamhetsområden är. Det handlar om 16 verksamhetsområden i det civila försvaret (A) och sju verksamhetsområden i det militära försvaret (B).

En totalförsvarspliktig är emellertid, enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen, skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra (värnplikt eller) civilplikt 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, vilket framgår av 1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen. Skyldigheten att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och krigsplacering med

¹ Prop. 1994/95:6 s. 161.

civilplikt efter annan utredning än mönstring kräver däremot inget regeringsbeslut.

Värnplikten har varit (huvudsakligen) aktiverad sedan 2017.² Civilplikten har aktiverats delvis.³ Skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt gäller från och med den 19 januari 2024 och i enlighet med ändringar i totalförsvarspliktsförordningen omfattar civilplikten de två verksamhetsområdena räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Från och med den 19 december 2024 gäller skyldigheten att fullgöra civilplikt även kortare grundutbildning.⁴ Regeringsbeslutet om en delvis aktivering av civilplikten föregicks av en (temporär) ändring av totalförsvarspliktsförordningen, som begränsar de verksamheter där civilplikten ska fullgöras till de två verksamhetsområden där civilplikten avsågs aktiveras. En orsak till den partiella aktiveringen var att man inte ville föregripa resultatet av förevarande utredning, där behoven av civilplikt skulle kartläggas närmare.

Med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och behoven av personalförstärkning i det civila försvaret anser utredningen att regeringen nu bör aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret, eftersom det är tydligt att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Med detta avser utredningen att mönstring och fullgörande av civilplikt i form av grundutbildning och repetitionsutbildning (motsvarande vad som gäller för värnplikten) för befattningar i alla verksamheter som anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen blir möjlig. Regeringen bör enligt utredningens mening besluta om en sådan aktivering så snart det lämpligen kan ske.

Som nämnts finns det verksamheter i det militära försvaret där civilplikt får fullgöras. Dessa anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen under rubriken *B. Verksamheter i Försvarsmakten*.⁵ Utredningen En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (Fö 2024:01) har bl.a. i uppdrag att

² Värnplikten är inte aktiverad i alla delar. Enligt regeringens beslut från 2017 ska värnpliktiga vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Sedan 2014 gällde att värnpliktiga som fullgjort grundutbildning och krigsplacerats skulle vara skyldiga att genomgå repetitionsutbildning. Beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring är inte aktiverade (jämför 1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen).

³ Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553 och Fö2023/01488, II:4.

⁴ Regeringsbeslut 2024-10-24, Fö2024/01755, II:5.

⁵ Det är hälso- och sjukvård, tandvård, veterinärverksamhet, posthantering, gränsövervakning, väghållning och flygtrafikledning.

utreda hur Försvarsmaktens behov av krigsplacerad civil personal ska tillgodoses, vilket innefattar att analysera Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov av densamma.⁶ Utredningen ska vara klar senast den 1 juli 2025. Det får anses ankomma på den utredningen att utreda och ta ställning till behovet av civilpliktiga i Försvarsmakten. Förslaget om bred aktivering av civilplikten i det civila försvaret innebär alltså inget ställningstagande till Försvarsmaktens behov av civilpliktiga.

Att utredningen har kommit fram till att civilplikten bör aktiveras brett i det civila försvaret innebär inte att utredningen anser att mönstring, inskrivning, utbildning och krigsplacering med civilplikt efter utbildning ska inledas inom alla verksamheter i det civila försvaret. I kapitel 17 och 18 framgår vilka verksamheter som utredningen anser bör prioriteras för civilplikt.

Regeringen kan själv meddela verkställighetsföreskrifter i totalförsvarspliktsförordningen och genom styrning av ansvariga myndigheter avgränsa mönstringen och fullgörandet av civilplikten på det sätt som regeringen finner lämpligt. En ”bred” eller generell aktivering av civilplikten i det civila försvaret innebär alltså inte att regeringen inte längre skulle kunna styra utvecklingen till de områden som det finns skäl att prioritera.

Vidare ska framhållas att, som framgår närmare nedan, ett regeringsbeslut om att aktivera civilplikten i det civila försvaret inte innebär att inskrivning eller krigsplacering med civilplikt kan göras direkt i en verksamhet i det civila försvaret som anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen. För detta krävs att relevanta befattningar utformas och, om civilplikten ska fullgöras genom utbildning, att tillhörande utbildningar tas fram.

I 2 kap. 1 § första stycket totalförsvarspliktsförordningen föreskrivs att civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till förordningen. Sedan den 19 januari 2024⁷ gäller tillägget att under perioden den 19 januari 2024–31 december 2028 får civilplikten dock enbart fullgöras i följande verksamheter:

- Räddningstjänst som kommunerna ansvarar för.
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

⁶ Dir. 2024:2 s. 17 f.

⁷ SFS 2023:917.

Den 1 januari 2029 ska inskränkningen till 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 innehåller inga andra ändringar och innebär alltså att 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen innehållsmässigt återgår till vad som gällde före inskränkningen.⁸

Utredningen anser att begränsningen till två verksamheter bör tas bort och föreslår att 2 kap. 1 § första stycket totalförsvarspliktsförordningen ska lyda: Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilagan till denna förordning (dvs. första meningen enbart). Detta är samma innehåll som enligt den lydelse som ska träda i kraft den 1 januari 2029. Eftersom den förordningen ännu inte har börjat gälla, föreslår utredningen en särskild förordning om ändring i totalförsvarspliktsförordningen där det föreskrivs att förordningen (2023:918) om ändring i totalförsvarspliktsförordningen ska utgå.

16.3 Befattningar för civilplikt behöver utformas

Bedömning: MSB behöver komplettera sina föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12) med relevanta nya befattningar för att det ska vara möjligt att skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt i de verksamheter i det civila försvaret som utredningen anser bör prioriteras för civilplikt. Sådana kompletteringar behöver kunna ske skyndsamt. Det är viktigt att myndigheter, som har konstaterat ett behov av civilpliktiga inom sitt ansvarsområde, anmäler behovet av nya befattningar till MSB och samtidigt tillhandahåller det beslutsunderlag som behövs.

16.3.1 Krigsplacering förutsätter föreskrifter om befattningar

Inskrivning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga kan inte ske i en verksamhet i det civila försvaret bara för att den är angiven i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen som en verksamhet där civilplikt får fullgöras, även om regeringen skulle aktivera civilplik-

⁸ Första stycket löd tidigare ”Civilplikt får fullgöras i de verksamheter som anges i bilaga till denna förordning”.

ten generellt. Det hänger samman med att inskrivning med civilplikt ska ske i en befattning. Utgångspunkten är vad som föreskrivs i 1 kap. 7 § totalförvarspliktslagen, dvs. att ingen är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt utan att ha skrivits in enligt 3 kap. samma lag. Detta gäller alltså oavsett om personen genomgått mönstring och ska delta i utbildning eller inte. Repetitionsutbildning förutsätter att den totalförvarspliktige är inskriven och krigsplacerad.

Av 3 kap. 1 § totalförvarspliktslagen (som rör inskrivning efter mönstring) framgår bl.a. att om resultatet av mönstringen visar att den totalförvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska Pliktverket placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt, alternativt i en s.k. utbildningsreserv. I specialmotiveringen till bestämmelsen anges att befattningsgrupper ska finnas definierade för såväl Försvarmakten som det civila försvaret och bygga på kravprofiler.⁹ I Pliktutredningens betänkande anges att befattningsgrupperna ska vara en indelning av samtliga plikt-befattningar inom det militära respektive det civila försvaret och att till varje befattning hör en kravprofil och en befattningsbeskrivning.¹⁰

I 3 kap. 4 § totalförvarspliktslagen, som rör inskrivning efter annan utredning än mönstring, anges att den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.¹¹ Bestämmelsen måste läsas ihop med 3 kap. 6 och 13 §§ samma lag. I 3 kap. 6 § totalförvarspliktslagen anges att vid inskrivning för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska upprätthålla. I 3 kap. 13 § totalförvarspliktslagen anges att en totalförvarspliktig 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 efter annan utredning än mönstring, eller krigsplacera personen, utan att bestämma befattning. Motsvarande gäller

⁹ Prop. 1994/95:6 s. 165.

¹⁰ *Totalförvarsplikt* (SOU 1992:139) s. 144.

¹¹ Ordet "får" i 3 kap. 4 § totalförvarspliktslagen syftar på att Pliktverket inte ska vara skyldigt att skriva in en person om denne faktiskt inte behövs. De genomförda utredningarna kan ju visa att flera totalförvarspliktiga än det finns behov av är lämpliga för den avsedda tjänstgöringen. Det betyder däremot inte att personen kan bli skyldig att fullgöra civilplikt utan att ha skrivits in, jämför 1 kap. 7 § totalförvarspliktslagen.

för fullgörande av värnplikt och civilplikt i form av grundutbildning, vilket framgår av 3 kap. 5 § punkt 1 totalförsvarspliktslagen.¹²

Enligt specialmotiveringen till 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen ska en totalförsvarspliktig i allmänhet krigsplaceras i en befattning som han eller hon har grundutbildats till. Av andra meningen i den bestämmelsen framgår emellertid att krigsplaceringen, om det är väsentligt bättre från totalförsvarets synpunkt, i stället får ske i en annan befattning eller verksamhet. Bestämmelsen gäller bara krigsplacering av totalförsvarspliktiga som har genomgått längre grundutbildning än 60 dagar. Dessa personer har alltså i samband med inskrivningen placerats i en viss befattning, jämför 3 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen, och utbildats enligt vad som föreskrivits för denna. Situationen är alltså den att myndigheten vill byta befattning i samband med att personen ska krigsplaceras efter avslutad grundutbildning. Den som inte ska genomgå grundutbildning ska däremot som nämnts krigsplaceras direkt i en befattning, jämför 3 kap. 6 och 13 §§ totalförsvarspliktslagen.

Här bör noteras att enligt 3 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen ska det framgå av ett beslut om inskrivning vad som har bestämts enligt 3 kap. 6 § samma lag. Av 11 kap. 4 § punkt 1 totalförsvarspliktslagen framgår att beslut om inskrivning får överklagas (hos den myndighet som regeringen bestämmer), även sådana beslut om inskrivning som fattas efter annan utredning än mönstring, dvs. enligt 3 kap. 4 § samma lag. Att detta är avsikten framgår uttryckligen av specialmotiveringen till 11 kap. 4 §.¹³ Beslut om krigsplacering är däremot inte möjligt att överklaga.

I specialmotiveringen till 3 kap. 6 § samma lag anges följande.

Om en totalförsvarspliktig skrivs in för civilplikt som inte omfattar grundutbildning, ska vid inskrivningen bestämmas vilken befattning som ska upprätthållas. Eftersom en totalförsvarspliktig i ett sådant fall utan någon grundutbildning har de nödvändiga kunskaperna och färdigheterna för sin krigsuppgift, är det så gott som alltid självklart vilken befattning som kommer i fråga. Sedan inskrivningsbeslutet har fattats ska utan omgång krigsplacering ske i den aktuella befattningen. Skälet till att befattningen ska bestämmas i inskrivningsbeslutet är att beslutet i denna del ska kunna överklagas enligt bestämmelser i 11 kap.¹⁴

¹² De som placeras i utbildningsreserven ska placeras i en befattningsgrupp, se 4 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen.

¹³ Se prop. 1994/95:6 s. 201.

¹⁴ Prop. 1994/95:6 s. 169.

16.3.2 Behovet av fler befattningar

Vilka krav som gäller för befattningsbeskrivningar och kravprofiler är inte tydligt reglerat. I 5 kap. 3 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen 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, men vad som ska gälla för befattningar som inte innebär grundutbildning framgår inte. I övrigt förekommer inte ordet befattning i totalförsvarspliktsförordningen.

I 9 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen är dock föreskrivet vilka myndigheter som har rätt att meddela ytterligare verkställighetsföreskrifter. Både Försvarmakten och MSB har föreskrifträtt när det gäller ”krigsplacering av totalförsvarspliktiga” inom sina respektive ansvarsområden.¹⁵ Föreskrifter om befattningar meddelas med stöd av 9 kap. 1 § punkt 5 totalförsvarspliktsförordningen, alltså som föreskrifter om krigsplacering, vilket framgår av inledningen till MSB:s föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12). Det ligger i linje med att befattningar nämns i bestämmelserna om krigsplacering i totalförsvarspliktslagen. I 6 § i föreskriften anges att krigsplacering för fullgörande av civilplikt i av regeringen beslutad verksamhet ska ske i de befattningar som anges i bilagan till föreskrifterna. I bilagan anges numera sju befattningar.¹⁶ För den kommunala räddningstjänsten finns två befattningar: räddningsperson och räddningsbefäl. Inom drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet finns fem befattningar från den 19 december 2024: fibertekniker, kabelmontör, luftledningsmontör, stationstekniker och vattenkrafttekniker.

Det går alltså inte att skriva in och krigsplacera en person med civilplikt i en viss verksamhet även om verksamheten anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen och är ”aktiverad” för civilplikt. Först måste vad som kan kallas en infrastruktur för civilplikt komma på plats, dels på en övergripande nivå, dels i respektive verksamhet. Det handlar om förberedelser i form av verkställighetsföreskrifter om befattning som totalförsvarspliktiga kan skrivas in och krigsplaceras i. Ansvar avilar MSB, som i arbetet ska ge Socialstyrelsen samt

¹⁵ Se punkt 4 och 5.

¹⁶ MSB beslutade om nya föreskrifter den 28 november 2024, vilka gäller fr.o.m. den 19 december 2024 då MSB:s föreskrifter MSBFS 2024:1 om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret upphör att gälla.

de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen tillfälle att yttra sig.¹⁷

Utredningen har övervägt om det finns skäl att göra det möjligt att skriva in en totalförsvarspliktig efter annan utredning än mönstring i en befattning som inte anges i bilagan till MSB:s föreskrifter, t.ex. läkare. Om inte befattningsbeskrivningar kan tas fram snabbt, kan det försena arbetet med att bemanna det civila försvaret med totalförsvarspliktiga med totalförsvarsviktig kompetens som inte arbetar i totalförsvarsviktig verksamhet. Samtidigt kan konstateras att en sådan modell skulle avvika från rådande ordning och föranleda flera författningsändringar. Nackdelarna med att MSB måste komplettera sina föreskrifter med nya befattningar – vilket kan ta tid – borde gå att övervinna mot bakgrund av att det tidigare funnits utarbetade befattningsbeskrivningar för det civila försvaret, vilka i vart fall borde kunna tas till utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Utredningen förutsätter att MSB, om regeringen så beslutar, skyndsamt kan besluta om relevanta befattningar åtminstone i de verksamheter som utredningen ansett prioriterade för civilplikt, se kapitel 17 och 18. Dock bör observeras att för två av dessa verksamheter krävs att bilaga A till totalförsvarsförordningen först uppdateras, eftersom det rör sig om nya verksamheter. På dessa områden har självfallet ingen krigsplacerats med civilplikt tidigare, varför MSB kommer att behöva underlag från sektorsansvariga myndigheter i fråga om vilka befattningar som civilpliktiga ska kunna placeras i.

Av rapporten *1 000 hjältar för ett lysande Sverige. Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen* från mars 2024¹⁸ framgår att en av de åtgärder som Svenska kraftnät identifierat för det fortsatta arbetet med civilplikt är att utreda exakta befattningar och kartlägga utbildningsbehoven för respektive befattning. I det uppdrag som syftar till att förbereda för civilplikt inom elförsörjningen kommer personalkategorierna att behöva brytas ner ytterligare. De slutliga befattningarna, hur de ska benämnas och mer detaljerade befattningsbeskrivningar behöver sedan ingå i föreskrifter.

¹⁷ I dag länsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, MSB, PTS, Trafikverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket, Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Utredningen föreslår att också alla sektorsansvariga myndigheter ska anges.

¹⁸ Svenska kraftnäts redovisning av det regeringsuppdrag som myndigheten fick i oktober 2023 om att analysera behov av civilplikt inom elförsörjningen. Detta följdes i december 2023 av ett regeringsbeslut med uppdrag att påbörja förberedelser för de åtgärder som identifieras inom ramen för det pågående regeringsuppdraget. Ärende nr 2023/3372, svar på regeringsuppdrag KN2023/04096.

Därefter kommer utbildningsplaner för respektive befattning bestämmas.¹⁹ Svenska kraftnät bedömde i rapporten att MSB skulle behöva revidera sina föreskrifter med nödvändiga befattningar för elförsörjningsområdet²⁰ och tillade att Svenska kraftnät ansvarar för att lämna underlag om befattningsbeskrivningar inom elförsörjningen till MSB som i sin tur ansvarar för att uppdatera sina föreskrifter.²¹

Av det anförda framgår hur viktigt det är att relevanta myndigheter så snart som möjligt inleder arbetet med att ta fram befattningar och utbildningsplaner för respektive befattning. Detta måste dock föregås av en analys av vilka behoven faktiskt är. Enligt utredningens mening måste den analysen ske snarast.

Utredningen vill understryka vikten av att de myndigheter som har konstaterat ett behov av föreskrifter om nya befattningar för civilplikt anmäler detta till MSB och tillhandahåller det underlag som behövs för att MSB ska kunna besluta nya föreskrifter. Ett remissförfarande är bra för att få in synpunkter, men initiativet till nya föreskrifter kan behöva komma från den myndighet som har upptäckt ett behov av nya befattningar för krigsplacering med civilplikt och därmed ett behov av ändringar i föreskrifterna.

MSB kan naturligtvis uppmärksammas på ett behov av ändrade föreskrifter på olika sätt. Det kan komma ett uppdrag direkt från regeringen eller framställningar i skrivelser från myndigheter. I kapitel 17 och 18 föreslås ett antal regeringsuppdrag till olika myndigheter som gäller att utreda behovet av civilpliktiga, vilka befattningar det kan handla om och vilka utbildningskrav som ska gälla. Resultatet av sådana utredningar kan – liksom i fallet med elförsörjningen – ligga till grund för ändrade föreskrifter. Utredningen anser inte att reglerna om verkställighetsföreskrifter i 9 kap. totalförsvarspliktsförordningen behöver ändras för att klargöra att initiativet till nya föreskrifter kan behöva komma från andra håll än MSB.

¹⁹ Se s. 20 f.

²⁰ Se s. 33.

²¹ Se s. 43.

16.4 Pliktpersonal och regelverket om statsstöd

16.4.1 Pliktpersonal kan kanske anses snedvrida konkurrensen

Mer totalförsvarsviktig civil verksamhet utförs av privata aktörer i dag än i början av 1990-talet. Det skulle därför kunna finnas ett större behov än tidigare för totalförsvarspliktiga att tjänstgöra med plikt i verksamheter som bedrivs av privata företag. Enligt 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen får Pliktverket fatta beslut om krigsplacering efter framställan från exempelvis "... bolag, föreningar ... eller andra enskilda".

Detta skulle kunna ses som en latent konkurrensfördel för de företag där staten krigsplacerar totalförsvarspliktiga med civilplikt eller som ett statsstöd i händelse av tjänstgöring. Vid höjd beredskap får dessa företag tillgång till extra arbetskraft utan att behöva betala lönekostnaderna härför. På samma sätt skulle man kunna betrakta anvisning med allmän tjänsteplikt av personal till en viss privat verksamhet eller beslut om allmän tjänsteplikt hos ett visst företag som att staten ger det företaget en fördel jämfört med andra företag, även om staten då inte står för lönekostnaderna. Andra företag tvingas kanske lägga ned sin verksamhet.

I början av 1990-talet, när totalförsvarspliktslagen tillkom, gällde inte EU:s regelverk om statsstöd i Sverige, men åtminstone sedan 1995 måste Sverige följa det regelverket. Frågan är om statens tillhandahållande av personal med plikt till vissa totalförsvarsviktiga privata verksamheter vid höjd beredskap är förenligt med det regelverket.

16.4.2 Begreppet statsstöd

I unionsrätten utgör regelsystemet om statligt stöd en särskild del av konkurrensreglerna. Den centrala bestämmelsen är artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Enligt artikel 107.1 är – om inte annat föreskrivs i fördragen – varje stöd som ges av en medlemsstat eller med statliga medel och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden, under förutsättning att det påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater. Åtgärder som betraktas som konkurrensnedvridande stat-

ligt stöd är alltså som utgångspunkt otillåtna. Vissa undantag medges dock enligt artikel 107.2 och 107.3.²² Enligt artikel 108.3 i FEUF måste medlemsstater som vill lämna statsstöd anmäla planerna i förväg så att EU-kommissionen kan ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden eller inte. Staten får inte genomföra stödåtgärden förrän kommissionen har prövat om stödet kan anses förenligt med den inre marknaden (genomförandeförbudet).

Vad som utgör statligt stöd är ett högst komplext och omstritt område inom EU-rätten.²³ Enligt EU-domstolen är det inte bara direkta förmåner som subventioner och bidrag som omfattas. Statliga ingripanden som minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom har samma karaktär och samma verkningar som subventioner kan också vara statligt stöd. Vad som utgör statligt stöd måste alltså tolkas brett.²⁴ Med stöd avses även lån till fördelaktig ränta, garantier, köp och försäljningar till underpris och till och med information, rådgivning, utbildning och andra mjuka former för selektiv kunskapsöverföring.²⁵ Ett stöd behöver inte heller lämnas direkt till ett företag. Det kan också lämnas genom överföringar till annan som minskar ett företags skulder eller åtaganden, t.ex. genom betalning av anställdas löner.²⁶

Huruvida syftet är att gynna inhemska företag eller ej anses sakna betydelse.²⁷ Åtgärder ska bedömas utifrån verkningar eller effekter, oavsett vilka metoder, sätt eller teknik som medlemsstaten använt. EU-domstolen har förklarat att ”[s]yftet med artikel [107] är att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som i olika former sned-

²² Med stöd av artikel 109 FEUF har Europeiska kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningskyldigheten i artikel 108.3. Kommissionen har antagit flera sådana förordningar. Kommissionens allmänna gruppundantagsförordning är tillämplig på bl.a. regionalstöd, investeringsstöd och sysselsättningsstöd till små och medelstora företag samt stöd till forskning, utveckling och innovation. Vidare finns det undantag på vissa särreglerade områden samt även för stöd av mindre betydelse, varmed avses stöd som inte överstiger 200 000 euro per mottagare under en period om tre beskattningsår.

²³ Carlquist (2021). *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, s. 250 f. (e-bok), JUNO.

²⁴ Carlquist (2021). *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, s. 252 f. (e-bok), JUNO.

²⁵ Kommissionen har inte befogenhet att avgöra vad som utgör statligt stöd. Däremot har kommissionen enligt artikel 108.3 i FEUF befogenhet att bedöma om ett visst statligt stöd är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har dock meddelat ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i FEUF (2016/C 262/01).

²⁶ Carlquist (2021). *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, s. 255 (e-bok), JUNO.

²⁷ Se exempelvis EU-domstolens dom Italien mot kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71.

vrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Artikel [107] tar sålunda ingen hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna, som en medlemsstat vidtar, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar.”²⁸ Ändamålet med en åtgärd får i stället betydelse vid bedömningen av om ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden antingen med stöd av de undantag som framgår av artikel 107.2 i FEUF eller utifrån den avvägning som kommissionen gör enligt artikel 107.3.²⁹

En fråga som man kan ställa sig är om det ska anses påverka handeln mellan medlemsstaterna att Sverige ersätter vissa personalkostnader för ett svenskt företag på grund av reglerna om civilplikt. EU-kommissionen har antagit riktlinjer om begreppet påverkan på handeln med avseende på artikel 101 och 102 FEUF.³⁰ Enligt riktlinjerna anses handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas om ett företags marknadsandel är mindre än fem procent av den relevanta marknaden. EU-domstolen har emellertid – när det gäller statligt stöd – uttalat att det inte finns någon gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas. Enligt EU-domstolen kan den omständigheten att det är fråga om ett relativt litet stöd eller ett relativt litet stödmottagande företag inte innebära att det på förhand kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Även ett litet stöd anses kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna om sektorn i fråga präglas av stor konkurrens.³¹ EU-domstolen har ansett att om ett statligt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel anses påverkas av stödet. När en medlemsstat beviljar stöd till ett företag, kan nämligen inhemsk produktion komma att upprätthållas eller ökas, med följden att möjligheterna för företag som är etablerade i andra medlemsstater att exportera sina produkter till marknaden i denna stat minskas. Sådant stöd kan således påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrیدا konkurrensen.³²

Emellertid skulle man nog, enligt vad utredningen erfar, kunna hävda att ett myndighetsbeslut om krigsplacering av civilpliktiga, och

²⁸ Prop. 2012/13:84 s. 13 samt där angivna rättsfall.

²⁹ Carlquist (2021). *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, s. 252 f. (e-bok), JUNO.

³⁰ Riktlinjer om begreppet påverkan på handeln i artikel 81 och 82 i fördraget (2004/C 101/07).

³¹ Carlquist (2021). *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, s. 316 (samt där angivna rättsfall), (e-bok), JUNO.

³² Prop. 2012/13:84 s. 12 f. samt där angivna rättsfall.

anvisning av personal med allmän tjänsteplikt, till privata verksamheter som ansetts totalförsvarsviktiga inte utgör en ekonomisk aktivitet utan utövande av offentlig makt.³³ I så fall är det inte fråga om statsstöd. En sådan bedömning måste dock göras från fall till fall. Det går alltså inte att nu slå fast hur det skulle komma att bedömas.

Om placeringen av pliktpersonal i företag skulle ses som konkurrenssnedvridande statsstöd, uppkommer frågan om det finns några möjligheter till undantag från förbudet mot sådant statsstöd.

16.4.3 Möjligheterna till undantag

De undantagsmöjligheter som framgår av artikel 107.2 och 3 framstår inte som tillämpliga när det gäller ändamål som handlar om totalförsvarets behov.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet har också konstaterat att statsstödsreglerna saknar ett undantag för totalförvarsändamål.³⁴ Den utredningen har vidare ansett att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att det tidigare systemet med företagsplanläggning och K-företag införs på nytt. Det främsta skälet angavs vara medlemskapet i EU, som innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra företag i EU. Varor och tjänster för totalförsvarets behov ska upphandlas enligt regelverket, vartill kommer reglerna om konkurrens och statsstöd.³⁵

I sammanhanget bör dock noteras att Försvarsberedningen föreslagit att ett nytt system för involvering av näringslivet i försörjningsberedskapen etableras.³⁶ Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) har därefter fått i uppdrag att, i ljuset av hur den EU-rättsliga regleringen utvecklats sedan systemet med K-företag var i bruk, analysera bl.a. hur avtal om inköp av varor och tjänster

³³ Jämför punkt 2.2 i Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd (2016/C 262/01). Här anges bl.a. följande: "Article 107(1) of the Treaty does not apply where the State acts 'by exercising public power' or where public entities act 'in their capacity as public authorities'. An entity may be deemed to act by exercising public power where the activity in question forms part of the essential functions of the State or is connected with those functions by its nature, its aim and the rules to which it is subject." Vidare ges exempel på aktiviteter som kommissionen i enskilda beslut har bedömt inte utgöra ekonomisk aktivitet, bl.a. armén och polisen (punkt a). I den svenska textversionen talas om myndighetsutövning eller när offentliga organ agerar "i egenskap av offentliga myndigheter".

³⁴ SOU 2019:51 s. 56.

³⁵ SOU 2019:51 s. 92.

³⁶ *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34).

för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster.³⁷

Av artikel 106.2 i FEUF jämförd med fördragets statsstödsbestämmelser följer att undantag kan medges för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, om vissa kriterier är uppfyllda.³⁸ I sitt avgörande den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark*, har EU-domstolen funnit att det inte är fråga om stöd när ett offentligt organ ersätter ett företag som har ålagts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.³⁹ Det mottagande företaget måste ha ålagts klart definierade skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och de kriterier som ligger till grund för ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka de kostnader som uppkommit i samband med tillhandahållandet av tjänsterna, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst.⁴⁰

Här bör även noteras att enligt artikel 108.2 kan – på begäran av en medlemsstat – rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

Sammantaget framstår det inte som om något undantag skulle vara tillämpligt. Däremot skulle det, som nämnts, kunna vara så, att krigsplacering av civilpliktiga eller anvisning med allmän tjänsteplikt inte anses utgöra statsstöd. Frågan går dock inte att säkert besvara.

³⁷ Tilläggsdirektivet, dir. 2024:70.

³⁸ Prop. 2012/13:84 s. 14.

³⁹ I målet har EU-domstolen prövat om ersättning till ett bussbolag för att bedriva kollektivtrafik med buss i *Altmark*, en mindre tysk stad, var ett statsstöd.

⁴⁰ Enligt Upphandlingsmyndigheten gäller att om alla ”*Altmark*kriterier” är uppfyllda är gynnandekriteriet i artikel 107.1 i EUF-fördraget inte uppfyllt, vilket betyder att åtgärden inte är ett statsstöd. Det beror på att företaget som får ersättningen inte får någon fördel i förhållande till sina konkurrenter. Ersättning som uppfyller *Altmark*kriterierna behöver därför inte anmälas till kommissionen eller på annat sätt utformas enligt statsstödsreglerna. Ett korrekt upphandlingsförfarande är ofta en förutsättning för att uppfylla kriterierna.

17 Personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap

17.1 Inledning

I närmast föregående kapitel föreslog utredningen att regeringen, med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och behoven av personalförstärkning i det civila försvaret, aktiverar civilplikten generellt. I det här kapitlet redovisas utredningens övergripande bedömningar och förslag om hur behov av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap bör tillgodoses, inklusive inom vilka verksamhetsområden utredningen bedömer att civilplikt behövs. Utredningen lämnar även förslag som rör processen framåt för en utökad civilplikt och för resonemang kring tidsuppskattningar och kostnader.

Utredningen har, i enlighet med utredningsdirektiven, kartlagt behoven av personalförstärkning i det civila försvaret på en övergripande nivå, med fokus på att bedöma i vilka verksamheter behoven är störst. Utredningen har även analyserat hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses utifrån de utgångspunkter och kriterier som presenteras i kapitel 15. En beskrivning av metod och genomförande av kartläggningen och analysen finns i nästa kapitel samt i bilaga 2. I nästa kapitel presenteras även en genomgång av behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för olika delar av det civila försvaret. I den genomgången presenteras mer detaljerade analyser, bedömningar och förslag.

Som utredningen beskriver i kapitel 14 är arbetet med planeringen av det civila försvaret och dess personalförsörjning under utveckling, och därför varierar förutsättningarna för att kunna bedöma behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap i det civila försvarets olika delar. De underlag som kommit in till utredningen har varierat i kvalitet, och det gör att det finns en viss osä-

kerhet i utredningens bedömningar och förslag om behov av personalförstärkning och hur de kan tillgodoses. Prioriteringar när det gäller personalförsörjningen av det civila försvaret behöver därför revideras i takt med att planeringen för det civila försvaret utvecklas och mognar. Även förändringar i säkerhetsläget och andra förutsättningar kan göra revideringar och omprövningar nödvändiga. I kapitel 26 tar utredningen upp frågan om återkommande inriktning och samordning av det civila försvarets personalförsörjning.

17.2 Sammanfattande bedömningar och förslag om hur behov av personalförstärkning kan tillgodoses

I detta avsnitt redovisas utredningens sammanfattande bedömningar och förslag om hur de behov av personalförstärkning som har identifierats kan tillgodoses. Inledningsvis beskrivs de områden som utredningen bedömer är prioriterade för införandet av civilplikt och övriga områden där utredningen bedömer att civilplikt kan behövas. Därefter följer övergripande bedömningar om när andra sätt än civilplikt att tillgodose behov av personalförstärkning är mer lämpliga.

17.2.1 Civilplikt behövs för att tillgodose vissa behov av personalförstärkning

Förslag: Regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas i följande verksamhetsområden:

- Räddningstjänst (kommunal räddningstjänst)
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Hälso- och sjukvård
- Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer
- Bevakningsverksamhet

Regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt, samt att om behov och förutsättningar bedöms finnas utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas i följande verksamhetsområden:

- Befolkningsskydd
- Transportområdet

Regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt i följande verksamhetsområden:

- Drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el
- Socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet
- Tandvård
- It-system och cybersäkerhet

Ett viktigt syfte med utredningens kartläggning och analys av personalförstärkning i det civila försvaret är att identifiera områden där det behövs civilplikt. Utredningens utgångspunkter och kriterier för när civilplikt är lämplig beskrivs i kapitel 15. Utredningen vill betona att civilplikt inte är tänkt som ett sätt att lösa personal-

brist som finns redan i fredstid. Vidare bör det faktum att staten står för ersättningen till civilpliktiga inte i sig självt användas som argument för att exempelvis en kommun ska tillföras civilpliktiga. Finansiering av resurser som behöver tillkomma vid höjd beredskap eller behövs för förberedelser inför höjd beredskap kan ske på flera olika sätt. Det som bör avgöra om civilplikt ska användas är om det är ett lämpligt och nödvändigt verktyg för den aktuella verksamheten. Det är dock viktigt att frågor om kostnadsfördelning avseende förstärkningsresurser mellan exempelvis kommuner och staten reds ut, så att det inte hämmar planeringen och bemanningen av det civila försvaret. Slutligen vill utredningen betona att civilpliktiga är en begränsad och i många fall kostsam resurs, och att de därför bör reserveras för vissa prioriterade verksamheter.

Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20) utreder en polisiär förstärkningsresurs för polisverksamhet vid höjd beredskap och frågan om civilplikt i den verksamheten. Frågan om civilplikt för polisverksamhet behandlas därför inte vidare i denna utredning.

Prioriterade verksamhetsområden för civilplikt där mönstring och grundutbildning behövs

Bedömning: För vissa verksamhetsområden finns det tillräckliga underlag för att bedöma att civilplikt är nödvändig för att tillgodose behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Dessa verksamhetsområden bör prioriteras för inskrivning av civilpliktiga. För dessa verksamhetsområden bedömer utredningen att inskrivning med civilplikt efter mönstring med efterföljande grundutbildning kommer att behövas. Ansvariga myndigheter behöver närmare utreda hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive verksamhetsområde.

Utifrån det som framkommit i kartläggningen och analysen bedömer utredningen att det finns fem verksamhetsområden som i första hand bör prioriteras för inskrivning av civilpliktiga. Det är verksamhetsområden där det enligt utredningens bedömning är tydligt att civilplikt är nödvändig för att säkerställa att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses. Det handlar om verksamheter som antingen inte bedrivs alls i fredstid, eller där

behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap. Det är vidare verksamheter som är kritiska för totalförsvaret och som bidrar till målet för det civila försvaret genom att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning och bidra till det militära försvarets förmåga. Utredningen anser att det är motiverat att staten tar ett större ansvar för att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses för dessa verksamhetsområden genom att i högre grad använda civilplikt som ett verktyg för personalförsörjning. För dessa prioriterade verksamhetsområden bedömer utredningen också att mönstring och civilplikt med grundutbildning är aktuell. Det gäller följande verksamhetsområden:

- Räddningstjänst (kommunal räddningstjänst)
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Hälso- och sjukvård
- Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer
- Bevakningsverksamhet

Utredningen föreslår att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive verksamhetsområde.

Verksamhetsområden där ansvariga myndigheter behöver utreda behov av civilplikt

Bedömning: För vissa verksamhetsområden visar kartläggningen att det kan behövas civilplikt, men tillgängliga underlag är inte tillräckliga för att avgöra om så är fallet. Ansvariga myndigheter behöver utreda i vilken mån det är nödvändigt och lämpligt att använda civilplikt inom dessa verksamhetsområden för att behov av personalförstärkning ska kunna tillgodoses. Om myndigheten i en delredovisning bedömer att behov och förutsättningar finns, kan uppdraget i vissa fall övergå till att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas i de verksamheter där det behövs.

Det finns några verksamhetsområden där utredningen bedömer att det kan behövas civilplikt, men där tillgängliga underlag inte är tillräckliga för att avgöra om så är fallet. Ansvariga myndigheter behöver därför utreda behovet av och förutsättningarna för civilplikt.

Utredningen bedömer att två av dessa verksamhetsområden är högre prioriterade än de andra. Utredningen bedömer att dessa två verksamhetsområden är av särskild vikt för totalförsvaret, och att det även är troligt att stora behov av personalförstärkning kan uppstå vid höjd beredskap.

Det handlar om:

- Befolkningsskydd
- Transportområdet

Anledningen till att utredningen inte kan bedöma om civilplikt behövs för dessa verksamhetsområden beskrivs under respektive avsnitt i kapitel 18. För dessa verksamhetsområden föreslår utredningen att regeringen ger ansvariga myndigheter uppdrag som både inkluderar att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt och att, om behov och förutsättningar bedöms finnas, utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas. Det behövs dock en delredovisning av den första delen som rör analysen av behovet av och förutsättningarna för civilplikt, så att regeringen därefter om det bedöms nödvändigt har möjlighet att avbryta uppdraget eller inrikta det fortsatta uppdraget med att

utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas.

För transportområdet bedömer utredningen att det endast är den del av uppdraget som rör verksamhet som ingår i det nuvarande verksamhetsområdet *underhåll och reparationer av järnvägar och vägar* som efter en delredovisning kan övergå i ett uppdrag att utreda implementering av civilplikt. Om civilplikt bedöms behövas inom andra delar av transportområdet, bedömer utredningen att det behövs ett nytt regeringsuppdrag som anger en specifik inriktning.

Utredningen bedömer vidare att det kan behövas civilplikt i några ytterligare verksamhetsområden, men att ansvariga myndigheter behöver utreda detta närmare. Det handlar om:

- Drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el
- Socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet
- Tandvård
- It-system och cybersäkerhet

För dessa verksamhetsområden föreslår utredningen att regeringen uppdrar till ansvariga myndigheter att utreda och bedöma behovet av civilplikt, samt förutsättningarna för civilplikt i respektive verksamhetsområde.

Övriga verksamhetsområden där civilplikt får fullgöras

Bedömning: Förteckningen över var i det civila försvaret civilplikt får fullgöras behöver revideras för att bättre spegla dagens behov av personalförstärkning i det civila försvaret. Vissa verksamhetsområden bör stå kvar i förteckningen, men behovet av civilplikt där behöver inte utredas vidare i dagsläget.

Förslag: Civilplikt får också fullgöras i *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer* samt *bevakningsverksamhet*, medan *själavård och sociala insatser* tas bort. Vissa omformuleringar görs för att förtydliga eller anpassa till dagens språkbruk.

Utifrån det som framkommer i kartläggningen och analysen av behoven av personalförstärkning i det civila försvaret, bedömer utredningen att listan i bilaga A i totalförsvarspliktsförordningen över de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret behöver ändras (se författningsförslag i avsnitt 1.10).

Utredningen föreslår att *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer* samt *bevakningsverksamhet* läggs till i listan. Verksamheten *själavård och sociala insatser* bör tas bort från listan. Vidare föreslår utredningen att några verksamheter omformuleras. Verksamheten *räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna* omformuleras till *räddningstjänst* av förenklings- och tydlighetskäl, men ska även fortsättningsvis inkludera räddningstjänst vid flygplatserna. Verksamheterna *barn- och familjeomsorg* och *handikapp- och äldreomsorg* omformuleras till verksamheterna *tillsyn av barn och elever* och *socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet* i syfte att anpassa dem till dagens språkbruk. Närmare motiveringar till föreslagna ändringar i listan med verksamheter finns i kapitel 18.

För vissa av de verksamheter där civilplikt får fullgöras bedömer utredningen att behoven av personalförstärkning i första hand kan tillgodoses på andra sätt eller anser av andra skäl att behovet av civilplikt inte behöver utredas vidare i dagsläget. Samtidigt kan utredningen inte utesluta att civilplikt kan behövas där i framtiden. Utredningen föreslår därför att dessa verksamhetsområden får stå kvar på listan. Det handlar om:

- Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet
- Veterinärverksamhet
- Flyktingmottagning
- Kommunal teknisk verksamhet
- Kommunal informationsverksamhet
- Tillsyn av barn och elever (ingår i nuvarande lista i barn- och familjeomsorg)
- Begravningsverksamhet

Kommunal informationsverksamhet och flyktingmottagning kan eventuellt anses ingå i det föreslagna uppdraget till MSB (se nedan) att utreda behov av civilplikt för befolkningsskyddet.

17.2.2 Vissa stora behov av personalförstärkning bör kunna tillgodoses utan civilplikt

Bedömning: I vissa civila verksamheter där det finns stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap bör behoven kunna tillgodoses på andra sätt än med civilplikt.

Det har framkommit i utredningens kartläggning och analys att det finns områden i det civila försvaret där det visserligen finns stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap, men där utredningen bedömer att civilplikt inte behövs, eller inte är det lämpligaste verktyget. Andra verktyg för att tillgodose behov av personalförstärkning är t.ex. avtal med frivilliga, beredskapsavtal med företag, förberedelser för kortare utbildning vid höjd beredskap eller planering för anvisning med allmän tjänsteplikt. Detta beskrivs närmare i avsnitt 15.5.

Utredningen bedömer exempelvis att det finns stora behov av personalförstärkning när det gäller lastbilsförare och personal inom jordbruket som bör tillgodoses med andra verktyg än civilplikt. Utredningen bedömer vidare att det finns stora behov av personalförstärkning för tillsyn av barn och elever samt begravningsverksamhet, men att de, åtminstone i nuläget, bör tillgodoses med andra verktyg än civilplikt. Bakgrunden till utredningens bedömningar redovisas för respektive område i nästa kapitel.

Det bör noteras att andra verktyg för att tillgodose behov av personalförstärkning i de flesta fall är relevanta även på områden där civilplikt behövs. Det är sällan möjligt eller lämpligt att tillgodose hela behovet av personalförstärkning med civilpliktiga.

17.2.3 Behov av att säkerställa tillgång till specifik kompetens

Bedömning: I vissa verksamheter behöver tillgången till viss specifik kompetens vid höjd beredskap säkerställas.

I utredningens kartläggning och analys har det framkommit att en viktig aspekt för personalförsörjningen vid höjd beredskap för vissa verksamheter är att kunna säkerställa tillgången till viss specifik kompetens, snarare än att kunna tillgodose behov av personalförstärkning. I många verksamheter handlar behoven om att få tillgång till viss specialistkompetens även vid höjd beredskap. Det handlar då ofta om personal med lång utbildning och yrkeserfarenhet. För den här typen av kompetens har utredningen i de flesta fall bedömt att andra verktyg än civilplikt är mer lämpliga.

Exempelvis har behov av att kunna säkerställa att konsulter eller underleverantörer med specifik kompetens finns tillgängliga även vid höjd beredskap och inte heller ianspråkats av andra aktörer vid höjd beredskap framförts i flera sektorer. Ofta rör det it-kompetens, men det kan även vara fråga om andra kompetenser. Det kan också handla om att bemanningsansvariga behöver kunna säkerställa att anställda med specifik kompetens kvarstår i verksamheten vid höjd beredskap. För jordbruk och viss livsmedelsproduktion gör utredningen exempelvis bedömningen att en viktig åtgärd för att kunna säkerställa personalbehovet vid höjd beredskap är att viss personal kan fortsätta att arbeta i verksamheten vid höjd beredskap, och inte reserveras för det militära försvaret eller annan totalförsvars viktig civil verksamhet.

För att bemanningsansvariga ska kunna säkerställa tillgången till specifik kompetens är tydlighet avseende vad som gäller för anställda, konsulter och underleverantörer vid allmän tjänsteplikt viktig. Utredningens överväganden och förslag gällande detta framgår av kapitel 19 och 20.

17.2.4 Vissa grundläggande förutsättningar behöver komma på plats

Bedömning: För vissa verksamheter i det civila försvaret där det är troligt att behov av personalförstärkning kan uppstå vid höjd beredskap är det i dagsläget svårt att bedöma hur dessa behov ser ut och hur de kan tillgodoses på bästa sätt. Anledningen är att vissa grundläggande förutsättningar först behöver komma på plats.

Det finns vidare några verksamheter där utredningen bedömer att det är troligt att det behövs personalförstärkning vid höjd beredskap, men där vissa grundläggande förutsättningar i dagsläget inte finns på plats. Det kan exempelvis handla om att det är oklart om och i så fall vilken verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap och hur verksamheten ska organiseras. Det gör det svårt att i dagsläget bedöma behov av personalförstärkning. Det gäller t.ex. bygg- och reparationsberedskapen, där varken organisering eller ansvarig huvudman är utpekad (se avsnitt 18.16.5).

Vidare utförs en stor del av den totalförsvarsviktiga civila verksamheten av privata företag. Det finns ingen tydlig struktur för hur samverkan mellan det offentliga och privata företag i det civila försvaret ska ske. Utredningen bedömer att ett system med krigsviktiga företag eller liknande på en övergripande nivå skulle kunna underlätta personalförsörjningen av det civila försvaret på flera sätt. Det gäller såväl arbetet med att bedöma behov av personalförstärkning som arbetet med att planera för hur personaltillgången vid höjd beredskap kan säkras.

17.2.5 Frivilliga försvarsorganisationer bör få en större roll för personalförsörjningen

Bedömning: Frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar bör kunna få en större roll för personalförsörjningen av det civila försvaret.

Förslag: Regeringen ger MSB i uppdrag att i samverkan med Försvarsmakten utreda hur de frivilliga försvarsorganisationernas roll i personalförsörjningen av det civila försvaret kan stärkas.

Frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar spelar en viktig roll i personalförsörjningen av det civila försvaret. Samarbeten mellan aktörer i det civila försvaret och de frivilliga försvarsorganisationerna, och avtal med deras medlemmar, finns i många delar av det civila försvaret. Men en övergripande bedömning som utredningen gör utifrån de underlag som utredningen har är att frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar borde kunna ha en betydligt större roll i arbetet med att tillgodose behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap än i dag. Det kan exempelvis vara ett snabbare och mer flexibelt sätt än civilplikt att utbilda frivilliga totalförsvarspiktiga till kompetenser som behövs i det civila försvaret. Det kan också vara ett sätt att ta tillvara engagemang och försvarsvilja som finns i samhället. Eventuellt skulle frivilliga försvarsorganisationer även kunna anordna utbildningar som ska ske med civilplikt.

En viktig del i att utveckla samarbetet med de frivilliga försvarsorganisationerna kan vara en tydligare central styrning och inriktning. Det kan exempelvis handla om att peka ut prioriterade områden och vilka kompetenser de frivilliga försvarsorganisationerna bör utbilda till.

Utredningens arbete har på flera sätt berört och inkluderat de frivilliga försvarsorganisationerna, men utredningen har inte utrett frågan närmare. Utredningen föreslår därför att regeringen ger MSB i uppdrag att i samverkan med Försvarsmakten utreda de frivilliga försvarsorganisationernas roll i personalförsörjningen av det civila försvaret. MSB har uppgifter som rör de frivilliga försvarsorganisationerna, bl.a. att fördela och betala ut organisationsstöd, och myndigheten har också föreskriftsrätt vad gäller tillämpningen av frivilligförordningen i det civila försvaret. Uppdraget skulle exempelvis kunna inkludera samordning av användningen av frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer mellan det militära och civila försvaret, praktiska frågor, såsom möjlighet till ledighet för deltagande i utbildning, samt hur prioriterade områden kan pekas ut och hur fördelning av resurser bör göras.

17.3 Processen framåt för en utökad civilplikt

Förslag: För prioriterade verksamhetsområden för civilplikt ger regeringen ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt:

- MSB för kommunal räddningstjänst
- Svenska kraftnät för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Socialstyrelsen för hälso- och sjukvård
- PTS för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer
- Polismyndigheten för bevakningsverksamhet

Regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för verksamhetsområden där det kan behövas civilplikt, samt att, om behov och förutsättningar bedöms finnas, utreda implementeringen av civilplikt:

- MSB för befolkningsskydd
- Trafikverket för transportområdet

Regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt i verksamhetsområden där det kan behövas civilplikt:

- Energimyndigheten för drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el
- Socialstyrelsen för tandvård samt socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet
- MSB för it-system och cybersäkerhet

Regeringen ger MSB i uppdrag att stödja myndigheterna vid utredningarna, att verka för enhetlighet i myndigheternas bedömningar samt sprida kunskap om både civilplikt och andra personella förstärkningsresurser.

17.3.1 Inledning

För att inskrivning, grundutbildning och krigsplacering med civilplikt ska kunna påbörjas för de verksamheter där det behövs civilplikt behöver ansvariga myndigheter utreda närmare hur det ska ske, och vissa praktiska förberedelser behöver vidtas. Det gäller även till viss del om civilpliktiga ska skrivas in efter annan utredning än mönstring. För områden där det i dagsläget inte är tydligt att civilplikt behövs och om det finns förutsättningar för civilplikt behöver ansvariga myndigheter utreda behov och förutsättningar närmare.

Vidare kan införandet av civilplikt, särskilt efter mönstring och grundutbildning, ta tid. Om regeringen beslutar att aktivera civilplikten generellt, innebär det inte att inskrivning och krigsplacering med civilplikt automatiskt kan påbörjas i de verksamheter som finns i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen. Flera åtgärder måste vidtas innan det är möjligt att börja skriva in och krigsplacera med civilplikt i en verksamhet. Utredningen resonerar i detta avsnitt kring vilka förberedelser som behöver vidtas, hur lång tid införandet av civilplikt efter mönstring kan ta och ungefär vilka kostnader det skulle kunna innebära.

En möjlighet som regeringen kan överväga för att snabba på införandet av civilplikt är att lämna uppdragen till ansvariga myndigheter att utreda implementeringen av civilplikt parallellt med remissbehandlingen av detta betänkande. Arbetet med att förbereda förändringar av författningsregleringen av i vilka verksamheter civilplikt får fullgöras kan vidare ske parallellt med myndigheternas utredningar.

17.3.2 Uppdrag till ansvariga myndigheter

Myndigheter som bör få i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt

För de prioriterade verksamhetsområdena bör enligt utredningen det första steget i processen för att införa civilplikt vara att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive verksamhetsområde. I ett följande steg behöver myndigheterna

vidta nödvändiga praktiska förberedelser för att ett sådant system ska komma på plats.

I tabell 17.1 redovisas vilka myndigheter som enligt utredningen bör få uppdrag om implementeringen av civilplikt för respektive prioriterat verksamhetsområde, samt de aktörer som utredningen bedömer att det är särskilt viktigt att de samarbetar med i genomförandet av uppdraget. Även andra aktörer behöver dock involveras i arbetet med att genomföra uppdragen. Exempelvis bör näringslivet och lämpliga fackliga organisationer i många fall involveras i arbetet i olika grad. Samtliga myndigheter bör även samarbeta med MSB och Pliktverket i arbetet. Eventuella ytterligare aktörer som utredningen anser kan vara relevanta att involvera i arbetet redovisas i respektive avsnitt i kapitel 18. Som redovisas i avsnitt 17.3.3 anser utredningen att uppdraget bör innehålla en skyldighet för den ansvariga myndigheten att identifiera berörda aktörer och att aktivt samarbeta med dessa aktörer.

Tabell 17.1 Uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt

Prioriterade verksamheter	Myndighet som bör få i uppdrag att utreda implementeringen	Myndighet(er)/aktör(er) som uppdraget bör ske i samarbete med
Kommunal räddningstjänst	MSB	Kommuner SKR
Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet	Svenska kraftnät	
Hälso- och sjukvård	Socialstyrelsen	Regioner Kommuner SKR
Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer	PTS	
Bevakningsverksamhet	Polismyndigheten	Länsstyrelserna

Som nämnts ovan utreder Utredningen om polisens beredskap frågan om en polisiär förstärkningsresurs för polisverksamhet vid höjd beredskap och frågan om civilplikt i den verksamheten. Utredningen om polisens beredskap ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 april 2025. Den här utredningen noterar att det därför kan vara lämpligt att samordna ett eventuellt regeringsuppdrag om implementering av civilplikt för bevakningsverksamhet med eventuella närliggande

regeringsuppdrag med anledning av förslag från Utredningen om polisens beredskap.

Myndigheter som bör få i uppdrag att utreda behovet av civilplikt

Det finns ett antal verksamhetsområden där utredningen bedömer att civilplikt kan vara nödvändig för att behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses, men där utredningen inte kan bedöma om så är fallet utifrån tillgängliga underlag. För dessa verksamheter föreslår utredningen att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att närmare utreda om det behövs civilplikt för verksamheten, samt om och i vilken mån civilplikt är lämplig för personalförstärkning av verksamheten. Om bedömningen blir att civilplikt behövs för en verksamhet, och är lämplig att införa, kan regeringen därefter ge ansvarig myndighet i uppdrag att närmare utreda hur ett system med civilplikt bör utformas och införas.

Som nämnts ovan bedömer utredningen att befolkningsskyddet och transportområdet är högre prioriterade än övriga verksamhetsområden. Därför bör dessa två uppdrag efter en delredovisning kunna övergå i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt för respektive verksamhetsområde där det behövs och är lämpligt, se avsnitt 17.2.1. Inom transportområdet är det bara sådan verksamhet som ingår i verksamheten underhåll och reparationer av järnvägar och vägar som efter en delredovisning bör kunna övergå i ett uppdrag att utreda implementering av civilplikt.

I tabell 17.2 redovisas vilka myndigheter som utredningen föreslår att regeringen ger i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt. Även här anges de viktigaste aktörerna som myndigheterna framför allt behöver samarbeta med i genomförandet av uppdragen, och även här behöver andra aktörer utöver dessa involveras i arbetet på olika sätt.

Tabell 17.2 Uppdrag att utreda och bedöma behovet av civilplikt

Verksamheter där behovet av civilplikt behöver utredas närmare	Myndighet som bör få i uppdrag att utreda behovet av civilplikt	Myndighet(er)/aktör(er) som uppdraget bör ske i samarbete med
Befolkningsskydd	MSB	Länsstyrelserna Kommuner SKR
Transportområdet	Trafikverket	Transportstyrelsen Kommuner Regioner SKR
Drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el	Energimyndigheten	
Tandvård, samt socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet	Socialstyrelsen	Regioner Kommuner SKR
It-system och cybersäkerhet	MSB	Försäkringskassan Skatteverket Trafikverket

17.3.3 Vad uppdragen bör innehålla

Uppdraget att utreda behovet av civilplikt

För de verksamheter där utredningen bedömer att det kan behövas civilplikt, men där utredningen inte har kunnat få tillräckligt underlag för att bedöma om civilplikt behövs, bör ansvariga myndigheter inledningsvis få i uppdrag att utreda och bedöma om det är *nödvändigt* med civilplikt för verksamheten för att tillgodose behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Uppdragen bör även omfatta att utreda och bedöma i vilken mån det är *lämpligt* med civilplikt i verksamheten, utifrån respektive verksamhets specifika förutsättningar.

I uppdragen bör ingå att i första hand överväga om det finns andra sätt än civilplikt att lösa identifierade behov av personalförstärkning. Såsom framgår av utredningens utgångspunkter och kriterier för hur personalbehov i det civila försvaret bör tillgodoses (kapitel 15), bör civilplikt huvudsakligen övervägas bara om personalbehoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Av redovisningen av uppdragen bör det därför framgå hur andra alternativ har under-

sökts, och i vilken utsträckning civilplikt behövs för att tillgodose behov av personalförstärkning.

Uppdragen bör vidare innehålla en skyldighet för den ansvariga myndigheten att identifiera berörda aktörer, både offentliga och privata, som myndigheten behöver involvera i arbetet, samt att aktivt samarbeta med dessa aktörer.

Utredningen bedömer att respektive myndighet behöver ungefär ett år för att genomföra uppdragen. Som framgår ovan föreslår utredningen i vissa fall att uppdraget att utreda behov av och förutsättningar för civilplikt efter en delredovisning kan övergå i ett uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt (det gäller befolkningsskydd och vissa delar av transportområdet).

Uppdraget att utreda implementeringen av civilplikt

Det finns ett antal frågor som behöver utredas och besvaras för respektive verksamhetsområde där civilplikt ska införas. Viktiga frågor som uppdragen till ansvariga myndigheter att utreda implementeringen av civilplikt bör innehålla är exempelvis:

- Vilka, och hur stora, personalbehov i berörd verksamhet som är lämpliga att tillgodose genom civilplikt.
- I vilken eller vilka befattning(ar) i respektive verksamhet som totalförsvarsppliktiga ska kunna tjänstgöra med civilplikt.
- Om inskrivning och krigsplacering med civilplikt för respektive befattning bör ske efter mönstring eller efter annan utredning, eller både och. För de verksamhetsområden där arbetet med inskrivning med civilplikt efter annan utredning redan påbörjats, dvs. kommunal räddningstjänst och elförsörjning, bedömer utredningen att uppdragen bör inkludera att utreda om arbetet med inskrivning efter annan utredning än mönstring bör fortsätta eller om det på sikt helt eller delvis bör ersättas med inskrivning och grundutbildning efter mönstring.
- I den mån inskrivning och krigsplacering efter annan utredning än mönstring bör ske: Hur totalförsvarsppliktiga med relevant kompetens ska kunna identifieras och kontaktas för utredningen.

- Hur utbildningen ska ske, exempelvis om den ansvariga myndigheten ska genomföra utbildningen av civilpliktiga i egen regi eller om utbildningen behöver upphandlas.
- Vad nödvändiga grund- och repetitionsutbildningar för respektive befattning behöver innehålla, respektive hur långa de behöver vara.
- Hur de civilpliktiga ska organiseras. Det handlar exempelvis om:
 - Vilken eller vilka aktör(er) som ska vara utbildningsansvarig(a).
 - I vilken eller vilka bemanningsansvarigas krigsorganisation(er) ska de kunna krigsplaceras.
 - Om det finns behov av att krigsplacera totalförsvarspliktiga i en utbildningsreserv.
- Vilka åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att ett system med civilplikt ska kunna införas, inklusive behovet av eventuella författningsändringar.
- Vilka kostnader och övriga konsekvenser som införandet av civilplikt i verksamheten medför. Bedömningen av kostnaderna ska inkludera både kostnader för personal och övriga kostnader (eventuella investeringar, upphandlingar, etc.). Det handlar exempelvis om:
 - Kostnader för de praktiska förberedelser som krävs för att ett system med civilplikt ska kunna införas (se nästa avsnitt).
 - Kostnader för grund- och repetitionsutbildning av civilpliktiga.
 - Kostnader för förvaltningen av ett system med civilplikt.
- Hur tidsplanen för det fortsatta införandet av ett system med civilplikt för verksamhetsområdet bör se ut.

Uppdragen bör vidare innehålla en skyldighet för den ansvariga myndigheten att identifiera berörda aktörer, både offentliga och privata, som myndigheten behöver involvera i arbetet, samt att aktivt samarbeta med dessa aktörer.

Utredningen bedömer att uppdrag i de områden där implementeringen av civilplikt redan är påbörjad, kommunal räddningstjänst och elförsörjning, bör kunna genomföras på ett år. Övriga uppdrag bör kunna genomföras på ett och ett halvt år.

Praktiska förberedelser

När uppdragen att utreda implementering av civilplikt är genomförda behöver ansvariga myndigheter, i samverkan med MSB, Pliktverket och övriga relevanta aktörer, vidta de praktiska förberedelser som krävs för att ett system med civilplikt ska kunna införas.

Innan mönstring och inskrivning kan ske behöver ansvarig myndighet ta fram förslag på befattningsbeskrivningar för respektive befattning. Vidare behöver MSB besluta om ändringar i sina föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12). Listan i föreskrifternas bilaga över befattningar där krigsplacering i det civila försvaret får ske behöver uppdateras för varje verksamhet där civilplikt ska fullgöras.

Ansvarig myndighet behöver även specificera vilka krav som totalförsvarspliktiga ska uppfylla för att kunna krigsplaceras med civilplikt i en befattning, s.k. befattningskrav. Det behöver också specificeras vad som gör en totalförsvarspliktig lämplig för utbildning till befattningen, s.k. kompetenskrav.

För de verksamheter och befattningar där totalförsvarspliktiga ska skrivas in med civilplikt efter mönstring och grundutbildning behöver Pliktverket ta del av relevanta befattningsbeskrivningar, befattningskrav och kompetenskrav för att vid mönstring kunna välja ut lämpliga totalförsvarspliktiga som uppfyller de krav som ställs för respektive utbildning. Pliktverket behöver även veta hur många totalförsvarspliktiga som ska tas ut för civilplikt efter mönstring, för att kunna kalla tillräckligt många totalförsvarspliktiga till mönstring.

Utbildnings- och bemanningsansvariga behöver även förbereda genomförandet av nödvändiga grund- och repetitionsutbildningar. Det omfattar t.ex. att säkerställa att nödvändiga lokaler, övningsfält, lärare eller instruktörer, utrustning m.m. finns tillgängliga. Här

ser förberedelserna olika ut beroende på om utbildningen ska bedrivas i egen regi eller upphandlas, eller i båda former.

Om inskrivning och krigsplacering ska ske efter annan utredning än mönstring, behöver totalförsvarspliktiga med relevant kompetens identifieras och kontaktas för utredningen. I det arbetet kan exempelvis relevanta register behöva identifieras och eventuella juridiska frågor kopplade till tillgången och användandet av dessa uppgifter behöva lösas ut.

17.3.4 Att införa civilplikt efter mönstring kan ta flera år

Inledning

Arbetet med att införa civilplikt efter mönstring och grundutbildning är en process som tar tid.¹ En uppskattning är att det för de flesta verksamhetsområden som utredningen bedömer som prioriterade kan ta uppemot tre år från det att ansvarig myndighet får i uppdrag att implementera civilplikt till dess att inskrivning av totalförsvarspliktiga till grundutbildning efter mönstring kan påbörjas, och uppemot fyra år innan de första grundutbildningarna kan påbörjas. För kommunal räddningstjänst bedöms implementeringen dock kunna gå något fortare. I detta avsnitt redovisar utredningen en mycket preliminär uppskattning av hur lång tid det kan ta att utreda implementeringen samt att genomföra nödvändigt förberedande arbete i de verksamhetsområden som utredningen bedömer är prioriterade för införandet av civilplikt.

Tidpunkter i mönstringsprocessen²

Mönstring för värnplikt och civilplikt (om civilplikt efter mönstring aktiveras) sker årskullsvís. Pliktverket skickar ut mönstringsunderlag till alla totalförsvarspliktiga i början av det år de fyller 18.

De som sedan kallas till mönstring, genomgår mönstringen någon gång mellan maj det år den totalförsvarspliktiga fyller 18 och april året därefter. Grundutbildningen påbörjas sedan som tidigast i juni

¹ Se även t.ex. Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar. Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 101 f.

² Avsnittet bygger på uppgifter i e-post från Pliktverket 2024-10-29, samt tal med representanter för Pliktverket och information på Pliktverkets hemsida.

det år den totalförsvarspliktiga fyller 19. Grundutbildning längre än 60 dagar efter mönstring kan enligt Pliktverket påbörjas tidigast kalenderåret efter mönstring och inkallelse. Det innebär sammantaget att Pliktverket behöver underlag i form av befattningsbeskrivningar och befattningskrav under våren 2027 om grundutbildning av civilpliktiga ska starta under sommaren eller hösten 2028. Om grundutbildning ska starta under våren 2028 behöver Pliktverket däremot ha fått underlagen redan under våren 2026.

Antalet civilpliktiga som ska skrivas in per befattning (behovet av civilpliktiga) behöver den utbildningsansvariga enligt uppgift ha anmält till Pliktverket i december året innan mönstringen av den berörda årskullen påbörjas. Detta för att Pliktverket ska kunna kalla tillräckligt många totalförsvarspliktiga i årskullen till mönstring. Besked om vilka som kallas till mönstring ges av Pliktverket i mars varje år. Utifrån ett antagande om att de första grundutbildningarna med civilplikt efter mönstring ska påbörjas under sommaren eller hösten 2028, behöver Pliktverket därför ha fått uppgift om antalet som ska skrivas in i december 2026. Om grundutbildningen ska påbörjas redan under våren 2028 behöver Pliktverket i stället ha fått uppgift om antalet som ska skrivas in redan i december 2025. Enligt vad utredningen erfar kan det dock, om ett relativt litet antal totalförsvarspliktiga ska skrivas in med civilplikt efter mönstring under det första eller de första åren, vara möjligt att hitta lämpliga kandidater att skriva in till de platserna bland de totalförsvarspliktiga som ändå har kallats till mönstring.

Civilplikt efter mönstring bör kunna påbörjas först i den kommunala räddningstjänsten

Inom kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet är processen med att skapa ett system för civilplikt redan i gång, och till viss del redan på plats. Även om arbetet hittills främst avsett civilplikt efter annan utredning än mönstring bör erfarenheter och kunskap från det arbetet kunna underlätta och påskynda arbetet med att införa även system för civilplikt efter mönstring i dessa två verksamhetsområden.

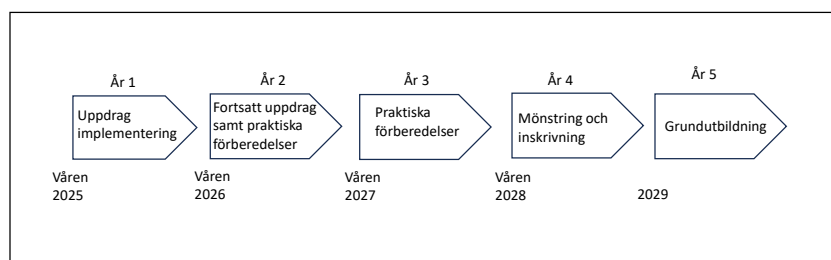
Längst har arbetet enligt vad utredningen erfar kommit hos MSB, avseende den kommunala räddningstjänsten. Om regeringen i enlighet med utredningens förslag beslutar att ge uppdrag till ansvariga

myndigheter att utreda hur civilplikt ska utformas och införas i de prioriterade verksamheterna, bör därför ett system för civilplikt efter mönstring kunna komma på plats först för den kommunala räddningstjänsten.

Utredningens preliminära bedömning utifrån underlag från MSB samt en dialog med myndigheten är att om regeringen under första halvåret 2025 ger MSB i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt för den kommunala räddningstjänsten, så bör grundutbildning av totalförsvarspliktiga som skrivits in med civilplikt efter mönstring kunna påbörjas under hösten 2028. Det skulle enligt MSB innebära att alla praktiska förberedelser behöver vara på plats hösten 2027, vilket ger MSB något mer än två år att genomföra och redovisa det föreslagna regeringsuppdraget samt att genomföra nödvändiga praktiska förberedelser. Om de första grundutbildningarna i stället skulle påbörjas under våren 2028, innebär det att alla praktiska förberedelser behöver vara på plats redan tidigt under 2027. MSB anser att det av flera praktiska skäl är bättre att påbörja grundutbildningen på hösten än på våren. MSB utesluter dock inte att det under optimala förutsättningar skulle kunna vara möjligt att påbörja grundutbildning av en mindre volym totalförsvarspliktiga för en grundläggande befattning som räddningsperson eller motsvarande redan under det första halvåret 2028. Ju mindre volym och ju mindre kvalificerad(e) befattning(ar), desto större bedömer MSB att möjligheten är att grundutbildning kan påbörjas redan våren 2028. Det går dock i dagsläget inte att med säkerhet bedöma om detta är möjligt, utan det beror på vad som kommer fram i en vidare utredning och vilka förutsättningar som myndigheten får för förberedelserna. Förberedelser som behöver komma på plats, och som därmed kan påverka tidsramarna för när grundutbildningen kan påbörjas, är enligt MSB exempelvis upphandling av it-stöd, tecknande av nya hyresavtal, byggande av ytterligare utbildnings- och övningsanordningar och rekrytering av tillkommande personal. För att tidsplanen inte ska försenas behöver tillräcklig finansiering finnas för detta redan under förberedelsefasen.

plats hos myndigheten. Den korta grundutbildning på cirka 20 dagar som planeras för de som skrivs in för civilplikt efter annan utredning än mönstring planerar myndigheten att upphandla från utbildningsleverantörer. För längre grundutbildningar bedömer myndigheten att frågan om hur utbildningen ska bedrivas, i upphandlad form eller i egen regi, behöver analyseras igen. Eventuellt kan då en ny utbildningsinfrastruktur behöva byggas upp, beroende på resultatet av analysen. Som exempel kan investeringar behöva ske i övningsfält och utbildningsanläggningar.

Figur 17.2 Tidslinje civilplikt inom elförsörjningsområdet



Även i övriga prioriterade verksamhetsområden kan civilplikt efter mönstring påbörjas något senare

För övriga verksamhetsområden där utredningen bedömer att grundutbildning med civilplikt efter mönstring behöver påbörjas (hälso- och sjukvård, drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer samt bevakningsverksamhet) bedömer utredningen att det bör ta ungefär lika lång tid som för elförsörjningen innan system för civilplikt med grundutbildning efter mönstring kan komma på plats.

För dessa verksamhetsområden pågår inget arbete med att implementera civilplikt. Vid ett införande av civilplikt i dessa verksamhetsområden kan dock viktiga erfarenheter dras från det redan genomförda arbetet i kommunal räddningstjänst och elförsörjning.

PTS och Socialstyrelsen uppger preliminärt i underlag till utredningen att tidsramarna enligt ovan i stort förefaller rimliga, även om de är förknippade med stor osäkerhet och behöver utredas närmare som en del av ett inledande regeringsuppdrag. Polismyndigheten bedömer också i underlag till utredningen att tidsramarna i

stort är rimliga, men anser att upplägget bör vara att myndigheten redovisar förslag på nödvändiga författningsändringar inom ett år från eventuellt beslut om uppdrag. Därefter skulle Polismyndigheten under två år behöva utreda och införa resterande delar av uppdraget. Polismyndigheten framhåller vidare att det finns många risker som kan göra att tidsplanen förskjuts. Myndigheten lyfter exempelvis att nödvändiga författningsändringar först behöver komma på plats och att det behövs tillräcklig kapacitet att genomföra säkerhetsprovningar. Myndigheten betonar vidare att det är osäkert om eventuell upphandling av utbildningar (om externa utförare väljs) och olika typer av nödvändig utrustning kan ordnas inom den angivna tiden, liksom att utbildare och instruktörer kanske inte finns tillgängliga i tillräckliga volymer.

För att civilplikt ska få fullgöras i *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer* och *bevakningsverksamhet* krävs att regeringen beslutar om att lägga till dessa verksamheter i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen. Utredningen bedömer att det kan ske parallellt med genomförandet av uppdragen, så det behöver inte leda till någon ytterligare tidsfördröjning.

17.3.5 Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan komma på plats snabbare

Inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring bör gå snabbare att påbörja. Men även för civilplikt efter annan utredning än mönstring bedömer utredningen att det kan krävas uppemot två år från det att regeringen ger ansvarig myndighet i uppdrag att utreda hur ett system med civilplikt ska utformas och införas till dess att inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring kan påbörjas.

För den kommunala räddningstjänsten har arbetet med att skriva in och repetitionsutbilda lämpliga totalförsvarspliktiga med civilplikt efter annan utredning redan påbörjats. MSB fick i januari 2023 i uppdrag att genomföra de åtgärder som behövdes för att förbereda för ett beslut om en aktivering av civilplikten (för totalförsvarspliktiga som redan hade lämplig utbildning) för kommunal räddningstjänst.³ Då hade myndigheten redan tidigare, i juni 2022, fått i uppdrag

³ Regeringsbeslut 2023-01-12, Fö2023/00118, II:1.

av regeringen att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.⁴ Som en del av det uppdraget utredde MSB behoven av personalförstärkning, inklusive behovet av civilplikt, för kommunal räddningstjänst.⁵ MSB redovisade sitt svar på uppdraget om åtgärder för att förbereda för ett beslut om aktivering av civilplikten den 1 mars 2023.⁶ Det förberedande arbetet med att implementera civilplikt efter annan utredning än mönstring tog sedan cirka ett och ett halvt år. MSB började genomföra de första repetitionsutbildningarna av totalförsvarspliktiga som skrivits in med civilplikt efter annan utredning än mönstring i september 2024. MSB planerar att före utgången av 2026 ha identifierat, genomfört utredning samt repetitionsutbildat minst 2 000 totalförsvarspliktiga för kommunal räddningstjänst, samt att dessa då ska vara krigsplacerade med civilplikt. De första runt 300 utbildas redan under 2024.⁷

Svenska kraftnät fick i uppdrag att göra en analys av civilplikt för elförsörjningen i oktober 2023.⁸ Myndigheten redovisade sitt svar i mars 2024.⁹ Därefter vidtog förberedande arbete för att kunna börja skriva in totalförsvarspliktiga med civilplikt efter annan utredning än mönstring. De första utbildningarna av civilpliktiga beräknas kunna påbörjas under fjärde kvartalet 2025. Enligt planeringen kommer samtliga cirka 1 000 civilpliktiga att vara utbildade och krigsplacerade under 2028.¹⁰

Det kan finnas andra verksamhetsområden där inskrivning efter annan utredning än mönstring kan bli aktuell. Det kan enligt utredningens bedömning exempelvis handla om befattningar i hälso- och sjukvård, där det finns stora behov av personalförstärkning i yrken med tydliga utbildnings- och legitimationskrav. Det har även tidigare funnits befattningar för civilplikt i det verksamhetsområdet. Vidare är det för många tänkbara befattningar i hälso- och sjukvård inte möjligt att grundutbilda totalförsvarspliktiga, på grund av spe-

⁴ Regeringsbeslut 2022-06-30, Ju2022/02313, I:22.

⁵ MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.*

⁶ MSB (2023). *Aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering.*

⁷ Uppgift i e-post från MSB 2024-06-20 och 2024-10-29.

⁸ Regeringsbeslut 2023-10-12, KN2023/04096, I 7.

⁹ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikten inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096, Ärende nr: 2023/3372.*

¹⁰ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikten inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096, Ärende nr: 2023/3372.*

cifika utbildningskrav och utbildningens längd. Förutsättningarna behöver dock först utredas närmare av Socialstyrelsen.

17.3.6 Antal civilpliktiga som kan skrivas in efter mönstring och grundutbildas

Mönstringskapacitet hos Pliktverket

Försvarsberedningen skriver att antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med civilplikt efter mönstring på sikt kan komma att uppgå till cirka 3 000 totalförsvarspliktiga per år. Försvarsberedningen föreslog också att antalet totalförsvarspliktiga som årligen skrivs in med värnplikt ska vara cirka 12 000 från och med år 2032. Pliktverket behöver mönstra i genomsnitt 3,5 totalförsvarspliktiga för varje inskriven värnpliktig, för att tillräckligt många ska motsvara kompetenskraven. Utifrån ett antagande om att samma förhållande mellan antal mönstrade och inskrivna kommer att gälla även för civilplikt, skulle det innebära att totalt drygt 50 000 totalförsvarspliktiga på sikt behöver mönstras årligen för uppgifter i totalförsvaret. Enligt Försvarsberedningen har Pliktverket möjlighet att mönstra så många totalförsvarspliktiga redan från och med år 2028. Utöver nämnda antaganden förutsätter det även att Pliktverkets övriga uppdrag, som exempelvis arbetet med ansökan och antagning till polisutbildningen, utvecklas som planerat.¹¹

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* bedömer regeringen att de årliga grundutbildningsvolymerna av värnpliktiga bör öka stegvis för att senast 2030 uppgå till minst 10 000 värnpliktiga och därefter under perioden 2032–2035 uppgå till cirka 12 000 värnpliktiga per år.¹² För att öka Pliktverkets mönstringskapacitet har regeringen föreslagit en ökning av anslaget 1:6 Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.¹³ Den föreslagna anslagshöjningen innefattar bl.a. att Pliktverket ska kunna påbörja etableringen av ett fjärde prövningskontor.¹⁴

Baserat på ovanstående bedömer utredningen att det är rimligt att utgå från att Pliktverket kommer att ha kapacitet att från och med 2028 mönstra tillräckligt många totalförsvarspliktiga för att

¹¹ Ds 2024:6, s. 174 f.

¹² Prop. 2024/25:34 s. 89 f.

¹³ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6, s. 56.

¹⁴ Prop. 2024/25:34 s. 89–93.

minst 3 000 totalförsvarspliktiga årligen ska kunna skrivas in för civilplikt med grundutbildning efter mönstring. Utredningen har därför utgått från cirka 3 000 som ett uppskattat högsta antal för hur många totalförsvarspliktiga som årligen kan skrivas in med civilplikt efter mönstring från och med 2028. Det antalet kan dock komma att ändras och bli både större och mindre, exempelvis om de politiska prioriteringarna ändras, om finansieringen ändras eller om något av de övriga gjorda antagandena ändras.

Antalet civilpliktiga som kan grundutbildas årligen

En annan gränssättande faktor för hur många totalförsvarspliktiga som årligen kan skrivas in och grundutbildas med civilplikt efter mönstring är utbildningskapaciteten inom respektive verksamhetsområde som utredningen bedömer är prioriterat för införandet av civilplikt. Utredningen resonerar kort kring detta nedan. Resonemangen bygger på underlag från och dialoger med de fem ansvariga myndigheter som utredningen föreslår ska få i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt inom de prioriterade verksamhetsområdena. De uppskattningar som är gjorda är med nödvändighet mycket preliminära och kommer att behöva revideras i takt med att arbetet för att införa civilplikt efter mönstring går framåt.

Kommunal räddningstjänst

MSB:s bedömning är att sammanlagt minst 13 000 totalförsvarspliktiga kommer att behöva grundutbildas med civilplikt för den kommunala räddningstjänsten (se avsnitt 18.11.3). MSB bedömer enligt vad som redovisats ovan att grundutbildning av civilpliktiga efter mönstring för det verksamhetsområdet bör kunna påbörjas i mindre skala under 2028. Eftersom kapaciteten att grundutbilda civilpliktiga byggs upp successivt, är det enligt MSB rimligt att anta att antalet totalförsvarspliktiga som grundutbildas med civilplikt efter mönstring behöver öka stegvis under ett antal år efter införandet, innan antalet årligen utbildade når en mer konstant, fullt utvecklad volym. Mycket preliminärt skulle en sådan stegvis ökning av antalet totalförsvarspliktiga som skrivs in och grundutbildas med civilplikt efter mönstring kunna se ut så här:

- Cirka 200 utbildade under 2028.
- Cirka 400 utbildade under 2029.
- Cirka 800 utbildade under 2030.
- Därefter mellan cirka 1 200 och cirka 1 800 utbildade årligen från 2031 och framåt, till dess att den önskade totala volymen grundutbildade civilpliktiga är uppnådd, och de årliga utbildningsvolymerna därefter eventuellt kan minska igen.

För att utbildningsvolymen enligt ovan ska vara möjliga är det enligt MSB exempelvis nödvändigt att en tillräcklig och långsiktig finansiering för bl.a. tecknande av ytterligare hyresavtal kommer på plats i tid och att kompetensförsörjningen av personer med kompetens för att utbilda inom räddningstjänstområdet går att lösa.

Elförsörjningsområdet

Svenska kraftnät uppskattar att det, utöver de totalförsvarspliktiga som kan skrivas in och krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring, kan behöva tillföras minst 5 000 totalförsvarspliktiga till elförsörjningsområdet för att täcka det ökade personalbehov som kan förväntas uppstå vid höjd beredskap. En delmängd av dessa bör enligt Svenska kraftnät vara lämpliga att tillföra genom grundutbildning med civilplikt efter mönstring (se avsnitt 18.5.3).¹⁵ Svenska kraftnät bedömer dock att den behovsanalysen behöver uppdateras som en del av ett uppdrag att utreda hur ett system med civilplikt bör utformas och införas inom verksamhetsområdet, bl.a. med större fokus på exakta befattningar och kompetenser som behövs för dessa. Det finns också andra oklarheter som myndigheten behöver utreda närmare, exempelvis möjligheten att ta emot civilpliktiga hos aktörer inom verksamhetsområdet. Den kapaciteten är enligt Svenska kraftnät en gränssättande faktor för hur många civilpliktiga som kan grundutbildas. Att berörda företag inom elförsörjningsområdet kan ta emot de civilplik-

¹⁵ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096, Ärende nr: 2023/3372, 2024-03-25, s. 22 f.*

tiga som utbildas är enligt myndigheten en förutsättning för att systemet ska fungera, och att bygga upp sådan förmåga tar tid.

Svenska kraftnät kan därför inte närmare ange hur många totalförsvarspiktiga det kommer att vara möjligt att årligen grundutbilda med civilplikt efter mönstring. Men om nödvändiga åtgärder identifieras som en del av en utredning efter ett regeringsuppdrag att utreda implementeringen av civilplikt och förberedelsearbete med bl.a. utveckling av utbildningsinfrastruktur sedan kan pågå under 2026–2028, bedömer myndigheten mycket preliminärt att maximalt runt 300 totalförsvarspiktiga skulle kunna grundutbildas årligen med civilplikt med start under 2029. Det skulle i så fall vara en kraftig ökning jämfört med tiden fram till 2008 när grundutbildning med civilplikt upphörde. Då grundutbildades enligt Svenska kraftnät cirka 120–140 totalförsvarspiktiga per år för elförsörjningsområdet. Det kan enligt utredningen även på elförsörjningsområdet behöva ske en stegvis ökning av utbildningsvolymerna under något eller några år.

Övriga prioriterade verksamhetsområden

Varken Socialstyrelsen, Polismyndigheten eller PTS kan bedöma hur många totalförsvarspiktiga som årligen skulle kunna grundutbildas med civilplikt efter mönstring för verksamhetsområdena hälso- och sjukvård, bevakningsverksamhet, samt drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer. Det finns i dagsläget för många oklarheter, och frågan behöver utredas närmare, som en del av de regeringsuppdrag till myndigheterna som utredningen föreslår.

Enligt Socialstyrelsen är exempelvis tillgången till utbildare och möjligheten att genomföra praktiska övningsmoment gränssättande för hur många som årligen kan grundutbildas med civilplikt. Några gränssättande faktorer som Polismyndigheten lyfter fram som behöver redas ut är antalet tillgängliga utbildare och instruktörer, samt logistiska faktorer såsom tillgänglighet till utbildningslokaler och boende. PTS anger att faktorer som sätter gränser för hur många som skulle kunna grundutbildas bl.a. är kapaciteten hos relevanta aktörer i verksamhetsområdet att ta emot civilpiktiga och tillgången

till nödvändiga faciliteter för grundutbildning, såsom boende och utbildningslokaler.

Fördelningen av antalet grundutbildade civilpliktiga mellan olika verksamhetsområden

I tabell 17.3 sammanfattas de mycket preliminära antaganden som utredningen gjort om hur många totalförsvarspliktiga som kan grundutbildas årligen med civilplikt efter mönstring för de av utredningen prioriterade verksamhetsområdena.

Tabell 17.3 Uppskattat antal civilpliktiga som kan grundutbildas årligen efter mönstring

Per verksamhetsområde och år

	2028	2029	2030	2031
Kommunal räddningstjänst	200	400	800	1 200
Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet	-	300	300	300
Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer	-	?	?	?
Hälsa- och sjukvård	-	?	?	?
Bevakningsverksamhet	-	?	?	?
Ev. ytterligare verksamhetsområden	-	-	?	?
Summa	200	700	1 100	1 500
<i>Antagande om högsta antal civilpliktiga per år</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>
Kvarvarande möjliga att skriva in för grundutbildning	2 800	2 300	1 900	1 500

Källa: Uppskattning av antal civilpliktiga som kan grundutbildas kommer från MSB för kommunal räddningstjänst och från Svenska kraftnät för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

Som redovisats ovan utgår utredningen från att Pliktverket från och med 2028 har möjlighet att mönstra tillräckligt många totalförsvarspliktiga för att minst 3 000 totalförsvarspliktiga ska kunna skrivas in för grundutbildning med civilplikt efter mönstring per år.

Enligt de mycket preliminära uppskattningar som redovisats ovan skulle cirka 200 totalförsvarspliktiga kunna påbörja grundutbildning med civilplikt efter mönstring 2028, för kommunal räddningstjänst. För 2029 är uppskattningen att sammanlagt cirka 700 totalförsvarspliktiga kan påbörja grundutbildning efter mönstring för kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet. Grundutbildning efter mönstring bedöms preliminärt även kunna

påbörjas för övriga tre prioriterade verksamhetsområden under 2029, men utredningen kan inte uppskatta hur många totalförsvarspliktiga som skulle kunna grundutbildas för de tre verksamhetsområdena. Men det är enligt utredningen inte troligt att Pliktverkets mönstringskapacitet blir gränssättande för antalet totalförsvarspliktiga redan under 2029.

För 2030 uppskattas preliminärt sammanlagt cirka 1 100 totalförsvarspliktiga kunna påbörja grundutbildning efter mönstring för kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet, och från 2031 och framåt uppskattas det antalet vara minst 1 500 totalförsvarspliktiga. Från 2030 och framåt bedömer utredningen att grundutbildning med civilplikt efter mönstring även kan påbörjas för något eller några ytterligare verksamhetsområde(n) än de fem högst prioriterade.

Med ett antagande om en stegvis ökning av antalet som påbörjar grundutbildning med civilplikt efter mönstring är utredningens mycket preliminära uppskattning att det totala antalet skulle kunna nå 3 000 någonstans runt 2030 eller 2031 och framåt. Det innebär att, om inte ytterligare resurser tillförs eller förutsättningarna i övrigt förändras, så kan det maximala antal totalförsvarspliktiga som Pliktverket har kapacitet att skriva in för civilplikt efter mönstring nås under de åren. Det innebär att prioriteringar från och med då skulle behöva göras av hur de tillgängliga totalförsvarspliktiga som är möjliga att skriva in för civilplikt efter mönstring ska fördelas mellan olika verksamhetsområden. Det kan även finnas andra skäl, exempelvis kostnader, som gör det nödvändigt att göra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden.

Det kan även bli aktuellt att prioritera mellan hur många av de totalförsvarspliktiga som mönstras som ska skrivas in för värnplikt respektive civilplikt. I den mån det bedöms behövas civilpliktiga i Försvarsmaktens verksamhet kan en prioritering även behöva ske när det gäller i vilken mån civilpliktiga ska tjänstgöra i det civila försvaret respektive hos Försvarsmakten. Frågan om personalförsörjningen av det militära försvaret utreds av utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (Fö 2024:01).

17.3.7 Längd på grundutbildningar med civilplikt efter mönstring

Enligt 4 kap. 1 § i totalförsvarspliktslagen får grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som har skrivits in för civilplikt vara högst 320 dagar. De myndigheter som utredningen föreslår ska få i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt för de fem prioriterade verksamhetsområdena har gjort en första mycket grov och preliminär uppskattning av hur långa grundutbildningarna för civilpliktiga som skrivits in med civilplikt efter mönstring skulle behöva vara.

MSB:s preliminära bedömning är att grundutbildningstiden för civilpliktiga för kommunal räddningstjänst skulle kunna vara mellan cirka 60 och 100 dagar, beroende på befattning. MSB bedömer att den grundläggande utbildningen som är gemensam för samtliga räddningstjänstbefattningar preliminärt skulle behöva omfatta cirka 60 dagar. Utöver det skulle ytterligare befattningsspecifika utbildningar på cirka mellan 15 och 40 dagar tillkomma för olika befattningar som gruppledare och specialister (exempelvis ammunitionsröjare, indikering och sanering).

Svenska kraftnät kan i dagsläget inte uppskatta hur långa grundutbildningarna för elförsörjningsområdet skulle behöva vara, eftersom nödvändiga analyser saknas. Sådana analyser behöver genomföras som en del av ett regeringsuppdrag att utreda implementeringen av civilplikt för elförsörjningsområdet. Innan en närmare analys har genomförts så anser Svenska kraftnät att det rimligaste antagandet som kan göras är att längden på grundutbildningen bör motsvara vad den var fram till 2008 när civilplikten för elförsörjningsområdet lades vilande, dvs. cirka 120 dagar. Längden kan naturligtvis komma att variera mellan olika befattningar.

PTS uppskattar att grundutbildningarna för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer skulle behöva vara relativt långa för flera tänkbara befattningar. En tidig och mycket preliminär uppskattning som myndigheten gjort är att den sammanlagda utbildningstiden för dessa befattningar skulle behöva omfatta runt nio eller tio månader, dvs. cirka 300 dagar.

Enligt utredningen är det troligt att grundutbildningen för civilpliktiga befattningar för bevakningsverksamhet kommer att kunna vara avsevärt kortare än grundutbildningar för exempelvis elförsörjningsområdet, elektroniska kommunikationer och kommunal rädd-

ningstjänst. Polismyndighetens bedömning är att grundutbildningen för tänkbara befattningar för bevakningsverksamhet till stor del bör kunna bygga på de grundutbildningar som redan finns för olika vaktkategorier, med lämpliga kompletteringar. Polismyndighetens mycket preliminära uppskattning är att en grundutbildning för en civilpliktsbefattning för bevakningsverksamhet skulle kunna uppgå till någonstans runt 25 dagar.

Socialstyrelsen har inte närmare kunnat uppskatta hur lång grundutbildning av civilpliktsbefattningar efter mönstring skulle behöva vara för hälso- och sjukvårdsområdet. Enligt myndigheten fanns under slutet av 1980-talet och 1990-talet, alltså redan innan totalförsvarpliktslagen och den nuvarande civilplikten infördes, en utbildning för befattningen *sjukvårdare* till den s.k. Sjukvårdsenhet -86. Den utbildningen var enligt uppgift cirka två veckor lång, och innehöll tre dagars fältövning. Socialstyrelsens bedömning utifrån tillgängligt material är dock att de som gick den utbildningen redan hade en grundutbildning som undersköterska. När civilplikten tidigare var aktiv, under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, var utbildningslängden för de befattningar för hälso- och sjukvårdsområdet där grundutbildning kunde ske betydligt längre än så. Enligt Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter från 1997 var exempelvis längden på grundutbildningen för befattningen sjukvårdare 70 dagar, för befattningen medicintekniker 91 dagar och för ambulansförare 105 dagar.¹⁶

17.3.8 Uppskattade kostnader för civilplikt efter mönstring

Uppskattade kostnader för de föreslagna regeringsuppdragen

Kostnadsuppskattningar för de regeringsuppdrag att utreda behov respektive implementering av civilplikt som utredningen föreslår ska ges till ansvariga myndigheter redovisas i avsnitt 28.2.2. Som redovisas ovan bedömer utredningen att det som en del av uppdragen att utreda implementering av civilplikt bör ingå att närmare uppskatta kostnaderna för det fortsatta arbetet med att implementera civilplikt i respektive verksamhetsområde. Ett resonemang

¹⁶ Se t.ex. ÖCBFS 1997:2 *Överstyrelsens för civil beredskap föreskrift om ändring i föreskriften (1995:3) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga.*

kring preliminära uppskattningar av dessa kostnader presenteras dock nedan.

Uppskattade kostnader för det förberedande arbetet

Flera myndigheter har framfört att en viktig förutsättning för att införandet av civilplikt ska kunna ske så snabbt som möjligt är att tillräckliga ekonomiska resurser tillförs i tid. Det gäller inte bara resurser för själva analysarbetet vid myndigheterna. MSB understryker att det redan under det förberedande arbetet kommer att uppstå relativt stora kostnader, för exempelvis rekrytering av personal, lokaler, investeringar och inköp. Dessa kostnader behöver bäras innan själva grundutbildningen startar, för att arbetet inte ska förseñas. MSB uppskattar grovt dessa kostnader till 50 miljoner kronor per år med förberedande arbete. MSB bedömer även att cirka 15 miljoner kronor skulle behöva tillföras myndigheten för skarpa förberedande åtgärder redan i samband med ett första uppdrag att utreda hur ett system med civilplikt för kommunal räddningstjänst bör utformas och införas.

Svenska kraftnät uppskattar preliminärt de kostnader som uppstår under det förberedande arbetet innan grundutbildningarna kan starta till cirka 40 miljoner kronor årligen. Det rör enligt myndigheten framför allt myndighetsgemensamma kostnader som bl.a. personal och kostnader för verksamhetsutveckling, metodstöd och it-systemstöd. Utöver det tillkommer eventuella investeringskostnader i exempelvis nya övningsfält och utbildningsanläggningar. Dessa kostnader har myndigheten i nuläget inte kunnat uppskatta.

Uppskattade kostnader för grundutbildning inom kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet

Uppskattade kostnader för grundutbildning inom kommunal räddningstjänst

MSB har tagit fram preliminära uppskattningar av kostnaderna för att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring för den kommunala räddningstjänsten, med start 2028 och fyra år framåt. Kostnaderna är uppdelade på ett antal kostnadsposter. *Verksamhetsstöd* avser

kostnader för bl.a. hr, it och för personhanteringssystem. *Utbildningsanordningar* kan exempelvis vara övningsfält och fordon. *Lokalhyror* avser hyror för tillkommande lokaler. *Drift* inkluderar bl.a. inköp och förbrukning. *Undervisande personal* avser lärare på utbildningarna. *Stödjande personal* inkluderar personal för arbetsmiljö, miljö, administrativt stöd och planering. *Förmåner* inkluderar kostnader för kost, logi, dagersättning och övriga förmåner enligt förmånsförordningen. MSB:s uppskattningar redovisas i tabell 17.4 nedan.

Tabell 17.4 Uppskattade årliga kostnader för grundutbildning med civilplikt efter mönstring för kommunal räddningstjänst

Samtliga kostnader i miljoner kronor och i 2024 års priser

	2028	2029	2030	2031
<i>Uppskattat antal som grundutbildas</i>	200	400	800	1 200
Kostnadspost				
Verksamhetsstöd	10	15	20	25
Utbildningsanordningar	20	20	18	18
Lokalhyror	20	20	40	40
Drift	3,5	7	14	21
Undervisande personal	8	12	30	56
Stödjande personal	4	6	15	28
Förmåner	42	84	168	264
Totalt	107,5	164	305	452

Anm.: Samtliga kostnader uppskattade utifrån ett antagande om en genomsnittlig utbildningstid på 70 dagar. Samtliga kostnader i 2024 års priser. Ingen kostnadsuppräknning har gjorts mellan åren.

Källa: MSB:s uppskattningar i e-post till utredningen, 2024-10-16.

Utifrån MSB:s preliminära kostnadsuppskattningar skulle de totala kostnaderna för att grundutbilda 200 totalförsvarspliktiga med civilplikt till befattningar för kommunal räddningstjänst under 2028 vara knappt 110 miljoner kronor. Uppskattningarna bygger på flera antaganden, bl.a. på en genomsnittlig utbildningstid om 70 dagar. I takt med att antalet som grundutbildas bedöms kunna öka till cirka 1 200 årligen från och med 2031, bedöms de totala årliga kostnaderna också öka. För att grundutbilda så många civilpliktiga uppskattar MSB de totala kostnaderna till drygt 450 miljoner kronor. Alla kostnader är i 2024 års priser, ingen kostnadsuppräknning har gjorts mellan åren.

Utöver de ovan redovisade kostnaderna uppskattar MSB att myndigheten också kommer att ha en kostnad för myndighetens s.k. systemroll i arbetet med civilplikt i hela det civila försvaret, som inkluderar kostnader för bl.a. framtagande av föreskrifter och rättslig kapacitet. Den kostnaden uppskattar MSB till cirka 5 miljoner kronor det första året och 10 miljoner kronor följande år.

Uppskattade kostnader för grundutbildning inom elförsörjningsområdet

Svenska kraftnät har uppskattat vad det skulle kunna kosta att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring för elförsörjningsområdet. Det är endast en mycket preliminär och snabbt framtagen kostnadsuppskattning som myndigheten har haft möjlighet att göra. Kostnadsuppskattningen är baserad på bl.a. ett antagande om att grundutbildningen upphandlas, och inte bedrivs i egen regi.

Vid ett antagande om att 300 totalförsvarspliktiga grundutbildas i 120 dagar årligen från och med 2029, och baserat på de kostnadsuppskattningar som myndigheten gjort för kort grundutbildning om 20 dagar, är en mycket grov uppskattning att den totala årliga kostnaden skulle uppgå till drygt 200 miljoner kronor i 2024 års priser. I de uppskattningarna ingår myndighetsgemensamma kostnader för Svenska kraftnät inklusive personalkostnader och it-kostnader, kostnader för själva utbildningen inklusive kostnader för utbildningsledare, förbrukningsmaterial och övriga utbildningskostnader som bl.a. tillgång till lokaler och övningsanläggningar. Även förmånskostnader för de civilpliktiga inklusive dagersättning, kost och logi, samt kostnader för kläder och skyddsutrustning under utbildningen ingår. Övriga förmåner enligt förmånsförordningen såsom eventuella kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård m.m. ingår inte.

Eventuella investeringskostnader i nya övningsfält eller utbildningsanläggningar ingår inte i uppskattningen. I kostnadsuppskattningen ingår inte heller prisjusteringar för ökade utbildningskostnader eller andra externa faktorer. Enligt Svenska kraftnät finns t.ex. en stor risk att det under de första åren med grundutbildning efter mönstring skulle kunna bli brist på utbildare och utbildningsplatser inom elförsörjningsområdet på grund av den ökade efterfrågan, vilket skulle kunna driva upp kostnaderna. En senare

mer detaljerad kostnadsberäkning kan därför komma att avvika mycket från den nu framtagna.

Resonemang om kostnad per civilpliktig och dag

Utifrån MSB:s uppskattningar av kostnaderna för att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring för den kommunala räddningstjänsten (se tabell 17.4) har utredningen beräknat en uppskattad genomsnittlig kostnad per civilpliktig och dag i tabell 17.5 nedan. I de beräkningarna har utredningen valt att enbart inkludera rörliga kostnader, och inte inkluderat kostnader för investeringar i utbildningsanordningar som övningsfält, fordon, m.m. eller lokalhyror för tillkommande lokaler. Anledningen är att utredningen bedömer att det inte är meningsfullt att inkludera kostnader för investeringar och fasta kostnader i den uppskattade kostnaden per civilpliktig och dag, eftersom de troligen kommer att variera stort över tid och mellan olika verksamhetsområden. Utredningen bedömer att de rörliga kostnaderna är kostnaderna för verksamhetsstöd, drift, undervisande och stödjande personal samt förmåner till de civilpliktiga enligt förmånsförordningen, såsom dagersättning, kost och logi.

Tabell 17.5 Uppskattade genomsnittliga kostnader per civilpliktig och dag för grundutbildning med civilplikt efter mönstring för kommunal räddningstjänst

Samtliga kostnader i kronor och i 2024 års priser

	Första året	Fjärde året
Verksamhetsstöd	710	300
Drift	250	250
Undervisande personal (lärare)	570	670
Stödjande personal	290	330
Förmåner	3 000	3 140
<i>Varav kost och logi</i>	<i>1 500</i>	<i>1 500</i>
Totalt	4 820	4 690

Anm.: Beloppet för respektive kostnadspost har beräknats genom att dividera summan för kostnads-posten i tabell 17.4 med det uppskattade antalet som grundutbildas respektive år och därefter med det uppskattade antalet genomsnittliga utbildningsdagar, dvs. 70. Samtliga kostnader i 2024 års priser. Ingen kostnadsuppräknning har gjorts mellan åren. Enbart rörliga kostnader är inkluderade. Samtliga kostnader är avrundade till närmaste tiotal.

Källa: Utredningens beräkningar baserade på MSB:s uppskattningar enligt uppgifter i e-post, 2024-10-16.

Räknat på detta sätt blir den uppskattade genomsnittliga kostnaden per grundutbildad civilpliktig och dag för kommunal räddningstjänst cirka 4 800 kronor det första året med grundutbildning för civilplikt efter mönstring respektive cirka 4 700 kronor det fjärde året. Den uppskattade kostnadsminskningen beror bl.a. på antaganden om effektiviseringar och stordriftsfördelar.

I den kostnadsuppskattning som MSB gjort är den största uppskattade kostnaden olika förmåner till de civilpliktiga. Per civilpliktig och utbildningsdag är den kostnaden cirka 3 000 kronor. Enligt uppgift från MSB är uppskattningen att cirka 1 500 kronor av den summan är för kost och logi, och resterande summa för övriga förmåner enligt förmånsförordningen.

Som redovisats ovan är de kostnadsposter som ingår i Svenska kraftnäts kostnadsuppskattning för grundutbildning av civilpliktiga för elförsörjningsområdet vissa myndighetsgemensamma kostnader för Svenska kraftnät (som kostnader för personal och it), kostnader för utbildningen (utifrån ett antagande om att utbildningen upphandlas) samt förmånskostnader för de civilpliktiga inklusive dag ersättning, kost och logi och kostnader för kläder och skyddsutrustning under utbildningen, men exklusive övriga förmåner enligt förmånsförordningen. Svenska kraftnäts preliminära uppskattning är som redovisats ovan att storleken på de kostnaderna kommer att vara drygt 200 miljoner kronor årligen för att grundutbilda 300 civilpliktiga i 120 dagar per person, i 2024 års priser. Den genomsnittliga kostnaden per grundutbildad civilpliktig inom elförsörjningsområdet blir då enligt utredningens beräkningar cirka 5 600 kronor per dag, vilket alltså är en något högre kostnad än den uppskattade kostnaden utifrån MSB:s uppgifter.

Som konstaterats ovan skiljer sig de ingående kostnadsposterna något åt mellan MSB:s och Svenska kraftnäts kostnadsuppskattningar, och de är därför inte helt jämförbara. I Svenska kraftnäts uppskattning ingår exempelvis inte alla förmåner enligt förmånsförordningen, och inte heller kostnader för eventuell stödjande personal, vilket skulle tala för uppskattningen är för låg. Svenska kraftnäts kostnadsuppskattningar utgår å andra sidan från att grundutbildningen upphandlas av externa leverantörer. Det innebär att de uppskattade utbildningskostnaderna inkluderar vissa kostnader som utredningen karaktäriserar som investeringar och fasta kost-

nader. Det handlar exempelvis om kostnader för tillgång till lokaler och övningsanläggningar via leverantörer på marknaden.

Det är även oklart för utredningen närmare vad som inkluderats i kostnadsposterna drift och verksamhetskostnader i de båda beräkningarna, och även här skulle det kunna finnas vissa skillnader.

Kostnad per dag för att grundutbilda värnpliktiga

Utredningen har som en jämförelse även inhämtat uppgifter om kostnaderna för grundutbildning per värnpliktig och dag från Försvarsmakten. Enligt uppgifterna från Försvarsmakten är kostnaden per värnpliktig och tjänstgöringsdag cirka 1 150 kronor. Kostnaden består av två delar. Den första är en s.k. rekrytersättning på cirka 550 kronor per tjänstgöringsdag, som inkluderar dagersättning, utbildningspremie, inrikes resa, förplägnadsersättning, familjebidrag och övrigt. Den andra delen är en verksamhetskostnad på cirka 600 kronor per tjänstgöringsdag som inkluderar mat, samt merkostnad för instruktörer, resor, ammunition och förbrukningsmateriel. Det är endast merkostnader för förbanden som ska utbilda värnpliktiga som ingår. Kostnaden för mat är 100 kronor per dag, och blir högre om måltiden inte intas i militärrestaurang. Boende, kläder och skyddsutrustning är inte inkluderade i kostnaden.

Som framgår är kostnaden per värnpliktig och dag inte jämförbar med kostnaden per civilpliktig och dag, eftersom delvis olika kostnadsposter inkluderats. Utredningen bedömer att en stor del av det som motsvarar de uppskattade rörliga kostnaderna per utbildad civilpliktig och dag som beskrivits ovan inte ingår i kostnaderna per värnpliktig och dag. Det beror dels på att motsvarande kostnader till stor del ingår i Försvarsmaktens fasta kostnader, dels på att kostnader för boende, kläder och skyddsutrustning inte är inräknade i kostnaden per värnpliktig och dag.

Enligt uppgifter från Försvarsmakten är utbildningen för en värnpliktig i genomsnitt 310 tjänstgöringsdagar. Den största delen värnpliktiga utgörs av soldater som genomgår en utbildning på 270 tjänstgöringsdagar, en nästan lika stor del utgörs av gruppbefäl som genomgår en utbildning på 330 tjänstgöringsdagar, och en mindre del utgörs av plutonbefäl som genomgår en utbildning på 450 tjänstgöringsdagar. Om man räknar på en kostnad per dag om

1 150 kronor per dag, så blir den genomsnittliga kostnaden per utbildad värnpliktig 356 500 kronor.¹⁷

Resonemang om årliga kostnader för att grundutbilda civilpliktiga

I detta avsnitt för utredningen ett resonemang om vad de årliga kostnaderna för att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring skulle kunna bli. Från 2029 och framåt bör det enligt utredningens bedömning ovan kunna bedrivas grundutbildning av civilpliktiga inom flera av de verksamhetsområden som utredningen bedömer är prioriterade för införandet av civilplikt. Som framgått ovan är det inte klarlagt hur många som kommer att kunna grundutbildas årligen med civilplikt efter mönstring eller hur långa de olika grundutbildningarna kommer att behöva vara. Resonemanget förs därför utifrån olika antaganden om antalet civilpliktiga som grundutbildas efter mönstring per år och den genomsnittliga utbildningslängden.

Utredningen vill kraftfullt understryka att följande resonemang och räkneexempel endast är tänkta att ge en mycket preliminär uppfattning om ungefär vilka kostnadsnivåer som kan bli aktuella vid olika antaganden. Arbetet med att införa civilplikt är i en uppstartsfas, varför många variabler fortfarande är okända, och utredningen har inte haft möjlighet att göra mer precisa kostnadsberäkningar. Närmare kostnadsuppskattningar och beräkningar behöver genomföras och revideras som en del av ett kommande arbete med att implementera civilplikt efter mönstring.

Räkneexempel utifrån olika scenarier

Nedan resonerar utredningen kring den årliga kostnaden för att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring utifrån olika scenarier. Det som skiljer sig mellan de olika scenarierna är dels antagandet om genomsnittliga grundutbildningslängder för de civilpliktiga, dels antagandet om det totala antalet civilpliktiga som grundutbildas efter mönstring årligen.

¹⁷ Alla uppgifter avseende kostnader för grundutbildning av värnpliktiga enligt uppgifter i e-post från Försvarsmakten 2024-11-06 och 2024-11-11.

Vad gäller grundutbildningens längd görs beräkningar utifrån tre olika antaganden: En genomsnittlig grundutbildningslängd om 50 dagar, en genomsnittlig grundutbildningslängd om 100 dagar, och en genomsnittlig grundutbildningslängd om 150 dagar.

Även vad gäller de årliga utbildningsvolymerna görs beräkningar utifrån tre olika antaganden, nämligen att 1 000, 2 000 respektive 3 000 civilpliktiga grundutbildas årligen efter mönstring. Försvarsberedningen har som redovisats ovan skrivit att det antal totalförsvarspliktiga som årligen skrivs in för civilplikt efter mönstring skulle kunna vara runt 3 000 på sikt.

Utredningen utgår slutligen från ett antagande om en genomsnittlig kostnad för grundutbildningen på 5 000 kronor per civilpliktig och dag. Det antagandet är detsamma i samtliga scenarier. Antagandet är främst baserat på MSB:s kostnadsuppskattningar som framgår i tabell 17.5, och inkluderar som framgår av tabellen enbart kostnader av mer rörlig karaktär. För grundutbildningar inom elförsörjningsområdet är den uppskattade kostnaden per civilpliktig och dag som redovisats ovan något högre. Utredningen bedömer dock att Svenska kraftnäts bedömningar är mer osäkra än MSB:s, och utgår därför från en genomsnittlig utbildningskostnad per civilpliktig och dag på 5 000 kronor, som ligger nära kostnadsuppskattningarna för kommunal räddningstjänst.

De faktiska kostnaderna kan dock komma att avvika från utredningens antagande, eftersom kostnadsuppskattningarna är mycket preliminära. Det kan även vara så att kostnaden för grundutbildning av civilpliktiga efter mönstring inom andra verksamhetsområden skiljer sig mycket åt från kostnaden inom kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet, vilket skulle kunna göra att totalkostnaden blir såväl högre som lägre jämfört med utredningens uppskattningar. I de kostnadsuppskattningar som utredningen har tagit del av har det antagits att de totalförsvarspliktiga som grundutbildas får dagersättning, och inte dagpenning. Om utbildningslängden är kortare än 61 dagar får de totalförsvarspliktiga dagpenning i stället, vilket skulle kunna påverka totalkostnaden både uppåt och nedåt. Detta har utredningen inte tagit hänsyn till i kostnadsexemplen nedan.

Utredningens kostnadsexempel vid olika scenarier presenteras nedan i tabell 17.6.

Tabell 17.6 Kostnadsexempel årlig kostnad för att grundutbilda civilpliktiga efter mönstring vid olika utbildningsvolym och genomsnittliga utbildningslängder

Samtliga kostnader i miljoner kronor och i 2024 års priser

Antal civilpliktiga som grundutbildas per år efter mönstring	1 000	2 000	3 000
Genomsnittlig utbildningslängd			
50 dagar	250	500	750
100 dagar	500	1 000	1 500
150 dagar	750	1 500	2 250

Anm.: Beräkningarna är gjorda utifrån ett antagande om en genomsnittlig kostnad per civilpliktig och dag på 5 000 kronor. Enbart rörliga kostnader är inkluderade. Samtliga kostnader i 2024 års priser.

Vid ett antagande om en genomsnittlig utbildningslängd på 50 dagar för de civilpliktiga varierar uppskattningen av de årliga grundutbildningskostnaderna från 250 miljoner kronor (vid en utbildningsvolym om 1 000 civilpliktiga) till 750 miljoner kronor (vid en utbildningsvolym om 3 000 civilpliktiga).

Vid ett antagande om en genomsnittlig utbildningslängd på 100 dagar för de civilpliktiga varierar uppskattningen av de årliga grundutbildningskostnaderna från 500 miljoner kronor (vid en utbildningsvolym om 1 000 civilpliktiga), till 1,5 miljarder kronor (vid en utbildningsvolym om 3 000 civilpliktiga).

Och slutligen, vid ett antagande om en genomsnittlig utbildningslängd på 150 dagar för de civilpliktiga, varierar uppskattningen av de årliga grundutbildningskostnaderna från 750 miljoner kronor (vid en utbildningsvolym om 1 000 civilpliktiga), till 2,25 miljarder kronor (vid en utbildningsvolym om 3 000 civilpliktiga).

Som redovisats ovan ingår inte kostnader för exempelvis investeringar eller andra fasta kostnader i dessa uppskattningar. Sådana kostnader tillkommer alltså. Kostnader för andra aktörer än de ansvariga myndigheterna som uppstår på grund av att civilpliktiga grundutbildas är inte heller medräknade, t.ex. kostnader för Pliktverket för mönstring, eller eventuella kostnader för Försäkringskassan för utbetalning av vissa förmåner enligt förmånsförordningen. Resonemang kring vilka konsekvenser som grundutbildning med civilplikt skulle kunna medföra för Pliktverket och Försäkringskassan förs i avsnitt 28.2.2. Eventuella kostnader för repetitionsutbildning, som kommer att uppstå några år efter att de första

civilpliktiga grundutbildats, eller för eventuell inskrivning av civilpliktiga efter annan utredning än mönstring är inte heller medräknade.

Utredningen vill slutligen lyfta fram att regering och riksdag kan påverka kostnaderna för civilplikt genom att fastslå en tydlig ambition för hur många som ska grundutbildas årligen och inom vilka verksamhetsområden, samt finansiering för detta. Då kan ansvariga myndigheter arbeta långsiktigt för att nå de uttalade målen så kostnadseffektivt som möjligt. Kortsiktighet och otydlighet riskerar att bli kostnadsdrivande. Risken är då att målen antingen uppfylls men till onödigt höga kostnader, eller att de satta målen inte uppfylls eftersom kostnaderna riskerar att bli för höga om tillräckliga tidsramar inte ges.

17.3.9 Kostnader för arbetet med civilplikt efter annan utredning än mönstring

Utöver kostnaderna för grundutbildning av civilpliktiga efter mönstring kan även kostnader för inskrivning, utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga med civilplikt efter annan utredning än mönstring tillkomma, för de verksamhetsområden där det bedöms nödvändigt och lämpligt. Utredningen har inte gjort några kostnadsuppskattningar av detta. Men nedan redovisar utredningen de kostnader som redan uppkommit eller bedöms uppkomma för det pågående arbetet med civilplikt efter annan utredning än mönstring för kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet.

Enligt MSB var de resurser som krävdes för att svara på det första regeringsuppdraget om att utreda behov av civilplikt för kommunal räddningstjänst ungefär fem personer på heltid under cirka sex veckor. Det förberedande arbetet med att implementera civilplikt efter annan utredning än mönstring bedömer myndigheten sammanlagt uppgick till cirka 20 helårsarbetskrafter, fördelat på cirka 100 personer, under perioden maj 2023-augusti 2024. MSB tillfördes inga extra medel för att besvara det inledande regeringsuppdraget 2023, däremot för förberedelser och genomförande under 2024. Totalt tillförs myndigheten enligt uppgift till utredningen 50,2 miljoner kronor för det arbetet under 2024 och 100 miljoner kronor under 2025. (Även Försäkringskassan och Pliktverket tillfördes medel för arbetet, sammanlagt 9,8 miljoner kronor för arbetet under 2024.) För 2026 och framåt kommer MSB att göra förnyade uppskatt-

ningar av medelsbehovet utifrån hur många totalförsvarspliktiga som är möjliga att skriva in med civilplikt efter annan utredning än mönstring.

Enligt Svenska kraftnät arbetade ungefär två och en halv årsarbetskraft mellan oktober 2023 och mars 2024 med att besvara det inledande regeringsuppdraget. För detta tilldelades affärsverket inga extra medel. Det förberedande arbetet som pågick under 2024 krävde enligt uppgift cirka tio årsarbetskrafter inklusive verksamhetsstöd. Kostnaderna för förberedelser och genomförande under 2025 beräknas uppgå till cirka 34 miljoner kronor och under 2026–2028 till cirka 60–65 miljoner kronor årligen sammanlagt för Svenska kraftnät, Pliktverket och Försäkringskassan, för de cirka 1 000 civilpliktiga som bedöms kunna skrivas in.¹⁸

17.3.10 Arbetet behöver hållas ihop centralt

Utredningens förslag innebär, om de genomförs, att ett stort antal regeringsuppdrag kommer att ges till myndigheter för att utreda implementeringen av civilplikt eller behov av och förutsättningar för civilplikt. I nedanstående tabell ges en översikt av vad det skulle kunna innebära om alla föreslagna uppdrag ges under 2025, utifrån utredningens uppskattade tidsåtgång för de olika uppdragen som redovisats ovan.

¹⁸ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, 2024-03-25, s. 41.

Tabell 17.7 Tänkbar tidslinje genomförande regeringsuppdrag

Typ av uppdrag	Myndighet och område	2025	2026	2027
Utreda implementering av civilplikt	MSB – kommunal räddningstjänst	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	Svenska kraftnät – elförsörjningsområdet	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	Polismyndigheten – bevakningsverksamhet	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	Socialstyrelsen – hälso- och sjukvård	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	PTS – elektroniska kommunikationer	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
Utreda behov av och förutsättningar för civilplikt	MSB – befolknings-skydd	Uppdrag ges	Delredovisning och uppdraget övergår ev. i uppdrag att utreda implementering	Svar på ev. uppdrag att utreda implementering inkommer
	Trafikverket – transportområdet	Uppdrag ges	Svar på uppdrag, samt delredovisning. En del av uppdraget övergår ev. i uppdrag att utreda implementering	Svar på ev. uppdrag att utreda implementering inkommer
	Energimyndigheten – andra energislag än el	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	Socialstyrelsen – tandvård samt socialtjänst	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	
	MSB – it-system och cybersäkerhet	Uppdrag ges	Svar på uppdrag inkommer	

Av tabellen framgår att svar på regeringsuppdrag om att utreda implementering av civilplikt då skulle inkomma inom fem områden under 2026. Samma år skulle delredovisningar och svar på uppdrag att utreda behov av och förutsättningar för civilplikt inkomma inom ytterligare fem områden. År 2027 skulle även svar på eventuella uppdrag att utreda behov av och förutsättningar för civilplikt som övergått till uppdrag att utreda implementering kunna inkomma. Om övriga uppdrag att utreda behov av och förutsättningar för civilplikt följs av nya regeringsuppdrag att utreda implementering av civilplikt skulle svar på dessa också kunna inkomma under 2027. Uppdragen behöver därefter följas av praktiska förberedelser, såsom beskrivits ovan.

Om regeringen vill undvika att svar på alltför många uppdrag inkommer samtidigt är det naturligtvis möjligt att sprida ut uppdragen mer över tid. Då kan en möjlighet vara att i första hand ge uppdrag på de områden som utredningen har bedömt som prioriterade för

civilplikt. Det stora antalet uppdrag samt att frågorna är fördelade över flera myndigheter och departement ställer också höga krav på samordning. Det gäller både på myndighetsnivå och i Regeringskansliet.

Utredningen ser en risk för att exempelvis bedömningar av om civilplikt behövs och är ett lämpligt verktyg kan komma att variera mellan olika verksamhetsområden. Det vore olyckligt om variationerna blir stora. Utredningen anser därför att arbetet aktivt behöver hållas ihop både på myndighetsnivå och i Regeringskansliet.

Utredningen anser också att det är av stor vikt att de erfarenheter som framkommit hittills i arbetet med att implementera civilplikt, liksom erfarenheter från kommande arbete, löpande sprids till och mellan de myndigheter som får i uppdrag att utreda behov av och förutsättningar för civilplikt och implementering av civilplikt. För att undvika omotiverade skillnader i arbetet med att utreda och implementera civilplikt inom olika verksamhetsområden, som t.ex. bedömningar rörande lämpligheten och behovet av civilplikt för olika verksamhetsområden, bedömer utredningen att en myndighet bör få i uppdrag av regeringen att stödja övriga myndigheter i deras arbete.

Utredningen bedömer att MSB är den myndighet som är bäst lämpad för detta, utifrån myndighetens föreskriftsrätt på området och övergripande ansvar för det civila försvaret. Kunskapen rörande civilplikt och andra sätt att tillgodose personalbehov och behov av personalförstärkning vid höjd beredskap varierar bland aktörerna i det civila försvaret. Därför bör MSB som en del av det föreslagna uppdraget ge stöd till övriga myndigheter i deras bedömningar av när civilplikt är lämpligt att använda samt sprida kunskap om andra sätt att tillgodose personalbehov och behov av personalförstärkning, och de regelverk som gäller för dessa. MSB bör även löpande aktivt förmedla de erfarenheter och den kunskap som framkommit, och fortsatt framkommer, i arbetet med att implementera civilplikt till övriga berörda aktörer.

Utredningen vill understryka vikten av att hålla ihop arbetet med en utökad civilplikt även i Regeringskansliet. Det gäller såväl arbetet med att utforma de föreslagna regeringsuppdragen som arbetet med att hantera myndigheternas redovisningar och besluta om utformning och omfattning av civilplikten för respektive verksamhetsområde. Eftersom flera departement kommer att vara inblandade, anser utredningen det viktigt att arbetet löpande stäms av och att det hålls ihop och drivs framåt sammanhållet på lämpligt sätt.

18 Personalförstärkning i olika delar av det civila försvaret

18.1 Inledning

I närmast föregående kapitel redovisades bl.a. utredningens övergripande bedömningar och förslag om hur behov av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap bör tillgodoses. I det här kapitlet redovisas resultatet av utredningens kartläggning av behov av personalförstärkning vid höjd beredskap i olika delar av det civila försvaret, samt mer detaljerade analyser, bedömningar och förslag om hur personalbehoven kan tillgodoses. Inledningsvis beskrivs kortfattat metod och genomförande, samt de underlag som ligger till grund för kartläggningen och analysen.

Utredningens bedömningar och förslag avseende de tio beredskapssektorerna redovisas först. Därefter följer motsvarande redovisningar för vissa civila samhällsfunktioner som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, men som i dagsläget inte ingår i någon av beredskapssektorerna.

Fokus i redovisningen ligger på de verksamheter där utredningen utifrån tillgängliga underlag bedömer att behoven av personalförstärkning är störst eller där det är särskilt viktigt att behoven av personalförstärkning tillgodoses. Det är alltså inte en redovisning av de totala behoven av personalförstärkning.

18.2 Genomförande av kartläggning och analys

18.2.1 Inledning

Utredningen har, i enlighet med utredningsdirektiven, kartlagt behoven av personalförstärkning i det civila försvaret på en övergripande nivå, med fokus på att bedöma i vilka verksamheter behoven är störst, samt analyserat hur personalbehoven kan tillgodoses. I arbetet med att ta fram frågor och utveckla metoden för kartläggningen har utredningen bl.a. använt MSB:s redovisning från 2021 av behov av personalförstärkningar vid höjd beredskap som utgångspunkt.¹

18.2.2 Underlag hämtades in via beredskapsstrukturen

För att hämta in de underlag som huvudsakligen ligger till grund för kartläggningen och analysen har utredningen i första hand använt sig av den befintliga beredskapsstrukturen. De sektorsansvariga myndigheterna har fått komma in med underlag till utredningen om behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap i respektive beredskapssektor. Utredningen har även efterfrågat och fått in ett samlat underlag från länsstyrelserna avseende behovet av personalförstärkning i deras egen verksamhet vid höjd beredskap. Utredningens frågor till de sektorsansvariga myndigheterna och länsstyrelserna berörde bl.a. i vilka verksamheter de största behoven av personalförstärkning skulle kunna uppstå, ungefär hur stora behoven skulle kunna bli, samt hur de tillkommande behoven av personal skulle kunna tillgodoses.

De sektorsansvariga myndigheterna har, utifrån behov och vad som varit möjligt, involverat andra aktörer i sektorerna i arbetet med att ta fram de efterfrågade underlagen till utredningen. Det handlar främst om övriga beredskapsmyndigheter i respektive sektor, men även om kommuner, offentligt ägda bolag, privata företag, branschorganisationer och andra relevanta aktörer. En utförligare beskrivning av genomförandet av kartläggningen redovisas i bilaga 2.

¹ MSB (2021). *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig – Svar på regeringsuppdrag Ju2021/02771, Ärendenr. 2021-08640-55.*

Vissa samhällsfunktioner som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap ingår i dagsläget inte i någon beredskapssektor. Det gäller exempelvis de viktiga samhällsfunktionerna utbildning och tillsyn av barn och elever, begravningsverksamhet, samt bygg och anläggning, handel och industri. För att få in underlag för dessa funktioner har utredningen bl.a. vänt sig till Skolverket, Svenska kyrkan samt relevanta fackförbund, arbetsgivar- och branschorganisationer inom samhällsfunktionerna bygg och anläggning, handel och industri.

18.2.3 Underlagen ligger till grund för kartläggning och analys

De underlag som utredningen hämtat in enligt beskrivningen ovan utgör den huvudsakliga grunden för utredningens kartläggning och analys av behoven av personalförstärkning och hur de kan tillgodoses. Det handlar i första hand om skriftliga underlag, men utredningen har även fått in vissa muntliga uppgifter från de sektorsansvariga myndigheterna och andra aktörer vid möten där de skriftliga underlagen diskuterats. Underlagen beskrivs närmare under separat rubrik för varje sektor och funktion nedan. Där redovisas också vilka aktörer som deltagit i arbetet med att ta fram underlagen. Utredningens analyser, bedömningar och förslag baseras även på kompletterande underlag i form av t.ex. offentliga utredningar, departementspromemorior, propositioner, myndighetsrapporter och svar på regeringsuppdrag.

Utifrån de utgångspunkter och kriterier som beskrivs i kapitel 15 och på basis av tillgängliga underlag har utredningen analyserat hur de viktigaste behoven av personalförstärkning kan tillgodoses. I analysen har utredningen bl.a. bedömt vilka förstärkningsresurser som är mest lämpliga i olika verksamheter där personalförstärkning behövs. En del av utredningens uppdrag är att analysera i vilka delar och verksamheter som civilplikt behövs, och fokus i analysen ligger därför på detta.

18.2.4 Prioriteringar och bedömningar behöver revideras framöver

Arbetet med planeringen av personalförsörjningen vid höjd beredskap har kommit olika långt i olika delar av det civila försvaret. I vissa sektorer och verksamheter har arbetet kommit långt, och där finns det en relativt god uppfattning om vilka tillkommande personalbehov som kan uppstå vid höjd beredskap. I andra sektorer och verksamheter har arbetet inte kommit lika långt. Det har medfört att de underlag som inkommit till utredningen varierar i kvalitet.

Det varierar också i vilken utsträckning de sektorsansvariga myndigheterna har bidragit med samlade analyser och bedömningar för den beredskapssektor de ansvarar för. Det kan bero på olika orsaker, som tillgängliga resurser för arbetet, att samarbetet har kommit olika långt inom olika sektorer, och att det finns skillnader i hur de sektorsansvariga myndigheterna uppfattar sin roll och sitt mandat.

Det varierar också i vilken utsträckning verksamheten i de olika sektorerna bedrivs av statliga myndigheter respektive andra aktörer. I vissa sektorer bedrivs verksamheten i första hand av statliga myndigheter, medan verksamheten i andra sektorer huvudsakligen bedrivs av kommuner, regioner eller privata aktörer. Det är en mer omfattande uppgift att ta fram underlag för de sektorsansvariga myndigheter som ansvarar för sektorer med en mängd olika aktörer, än för de som ansvarar för sektorer som enbart består av ett mindre antal statliga myndigheter. Tillgången till upparbetade strukturer för att involvera andra aktörer än statliga myndigheter i det gemensamma arbetet i sektorerna varierar också, och utredningen noterar att berörda kommuner, regioner och aktörer i det privata näringslivet har deltagit i arbetet med att ta fram underlag till utredningen i olika utsträckning. Utredningen noterar vidare att kommuner och regioner över lag involverats i relativt låg utsträckning i arbetet med att ta fram underlagen. Detta har medfört att vissa totalförsvarsviktiga civila verksamheter i beredskapssektorerna inte omfattas av de underlag som utredningen har fått in.

Sammantaget har det ovanstående medfört att de underlag som kommit in till utredningen har varierat i kvalitet. Vissa har hållit hög kvalitet, medan andra har varit bristfälliga. Utredningen har i viss mån kunnat kompensera för detta genom att basera analyser, överväganden och förslag även på kompletterande underlag, vilka

beskrivits ovan. Men trots det kan bristerna i de underlag som kommit in till utredningen ha påverkat de bedömningar och de förslag som utredningen lämnar. Prioriteringar inom personalförsörjningen av det civila försvaret behöver därför revideras i takt med att planeringen för det civila försvaret utvecklas och mognar. Även förändringar i säkerhetsläget och andra förutsättningar kan göra revideringar och omprövningar nödvändiga.

Utredningens arbete har också försvårats av att vissa viktiga samhällsfunktioner inte ingår i någon beredskapssektor. Som beskrivits ovan har utredningen i viss mån kunnat komplettera de underlag som inhämtats via beredskapsstrukturen genom att inhämta underlag från andra aktörer, men det har inte varit möjligt att få in underlag för alla viktiga samhällsfunktioner som behöver upprätthållas vid höjd beredskap.

18.3 Ekonomisk säkerhet

Bedömning: Eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap i sektorn bör i stor utsträckning kunna lösas genom omdisponering i, och till viss del mellan, myndigheterna i sektorn. Det finns även behov hos myndigheter i sektorn av att kunna försäkra sig om att viss specifik it-kompetens hos konsulter och underleverantörer är tillgänglig även vid höjd beredskap. Dessa behov bör i första hand kunna lösas utan civilplikt. Vad gäller skydd och bevakning samt transporter kan personalförstärkningar utifrån behövas.

18.3.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn ekonomisk säkerhet omfattar två viktiga samhällsfunktioner:

- Finansiering av offentlig verksamhet
- Utbetalningar av statliga ersättningar²

² MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 11.

Sektorsansvarig myndighet är Försäkringskassan. Övriga myndigheter i sektorn är Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skatteverket, Statens servicecenter och Utbetalningsmyndigheten.

Sektorn omfattar handläggning och utbetalning av en mängd statliga ersättningar till enskilda, som socialförsäkringar, arbetslöshetsförsäkring och allmän pension. Sektorn omfattar också statens arbete med att fastställa och ta in skatter och avgifter. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen hanteras av kommunernas socialtjänst och omfattas inte av beskrivningen i detta avsnitt.

Merparten av verksamheten inom sektorn bedrivs av statliga myndigheter. Ett undantag är arbetslöshetsförsäkringen där ersättningen till enskilda betalas ut av arbetslöshetskassorna, vilka är ekonomiska föreningar.

18.3.2 Om underlaget

Försäkringskassan har tagit fram ett underlag till utredningen, med svar på frågor om behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Försäkringskassan har även inhämtat underlag från Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter, och lämnat in dessa till utredningen, samt fört en diskussion med Pensionsmyndigheten. Underlag från Skatteverket redovisas i genomgången av sektorn försörjning av grunddata och underlag från Riksgälden i genomgången av sektorn finansiella tjänster. Utbetalningsmyndigheten har inte inkommit med något underlag. Underlag har inte inhämtats från arbetslöshetskassorna.

18.3.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Statliga förmåner som handläggs, beslutas och betalas ut av aktörer i sektorn är avgörande för ett stort antal personers möjlighet att försörja sig. Det gäller t.ex. arbetslösa, långvarigt sjukskrivna, föräldralediga, personer med funktionsnedsättning och pensionärer. Att upprätthålla sådan verksamhet vid höjd beredskap kommer därför att vara viktigt för försvarsviljan för stora delar av befolkningen, särskilt för dem som har små eller inga andra inkomster, liksom för att hålla i gång samhällsekonomin. Om verksamheten inte kan upp-

rätthållas finns vidare en risk att efterfrågan på ekonomiskt bistånd från kommunerna skulle öka, vilket skulle kunna medföra en ökad arbetsbörda för kommunerna. Det är vidare avgörande att upprätthålla verksamheten med att ta in skatter och avgifter vid höjd beredskap och krig, för att kunna finansiera försvarsinsatserna och övrig offentlig verksamhet, såsom de nämnda transfereringarna.

Det finns vissa tillkommande och utökade uppgifter i sektorn vid höjd beredskap, t.ex. att handlägga och betala ut vissa ersättningar och bidrag till dem som tjänstgör i totalförsvaret. Ökade personalbehov skulle även kunna uppstå genom ett ökat behov av manuell hantering och genom behov av ökad lokal närvaro, exempelvis vid eventuella avbrott i elförsörjningen och i de elektroniska kommunikationerna. Utredningen bedömer, utifrån underlagen från myndigheter i sektorn, att eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap i stor utsträckning bör kunna tillgodoses genom prioritering av de för totalförsvaret viktigaste uppgifterna och omDispositionering av personal hos myndigheterna. Vid behov kan även omDispositionering av personal mellan myndigheter i sektorn bli aktuell, t.ex. med stöd av förfarandelagen.

Det finns dock behov för myndigheter i sektorn att kunna försäkra sig om att viss specifik it-kompetens finns tillgänglig vid höjd beredskap, för att säkerställa sin it-drift och it-utvecklingsförmåga. Det kan handla om att säkerställa att viss kompetens som i dagsläget finns hos konsulter eller underleverantörer är tillgänglig för myndigheten även vid höjd beredskap, och inte ianspråkats av någon annan aktör.

För viss verksamhet i sektorn är det troligt att behov av personalförstärkning utifrån kan uppstå. Det gäller bl.a. skydd och bevakning. Det är troligt att behovet av skydd av bl.a. kontor och andra lokaler, personal och viktiga informationsmängder kommer att öka vid höjd beredskap. Antalet platser som behöver bevakas och skyddas kan öka, och bevakningen kan behöva förstärkas samt ske dygnet runt. Även transporter kan behöva skyddas.

En annan verksamhet där personalbehovet troligen kommer att öka vid höjd beredskap är transporter, av både materiel och personal. Ett ökat transportbehov kan t.ex. uppkomma om tillgången till elektricitet eller elektroniska kommunikationer är begränsad och behovet av manuell hantering då ökar, eller om personal eller utrustning behöver flyttas mellan olika platser i större utsträckning.

Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd och bevakning samt transporter, och hur dessa kan tillgodoses, behandlas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10 respektive avsnitt 18.12.

18.4 Elektroniska kommunikationer och post

Bedömning: Personalbehovet i beredskapssektorn kommer att öka vid höjd beredskap. Det gäller inte minst personal för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer. Flera olika verktyg behöver användas för att tillgodose de ökade personalbehoven. Utredningen bedömer att civilplikt, inklusive civilplikt efter mönstring, är nödvändig för att tillgodose behoven av personalförstärkning. Även inom postområdet kan ökade behov av personal uppstå vid höjd beredskap. De behoven bör kunna tillgodoses utan civilplikt. Behovet av personal för skydd och bevakning och transport av personal och materiel kan också förväntas öka vid höjd beredskap. Det finns även ett behov av tillgång till en mer generell reparationsberedskap, t.ex. för gräv- och markarbeten.

Förslag: Regeringen beslutar att *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer* läggs till i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, som en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Regeringen ger PTS i uppdrag att närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer* bör utformas och införas.

18.4.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn elektroniska kommunikationer och post omfattar tre viktiga samhällsfunktioner:

- Digitala plattformar, tjänster och informationssystem
- Elektroniska kommunikationsnät och -tjänster och annan radioanvändning

- Post³

Sektorsansvarig myndighet är PTS. Övriga myndigheter i sektorn är MSB, Svenska kraftnät och Trafikverket. Sektorn omfattar infrastruktur för elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster. Utöver det ingår även funktionen post i sektorn.

PTS har ett övergripande ansvar för elektroniska kommunikationer och post.⁴ MSB ansvarar för säkra kommunikationstjänster, och Svenska kraftnät och Trafikverket äger omfattande fibernät.⁵

Verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av ett stort antal privata aktörer. Det gäller inte minst området mobiltelefoni där operatörerna till största delen är privata.⁶ Inom elektroniska kommunikationer är även det statligt ägda Teracom Group AB en viktig operatör.⁷ När det gäller bredbandsinfrastrukturen spelar kommunala stadsnät också en viktig roll.⁸

Inom post- och paketområdet är det statligt ägda (svenska och danska staten) Postnord AB den största aktören. Förutom Postnord är aktörerna övervägande privata.⁹

18.4.2 Om underlaget

PTS har tagit fram ett underlag till utredningen om behov av personalförstärkning vid höjd beredskap inom sektorn. Underlaget bygger till del på upparbetad kunskap inom myndigheten och tidigare arbeten. PTS har även samrått med övriga beredskapsmyndigheter och ett antal större aktörer i sektorn under framtagandet av underlaget. PTS framhåller i sitt underlag att det är svårt att skilja ut vilka verksamheter som är viktigast för att upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna elektroniska kommunikationer och post, eftersom många verksamheter är beroende av varandra, samt att det är svårt att kvantitativt bedöma eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap.

³ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 11.

⁴ 2 och 4 §§ förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁵ Ds 2023:34 s. 198–200.

⁶ SOU 2021:25 s. 222 och PTS (2022). *Risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden 2022*, s. 46 f.

⁷ SOU 2021:25 s. 224.

⁸ SOU 2021:25 s. 222 och MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvar i balans*, s. 115.

⁹ PTS (2022). *Risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden 2022*, s. 27–29.

18.4.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Behov av personalförstärkning inom elektroniska kommunikationer

Fungerande kommunikationsmedel är av stor vikt för det civila försvaret, och även för det militära. Fungerande kommunikationsmöjligheter är också viktiga för försvarsviljan. Att kunna upprätthålla kommunikationssystemen vid höjd beredskap är därför av största vikt.¹⁰ Resilienta civila kommunikationssystem är ett av Natos sju grundläggande civila förmågekrav.

Rysslands invasion av Ukraina har visat att civil infrastruktur kan utgöra avsiktliga mål för angrepp.¹¹ Ukrainas infrastruktur för både elektroniska kommunikationer och för post har varit en måltavla för ryska attacker sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes.¹² Behovet av att reparera och underhålla exempelvis infrastruktur för elektroniska kommunikationer kan alltså öka vid höjd beredskap.

Utredningen bedömer utifrån tillgängliga underlag att det finns vissa verksamheter inom elektroniska kommunikationer där det kan uppstå ökade behov av personal vid höjd beredskap. Tre av dessa områden är:

- fältservice och entreprenadarbete (t.ex. underhåll, installationer och reparationer samt förutsättningsskapande insatser såsom gräv- och markarbete)
- it-drift på nätdriftscentral
- drift av it-system

Utredningen bedömer utifrån tillgängliga underlag att de sammantagna behoven av personalförstärkning avseende elektroniska kommunikationer vid höjd beredskap troligen skulle röra sig om tusentals personer, snarare än hundratals. De största numerära behoven av personalförstärkning skulle troligen uppstå för fältservice och entreprenadarbete. En del av detta behov avser personal som har

¹⁰ Jfr Ds 2023:34 s. 199 f.

¹¹ MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina. Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 43 f.

¹² MSB (2024). *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 63 f.

kompetens som är specifik för sektorn, medan en del av behovet handlar om mer generell kompetens, exempelvis för gräv- och markarbeten.

Ett förhållande som har framförts till utredningen är att det finns behov av att kunna säkerställa tillgången till underleverantörers tjänster och personal vid höjd beredskap. Inom området elektroniska kommunikationer har operatörer ofta flera underleverantörer. Det finns en risk att de underleverantörer som aktörer inom sektorn använder i fredstid inte är tillgängliga i samma utsträckning vid höjd beredskap, om behoven av underleverantörernas tjänster och personal ökar. Detta kan särskilt vara ett problem då underleverantörer ofta levererar tjänster till flera aktörer i sektorn, och även till aktörer i andra sektorer.

Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses

För att tillgodose behoven av personalförstärkning inom elektroniska kommunikationer vid höjd beredskap bedömer utredningen att flera olika verktyg behöver användas. Omdisponering av redan tillgänglig personal till mer prioriterad totalförsvarsviktig verksamhet är ett sådant verktyg. Där det är möjligt kan planering för sådan omdisponering med fördel även kombineras med (kortare) utbildningar i t.ex. elektronik eller fiberoptik. Som ett exempel utbildar Svenska stadsnätetsföreningen med stöd av PTS personal som inte har reparation som ordinarie arbetsuppgift så att de vid behov ska kunna reparera skadad fiberinfrastruktur.

Även beredskapsavtal med tjänsteleverantörer om arbete vid höjd beredskap kan vara aktuellt. Det kan dock leda till ökade kostnader för aktörer i sektorn, och därmed i slutändan högre priser för användarna. Avtal med frivilliga om tjänstgöring vid höjd beredskap kan också vara en viktig åtgärd för att tillgodose vissa behov av personalförstärkning i sektorn vid höjd beredskap.

En del av förstärkningsbehoven som gäller underhåll och reparationer skulle även kunna tillgodoses genom tillgång till en generell byggnads- och reparationsberedskap som kan vara gemensam för flera sektorer. Utredningens resonemang om detta finns i avsnitt 18.16.5.

Behov av civilplikt för elektroniska kommunikationer

För att på bästa sätt kunna tillgodose tillkommande behov av personal inom elektroniska kommunikationer vid höjd beredskap bedömer utredningen att det bör finnas en skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra civilplikt i verksamheten drift, underhåll och reparationer av elektroniska kommunikationer.

Drift, underhåll och reparationer av elektroniska kommunikationer uppfyller utredningens kriterier för att civilplikt ska vara aktuell. Fungerande elektroniska kommunikationer är kritiska för totalförsvarets förmåga, för att upprätthålla andra viktiga samhällsfunktioner och för att bibehålla försvarsviljan. Utredningen bedömer därför att staten behöver säkerställa att behoven av personalförstärkning kan tillgodoses. Ett ytterligare skäl för att civilplikt är ett lämpligt verktyg för att säkerställa tillgången till personal är att personalen behöver kunna komma på plats omedelbart vid höjd beredskap. Personalen behöver även genomgå utbildning och övning i fredstid, och de kan också behöva vara säkerhetsprövade för att direkt kunna träda in i sin befattning vid höjd beredskap.

I dagsläget finns elektroniska kommunikationer inte med bland de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. För att civilplikt ska kunna användas föreslår utredningen därför att verksamheten drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer läggs till i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen som en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Formuleringen av verksamheten i bilaga A bör enligt utredningen vara bred, så att den kan omfatta samtliga nödvändiga kompetenser. Den av utredningen föreslagna formuleringen är tänkt att kunna omfatta exempelvis såväl arbete med reparation, etablering och återetablering av fast infrastruktur som drift av kommunikationsnät. Vilka specifika befattningar som bör omfattas av civilplikt behöver utredas vidare, och kan även behöva ändras över tid.

Mot bakgrund av vikten av att kunna upprätthålla elektroniska kommunikationer och att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan bli stora, bedömer utredningen att det är motiverat och prioriterat att införa civilplikt efter mönstring för befattningar för elektroniska kommunikationer. Även krigsplacering av totalförsvarspliktiga med civilplikt efter annan utredning än mönstring skulle kunna vara aktuell.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger PTS i uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer bör utformas och införas. Vad som enligt utredningen bör ingå i uppdraget framgår av avsnitt 17.3.3. I det här uppdraget blir frågan om hur de civilpliktiga ska organiseras, t.ex. i vilken eller vilka aktör(er)s krigsorganisation(er) som civilpliktiga ska kunna krigsplaceras, samt vilken eller vilka aktörer som ska vara bemanningsansvariga respektive utbildningsansvariga särskilt viktig, eftersom verksamheten i sektorn bedrivs av många, ofta privata, aktörer. Som framgår i avsnitt 17.3.3 bör det ingå i uppdraget till PTS att identifiera övriga berörda aktörer, både offentliga och privata, som behöver involveras i arbetet och att aktivt samverka med dessa.

Det har framförts till utredningen att det finns starka samband och beroenden mellan området elektroniska kommunikationer och elförsörjningsområdet. Ett sådant samband är att reparatörer för elektroniska kommunikationer inte sällan även har elnätskompetens. Ett annat samband är att elnät och fibernät ofta kan vara samlokaliserade. Utredningen vill därför understryka att PTS och Svenska kraftnät, såsom en del av de föreslagna uppdragen till myndigheterna, bör utreda, utveckla och införa civilplikt i de två verksamhetsområdena i nära samarbete, för att säkerställa att systemet med civilplikt blir så resurseffektivt som möjligt och nyttan för totalförsvaret så stor som möjligt.

PTS har även i underlag till utredningen framfört att ett möjligt sätt att påskynda de praktiska förberedelserna för införandet av civilplikt efter mönstring skulle kunna vara att i det föreslagna regeringsuppdraget inkludera att PTS om möjligt ska genomföra en ”pilotutbildning” som en del av förberedelserna. De som går den utbildningen skulle då inte skrivas in med stöd av totalförsvarspliktslagen efter mönstring eller annan utredning än mönstring, utan rekryteras på annat (frivilligt) sätt. Men utbildningen skulle i övrigt vara så lik den tänkta grundutbildningen med civilplikt som möjligt. Viktiga erfarenheter skulle då kunna dras inför det fortsatta implementeringsarbetet, och de praktiska förberedelserna för grundutbildning med civilplikt underlättas. PTS bedömer att detta upplägg bör vara genomförbart. De individer som utbildas inom ramen för en sådan pilotutbildning skulle sedan eventuellt kunna skrivas in med civilplikt efter annan utredning än mönstring.

Behov av personalförstärkning för postområdet

Utredningen bedömer utifrån tillgängliga underlag att det kan komma att uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap även för arbetet med postförsändelser. Till viss del bör eventuella behov av personalförstärkning kunna tillgodoses genom omDispositionering av personal, eventuellt i kombination med nödvändig utbildning, ökat arbetstidsuttag och nyrekrytering av personal vid höjd beredskap (vid behov). Även anvisning av lämpliga personer med allmän tjänsteplikt genom Arbetsförmedlingen bör kunna vara ett lämpligt sätt att få personalförstärkning till postområdet vid behov, speciellt för uppgifter utan krav på särskild kompetens. En grupp som kan komma i fråga för sådan anvisning med allmän tjänsteplikt bör kunna vara arbetslösa inskrivna hos Arbetsförmedlingen. I den mån den tillkommande personalen vid höjd beredskap behöver genomgå säkerhetsprövning kan dock anvisning med allmän tjänsteplikt vara ett mindre lämpligt alternativ.

Posthantering är i dagsläget en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i Försvarsmakten, som redovisas i bilaga B till totalförsvarspliktsförordningen. Utredningen bedömer inte att det i dagsläget är motiverat att posthantering även skulle bli en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret, utan att eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap bör kunna tillgodoses på andra sätt.

Behov av personalförstärkning för skydd och bevakning samt transporter

Utöver de ovan beskrivna behoven bedömer utredningen att det i sektorn kan uppstå behov av personalförstärkning inom några mer sektorsöverskridande verksamheter vid höjd beredskap. Två av dessa områden är skydd och bevakning samt transporter. Dessa behov gäller både för elektroniska kommunikationer och för postområdet. Vad gäller behovet av transporter rör det transport av såväl personal som materiel, men främst förare med C-körkortsbehörighet. Extra personal för skydd och bevakning kan behövas för att säkra personal, materiella resurser och infrastruktur i sektorn.

Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd och bevakning samt transporter, samt hur dessa kan tillgodoses, behandlas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10 respektive avsnitt 18.12.

18.5 Energiförsörjning

Bedömning: Personalbehovet i beredskapssektorn kommer att öka kraftigt vid höjd beredskap. Det gäller särskilt personal för reparation av elnätet och upprätthållande av elproduktion. De ökade personalbehoven för elförsörjningen behöver tillgodoses genom att använda flera olika verktyg, däribland avtal med frivilliga. Utredningen bedömer att civilplikt, inklusive civilplikt efter mönstring, är nödvändig för att tillgodose behoven av personalförstärkning. Det bör även genom avtal säkerställas att Svenska kraftnäts insatsstyrka är tillgänglig vid höjd beredskap. Civilplikt kan behövas även för verksamhet som rör andra energislag än el, men det behöver först utredas närmare hur eventuella behov ser ut.

Det finns ett behov i sektorn av tillgång till en mer generell reparationsberedskap, t.ex. för gräv- och markarbeten. Behovet av personal för skydd och bevakning av anläggningar bedöms kunna öka avsevärt vid höjd beredskap, liksom personal för transporter.

Förslag: Regeringen ger Svenska kraftnät i uppdrag att fortsatt utreda och bedöma hur ett system med civilplikt för elförsörjningsområdet bör utformas och införas, inklusive civilplikt efter mönstring. Regeringen ger Energimyndigheten i uppdrag att utreda om det behövs civilplikt för andra energislag än el.

18.5.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn energiförsörjning omfattar fyra viktiga samhällsfunktioner:

- Bränslen och flytande drivmedel

- El
- Energigas
- Fjärrvärme och fjärrkyla¹³

Sektorsansvarig myndighet är Energimyndigheten och övriga myndigheter i sektorn är Svenska kraftnät, Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimarknadsinspektionen.

Myndigheter inom sektorn ansvarar bl.a. för att säkerställa energiförsörjningen i Sverige. Energimyndigheten ansvarar för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. Myndigheten ska bl.a. verka för försörjningstrygghet i energisystemen¹⁴ och är även ansvarig för Sveriges olje- och drivmedelsberedskap. Svenska kraftnät har ett systemansvar som bl.a. innebär att myndigheten ansvarar för kraftsystemets driftssäkerhet, samt förvaltar och utvecklar det statliga transmissionsnätet.¹⁵ Svenska kraftnät är också Sveriges elberedskapsmyndighet.¹⁶ Strålsäkerhetsmyndigheten har en roll i strålskyddsberedskapen.¹⁷ Energimarknadsinspektionen verkar för väl fungerande energimarknader.¹⁸

Merparten av den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn bedrivs dock av företag. Av de närmare 200 elnätsföretag som äger och driver lokala och regionala elnät är 129 kommunalt ägda företag. När det gäller elproduktionen är kommunerna den tredje största ägaren (efter svenska och finska staten).¹⁹ Det finns också kommunala energiföretag som producerar fjärrvärme.

Svenska kraftnät har en reparationsberedskap som kan användas av aktörer inom elsektorn vid svåra påfrestningar. Reparationsberedskapen omfattar beredskapsmateriel, en insatsstyrka, samt avtal med frivilligorganisationer som har fått utbildning och instruktioner för att kunna fylla en funktion inom elförsörjningen.²⁰ Insatsstyr-

¹³ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 12.

¹⁴ 1 § förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹⁵ 2 och 3 §§ förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

¹⁶ 1 § förordningen (1997:294) om elberedskap och 2 § förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

¹⁷ 15 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

¹⁸ 1 § förordningen (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

¹⁹ Svenska kraftnät (2023). *Risk- och sårbarhetsanalys för år 2022 – Sammandrag av Affärsverket svenska kraftnäts sammanfattande redovisning*, Skv 2021/5024, 2023-02-08, s. 9.

²⁰ <https://www.svk.se/sakerhet-och-beredskap/elberedskap/reparationsberedskap/>, besökt 2023-10-24.

kan bestå av tekniker som arbetar inom distributionsnätverksamhet som fått särskild utbildning av Svenska kraftnät.

Elsamverkan är en organisation där Sveriges närmare 200 elnätsföretag ingår. Syftet är att hjälpa ingående elnätsägare med resurser vid samhällsstörningar inom elförsörjningen. Svenska kraftnät kan bistå med att förmedla beredskapsresurser såsom reparationspersonal, bandvagnar, reservmaterial och kommunikationsutrustning inom ramen för Elsamverkan. Det finns också möjlighet att nyttja Försvarsmaktens resurser, vilket då samordnas av Svenska kraftnät.²¹

18.5.2 Om underlaget

Energimyndigheten har med hjälp av myndigheter och branschorganisationer inom beredskapssektorn sammanställt ett underlag till utredningen med en bedömning av behov av personalförstärkning inom samtliga energislag. Svaren i underlaget uppges vara kvalificerade uppskattningar, eftersom det är svårt att säga på förhand hur behovet av personalförstärkning kommer att se ut. För elförsörjningen har Svenska kraftnät haft i uppdrag av regeringen att analysera vilka behov av personalförstärkning som kan tillgodoses med civilplikt,²² så där har analysen av behov av personalförstärkning vid höjd beredskap kommit längre än för övriga sektorn. Utredningen har även kunnat använda Svenska kraftnäts svar på regeringsuppdraget som ett underlag för analysen.²³

18.5.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Inledning

En fungerande energiförsörjning är central för att samhället och andra viktiga samhällsfunktioner ska fungera vid höjd beredskap. Robust energiförsörjning är också ett av Natos sju grundläggande civila förmågekrav. Energiförsörjningen kan vara en strategisk måltavla i krig och redan vid krigsfara. Därför är det nödvändigt att ha

²¹ <https://www.svk.se/sakerhet-och-beredskap/elberedskap/samverkan-inom-elforsorjning/>, besökt 2023-10-24.

²² Regeringsbeslut 2023-10-12, *Uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen*, KN 2023/04096, I 7.

²³ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen* Regeringsuppdrag KN2023/04096, Ärende nr: 2023/3372.

en robust energiförsörjning och förmåga att reparera anläggningar som blir förstörda.

Svenska kraftnät bedömer att det för elförsörjningen behövs personalförstärkning med minst 6 000 personer för att hantera det ökade behov av åtgärder som förväntas uppstå vid höjd beredskap.²⁴ Totalt sett för hela energisektorn behövs enligt underlaget tusentals personer. Till det kommer stödtjänster från andra sektorer som indirekt har stor påverkan på verksamhet i energisektorn.

Behov av personalförstärkning för drift, reparationer och underhåll

Utifrån tillgängliga underlag bedömer utredningen att behovet av personalförstärkning, speciellt för reparationer och underhåll, är stort. En erfarenhet från Ukraina är att energiinfrastrukturen är föremål för attacker och att behovet av reparationer därför ökar. En del av behovet av personalförstärkning för reparationer och underhåll är sektorspecifikt, och avser reparationer som kräver olika typer av specialiserad kompetens. Vissa kompetenser kan vara samma eller liknande för flera energislag, medan andra är specifika för ett visst energislag. En annan del i det ökade behovet av reparationer handlar om en mer generell reparationsberedskap, t.ex. för gräv- och markarbeten, svets och bygg. Den kompetensen behövs för hela sektorn, inte bara för elförsörjningen, och även för andra sektorer.

Utredningen bedömer vidare att det även finns ett ökat personalbehov för drift. Exempelvis kan behovet av fysisk tillsyn av anläggningar öka. Det handlar dels om bevakningspersonal (se nedan), dels om teknisk personal som kan hålla koll på anläggningar.

Behovet av personalförstärkning, speciellt för reparationer och underhåll, bedöms vara stort. Det beror dels på det ökade behovet av reparationer och underhåll som bedöms uppstå vid höjd beredskap, dels på ett beroende av externa leverantörer (och underleverantörer) och utländsk kompetens i stora delar av energisektorn, som exempelvis elförsörjning, fjärrvärme och fjärrkyla.²⁵ För hela

²⁴ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplik i inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, 2024-03-25, s. 22 f.

²⁵ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplik i inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, s. 16.

energisektorn gäller att beroendet av entreprenad och underentreprenad för indirekt verksamhet som exempelvis gräv, bygg och svets är stort. Utöver det är många av de yrkeskategorier som är viktiga för elnätet, såsom elkraftmontörer, bristyrken i dag, och rekryteringsbehoven är stora för energiförsörjningen i stort.²⁶

Behov av personalförstärkning för skydd och bevakning och transporter

Utredningen bedömer att det även finns ett ökat behov av personal för skydd och bevakning i sektorn. Det handlar exempelvis om skyddsvakter. Generellt sett upphandlar aktörer i sektorn bevakningstjänster. Vid höjd beredskap bedöms det finnas ett ökat behov av skydd och bevakning.

Utredningen bedömer vidare att tillgången till transporter behöver säkerställas. Behovet av transporter av exempelvis bränslen, material och personal är stort, och tillgången till fordon och förare bedöms i underlaget vara osäker vid höjd beredskap. För transport av vissa bränslen finns det särskilda krav på utbildning.

Behov av civilplikt för elförsörjningen

Elförsörjningen uppfyller utredningens kriterier för verksamheter där civilplikt kan bli aktuell. Behovet av förstärkningsresurser vid höjd beredskap för elförsörjningen bedöms vara stort och behovet bedöms också kvarstå under lång tid framöver. Elförsörjningen är dessutom viktig för upprätthållandet av kritiska samhällsfunktioner och för befolkningens överlevnad. Den kompetens som behöver tillföras vid höjd beredskap är specifik och behöver säkerställas i fredstid, och den tillkommande personalen kan behöva säkerhetsprövas.

Rekryteringsbehovet för elförsörjningen är stort redan i dag, och en ytterligare fördel med civilplikt kan därför vara att grundutbildning efter mönstring kan fungera som en ingång till branschen. Tidigare har grundutbildningen för civilpliktiga för elförsörjningen

²⁶ Energimyndigheten (2024). *Kompetensförsörjning för elektrifiering – Kartläggning och analys*, ER 2023:21.

setts som en yrkesutbildning och arbetsgivare har sett civilpliktiga som ett bra rekryteringsunderlag.²⁷

Regeringen har beslutat om en delvis aktivering av civilplikten för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet som innebär en skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt från januari 2024.²⁸ Regeringen har vidare beslutat att skyldigheten även ska omfatta grundutbildning med civilplikt om maximalt 60 dagar från december 2024.²⁹ Svenska kraftnät har som svar på ett regeringsuppdrag lämnat förslag på åtgärder som behövs för att skriva in personer för civilplikt efter annan utredning än mönstring.³⁰ Svenska kraftnäts bedömning är att cirka 1 000 totalförsvarspliktiga kan skrivas in som civilpliktiga efter annan utredning än mönstring för att tillgodose personalbehov för:

- En utökad reparationsberedskap för ledningar och stationer
- Bemanning av vattenkraftstationer

MSB har, utifrån förslag från Svenska kraftnät, i sina beredskapsföreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12) beslutat att krigsplacering av civilpliktiga i verksamheten drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet får ske i befattningarna fibertekniker, kabelmontör, luftledningsmontör, stationstekniker, samt vattenkrafttekniker.

Svenska kraftnät anser att de volymmässigt största behoven av personalförstärkning finns för reparationsberedskapen. Affärsverket bedömer att runt 80 procent av de beräknade 1 000 civilpliktiga kommer att delta i en utökad reparationsberedskap.

De första utbildningarna av civilpliktiga beräknas kunna påbörjas under fjärde kvartalet 2025. Enligt planeringen kommer samtliga 1 000 civilpliktiga att vara utbildade och krigsplacerade under 2028.

²⁷ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, s. 15.

²⁸ Regeringsbeslut 2023-12-21, Fö2023/00553, Fö2023/01488, II:4.

²⁹ Regeringsbeslut 2024-10-24, Fö2024/01755, II:5.

³⁰ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372.

Svenska kraftnät betonar att civilplikt efter annan utredning än mönstring har begränsningar och bara är ett av flera verktyg i totalförsvarets personalförsörjning. På lång sikt bedömer Svenska kraftnät att det finns behov av att återaktivera civilplikt med mönstring och lång grundutbildning för elförsörjningen. Samtidigt betonas att civilpliktiga inte kommer att kunna tillgodose alla behov av personalförstärkning för elförsörjningen vid höjd beredskap. Svenska kraftnät har exempelvis bedömt att vissa specialistroller för kraftsystem och it inte är lämpliga för civilplikt efter annan utredning än mönstring. Affärsverket anser att dessa roller kräver en mer omfattande och ständigt aktuell utbildning än vad regelverket för civilplikt medger.³¹

Utredningen föreslår att regeringen ger Svenska kraftnät i uppdrag att fortsatt utreda och bedöma hur ett system med civilplikt inom elförsörjningsområdet bör utformas och införas, inklusive civilplikt efter mönstring. Vad som bör ingå i uppdraget framgår av avsnitt 17.3.3.

Behov av civilplikt för övrig energiförsörjning

I underlaget till utredningen görs bedömningen att civilplikt, både efter mönstring och annan utredning än mönstring, behövs för att tillgodose behov av personalförstärkning vid höjd beredskap även för andra energislag än el. Det handlar exempelvis om operativ personal för bränslen och flytande drivmedel, underhållspersonal för energigas, samt reparation, drift och underhåll för fjärrvärme och fjärrkyla. Civilplikt efter mönstring skulle enligt en preliminär bedömning också kunna vara tänkbar för reparation och underhåll för fjärrvärme och fjärrkyla.

Utredningen föreslår att Energimyndigheten får i uppdrag att närmare undersöka hur eventuella behov av civilplikt och förutsättningar för civilplikt ser ut för andra energislag än el. Vad som bör ingå i uppdraget framgår av avsnitt 17.3.3.

Det bör även ingå i uppdraget till Energimyndigheten att, om behov av och förutsättningar för civilplikt bedöms finnas för andra energislag, föreslå hur verksamheten drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet kan breddas så att den inte begränsas

³¹ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen*. Regeringsuppdrag KN2023/04096, Ärende nr: 2023/3372, s. 23 f.

till elförsörjning. Det är enligt utredningens bedömning även relevant att tydliggöra att reparationer ingår i verksamheten där civilplikt får fullgöras, eftersom det är där de största behoven av personalförstärkning bedöms finnas vid höjd beredskap. En tänkbar formulering för verksamheten skulle därför enligt utredningens bedömning kunna vara *drift, underhåll och reparationer inom elförsörjning*. En annan möjlighet är att lägga till en ytterligare verksamhet där civilplikt får fullgöras, lämpligt formulerad för att täcka behoven av civilplikt för andra energislag än el.

Hur behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses i övrigt

Som nämnts ovan bedömer Svenska kraftnät att behoven av personalförstärkning för elförsörjningen bara delvis kan tillgodoses med civilplikt. Svenska kraftnät bedömer att den befintliga insatsstyrkan bidrar med en förmåga som är nödvändig för att trygga totalförsvarets behov av elförsörjning. Utredningen delar den bedömningen. Det finns därför ett behov av att se till att det finns avtal som säkrar tillgången till insatsstyrkan vid höjd beredskap. Detta bedöms vara ett viktigt verktyg för att säkerställa en god reparationsberedskap för elförsörjningen, i kombination med civilpliktiga såsom beskrivits ovan.³² Enligt vad utredningen erfar arbetar Svenska kraftnät aktivt med att få sådana avtal på plats.

Utöver insatsstyrkan har Svenska kraftnät avtal med frivilliga från ett antal frivilliga försvarsorganisationer, och även det bidrar till att säkra en god reparationsberedskap. Det handlar om personer från Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Radioorganisationen, Frivilliga Automobilkåren och Bilkåren. Svenska kraftnät har på så sätt tillgång till personer som är utbildade på bandvagnar, operatörer för reservkraftaggregat, piloter för flyguppdrag och MOLOS-besättningar (mobilt lednings- och sambandssystem för kommunikation) för sambandssystem.³³

³² Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, s. 34 f.

³³ Svenska kraftnät (2024). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – Redovisning av uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen Regeringsuppdrag KN2023/04096*, Ärende nr: 2023/3372, s. 34.

I övrigt framgår av underlaget att det finns ett tydligt behov av att kunna säkerställa att tjänster från leverantörer och underleverantörer är tillgängliga även vid höjd beredskap. Det är tydligt både för verksamhet som är specifik för energisektorn, och när det gäller den mer generella reparationsberedskapen som inte är avgränsad till energisektorn.

När det gäller de behov av en mer generell reparationsberedskap som har identifierats så för utredningen resonemang kring detta i avsnitt 18.16.5. Hur behov av personalförstärkning för transporter och skydd och bevakning kan lösas behandlas i avsnitt 18.12 respektive 18.10.

18.6 Finansiella tjänster

Bedömning: Bemanningsansvariga i sektorn har behov av att kunna försäkra sig om att viss specifik teknisk kompetens finns tillgänglig vid höjd beredskap, och eventuellt kan även vissa behov av ytterligare personal med sådan kompetens uppstå. Dessa behov bör i första hand kunna lösas utan civilplikt. Även behov av personal för skydd och bevakning samt transporter förväntas öka vid höjd beredskap.

18.6.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn finansiella tjänster omfattar fyra viktiga samhällsfunktioner:

- Betalningsförmedling
- Finansiell stabilitet
- Försäkring
- Sparande, finansiering och finansiell riskhantering³⁴

³⁴ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 13.

Sektorsansvarig myndighet är Finansinspektionen. Riksgälden ingår också i beredskapssektorn. Riksbanken ingår inte formellt i sektorn, eftersom den är en myndighet under riksdagen och därmed inte lyder under beredskapsförordningen. Riksbanken samverkar dock med sektorn.

Den övervägande delen av den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn bedrivs av privata aktörer.³⁵ Sektorn omfattar det finansiella systemet som består av aktörer som banker, försäkringsbolag och bolåneinstitut, marknader som valuta-, ränte- och aktie-marknaden, samt den infrastruktur (tekniska system) som krävs för att det ska gå att genomföra betalningar, utbyta värdepapper, m.m. Mycket av den digitala infrastrukturen inom sektorn är också i privat ägo.

Myndigheterna har viktiga uppgifter för funktionaliteten inom sektorn.³⁶ Finansinspektionen ska verka för bl.a. ett stabilt finansiellt system, och ansvarar bl.a. för regelgivning, tillsyn och tillståndsprövning av finansiella företag och finansiella marknader.³⁷ Lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. ger Finansinspektionen vissa särskilda uppgifter i krig eller vid krigsfara. Finansinspektionen ska utföra administrativa och handläggande uppgifter åt Krigsförsäkringsnämnden, som ansvarar för frågor om försäkring mot krigsrisker, enligt 5 § lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.³⁸

Riksgälden ansvarar för den statliga betalningsmodellen³⁹ och är i sin roll som statens internbank nödvändig för att statliga myndigheter ska ha likviditet och kunna genomföra utbetalningar.⁴⁰

Riksbankens viktigaste uppgift i totalförsvaret är att se till att allmänheten kan genomföra betalningar, inklusive betalningar vid höjd beredskap enligt 5 kap. 1 § i riksbankslagen. Enligt 5 kap. 4 § samma lag ska Riksbanken övervaka att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar vid höjd beredskap. Riksbanken ska även in-

³⁵ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 87.

³⁶ SOU 2021:25 s. 230.

³⁷ 1 och 2 §§ förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

³⁸ 5 § förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden.

³⁹ 2 § första stycket punkt 2 förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁴⁰ SOU 2021:25 s. 221.

om ramen för sitt uppdrag bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt och motverka störningar i det.⁴¹ Vid höjd beredskap får Riksbanken också ge ut beredskapspengar.⁴²

18.6.2 Om underlaget

Finansinspektionen har tagit fram ett underlag med svar på utredningens frågor. Delar av svaren har tagits fram i samverkan med Riksgälden. Ingen samverkan har skett med Riksbanken eller privata aktörer. De båda myndigheterna konstaterar att förutsättningarna för att göra en fullständig bedömning av de eventuella behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap inte finns på plats inom beredskapssektorns ansvarsområde.

18.6.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Att det finansiella systemet och möjligheten att genomföra betalningar kan upprätthållas är avgörande för att verksamheten i många andra beredskapssektorer och samhället i stort ska kunna fungera.⁴³ Bland annat Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har visat att det finansiella systemet kan bli måltavla för attacker, direkta eller indirekta, i ett krig. Om det finansiella systemet bryter samman, kan det leda till allvarliga konsekvenser för samhället och det civila försvaret.⁴⁴

Utredningen bedömer utifrån tillgängliga underlag att det troligen främst är hos privata bemanningsansvariga som eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap kan komma att uppstå. Utredningen kan utifrån underlaget inte bedöma hur troligt det är att behov av personalförstärkning kommer att uppstå, eller hur stora de kan bli.

Om samhället i större utsträckning behöver övergå till kontant-hantering, innebär det troligen ett ökat personalbehov. Men oavsett det kan vissa behov av personalförstärkning uppkomma vid höjd beredskap. Behov av personal för skydd och bevakning, t.ex. skyddsvakter, bedöms kunna tillkomma vid höjd beredskap. Precis som i

⁴¹ 3 kap. 1, 6, 7 och 10 §§ riksbankslagen.

⁴² 4 kap. 10 § riksbankslagen.

⁴³ Ds 2023:34 s. 203 f.

⁴⁴ Ds 2023:34 s. 203 f.

andra delar av det civila försvaret kan antalet objekt som behöver bevakas och skyddas öka, och skyddet kan behöva förstärkas och ske dygnet runt. Även personal för transporter bedöms kunna tillkomma. Hur det ökade behovet vid höjd beredskap av personal för skydd och bevakning samt transporter kan tillgodoses behandlas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10 respektive avsnitt 18.12.

Bemanningsansvariga för finansiella tjänster har också behov av att säkerställa att viss specifik kompetens finns tillgänglig även vid höjd beredskap. Det kan exempelvis avse viss it-kompetens. Eventuellt skulle även behov av ytterligare teknisk kompetens kunna uppstå.

Utredningen bedömer utifrån tillgängliga underlag att det inte är aktuellt med civilplikt för finansiella tjänster. Eftersom privata aktörer har viktiga uppgifter för finansiella tjänster, bör behörig myndighet initiera att dessa beredskapsplanerar och gör planerade bemannade krigsorganisationer. Det gäller även underleverantörer som tillhandahåller nödvändig specifik kompetens.

18.7 Försörjning av grunddata

Bedömning: I stor utsträckning bör eventuella behov av personalförstärkningar vid höjd beredskap i sektorn kunna lösas genom omDispositionering av personal. Myndigheter i sektorn har dock behov av att kunna säkerställa tillgång till viss extern kompetens avseende främst it-drift vid höjd beredskap. Dessa behov bör i första hand kunna klaras av utan civilplikt. För skydd och bevakning samt undanförsel och bevarande av information behövs personalförstärkning utifrån.

18.7.1 Beskrivning av sektorn

Det finns en viktig samhällsfunktion inom beredskapssektorn, nämligen grunddata.⁴⁵ Det handlar om förmågan att säkerställa tillgång till viktiga informationsmängder, exempelvis person- och

⁴⁵ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 13.

adressinformation, företags- och organisationsinformation och geodata. I förmågan ingår att informationen ska finnas kvar över tid.

Sektorsansvarig myndighet är Skatteverket. Övriga myndigheter i sektorn är Bolagsverket, Lantmäteriet och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

Att kunna tillhandahålla grundläggande information om samhället (personer, företag, fastigheter, geografi) är nödvändigt för att totalförsvarsviktig verksamhet inom andra sektorer ska kunna bedrivas. Sådana totalförsvarsviktiga grunddata behöver kunna förvaltas och hållas tillgänglig även vid höjd beredskap.⁴⁶

Grunddata finns i stor utsträckning hos statliga myndigheter. För totalförsvaret viktiga grunddata kan även finnas hos andra aktörer, som viss geodata hos kommuner. Många av de digitala tjänster och verksamheter och mycket av den teknik och infrastruktur som är nödvändig för att samla in, lagra och tillhandahålla grunddata, som exempelvis molntjänster och datorhallar, är i privata aktörers ägo.⁴⁷ Privata aktörer spelar därigenom en viktig roll för att myndigheterna i sektorn ska kunna utföra sina totalförsvarsviktiga uppgifter.

18.7.2 Om underlaget

Skatteverket har tagit fram ett underlag med svar på utredningens frågor om behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Skatteverket har inhämtat svar på frågorna från övriga myndigheter i sektorn och sammanställt svaren i underlaget till utredningen.

18.7.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Det är viktigt att kunna förvalta och upprätthålla tillgången till korrekt grunddata även vid höjd beredskap. Grunddata och infrastrukturen för att lagra och tillhandahålla grunddata, såväl fysisk som digital, kan komma att utgöra mål för attacker eller sabotage vid ett angrepp, eller nära förestående angrepp, på Sverige. Det kan innebära ett ökat behov av resurser för att skydda densamma.

⁴⁶ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 113.

⁴⁷ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 113 och SOU 2021:25 s. 234–237.

Utredningens bedömning utifrån underlaget är att eventuella behov av personalförstärkning vid höjd beredskap utifrån nuvarande uppdrag till stor del kan tillgodoses genom omDispositionering av personal i sektorn. För några personalkategorier bedöms dock förstärkning utifrån behövas. Det gäller främst it-driftspersonal, personal för skydd och bevakning samt personal för undanförsel och bevarande (av grunddata).

Behovet av personal för it-drift handlar främst om att kunna säkerställa att personal som anlitas som konsulter, eller underleverantörer, finns tillgängliga för myndigheter i sektorn även vid höjd beredskap. Det ökade behovet av personal för skydd och bevakning avser exempelvis fysisk infrastruktur. Behovet av personal för undanförsel och bevarande omfattar exempelvis viss it-kompetens och personal för fysiska transporter.

Utredningen bedömer att behoven av tillgång till extern personal med it-kompetens hos privata aktörer vid höjd beredskap kan säkras genom beredskapsavtal och genom att Skatteverket initierar att de privata aktörerna beredskapsplanerar och gör planerade bemannade krigsorganisationer. Utredningens bedömningar och förslag rörande behoven vid höjd beredskap av personal för skydd och bevakning och hur dessa kan tillgodoses redovisas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10.

18.8 Hälsa, vård och omsorg

Bedömning: Vid höjd beredskap uppstår ett ökat personalbehov i sektorn, som behöver mötas genom flera olika åtgärder. Civilplikt, inklusive civilplikt efter mönstring, behövs för att tillgodose behov av personalförstärkning i hälso- och sjukvården. Civilplikt kan även behövas för tandvård och socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet, men det eventuella behovet av civilpliktiga för de verksamhetsområdena behöver utredas närmare.

Förslag: Bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att verksamheterna *barn- och familjeomsorg* samt *handikapp- och äldreomsorg* tas bort. I stället läggs verksamheten *socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet* till som en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret (för utredningens förslag om barnomsorg, se avsnitt 18.13.4).

Regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för *hälso- och sjukvård*. Regeringen ger även Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för verksamheterna *tandvård* samt *socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet*.

18.8.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg omfattar enligt MSB:s lista sex viktiga samhällsfunktioner:

- Försörjning av sjukvårdsprodukter
- Hälso- och sjukvård
- Läkemedelsförsörjning
- Smittskydd – människor
- Socialtjänst
- Tandvård⁴⁸

⁴⁸ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 14.

Sektorsansvarig myndighet är Socialstyrelsen. Övriga myndigheter i sektorn är E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läke-medelsverket.

Aktörer inom sektorn inkluderar, utöver de statliga myndigheterna, kommuner, regioner och privata företag samt även ideella aktörer.⁴⁹ Regioner och kommuner är huvudmän och ansvariga för en stor del av samhällsfunktionerna. Privata vårdgivare kan antingen ha avtal med det offentliga eller vara privat finansierade.

Huvudansvaret för att erbjuda hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna.⁵⁰ Regionerna är även ansvariga för tandvård.⁵¹ Varje region ansvarar som huvudregel även för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område.⁵²

Kommunerna ansvarar för hälso- och sjukvård till personer i särskilt boende och hemsjukvård i ordinärt boende enligt avtal mellan region och kommun.⁵³ Sammanlagt utgör det en betydande del av primärvården. Vårdgivare kan vara offentliga eller privata.

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område. Med socialtjänst avses såväl myndighetsutövning som all verksamhet enligt lagstiftningen som rör socialtjänst, oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller enskild regi. Enligt MSB:s lista med viktiga samhällsfunktioner är äldre- och funktionshindervalsomsorg och individ- och familjeomsorg (inklusive ekonomiskt bistånd) exempel på samhällsviktig verksamhet inom samhällsfunktionen socialtjänst.⁵⁴ Kommunerna har också det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Regioner och kommuner upphandlar i varierande omfattning tjänster från privata företag för att bedriva den verksamhet som regioner och kommuner ansvarar för.

De statliga myndigheternas uppgifter på området omfattar bl.a. stöd till och utveckling av hälso- och sjukvården, tandvården och socialtjänsten (Socialstyrelsen), samordning och vidareutveckling av smittskyddet (Folkhälsomyndigheten), kontroll och tillsyn av

⁴⁹ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/beredskap/>, besökt 2023-11-22.

⁵⁰ 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

⁵¹ 5 § tandvårdslagen (1985:125).

⁵² 1 kap. 8 § smittskyddslagen (2004:168).

⁵³ 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

⁵⁴ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 14.

läkemedel (Läkemedelsverket), samt ansvar för register och it-funktioner (E-hälsomyndigheten).

Andra viktiga aktörer inom sektorn är apotek. Det är dels privata aktörer, dels Apoteket AB som är ett statligt bolag. En annan viktig aktör är SOS Alarm Sverige AB som ägs till hälften av staten och till hälften av SKR.

18.8.2 Om underlaget

Socialstyrelsen har tagit fram ett underlag för beredskapssektorn, med svar på frågor från utredningen, samt sammanställde underlag från andra myndigheter i sektorn till utredningen. Socialstyrelsens underlag omfattar hälso- och sjukvård och tandvård. Socialstyrelsen har inhämtat underlag från Folkhälsomyndigheten rörande smittskydd, från Läkemedelsverket rörande läkemedelsförsörjning och från länsstyrelserna rörande socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård, inklusive sådan verksamhet som utförs av privata utförare. Fyra länsstyrelser har bidragit med underlag rörande socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Dessa länsstyrelser samverkade i sin tur med ett mindre antal kommuner, med spridning från större till liten kommun.

18.8.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Inledning

Verksamheterna i sektorn har stor betydelse för totalförsvarets förmåga, framför allt för att värna civilbefolkningen och rädda liv, men även för att upprätthålla befolkningens förtroende för samhället och för att upprätthålla försvarsviljan.⁵⁵ Hantering av masskadeutfall är ett av Natos sju grundläggande civila förmågekrav.

Verksamheterna i sektorn är även en viktig del av det civila försvarets stöd till Försvarsmakten.⁵⁶ Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga är begränsad, varför Försvarsmakten är beroende av den civila sjukvården. Det betyder att kraven på den civila sjukvården ökar vid höjd beredskap.⁵⁷

⁵⁵ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvar i balans*, s. 91 och Ds 2023:34 s. 28 f.

⁵⁶ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvar i balans*, s. 91.

⁵⁷ Ds 2023:34 s. 288.

Försvarsberedningen har betonat att funktionaliteten inom hälso- och sjukvården så långt som möjligt behöver kunna upprätthållas i krig. En viktig uppgift kommer att vara att ta hand om ett stort antal krigsskadade. Behovet av vård för krigsskadade kommer att variera över landet beroende på var krigshandlingarna inträffar. Om akutsjukhusen ska kunna öka sin kapacitet, förutsätter det att andra delar av vårdstrukturen fungerar och kan hantera ett utökat uppdrag. Kommunerna behöver kunna ta emot utskrivningsklara patienter som behöver stöd från socialtjänsten och kommunal hälso- och sjukvård.⁵⁸

Kommunal omsorg om exempelvis äldre och personer med funktionsnedsättning är viktig att upprätthålla. Det kan vara en förutsättning för att personal i övrig totalförsvarsverksamhet ska kunna tjänstgöra, eftersom de annars kan behöva ta hand om sina anhöriga.

Ett effektivt smittskydd förhindrar allvarlig sjukdom och död och kan därigenom minska resursbehovet i andra delar av hälso- och sjukvården.

I underlaget till utredningen konstateras att det kommer att finnas ett behov av personalförstärkning för sektorn vid höjd beredskap. Det bedöms dock inte i dagsläget vara möjligt att kvantitativt uppskatta hur stora behoven kan bli, eller hur behoven av personalförstärkning på bästa sätt kan lösas. Det pågår arbete i sektorn med att bl.a. utveckla dimensionerande målbilder och att närmare analysera och bedöma behovet av hälso- och sjukvårdspersonal utifrån dessa.

Utredningens bedömningar i detta avsnitt bygger främst på underlag från myndigheterna i sektorn, samtal med företrädare för myndigheter i sektorn, Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings*⁵⁹ samt Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps betänkanden.⁶⁰

⁵⁸ Ds 2023:34 s. 287.

⁵⁹ Ds 2023:34.

⁶⁰ SOU 2020:23, SOU 2021:19 och SOU 2022:6.

Behov av personalförstärkning för hälso- och sjukvård samt tandvård

Enligt underlaget till utredningen arbetade 2021 cirka 244 000 personer inom legitimerade yrken inom hälso- och sjukvården samt tandvården. Av dessa arbetade cirka 13 500 med tandvård, vilket inkluderar cirka 1 000 tandläkare med specialistutbildning. Uppgifterna i underlaget är hämtade från Socialstyrelsens nationella planeringsstöd.

Vid ett krig behöver det finnas förmåga att ta hand om ett stort antal skadade och döda. Masskadehändelser kan uppstå i krig och behöver kunna hanteras av hälso- och sjukvården, och det civila försvaret i stort. Antalet döda och svårt skadade i olika delar av landet kan komma att uppgå till flera tiotusental.⁶¹ Försvarsberedningen betonar att förmågan att uthålligt öka antalet vårdplatser, särskilt för akutkirurgi och intensivvård, är central för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap. Samtidigt bör hälso- och sjukvården även vid höjd beredskap ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå.⁶² Vid en masskadesituation kommer personalbehoven för de verksamheter som ingår i traumavårdskedjan att öka, enligt underlaget till utredningen.

Försvarsmakten har också ett ökat behov av personal för hälso- och sjukvård vid höjd beredskap. Även den kommunala hälso- och sjukvården kommer enligt de underlag utredningen tagit del av troligen få stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap, bl.a. för att kunna ta hand om fler patienter än i fredstid. Så kan t.ex. bli fallet om regionerna behöver skriva ut vissa patienter, och inte heller kan ta emot vissa patienter, för att kunna prioritera patienter med ett större vårdbehov.

Utredningen bedömer sammantaget att behoven av personal för hälso- och sjukvården kommer att öka vid höjd beredskap. Även avseende tandvård är det troligt att det kommer att uppstå behov av personalförstärkning, men här är tillgängliga underlag inte lika utförliga.

⁶¹ Ds 2023:34 s. 291.

⁶² Ds 2023:34 s. 283 f.

Behov av personalförstärkning för smittskydd och läkemedelsförsörjning

Vid omfattande smittspridning, som kan bli fallet vid krig, kan behov av personalförstärkning, enligt underlaget till utredningen, uppstå för främst verksamheterna provtagning, smittspårning, vaccinationsinsatser, mikrobiologiska laboratorieanalyser och befolkningsundersökningar. Hur stora behoven av personalförstärkning skulle kunna bli framgår inte av de underlag utredningen tagit del av.

Vad gäller funktionen läkemedelsförsörjning framkommer i underlaget till utredningen att det vid höjd beredskap kan finnas behov att kunna säkerställa behovet av farmaceuter (receptarier och apotekare) i hela landet. För att kunna göra det skulle det kunna behövas möjlighet att omfördela personal inom landet och eventuellt mellan olika aktörer. Bedömningen i underlaget är dock att samma bemanning som i fredstid skulle vara tillräcklig förutsatt att inte samhällsuppdraget förändras. Vad gäller läkemedelsproduktion och -distribution bedöms det viktigaste för att säkerställa personalbehoven troligen vara att de personer som är kritiska för att verksamheten ska fungera är identifierade och kan fortsätta arbeta i verksamheten vid höjd beredskap.

Behov av personalförstärkning för socialtjänsten inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet

Enligt det underlag som utredningen fått kan det finnas stora behov av personalförstärkning även för socialtjänsten vid höjd beredskap. Personalbehoven kommer troligen att öka såväl i äldreomsorgen som för omsorgen av personer med funktionsnedsättning och i individ- och familjeomsorgen. Dels kan sårbara människor i samhället komma att behöva mer stöd, exempelvis vid inrymning i skyddsrum, utrymningar och inkvartering, dels kan fler invånare än i fredstid komma att behöva stöd. Exempelvis kan fler barn bli föräldralösa, fler kan bli hemlösa (inte minst vid storskaliga utrymningar), fler kan behöva ekonomiskt bistånd, behovet av tillfälliga boenden kan öka, den psykiska ohälsan kan öka, osv.

Övriga behov av personalförstärkning

I underlag till utredningen har andra behov av personalförstärkning vid höjd beredskap förts fram. Det gäller bl.a. behov av extra personal för transporter av material, och personal för bevakning. Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd och bevakning och transporter, samt hur dessa kan tillgodoses, behandlas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10 respektive avsnitt 18.12.

18.8.4 Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses

Olika verktyg behövs för att tillgodose behov av personalförstärkning

Socialstyrelsen framför i sitt underlag till utredningen att det i dagsläget inte finns tillräckliga underlag för att bedöma hur hälso- och sjukvårdens eller tandvårdens behov av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses, men att det sannolikt behövs en kombination av åtgärder.

I betänkandet *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* redovisas flera olika metoder och verktyg som kan användas för att tillgodose det ökade behovet av personal för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap. Några av metoderna rör hur man kan nyttja befintlig personal effektivare. Bland dessa ingår bl.a. att omfördela personal, att minska vårdutbudet för att frigöra personal, att låta personalen utföra andra uppgifter än i fredstid, att kompletteringsutbilda personal, att öka arbetstidsuttaget och att minska personaltätheten. Ett annat sätt att tillgodose det ökade personalbehovet innebär att ta in förstärkningspersonal utifrån. Det kan t.ex. innebära att knyta till sig personal från frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer, via internationella samarbeten samt personer som har relevant kompetens men inte arbetar i sektorn, exempelvis studenter och pensionärer.⁶³

Försvarsberedningen framhåller att personalresurser utifrån kan behöva tillföras hälso- och sjukvården vid höjd beredskap. Planeringen av tillgången på personalresurser vid höjd beredskap är en av de viktigaste åtgärderna som hälso- och sjukvården behöver vidta.⁶⁴

⁶³ SOU 2022:6 s. 627–702.

⁶⁴ Ds 2023:34 s. 293 f.

Utredningen instämmer i att flera verktyg troligen kommer att behöva användas för att tillgodose det ökade behovet av personal vid höjd beredskap för hälso- och sjukvård, tandvård och socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet. Arbetet pågår också redan, t.ex. arbete med att kompletteringsutbilda personal. Exempelvis har Socialstyrelsen fått i uppdrag av regeringen att bl.a. tillhandahålla utbildningar i krigstraumatologi och i omhändertagande av drabbade vid CBRN-händelser.⁶⁵

Att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med totalförsvarspiktiga med rätt kompetens bör kunna vara en viktig del i arbetet med att tillgodose behovet av personalförstärkning för både hälso- och sjukvård och socialtjänst vid höjd beredskap. Bemanningsansvariga kan t.ex. se över möjligheten att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med tidigare anställda som inte längre arbetar i totalförsvarsviktig verksamhet, exempelvis pensionärer som ännu är i totalförsvarspiktig ålder. I underlaget till utredningen avseende kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst framförs att det skulle kunna vara möjligt att utbilda medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer i grundläggande vård- och omsorgskunskap samt enklare rehabilitering. Dessa skulle kommuner och regioner i så fall sedan kunna teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med. Eventuellt skulle det även kunna finnas förberedda introduktionsprogram för att utbilda spontanfrivilliga vid höjd beredskap. Förstärkning av personer med grundläggande sjukvårdsutbildning skulle t.ex. kunna möjliggöra delegering av enklare hälso- och sjukvårdsuppgifter och därmed frigöra annan personal för mer kvalificerade uppgifter.

Planering för att förstärka personalen med studenter i senare årskurser på relevanta utbildningar, som läkar-, tandläkar- och sjuksköterskeutbildningar, kan också vara ett sätt att tillgodose behov av personalförstärkning för såväl hälso- och sjukvård som, vid behov, socialtjänst och tandvård. Det bör i så fall planeras i fredstid. Ytterligare möjligheter för personalförstärkning kan vara att vid risk för höjd beredskap skyndsamt utbilda extra personal för (enkla) uppgifter i sektorn, såsom vissa uppgifter i socialtjänsten eller enklare sjukvårdsuppgifter. Vid höjd beredskap kan även anvisning av lämpliga totalförsvarspiktiga med allmän tjänsteplikt genom Arbetsförmedlingen kan vara ett sätt att tillföra personal

⁶⁵ Regeringsbeslut 2024-05-16, S2024/01006 (delvis), II:3.

utifrån för (företrädesvis enklare) arbetsuppgifter inom sektorn. Båda dessa alternativ bör också planeras i fredstid.

Civilplikt behövs för hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvård är en av de verksamheter som anges i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap lyfte fram att en aktivering av civilplikten skulle förbättra möjligheterna att tillgodose de ökade personalbehoven vid höjd beredskap. Civilplikt skulle kunna ge kommuner och regioner möjlighet att bemanna sina krigsorganisationer med personal (som redan har rätt kompetens men) som till vardags är anställda i andra verksamheter.⁶⁶ Även Forsvarsberedningen anser att redan sjukvårdsutbildad personal, även i privat verksamhet, bör kunna krigsplaceras med civilplikt för att förstärka personaltillgången för sjukvården vid höjd beredskap.⁶⁷

I underlaget till utredningen framgår att civilplikt kan behövas för hälso- och sjukvård, men att det saknas underlag för att kunna bedöma på vilket sätt och i vilken omfattning som det skulle kunna vara ändamålsenligt. Socialstyrelsen framför också att det saknas en analys av hur ett system med civilplikt ska kunna upprätthållas och administreras. Enligt det underlag som utredningen fått in för den hälso- och sjukvård som kommunerna enligt lag har ansvar för skulle civilplikt kunna vara aktuellt för vissa kompetenser i den kommunala hälso- och sjukvården.

Utredningens sammantagna bedömning är att civilplikt behövs för hälso- och sjukvård för att de ökade personalbehoven vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses. De tillkommande personalbehoven vid höjd beredskap kan till del tillgodoses genom andra åtgärder som redovisats ovan. Men utredningen bedömer att civilplikt behövs, eftersom behovet av personal kan öka kraftigt vid höjd beredskap, och då hälso- och sjukvården är nödvändig för befolkningens överlevnad och bidrar till det militära försvarets förmåga. Utredningen bedömer att behovet av personalförstärkning för hälso- och sjukvår-

⁶⁶ SOU 2022:6 s. 643 f.

⁶⁷ Ds 2023:34 s. 294.

den till del behöver tillgodoses genom att personal tillförs verksamhetsområdet genom civilplikt med grundutbildning efter mönstring.

Något som ytterligare talar för att civilplikt är lämplig för att tillgodose behov av personalförstärkning inom hälso- och sjukvården är att personalen kan behöva komma på plats snabbt vid höjd beredskap och i stor utsträckning behöver genomgå utbildning och övning i fredstid för att kunna utföra de uppgifter som krävs vid höjd beredskap. Personalen i hälso- och sjukvården har ofta även en specifik utbildning eller kompetens som gör att det är nödvändigt att i fredstid säkerställa att dessa personer finns tillgängliga vid höjd beredskap.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt inom hälso- och sjukvården

Utredningen föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med regioner och kommuner och i samråd med SKR, närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för hälso- och sjukvård. Vad som bör ingå i uppdraget framgår av avsnitt 17.3.3.

I slutet av 1990-talet, när civilplikten var aktiv, fanns det flera befattningar i hälso- och sjukvården i det civila försvaret som civilpliktiga kunde krigsplaceras i. De flesta av befattningarna var inte möjliga att grundutbilda totalförsvarspliktiga till, utan var endast aktuella för personer som redan hade rätt kompetens, efter en kortare repetitionsutbildning (ofta tio dagar). Befattningarna ambulansförare, medicintekniker och sjukvårdare var dock möjliga att grundutbilda totalförsvarspliktiga till efter mönstring. Grundutbildningarna för dessa befattningar var mellan 70 och 105 dagar.⁶⁸

På motsvarande sätt bör det enligt utredningen även i dagsläget finnas möjlighet att ta fram någon eller några befattningar för vilka grundutbildning med civilplikt kan ske, även om sjukvården har förändrats mycket sedan 1990-talet. På det sättet skulle totalförsvarspliktiga som inte redan är verksamma i hälso- och sjukvården kunna tillägna sig grundläggande sjukvårdskunskaper och efter genomgången grundutbildning fylla en viktig funktion för personalförsörjningen av hälso- och sjukvården vid höjd beredskap, bl.a.

⁶⁸ Se t.ex. ÖCBFS 1997:2 *Överstyrelsens för civil beredskap föreskrift om ändring i föreskriften (1995:3) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga.*

genom att avlasta mer kvalificerad personal. Vilka befattningar detta skulle kunna avse behöver utredas vidare.

För vissa yrken inom hälso- och sjukvården, som läkare, sjuksköterska m.fl., är dock civilplikt med grundutbildning efter mönstring inte ett möjligt alternativ. Det beror på de krav som ställs på högskoleexamen och legitimation i kombination med att den nödvändiga utbildningen är alltför lång för att rymmas inom civilpliktens grundutbildning (max 320 dagar). Det talar för att även krigsplacering med civilplikt efter annan utredning kan vara lämpligt på hälso- och sjukvårdsområdet, för att redan i fredstid säkra tillgången till individer som har rätt kompetens.

Enligt Socialstyrelsens underlag till utredningen arbetar cirka 10 procent av sysselsatta legitimerade läkare och tandläkare inte som läkare eller tandläkare. Bland utbildade sjuksköterskor är motsvarande siffra cirka 20 procent. Enligt vad utredningen erfar kan dock många av dessa personer likväl arbeta inom hälso- och sjukvården, som exempelvis chefer, samordnare, projektledare eller liknande. De kan alltså ändå vara del av en organisationsstruktur som upprätthåller hälso- och sjukvård, och därmed inte helt enkelt kunna krigsplaceras i en annan befattning. Men en del av de legitimerade som inte är verksamma i sitt yrke skulle förmodligen ändå kunna krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring i befattningar på hälso- och sjukvårdsområdet, där de gör större nytta för totalförsvaret vid höjd beredskap.

Enligt Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap skulle krigsplacering med civilplikt kunna vara ett lämpligt verktyg även för att omfördela hälso- och sjukvårdspersonal över landet.⁶⁹

Det kan behövas civilplikt även för tandvård och socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet

Även tandvård är en av de verksamheter som finns med i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Akut traumavård omfattar även viss tandvård. I underlaget till utredningen framförs att civilplikt kan behövas för tandvård, men att det saknas underlag för att kunna bedöma på vilket sätt och i vilken omfattning som det skulle kunna vara ändamåls-

⁶⁹ SOU 2022:6 s. 643 f.

enligt. Utredningen kan sammantaget utifrån tillgängliga underlag inte bedöma om det är nödvändigt med civilplikt för att behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap för tandvård ska kunna tillgodoses på bästa sätt.

Enligt det underlag som utredningen fått in skulle omfattande behov av personalförstärkning kunna uppstå vid höjd beredskap i den viktiga samhällsfunktionen socialtjänst, inklusive äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning. Enligt underlaget skulle civilplikt kunna vara aktuellt även för vissa kompetenser i dessa verksamheter, för att tillgodose behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap. Utredningen kan dock utifrån tillgängliga underlag inte bedöma om det verkligen är nödvändigt med civilplikt för att behovet av personalförstärkning ska kunna tillgodoses.

Barn- och familjeomsorg samt *handikapp- och äldreomsorg* är i dagsläget två av de verksamheter som anges i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. De har funnits med sedan totalförsvarspliktsförordningen trädde i kraft 1995. Formuleringen av de två verksamheterna stämmer inte överens med dagens språkbruk eller organisering av dessa frågor.

Underlagen om vad verksamheten barn- och familjeomsorg ursprungligen avsåg att omfatta är knapphändiga. Men utredningens bedömning är att barnomsorg avsåg tillsyn av barn i exempelvis det som i dag är förskola och skolans fritidsverksamhet. Det ursprungliga förslaget i SOU 1993:36 var att verksamheten skulle formuleras *barn- och äldreomsorg enligt socialtjänstlagen (1980:620)*.⁷⁰ Detta ändrades sedan och delades upp i de två ovan nämnda verksamheterna. Vid tiden för totalförsvarspliktsförordningens införande reglerades det som kallades omsorger om barn och ungdom, omfattande bl.a. förskole- och fritidsverksamhet, i den numera upphävda socialtjänstlagen (1980:620). I dag regleras motsvarande verksamheter i skollagen (2010:800). Vidare avsågs troligen begreppet familjeomsorg omfatta viss verksamhet som regleras av socialtjänstlagen även i dag, även om den närmare avgränsningen är oklar. Utredningens bedömning är därför att barnomsorg respektive familjeomsorg i dag inte bör vara formulerade som en gemensam verksamhet, eftersom de nu styrs av olika regelverk. Handikapp- och äldreomsorg bedömer utredningen motsvarar det som i dag

⁷⁰ SOU 1993:36 s. 84.

skulle kunna kallas omsorg om äldre respektive omsorg om människor med funktionsnedsättning.

Utredningen föreslår därför att regeringen ändrar bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen så att verksamheterna barn- och familjeomsorg samt handikapp- och äldreomsorg tas bort och ersätts av formuleringar som bättre speglar dagens språkbruk och organisering av dessa verksamheter. Utredningen bedömer att den ena av verksamheterna bör benämnas *socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet*. Utredningens vidare bedömningar och förslag rörande civilplikt för verksamheten barnomsorg redovisas i avsnitt 18.13.4.

Att benämna verksamheten socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet skulle tydliggöra att verksamheten omfattar bl.a. äldreomsorg och insatser till personer med funktionsnedsättning, även innefattande insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Formuleringen är inte avsedd att vara en inskränkning jämfört med de tidigare formuleringarna, utan innefattar familjeomsorg, insatser till människor med funktionsnedsättning samt äldreomsorg, varmed i första hand avses det praktiska tillhandahållandet av insatser (snarare än myndighetsutövning inbegripet utredning). Vad det kan handla om för uppgifter inom socialtjänsten kommer i praktiken att begränsas av att tjänsterna måste motsvaras av befattningar där krigsplacering kan ske med civilplikt enligt MSB:s föreskrifter.

Utredningen kan utifrån tillgängliga underlag inte bedöma om civilplikt verkligen behövs inom tandvård eller i den föreslagna verksamheten socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet för att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses på bästa sätt. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med kommuner och regioner och i samråd med SKR, utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för tandvård och för den föreslagna verksamheten socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet.

Identifiering av totalförsvarspliktiga med relevant kompetens

Att identifiera och kontakta totalförsvarspliktiga med relevant kompetens för sektorn för annan utredning än mönstring kommer att kräva tillgång till register över legitimerad personal. Socialstyrelsen ansvarar enligt förordningen (2006:196) om register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska (HOSP-registerförordningen) för det s.k. HOSP-registret. För närvarande listas 22 legitimationsyrken i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Personuppgifterna i registret får enligt 4 § HOSP-registerförordningen behandlas för att föra en förteckning över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Utöver det får personuppgifterna endast behandlas för de ändamål som anges i 5 § HOSP-registerförordningen. Ett av de ändamål som anges är att lämna uppgifter till myndigheter och enskilda i enlighet med det som föreskrivs i annan författning (punkt 3).

Utredningens förslag i avsnitt 24.6.5 är tänkta att göra det möjligt att använda uppgifter i nödvändiga register, som HOSP-registret, för att identifiera och kontakta totalförsvarspliktiga med rätt kompetens för exempelvis annan utredning än mönstring och eventuell inskrivning och krigsplacering med civilplikt.

18.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Bedömning: Det är i stora delar oklart hur behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap ser ut i sektorn. Det finns dock tydliga behov av att säkerställa att viss personal för jordbruk och livsmedelsproduktion finns kvar i verksamheten vid höjd beredskap, och av att täcka upp för personalbortfall. Det kan även uppstå tillfälliga behov av förstärkning med större volymer personal utan specifik kompetens, främst för primärproduktionen. Veterinärpersonal kan behöva omfördelas till totalförsvarsviktig verksamhet för bl.a. djurhälsa och säkra livsmedel. Dessa behov kan lösas med andra verktyg än civilplikt.

Det finns även behov i hela sektorn av personalförstärkning när det gäller transporter, skydd och bevakning, samt reparationer.

18.9.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten omfattar tio viktiga samhällsfunktioner:

- Avfallshantering
- Avlopp
- Djurens hälso- och sjukvård
- Dricksvattenförsörjning
- Livsmedelsdistribution
- Livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten
- Livsmedelstillverkning
- Måltidsverksamhet
- Primärproduktion
- Smittskydd – djur⁷¹

Sektorsansvarig myndighet är Livsmedelsverket. Övriga myndigheter i sektorn är Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ansvarar för funktionerna avfallshantering och avlopp, som tidigare inte i någon större utsträckning har varit föremål för beredskapsutveckling.⁷²

Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten omfattar hela livsmedelskedjan, från primärproduktion (exempelvis uppfödning av köttdjur och spannmålsodling) till försäljning av livsmedel, samt måltidsverksamhet. Sektorn omfattar också bl.a. säkra livsmedel och djurens hälso- och sjukvård. Även dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering omfattas. Beredskapssektorn spänner över många olika typer av verksamheter, och omfattar dessutom komplexa flöden och ansvarskedjor med många aktörer, både offentliga och privata.⁷³

⁷¹ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 15.

⁷² MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvar i balans*, s. 104.

⁷³ SOU 2021:25 s. 244.

Myndigheterna inom beredskapssektorn har både operativa uppgifter och uppgifter som handlar om att skapa förutsättningar för företag och verksamhet inom sektorn. De operativa uppgifterna rör bl.a. smittskydd och säkra livsmedel (SVA, Livsmedelsverket och Jordbruksverket), djurhälsovård (Jordbruksverket och länsstyrelserna) samt dricksvatten (Livsmedelsverket och länsstyrelserna). Vid Livsmedelsverket och SVA finns även laboratoriefunktioner.⁷⁴ Ansvar för livsmedelskontrollen är delat mellan kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket.

Ett utmärkande drag för beredskapssektorn är att en stor del av de samhällsviktiga verksamheterna inom sektorn bedrivs av ett stort antal privata aktörer av varierande storlek. Kommunerna har också en viktig roll främst när det gäller kommunal teknisk verksamhet såsom avfallshantering, avlopp och dricksvattenförsörjning. Dessa verksamheter bedrivs av kommuner, kommunalförbund eller kommunala bolag. Kommunerna och regionerna har även ansvar för storkök.

Det är många som är sysselsatta inom sektorn. Enligt underlaget från Livsmedelsverket uppgår antalet sysselsatta inom livsmedelskedjan efter primärproduktionen till närmare 600 000 personer, varav cirka 55 000 i livsmedelsproduktionen. Inom jordbruket finns det enligt underlag från LRF runt 60 000 företag, och många av dessa är ensamföretagare.

18.9.2 Om underlaget

Livsmedelsverket har tagit fram ett underlag till utredningen om behov av personalförstärkning vid höjd beredskap inom sektorn. Livsmedelsverket har tagit in uppgifter från övriga myndigheter i sektorn förutom länsstyrelserna. Uppgifter från övriga aktörer inom sektorn såsom kommuner och privata aktörer har inhämtats av myndigheterna via branschorganisationer.

I underlaget betonas att det är svårt att få en tydlig bild av behoven av personalförstärkning, eftersom sektorn är komplex och omfattande och en övervägande del av verksamheten inom sektorn utförs av privata företag. Dessutom saknas enligt underlaget styrning som anger på vilken nivå verksamheten hos privata företag ska upprätthållas vid höjd beredskap. Av underlaget framgår att svaren

⁷⁴ SOU 2021:25 s. 242–243.

inte är kompletta på grund av svarstiden varit kort, att informationen inte finns, eller att analyser inte är gjorda.

Utredningen har också tagit del av separata underlag från Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Avfall Sverige.

18.9.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Inledning

Det är viktigt att livsmedels- och dricksvattenförsörjningen samt avfallshanteringen kan upprätthållas vid höjd beredskap. Robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen är ett av Natos sju grundläggande civila förmågekrav.

En välfungerande och robust livsmedelsförsörjning är enligt Försvarsberedningen en väsentlig del i totalförsvarsplaneringen, och avgörande för samhällets motståndskraft. Även dricksvatten, och därmed även avloppsrening, är av avgörande betydelse för liv och hälsa. Livsmedelsindustrin är också beroende av tillgång till rent vatten. Försvarsberedningen har betonat att kommunerna behöver planera för hur tillgången till dricksvatten vid höjd beredskap och krig ska kunna säkerställas.⁷⁵ Det är också viktigt att kunna upprätthålla en fungerande avfallshantering, exempelvis för att förhindra spridning av sjukdomar.

Det finns i nuläget ingen tydlig bild av hur behoven av personalförstärkning ser ut för många verksamheter i sektorn. Det pågår ett arbete med att identifiera totalförsvarsviktiga verksamheter i livsmedelskedjan, men arbetet är inte slutfört.⁷⁶ Det finns dock några områden där det finns tydliga behov av personalförstärkning eller av att säkerställa att personal med specifik kompetens kvarstår i verksamheten, och de beskrivs nedan.

⁷⁵ Ds 2023:34 s. 187 f.

⁷⁶ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (2024). *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023 – Redovisning av regeringsuppdrag, Livsmedelsverket Dnr 2024/01195, Jordbruksverket Dnr 6.9.17-01094/2024, Statens veterinärmedicinska anstalt Dnr SVA 2021/254, s. 32.*

Behov av personalförstärkning för livsmedelsförsörjningen

Utifrån underlagen bedömer utredningen att det finns ett behov av att säkerställa att personal för primärproduktionen och viss personal med specifik kompetens för livsmedelsproduktion kvarstår i verksamheten vid höjd beredskap, och att det finns möjlighet att täcka upp för personalbortfall. Samtidigt framgår av de underlag som inkommit till utredningen att det inte är tydligt, exempelvis för jordbruksföretagen, hur tillgången till personal vid höjd beredskap kan säkras. Enligt underlaget från LRF omfattas många i jordbruket av värnplikt och många är även verksamma som deltidsbrandmän. Kompetensförsörjningen inom jordbruket är också en utmaning redan i dag, särskilt för företag med djurhållning eller stor säsongsvariation.

Utredningen bedömer att det är viktigt att säkerställa att personer som arbetar i primärproduktionen kvarstår i verksamheten vid höjd beredskap och inte placeras i annan totalförsvarsviktig verksamhet. Det kan även finnas behov av att ersätta personal i verksamheten om personalbortfall uppstår. Primärproduktionen är i dag mycket teknikberoende och det finns stora krav på hygien. Det innebär att förstärkningspersonal för primärproduktionen behöver ha relevant utbildning och förkunskaper.

Utredningen bedömer att elever vid naturbruksgymnasier som anvisas med allmän tjänsteplikt kan utgöra en möjlig förstärkningsresurs. Detta är dock enligt underlaget en begränsad resurs, eftersom det inte finns så många naturbruksutbildningar i landet. Det behöver i så fall planeras i fredstid, så att totalförsvarspliktiga elever vid behov snabbt kan anvisas till lämpliga verksamheter. Jordbruket är säsongberoende och förstärkningsresurser kan därför behöva sättas in relativt snabbt.

En annan tänkbar förstärkningsresurs för primärproduktionen kan enligt utredningens bedömning vara frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Svenska Blå stjärnan erbjuder exempelvis grundutbildning i daglig skötsel och utfodring av nöt, gris och fjäderfä, bl.a. innefattande praktiskt arbete ute i djurbesättningar. SVA och Jordbruksverket har också undersökt hur frivilliga försvarsorganisationer skulle kunna stärka foderförsörjningen vid kris och höjd beredskap.⁷⁷

⁷⁷ Statens veterinärmedicinska anstalt (2024). *Robust foderförsörjning med hjälp av frivilliga försvarsorganisationer, SVA-rapport 102.*

Det kan även uppstå behov inom primärproduktionen av större volymer av personal utan specifik kompetens. Primärproduktionen är i hög grad automatiserad, och skulle exempelvis i en situation med bortfall av el och drivmedel behöva tillföras personal för mer manuell hantering. Det kan även handla om att utländska säsongsarbetare inte finns att tillgå vid höjd beredskap.

För förstärkning med personal utan specifik kompetens kan anvisning av arbetslösa totalförsvarspiktiga med allmän tjänsteplikt vara en möjlig lösning. Det kan eventuellt krävas en kortare utbildning för att dessa personer ska kunna tjänstgöra i primärproduktionen. Det ska enligt utredningens förslag vara möjligt att anvisa även till utbildning med allmän tjänsteplikt. Utredningen om en ny livsmedelsberedskap har bedömt att ett sätt att trygga personalförörjningen inom livsmedelssystemet kan vara att förbereda utbildningsprogram som på relativt kort tid kan omskola personer för att kompensera för bortfall av ordinarie arbetskraft.⁷⁸

Något som också har uppmärksammats är att svårigheter att rekrytera utbildad inhemsk arbetskraft har lett till omfattande rekrytering av utländsk arbetskraft i vissa yrkesgrupper. Det handlar exempelvis om kött- och charkbranschen där det numera är vanligt med utländska specialister inom bl.a. slakt och styckning. Detta kan medföra att det uppstår behov av personalförstärkning vid höjd beredskap om dessa specialister inte kan eller vill vara verksamma i Sverige.⁷⁹ Om de inte är bosatta i Sverige kan de principiellt inte omfattas av allmän tjänsteplikt. Personal som arbetar med slakt och styckning är anställda eller inhyrda av företag. De bemanningsansvariga kan använda olika verktyg, exempelvis olika typer av avtal, för att säkerställa att tillräckligt med personal finns tillgänglig vid höjd beredskap. Utöver personalen på företagen är en fungerande livsmedelskontroll av slakt och styckning nödvändig, eftersom den är en förutsättning för att livsmedlen ska få släppas ut på marknaden. Jordbruksverket och Livsmedelsverket har identifierat ett behov av att kunna omdisponera veterinärpersonal för kontrollverksamhet och lämnat förslag på hur det skulle kunna ske (se nedan).

⁷⁸ SOU 2024:8 s. 208.

⁷⁹ SOU 2024:8 s. 89 f.

Behov av personalförstärkning för veterinärverksamhet

För livsmedelsförsörjningen behövs veterinärer och annan veterinärpersonal för kontrollverksamhet, inklusive slakt och styckning, samt för djurhållning i primärproduktionen. Det finns därför ett behov av att vid höjd beredskap kunna omdisponera veterinärpersonal och att kunna använda veterinärstuderande.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har haft i uppdrag att i dialog med SVA och länsstyrelserna utreda behovet av reglering av viss personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap.⁸⁰ I redovisningen av uppdraget lämnar myndigheterna förslag till lösningar och författningsändringar som kan ersätta den nuvarande krigsveterinärförordningen (1981:648).⁸¹ Förslagen innebär att den allmänna tjänsteplikten används för att säkerställa en fungerande personalförsörjning av totalförsvarsviktiga verksamheter inom djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Det handlar bl.a. om att kunna flytta veterinärpersonal till utpekade verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård och livsmedelskontroll. En fördel som myndigheterna ser med allmän tjänsteplikt jämfört med civilplikt är att det finns en större flexibilitet.

Förslagen innebär vidare bl.a. att civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser ges mandat att anvisa veterinärpersonal med allmän tjänsteplikt, som ett komplement till Arbetsförmedlingens mandat. Även möjligheten att anvisa studenter på veterinärutbildningen nämns. Myndigheterna lämnar även förslag på bl.a. hur beredskapsplaneringen, som behöver ligga till grund för förmågan att omfördela veterinärpersonal, ska se ut.

Veterinärverksamhet är i dagsläget en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Tidigare fanns ett antal befattningar i verksamheten där inskrivning med civilplikt var möjligt, exempelvis veterinär och djursjukvårdare.⁸² Som nämnts ovan bedömer Jordbruksverket och Livsmedelsverket att allmän tjänsteplikt bör användas för att säkerställa personalförsörjningen av veterinärpersonal vid höjd beredskap, snarare än civilplikt. Utredningen

⁸⁰ Regleringsbrev 2023 för Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

⁸¹ Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2024). *Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap – Rapportering av uppdrag i myndigheternas respektive regleringsbrev för budgetåret 2023.*

⁸² Se t.ex. ÖCBFS 1997:2 *Överstyrelsens för civil beredskap föreskrift om ändring i föreskriften (1995:3) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga.*

gör ingen annan bedömning, men anser att verksamheten bör stå kvar i listan, eftersom det inte kan uteslutas att civilplikt kan behövas i verksamheten i framtiden.

Behov av personalförstärkning för dricksvatten, avlopp och avfall

Av underlaget framkommer inga tydliga behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för dricksvatten, avlopp och avfall, förutom när det gäller distribution av nödvatten. Där framgår att det behövs transporter och bevakning vid höjd beredskap. Omfattande personalförstärkningsbehov har dock tidigare identifierats för distribution av nödvatten, och mindre personalförstärkningsbehov av teknisk expertis för dricksvattenproduktion.⁸³

När det gäller avfall skulle det kunna uppstå behov av personalförstärkning, exempelvis för borttransport av latrin om avloppssystemen inte fungerar.

Kommunal teknisk verksamhet och kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet är i dagsläget angivna i bilaga A till totalförsvarsförordningen, som verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen bedömer att civilplikt även fortsatt bör få fullgöras i verksamheterna. Utredningen ser utifrån tillgängliga underlag inga behov av civilplikt i verksamheterna i dagsläget, men utesluter inte att sådana behov kan uppstå i framtiden.

Behov av personalförstärkning för transporter, skydd och bevakning samt reparationer

Bland annat distribution av livsmedel är i hög grad beroende av transporter. Det kan i vissa fall krävas specialfordon och särskilt utbildade förare.⁸⁴ Transporter är även viktiga för insamling av avfall. Eftersom transporter kan antas bli en begränsad resurs vid höjd beredskap, är detta ett område där det bl.a. är viktigt att säkerställa att det finns tillräckligt med personal. Det är även viktigt att ha tillgång till reparationer av exempelvis fordon.

⁸³ MSB (2021). *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig – Svar på regeringsuppdrag Ju2021/02771*, s. 7.

⁸⁴ SOU 2024:8 s. 209.

Av underlaget som inkommit till utredningen framgår även att man vid höjd beredskap kan förvänta sig ett ökat behov av personal för skydd och säkerhet. Det gäller även verksamhet där skydd inte behövs i ett normalläge, såsom vid lastning och transporter. Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd av anläggningar har tidigare identifierats för livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket har exempelvis bedömt att skyddet av foderanläggningar och anläggningar i livsmedelskedjan behöver öka.⁸⁵

Utredningens förslag om hur behov av personalförstärkning för transporter kan tillgodoses framgår av avsnitt 18.12, och förslag om hur behov av personalförstärkning för skydd och bevakning kan tillgodoses framgår av avsnitt 18.10. Resonemang om beredskap för reparationer av fordon finns i avsnitt 18.16.5.

18.10 Ordning och säkerhet

Bedömning: Personalbehovet kommer att öka vid höjd beredskap. Det handlar främst om personal för skydd och bevakning av skyddsobjekt och annan verksamhet som är viktig för totalförsvaret vid höjd beredskap. För att tillgodose det tillkommande behovet av personal behövs personalförstärkningar utifrån. Som en del av lösningen bör totalförsvarspliktiga kunna krigsplaceras med civilplikt för bevakningsverksamhet.

Frågan om en polisiär förstärkningsresurs och eventuell civilplikt för *polisverksamhet* utreds av Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20) och behandlas därför inte i detta betänkande.

Förslag: Bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att bevakningsverksamhet blir en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Regeringen ger i uppdrag till Polismyndigheten att, i samverkan med länsstyrelserna, närmare analysera och föreslå hur ett system med civilplikt för bevakningsverksamhet bör utformas och införas.

⁸⁵ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 105.

18.10.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn ordning och säkerhet omfattar tre viktiga samhällsfunktioner:

- Bevakning och fysiskt skydd av samhällsviktig verksamhet
- Kontroll, skydd och övervakning av Sveriges gränser
- Rättskedjan⁸⁶

Sektorsansvarig myndighet är Polismyndigheten. Övriga myndigheter i sektorn är Domstolsverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Migrationsverket deltar i arbetet i beredskapssektorn ordning och säkerhet som samverkande myndighet.

Aktörerna inom beredskapssektorn har till uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Aktörerna ansvarar också för att kontrollera, skydda och övervaka Sveriges gränser och flödet av personer och varor in i och ut ur landet. Även ansvaret för stora delar av rättskedjan finns inom sektorn, alltså ansvaret för att förhindra, upptäcka och beivra brott, liksom för att utdöma och verkställa påföljder. Skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet, t.ex. skyddsobjekt, ingår också i sektorn.

Merparten av verksamheten inom sektorn bedrivs av statliga myndigheter. Inom säkerhets- och bevakningsbranschen bedrivs verksamheten dock nästan uteslutande av privata företag.⁸⁷

18.10.2 Avgränsning gentemot Utredningen om polisens beredskap

Frågan om huruvida en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas utreds parallellt med denna utredning, av Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20).⁸⁸ Den utredningen ska oavsett bedömning i sak föreslå hur en sådan resurs kan utformas, organiseras och bemannas. Frågan om hur en sådan förstärkningsresurs ska personal-

⁸⁶ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 16.

⁸⁷ SOU 2021:25 s. 248.

⁸⁸ Dir. 2023:143.

försörjas, inklusive frågan om det behövs civilplikt för polisverksamhet, behandlas därför inte vidare i detta betänkande.

18.10.3 Om underlaget

Polismyndigheten har tagit fram ett underlag, med svar på frågor från utredningen. Polismyndigheten har inhämtat och sammanställt underlag från samtliga beredskapsmyndigheter inom beredskapssektorn samt från Migrationsverket. Behov av personalförstärkning för skydd och bevakning har även förts fram till utredningen i underlag från övriga beredskapssektorer. Det eventuella behovet av förstärkning avseende personal med polisiär kompetens ingick inte i underlaget till denna utredning, utan behandlas av Utredningen om polisens beredskap.

18.10.4 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Ansvar för skydd och bevakning

Skydd och bevakning ingår i olika omfattning i flera olika delar av Polismyndighetens ordinarie arbetsuppgifter. Skydd och bevakning kan t.ex. utföras som ett led i att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Myndigheten har inget utpekade uppdrag att bevaka skyddsobjekt eller andra objekt som utgör samhällsviktig verksamhet, men ska enligt 2 § punkt 5 i myndighetens instruktion ha en god planläggning när det gäller säkerheten för viktigare objekt, liksom inför och vid särskilda händelser.⁸⁹ Myndigheten har enligt vad utredningen erfar utarbetat ett system för att planera för åtgärder vid vissa objekt när behov av polisiärt stöd uppstår. Polismyndigheten skulle också kunna utföra viss bevakning om det är påkallat t.ex. på grund av en särskild hotbild. Som framgår av 22 § skyddslagen (2010:305) ansvarar dock den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt för att det bevakas. Sammanfattningsvis åvilar alltså det grundläggande ansvaret för att bevaka skyddsobjekt eller annan samhällsviktig verksamhet m.m. inte Polismyndigheten (annat än när det gäller myndighetens egen verksamhet och skyddsobjekt).

⁸⁹ Förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Frågan om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas utreds som noterats ovan parallellt med denna utredning av Utredningen om polisens beredskap.⁹⁰ Den här utredningen utgår från att även om en polisiär förstärkningsresurs inrättas, så kommer en sådan resurs inte att täcka behovet av förstärkningspersonal vid höjd beredskap för sådana uppgifter för skydd och bevakning som inte uppenbart faller inom Polismyndighetens ansvar.

Generellt om behov av personalförstärkning

Vid höjd beredskap kommer flera av de fredstida uppgifterna i sektorn troligen att öka i omfattning, exempelvis när det gäller skydd och bevakning. Dessutom tillkommer flera uppgifter. Exempelvis blir vissa brott aktuella först i samband med höjd beredskap eller krig.⁹¹ Polismyndigheten får vid höjd beredskap även tillkommande uppgifter avseende utrymning⁹² och inkvartering⁹³ av civilbefolkningen (se även avsnitt 18.11.4).

Utifrån tillgängliga underlag bedömer utredningen att personalbehoven inom sektorn kommer att öka vid höjd beredskap inom alla tre viktiga samhällsfunktioner, dvs. bevakning och fysiskt skydd av samhällsviktig verksamhet, rättskedjan samt kontroll och övervakning av Sveriges gränser. De största behoven av personalförstärkning inom sektorn vid höjd beredskap bedöms uppstå avseende uppgifter rörande skydd och bevakning.

Myndigheterna i sektorn gör den övergripande bedömningen att personalbehovet vid höjd beredskap, för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten i sektorn som utförs av myndigheterna själva, i stor utsträckning kan tillgodoses genom befintlig personal och omdisponering av personal (angående problematik avseende säkerhetsprövningsprocessen vid omdisponering av säkerhetsprövad personal mellan olika myndigheter, se avsnitt 25.5.1). För viss verksamhet inom sektorn bedömer myndigheterna dock att personalförstärkningar behöver tillföras utifrån, för att de ökade beho-

⁹⁰ Dir. 2023:143.

⁹¹ T.ex. 21–22 kap. brottsbalken, brott mot ransoneringslagen (44–51 §§) och förfogandelagen (52–55 §§).

⁹² 2 kap. 3 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

⁹³ 3 kap. 2 § lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

ven av personal ska kunna tillgodoses vid höjd beredskap. Det gäller särskilt personal för skydd och bevakning.

Stora behov av personalförstärkning för uppgifter som rör skydd och bevakning bedöms även uppstå i verksamhet i andra sektorer vid höjd beredskap.

Behov av personalförstärkning för skydd och bevakning för samtliga sektorer

Av underlaget från sektorn ordning och säkerhet framgår att det vid höjd beredskap kommer att finnas behov av förstärkning utifrån vad gäller personal för skydd och bevakning av verksamhet och installationer inom sektorn. Det ökade personalbehovet bedöms gälla olika former av bevakning och skydd, enklare gränsbevakning och gränskontroller samt bevakningspersonal för exempelvis arrest-, häktes- och anstaltsverksamhet samt domstolsförhandlingar. För att tillgodose det ökade behovet bedöms ytterligare bevakningspersonal (exempelvis väktare, ordnings- eller skyddsvakter eller motsvarande) behöva tillföras vid höjd beredskap.

Ett ökat behov av personal för skydd och bevakning vid höjd beredskap finns dock inte enbart i sektorn ordning och säkerhet, utan behov har framkommit i underlagen från samtliga beredskapssektorer. Stora tillkommande behov av personal för skydd och bevakning har framkommit för exempelvis elektroniska kommunikationer, energiförsörjning, livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt transporter. Det ökade behovet kan gälla exempelvis bevakning och skydd av personal, materiel, lokaler och transporter. Det kan även uppstå ett ökat behov av bevakning av skyddsobjekt, både eftersom antalet skyddsobjekt kan bli fler och eftersom de kan behöva förstärkt skydd. Till viss del har även behov av att skapa ordning och trygghet framförts, som en del av behovet av skydd och bevakning. Till exempel har nämnts att kontor bedöms behöva extra bevakning vid höjd beredskap, för att se till att anställda tryggt ska kunna komma till och arbeta på kontoren.

Det ökade behovet av personal för skydd och bevakning vid höjd beredskap har framförts tidigare. Exempelvis bedömde MSB 2021 att behovet av personalförstärkning av ”bevaknings- och skyddspersonal” rör sig om åtminstone flera tusentals personer och även Försvarsberedningen har bedömt att de polisiära resurserna behöver

förstärkas vid höjd beredskap, inte minst vad gäller bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet.⁹⁴ Försvarsberedningen ser behovet av personal för bevakning som en del av en polisiär förstärkningsresurs, och gör ingen uppdelning mellan dessa.

Utredningens bedömning är sammantaget att behovet av personal för skydd och bevakning i det civila försvaret kommer att öka kraftigt vid höjd beredskap. Behovet av tillkommande personal rör sig enligt utredningens bedömning om åtminstone tusentals personer, kanske ännu fler.

Bevakningsbranschen kommer att ha en viktig roll avseende skydd, bevakning och ordningshållning i det civila försvaret vid höjd beredskap. Enligt Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnds (BYA) bedömning skulle tillgänglig personal i de flesta yrkeskategorier i branschen behöva öka kraftigt, för att helt kunna täcka de ökade behoven av personal vid höjd beredskap.⁹⁵

I underlaget till utredningen framhålls att bevakningspersonal inte kan lösa uppgifter mot en kvalificerad, motiverad motståndare, men att de exempelvis skulle kunna bistå med att upptäcka, försvåra för och fördröja en motståndare till dess andra kompetenser tar sig till platsen, liksom att bistå med att upprätthålla allmän ordning och utföra trygghetsskapande åtgärder på de platser där stora folksamlingar väntas. Polismyndigheten bedömer också att skyddsvakter eventuellt skulle kunna utbildas i och utrustas med förstärkningsvapen.

Övriga behov av personalförstärkning i sektorn

Utifrån underlaget bedömer utredningen att det vid höjd beredskap även kan finnas ett ökat behov av personal med vissa specialkompetenser med höga utbildningskrav för den viktiga samhällsfunktionen rättskedjan. Det gäller exempelvis kompetenser som utredare, åklagare och domare. Personal med relevant kompetens bedöms, utöver inom myndigheternas befintliga personal, även finnas vid andra myndigheter, på privata företag och bland pensionerade totalför-

⁹⁴ MSB (2021). *Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig – Svar på regeringsuppdrag Ju2021/02771*, s. 7, och Ds 2023:34 s. 227–229.

⁹⁵ BYA (2024). *Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap*, Dir 2023:143. 2024-05-08.

svarspliktiga. Baserat på det som framkommer av underlaget och de kriterier som utredningen tagit fram bedömer utredningen att behovet av att knyta till sig dessa kompetenser kan tillgodoses genom att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med lämpliga totalförsvarspliktiga. Personal som är anställd hos andra myndigheter skulle vid behov eventuellt även kunna om disponeras vid höjd beredskap med hjälp av förfarandelagen.

I underlaget förs också fram att det finns behov av att kunna säkerställa tillgången vid höjd beredskap till både egna medarbetare och konsulter med viss specifik kompetens, t.ex. viss it-kompetens. Kompetensen hos konsulter bör enligt utredningen gå att säkerställa med beredskapsavtal med leverantörerna om leverans vid höjd beredskap och genom att initiera att dessa beredskapsplanerar och gör planerade bemannade krigsorganisationer.

I underlaget görs även bedömningen att det vid höjd beredskap kan uppstå ett ökat behov av fordonstekniker. Flera myndigheter upphandlar till del denna kompetens från privata företag i fredstid. Utredningen för resonemang om reparationsberedskap för infrastruktur och fordon i avsnitt 18.16.5.

18.10.5 Hur behoven av personalförstärkning för skydd och bevakning kan tillgodoses

Olika sätt att tillgodose behov av personalförstärkning

Utredningen bedömer mot bakgrund av vad som redovisats ovan att personal för bevakningsuppgifter behöver tillkomma vid höjd beredskap. Som redovisats ovan ansvarar enligt skyddslagen den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt för att det bevakas. Behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses på flera sätt. Bemanningsansvariga i det civila försvaret kan t.ex. träffa beredskapsavtal med tjänsteleverantörer om skydd och bevakning vid höjd beredskap. Bemanningsansvariga kan också träffa avtal med lämpliga totalförsvarspliktiga, exempelvis personer som utbildats av frivilliga försvarsorganisationer, om tjänstgöring vid höjd beredskap.

Ett annat sätt att tillgodose behovet av tillkommande personal skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen, om utredningens förslag genomförs, vid höjd beredskap och aktivering av den allmänna tjänsteplikten anvisar totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt till ut-

bildning för bevakningsverksamhet. De kan därefter anvisas till lämpliga arbeten (se avsnitt 20.5.2). Det behöver i sådana fall förberedas i fredstid. Den tillkommande personalen kan dock behöva säkerhetsprövas redan i fredstid för att vid höjd beredskap omgående kunna tjänstgöra i sin befattning. Det är inte möjligt vid anvisning med allmän tjänsteplikt.

Behov av civilplikt för skydd och bevakning

Utredningen bedömer att det behöver finnas möjlighet att krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt för bevakningsuppgifter i det civila försvaret, för att kunna tillgodose det stora tillkommande behovet av personal vid höjd beredskap på bästa sätt. Bevakning av skyddsobjekt och annan civil verksamhet som är viktig för totalförsvaret vid höjd beredskap är en verksamhet där behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap, vilket är ett av utredningens kriterier för att civilplikt ska kunna vara aktuellt. Något som ytterligare talar för att civilplikt är lämplig för att tillgodose behoven av personalförstärkning är att personalen kan behöva komma på plats omedelbart vid höjd beredskap samt behöva genomgå utbildning och övning i fredstid. Personalen kan också behöva vara säkerhetsprövade för att direkt kunna träda in i sin befattning.

Polisverksamhet är i dag en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret, som redovisas i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen. Huruvida det behövs civilplikt för polisverksamhet utreds av Utredningen om polisens beredskap, och inte av den här utredningen. Den här utredningen bedömer dock att det finns ett behov av civilplikt för skydd och bevakning, som inte nödvändigtvis är en del av polisverksamhet. Utredningen anser därför att en ny verksamhet för uppgifter avseende skydd och bevakning behöver tillkomma där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret.

Bevakningsverksamhet blir en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret

Utredningen föreslår att bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att *bevakningsverksamhet* blir en av de verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen anser att

bevakningsverksamhet bör tolkas brett, och att formuleringen omfattar såväl bevakning av skyddsobjekt som bevakning av civila verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap. Exempelvis bevakning av civil personal, byggnader, anläggningar och transporter bör omfattas.

Formuleringen bevakningsverksamhet omfattar även visst skydd av objekt och personal. Till exempel får den som bevakar ett skyddsobjekt, enligt 12 § skyddslagen, under vissa omständigheter och om det behövs för att kunna fullgöra bevakningsuppgiften, avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person, och enligt 11 § andra stycket i samma lag, även använda våld mot obemannade farkoster.

Att upprätthålla allmän ordning är enligt 1 § polislagen (1984:387) en grundläggande del av polisens arbete, och ingår därför enligt utredningen i verksamheten polisverksamhet. Utredningen bedömer att upprätthållande av allmän ordning inte bör ingå i verksamheten bevakningsverksamhet.

Som diskuterats ovan ingår skydd och bevakning som en del av polisens uppgifter. Det skydd och den bevakning som polisen utför bedöms vara polisverksamhet, där civilplikt får fullgöras, men kan även vara bevakningsverksamhet. Utredningen har inte bedömt personalbehoven för polisverksamhet, eftersom Utredningen om polisens beredskap gör det.

Av 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen framgår att civilplikt får omfatta ordnings- och bevakningsuppgifter även om dessa är förenade med stridsuppgifter. Det finns heller inget hinder för att fullgörandet av civilplikten är förenat med bärande och bruk av vapen vid ordnings- och bevakningsuppgifter. Men enligt 3 kap. 16 § totalförsvarspliktslagen har en totalförsvarspliktig som kan antas ha en så allvarlig personlig övertygelse rörande bruk av vapen mot annan att övertygelsen är oförenlig med en tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen, rätt att efter ansökan få vara vapenfri.

Mot bakgrund av vikten av att kunna upprätthålla bevakningen av skyddsobjekt och civila verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, inklusive personal, byggnader, anläggningar och transporter, och eftersom behoven av personalförstärkning kan bli betydande, bedömer utredningen att det är motiverat och prioriterat att införa civilplikt, inklusive civilplikt efter mönster, för bevakningsverksamhet.

Uppdrag till Polismyndigheten att utreda implementeringen av civilplikt

Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Polismyndigheten att, i samverkan med länsstyrelserna, närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för bevakningsverksamhet bör utformas och införas. Polismyndigheten bör i utförandet av uppdraget även föra dialog med och inhämta kunskap från relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, relevanta företag inom bevakningsbranschen samt relevanta frivilliga försvarsorganisationer.

Vid utförandet av uppdraget bör beaktas möjligheten att vid höjd beredskap anvisa totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt till utbildning för bevakningsverksamhet, som har förberetts i fredstid, för att därefter anvisa dem till lämpliga arbeten.

En viktig fråga som behöver utredas som en del av uppdraget är hur de civilpliktiga ska organiseras. Utredningen anser att det kan finnas stor nytta om de civilpliktiga kan organiseras på ett sådant sätt att de inte riskerar att "låsas fast" i en viss krigsorganisation, utan att de blir en resurs som kan utföra arbete där det är mest prioriterat, oavsett vilken aktör som äger eller ansvarar för det som behöver bevakas. Det kan därför finnas fördelar med att en lämplig myndighet, som Polismyndigheten eller en länsstyrelse, blir bemanningsansvarig för den civilpliktiga bevakningspersonalen. Samtidigt ansvarar som noterats ovan exempelvis den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt för att det bevakas. Systemet med civilplikt för bevakningsverksamhet behöver också utformas så att de civilpliktiga kan användas på ett sådant sätt att det inte skapar felaktiga incitament för den som äger eller ansvarar för det som behöver bevakas. Såväl de juridiska förutsättningarna som vilken lösning som skapar den största nyttan för totalförsvaret behöver därför utredas och övervägas noga.

Det är vidare troligt att även eventuella civilpliktsresurser för bevakningsverksamhet kommer att utgöra en begränsad resurs i jämförelse med de totala behoven i det civila försvaret. Att utreda hur ett system för att prioritera mellan de behov som finns ska utformas blir därför enligt utredningen också viktigt för att resurserna ska tas tillvara på bästa sätt, och bör också ingå i uppdraget. Vad som bör ingå i uppdraget i övrigt framgår av avsnitt 17.3.3.

Utredningen om polisens beredskap ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 april 2025.⁹⁶ Det kan vara lämpligt att samordna ett eventuellt regeringsuppdrag om implementering av civilplikt för bevakningsverksamhet med eventuella närliggande regeringsuppdrag med anledning av den utredningen.

Det bör uppmärksammas att det kan finnas en risk för att civila verksamheter görs till militära mål bl.a. genom användningen av skyddsvakter. De som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen anses som kombattanter, se 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).⁹⁷ Stridande parter ska göra skillnad mellan civilbefolkning och militära styrkor samt mellan civil egendom och militära mål.⁹⁸ All egendom som inte tjänar ett militärt mål utgör civil egendom.⁹⁹ Egendom som normalt används för civila ändamål ska presumeras inte nyttjas för att bidra till militär verksamhet.¹⁰⁰ Den starka integreringen i det svenska totalförsvaret mellan det civila och det militära arbetet kan dock medföra särskilda svårigheter att bestämma vilken kategori en viss person tillhör. Så är även fallet vid bedömning av civil respektive militär egendom. I totalförsvaret kan t.ex. en bensinstation, en flygplats eller ett civilt åkeriföretag användas för både civila och militära ändamål. Under tid som en viss egendom används för ett militärt mål, är den inte skyddad mot angrepp. Det innebär att den civila personal som arbetar där befinner sig på ett för fienden legitimt militärt mål. Det finns även en ökad risk för att motparten i konflikten anser sig ha legitima skäl att attackera viss egendom som då används för civil verksamhet.¹⁰¹

Identifiering av totalförsvarspliktiga med relevant kompetens

Uppgifter för att vid behov kunna identifiera totalförsvarspliktiga som redan har lämplig kompetens och som inte arbetar i totalförsvarsviktig verksamhet bör finnas hos exempelvis Polismyndigheten

⁹⁶ Dir. 2023:143.

⁹⁷ Det gäller även polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar samt personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

⁹⁸ Artikel 48 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter, SÖ 1953:14–17, Genève den 8 juni 1977. Tilläggsprotokollet är SÖ 1979:22.

⁹⁹ Artikel 52 i tilläggsprotokoll I.

¹⁰⁰ Se SOU 1998:123 s. 31.

¹⁰¹ Se SOU 1998:123 s. 31 och Bring och Körlof-Askholt (2010). *Folkerätt i krig, kris och fredsoperationer*, s. 84.

som har uppgifter om vilka som har genomgått utbildning till bl.a. ordningsvakt. Sådana uppgifter bör även finnas hos länsstyrelserna som bl.a. har uppgifter om auktoriserade bevakningsföretag och deras nuvarande och tidigare personal samt hos BYA (Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnd) som har uppgifter om personer som genomgått utbildning till väktare och skyddsvakt samt vissa tilläggsutbildningar.¹⁰² I avsnitt 24.6.5 berörs hur tillgång kan fås till dessa uppgifter.

18.11 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Bedömning: Personalbehovet i den kommunala räddningstjänsten kommer att öka kraftigt vid höjd beredskap. För den verksamheten behövs civilplikt, inklusive civilplikt efter mönstring.

Även i befolkningskyddet kommer det att uppstå stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Det är troligt att civilplikt behövs för att tillgodose delar av behoven.

Förslag: Regeringen ger MSB i uppdrag att fortsatt utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för den kommunala räddningstjänsten bör utformas och införas, inklusive civilplikt efter mönstring. Verksamheten *räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna* i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen omformuleras till *räddningstjänst*.

Regeringen ger MSB i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för uppgifter inom befolkningskydd. Om behov och förutsättningar för civilplikt bedöms finnas, bör uppdraget efter en delredovisning kunna övergå i ett uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för befolkningskyddet bör utformas och införas.

¹⁰² BYA (2024). Svar från BYA till kompletterande frågeställningar från utredningen för Polisens beredskap, Dir 2023:143. 2024-05-08.

18.11.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen omfattar, såsom framgår av benämningen, två viktiga samhällsfunktioner:

- Räddningstjänst
- Skydd av civilbefolkningen¹⁰³

Sektorsansvarig myndighet är MSB. Övriga myndigheter i sektorn är Kustbevakningen, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Den kommunala räddningstjänsten och de olika statliga räddningstjänsterna syftar till att skydda människors liv och hälsa och att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö vid olyckor och katastrofer som exempelvis bränder, naturkatastrofer och utsläpp av olika slag. Aktörer inom sektorn ansvarar också för att undsätta människor som på olika sätt hamnat i fara.

Verksamheten inom sektorn syftar i krig vidare till att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, t.ex. genom att alarmera, bereda plats i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen och att kunna utrymma människor från utsatta områden och inkvartera dem på annan plats.

Räddningstjänsten regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Som framgår av 3 kap. 7 § första stycket lagen om skydd mot olyckor ansvarar varje kommun för att det inom kommunen finns en räddningstjänst, förutom avseende vissa särskilt utpekade delar av räddningstjänsten, där staten har ansvaret:

- Fjällräddningstjänst, som Polismyndigheten ansvarar för
- Flygräddningstjänst, som Sjöfartsverket ansvarar för
- Sjöräddningstjänst, som Sjöfartsverket ansvarar för
- Efterforskning av försvunna personer i andra fall än de som omfattas av fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, som Polismyndigheten ansvarar för

¹⁰³ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 16.

- Miljöräddningstjänst till sjöss, som Kustbevakningen ansvarar för
- Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, som länsstyrelsen ansvarar för¹⁰⁴

Utöver detta har enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor ägaren eller den som utövar verksamheten på en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, en skyldighet att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Den skyldigheten gäller även vissa flygplatser och verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Exempelvis ska enligt 6 § första stycket Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om beredskap för räddningsinsatser samt räddningstjänst på flygplats (TSFS 2019:25) den som driver en flygplats under vissa villkor tillhandahålla räddningstjänst för kommersiella flygtransporter.

Verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av kommuner och statliga myndigheter. Alarmeringstjänsten bedrivs dock av det offentligägda bolaget SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm), som staten äger tillsammans med SKR.¹⁰⁵

Strålsäkerhetsmyndigheten ska vara pådrivande och vidta åtgärder för att förebygga, identifiera och detektera radiologiska nödsituationer som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön.¹⁰⁶ SMHI ska inom sitt verksamhetsområde ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället.¹⁰⁷

Polismyndigheten ska enligt 6 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor lämna den hjälp som behövs vid ingrepp enligt 6 kap. 2 § samma lag. Det gäller exempelvis vid utrymning som räddningsledare beslutat om, eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

¹⁰⁴ Se 4 kap. 1, 2, 8, 11, 12 och 15 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹⁰⁵ SOU 2021:25 s. 250.

¹⁰⁶ 15 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

¹⁰⁷ 5 § punkt 5 förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

18.11.2 Om underlaget

MSB har tagit fram ett underlag, med svar på frågor från utredningen. MSB hämtade in svar från övriga beredskapsmyndigheter i sektorn, samt från SOS Alarm. Polismyndigheten valde dock att inkomma med ett samlat underlag för sin verksamhet inom sektorn ordning och säkerhet och länsstyrelserna svarade separat för hela sin verksamhet. Polismyndigheten inhämtade underlag från Migrationsverket i framtagandet av ett underlag för beredskapssektorn ordning och säkerhet. Underlaget innehöll dock inga uppgifter om flyktingmottagning.

MSB har även svarat på tidigare regeringsuppdrag om dimensionerande planeringsförutsättningar för den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap och aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst.¹⁰⁸ Utredningen har kunnat använda även dessa underlag i analysen av behov av personalförstärkning inom räddningstjänst.

18.11.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för räddningstjänsten

Inledning

Ett väpnat angrepp mot Sverige kommer troligen redan i ett tidigt skede att leda till stora påfrestningar på samhället och på civilbefolkningen, åtminstone i de delar av landet som drabbas direkt av angreppet. Det kommer därför att ställas höga krav på kommunerna och de kommunala räddningstjänsterna i drabbade och närliggande områden att vid ett angrepp omedelbart kunna skydda, stödja, rädda och undsätta de som bor och vistas i kommunen.¹⁰⁹ Det är vidare troligt att flera av räddningstjänstens frestida uppgifter, som exempelvis att släcka bränder och undsätta personer som råkat ut för olika typer av olyckor, kommer att öka avsevärt i omfattning vid ett väpnat angrepp och krigshandlingar på svenskt territorium.

¹⁰⁸ MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap – Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313* och MSB (2023). *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda aktivering.*

¹⁰⁹ Jfr SOU 2022:57 s. 486.

Vid höjd beredskap tillkommer dessutom ett antal uppgifter för räddningstjänsten, utöver de fredstida. Enligt 8 kap. 2 § första stycket lagen om skydd mot olyckor ska kommunens organisation för räddningstjänst vid höjd beredskap, utöver de fredstida uppgifterna, även ansvara för:

- Uppräddning, utmärkning och röjning av farliga områden
- Indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel
- Kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt den nämnda paragrafen ska kunna fullgöras

Personal i kommunens organisation för räddningstjänst ska enligt bestämmelsens andra stycke vid höjd beredskap även delta i åtgärder för första hjälpen åt och transport av skadade samt för befolkningskydd.

Störst behov av personalförstärkning för kommunal räddningstjänst

Utredningen bedömer att det största behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap för räddningstjänsten finns i den kommunala räddningstjänsten. Av underlaget till utredningen framgår att det i dagsläget finns cirka 5 000 heltidsanställda i kommunal räddningstjänst. Utöver det finns cirka 11 000 deltidsanställda. Deltidspersonalen har oftast en annan huvudarbetsgivare eller är egenföretagare, men är anställd av räddningstjänsten och får ersättning för den tid de tjänstgör och har beredskap. Det finns även cirka 2 400 personer som är frivilligt anslutna till brandvärn. Vidare finns 150 larm- och ledningsbefäl eller larm- och ledningsoperatörer. Vissa räddningstjänster använder sig av denna funktion, medan andra använder sig av SOS Alarms operatörer.

Av underlaget, samt av MSB:s svar på regeringsuppdrag att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap,¹¹⁰ framgår att en betydande personalförstärkning för den kommunala räddningstjänsten är nöd-

¹¹⁰ MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap – Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.*

vändig vid höjd beredskap. Preliminärt handlar det om en sammanlagd personalförstärkning på cirka 16 000 personer, vilket motsvarar en dubbling jämfört med antalet hel- och deltidsanställda brandmän. Inledningsvis vid höjd beredskap går det att växla upp verksamheten genom ökad användning av befintlig personal, men i förlängningen behövs förstärkning. För uppgifter som tillkommer vid höjd beredskap behövs personal med särskild kompetens för hantering av oexploderad ammunition, indikering och sanering, samt sök och räddning. I det sistnämnda ingår hundförare.

Den största delen av behovet av personalförstärkning handlar om brandmän och befäl. Utöver det är bedömningen i underlagen att det behövs personalförstärkning med runt 1 000 personer, bl.a. av personal med byggnadsteknisk kompetens, maskinförare, samt logistik- och underhållspersonal.

En del av behovet av personalförstärkning bedöms enligt underlaget kunna tillgodoses på annat sätt än med civilplikt. Det handlar exempelvis om avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med frivilliga hundförare och beredskapsavtal med företag som arbetar med tyngre entreprenadmaskiner. Personalförstärkning bedöms även kunna ske genom att kommunerna identifierar och på lämpligt sätt knyter extern personal till sin krigsorganisation. Det kan exempelvis handla om personal med kunskaper inom byggnadsteknik, eller personal i kommunernas räddningsvärn eller frivilligbrandkårer.

Frivilligresurser i form av hundförare är enligt utredningens bedömning en användbar förstärkningsresurs i den mån de finns tillgängliga för avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Något som utredningen anser behöver undersökas närmare är i vilken mån frivilliga brandmän kan förmås att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. När det gäller byggnadsteknisk kompetens och rivning och röjning i rasmassor delar utredningen bedömningen i underlaget att beredskapsavtal med företag är den bästa lösningen, eftersom det innebär möjligheter att säkra tillgång även till nödvändig materiel.

Civilplikt behövs för kommunal räddningstjänst

Utifrån underlaget bedömer utredningen att civilplikt behövs för att tillgodose behoven av personalförstärkning för den kommunala räddningstjänsten, i första hand brandmän och befäl. Det gäller både civilplikt efter mönstring och, åtminstone i ett inledande skede, civilplikt efter annan utredning än mönstring. MSB bedömer i underlaget att brandmän delvis kan tas ut efter annan utredning än mönstring, men även behöver tas ut efter mönstring och grundutbildning. MSB bedömer vidare att personal med särskild kompetens för hantering av oexploderad ammunition, indikering och sanering, samt sök och räddning behöver tas ut efter mönstring och grundutbildning.

Räddningstjänst är en verksamhet där civilplikt får fullgöras enligt dagens reglering och den uppfyller utredningens kriterier för verksamheter där civilplikt bör få fullgöras. Utredningen bedömer att kommunal räddningstjänst är en verksamhet som behöver prioriteras vid höjd beredskap, bl.a. eftersom den är nödvändig för befolkningens överlevnad. Något som ytterligare talar för att behoven av personalförstärkning behöver lösas med civilplikt är att det behövs personal med en specifik kompetens och att personalen behöver utbildas och övas i fredstid.

Utredningen bedömer vidare att det kan vara motiverat att, såsom redan sker, till viss del tillgodose behovet av civilpliktiga för kommunal räddningstjänst genom att med civilplikt skriva in totalförsvarspliktiga efter annan utredning än mönstring, och därmed nyttja befintlig kompetens. Det gör det möjligt att få personal på plats snabbare och mer kostnadseffektivt än via mönstring och grundutbildning. Det handlar också om en tydligt avgränsad grupp som är möjlig att identifiera. MSB bedömer att det är möjligt att få tillgång till minst 2 000 personer som kan krigsplaceras i kommunal räddningstjänst efter annan utredning än mönstring. Det bedömda behovet som inte kan täckas med civilpliktiga som skrivs in efter annan utredning än mönstring är alltså minst 13 000 personer. Det är enligt MSB möjligt att inom ramen för grundutbildningen med civilplikt utbilda totalförsvarspliktiga till de kompetenser som behöver förstärkas eller tillkomma.

Utredningen föreslår att regeringen ger MSB i uppdrag att i samarbete med kommunerna och SKR fortsatt utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för den kommunala räddningstjänsten, som

även inkluderar civilplikt efter mönstring, bör utformas och införas. Vad som bör ingå i uppdraget i övrigt framgår av avsnitt 17.3.3.

Utredningen vill vidare betona vikten av att säkerställa att både heltidsanställda brandmän och deltidsbrandmän finns tillgängliga vid höjd beredskap, exempelvis genom disponibilitetskontroller.

I dag är *räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna* en av de verksamheter som listas i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, som en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen föreslår att bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att ”inklusive räddningstjänst vid flygplatserna” stryks av förenklings- och tydlighets-skäl, och verksamheten kort och gott kallas *räddningstjänst*. Utredningen avser inte någon ändring av innehållet i verksamheten, och verksamheten ska även fortsättningsvis inkludera räddningstjänst vid flygplatserna och övriga räddningstjänster.

Behov av personalförstärkning för övrig räddningstjänst

Som nämnts ovan finns det utöver den kommunala räddningstjänsten även statliga räddningstjänster, samt räddningstjänst vid exempelvis flygplatser och industrier. Utifrån tillgängliga underlag kan utredningen inte bedöma om civilplikt behövs för övriga räddningstjänster, men anser att möjligheten att fullgöra civilplikt ska kvarstå för samtliga räddningstjänster.

I underlaget till utredningen har Sjöfartsverket, som ansvarar för sjöräddningstjänsten, bl.a. fört fram att verket är beroende av personal från frivilligorganisationen Sjöräddningssällskapet för många sjöräddningsinsatser. Enligt utredningen skulle Sjöfartsverket kunna säkerställa tillgången till sjöräddningspersonal genom att teckna individuella avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med Sjöräddningssällskapets frivilliga sjöräddare.

Av underlaget till utredningen framgår att SOS Alarm bedömer att bolaget kommer att ha behov av personalförstärkning vid höjd beredskap, främst när det gäller SOS-operatörer. Utredningen kan inte bedöma om civilplikt behövs för att tillgodose behovet av personalförstärkning. SOS Alarms verksamhet är inte bara viktig för räddningstjänsten, utan även för befolkningsskyddet och hälso- och sjukvården. Behovet av personalförstärkning kan därför behöva

analyseras närmare i de regeringsuppdrag som utredningen föreslår på dessa områden.

18.11.4 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd av civilbefolkningen

Stora behov av personalförstärkning

Utredningen bedömer att det vid höjd beredskap kommer att uppstå stora behov av personalförstärkning i det som kan kallas befolkningsskyddet. Det finns i dagsläget ingen författningsreglerad definition av befolkningsskyddet.¹¹¹ Enligt Förvarsberedningen avser befolkningsskydd åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar och omfattar bl.a. system för förvarning och alarmering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering, information om självskydd samt andra kompletterande åtgärder.¹¹² Som nämnts ovan ska personal i den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap delta i åtgärder för bl.a. befolkningsskydd enligt 8 kap. 2 § andra stycket lagen om skydd mot olyckor. Det finns alltså en viss överlappning mellan räddningstjänst och befolkningsskydd.

I den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar fanns en definition av befolkningsskydd och bestämmelser om kommunernas skyldigheter. Lagen om civilt försvar ersattes 2006 av LEH, och där finns inga bestämmelser om befolkningsskydd. Bestämmelserna om skyddsrum och utrymning och inkvartering överfördes till lagen (2006:545) om skyddsrum och lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. I samband med dessa förändringar överfördes vissa uppgifter avseende befolkningsskyddet som kommunerna tidigare ansvarade för till staten.¹¹³ I dagsläget ska exempelvis MSB enligt 6 § andra stycket i myndighetens instruktion tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet,¹¹⁴ och Polismyndigheten har vid höjd beredskap vissa

¹¹¹ SOU 2022:57 s. 87 f.

¹¹² Ds 2023:34 s. 267.

¹¹³ SOU 2022:57 s. 87.

¹¹⁴ Förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB.

uppgifter både vad gäller utrymning¹¹⁵ och inkvartering¹¹⁶. Det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver har kommunen, vilket framgår av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § i socialtjänstlagen.

Det så kallade hemskyddet utgjorde tidigare en kommunal resurs för att stödja enskilda och bättre kunna hantera funktioner som utrymning, iordningställande av skydd, utdelning av andnings- skydd och information till allmänheten. Hemskyddet avskaffades i början av 2000-talet när totalförvarsplaneringen upphörde.¹¹⁷

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap har bl.a. föreslagit en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen och ändringar i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap som innebär att kommuner ska vara skyldiga att planera för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap samt att huvudansvaret för utrymning åläggs kommunerna.¹¹⁸ Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen om kommuners och regioners beredskap har nyligen lämnat ytterligare förslag som bl.a. innebär bestämmelser i lag om särskilda verksamhetskrav på kommuner och regioner. Kraven berör bl.a. tillgång till särskilda samlingsplatser, hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, samt verkställighet vid utrymning och inkvartering.¹¹⁹

Det är alltså i dagsläget inte helt tydligt vad befolkningsskyddet omfattar och vilka skyldigheter viktiga aktörer, såsom kommunerna, kommer att ha framöver. Det gör det svårare att närmare bedöma hur behovet av personalförstärkning ser ut, även om det finns tydliga behov i några delar av befolkningsskyddet. Personalbehoven kan också variera kraftigt både geografiskt och över tid.

Befolkningsskydd bedrivs bara vid höjd beredskap, även om planering sker i fredstid. Delar av det som ingår i befolkningsskyddet kan även vara relevanta vid fredstida kriser. MSB bedömer i underlaget till utredningen att behoven av personalförstärkning för befolkningsskyddet vid höjd beredskap sannolikt kan bli mycket stora, åtminstone tidvis. Även Försvarsberedningen har konstaterat att

¹¹⁵ 2 kap. 3 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

¹¹⁶ 3 kap. 2 § lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

¹¹⁷ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 38.

¹¹⁸ SOU 2022:57 s. 377–387.

¹¹⁹ SOU 2024:65.

kommunens uppgifter inom befolkningsskyddet kan komma att bli mycket personalkrävande under vissa situationer vid höjd beredskap.¹²⁰

Utrymning av områden t.ex. för att skydda befolkningen eller för att underlätta för militär verksamhet kan omfatta avsevärda geografiska områden. Att genomföra sådana massutrymningar kräver stora personalresurser. Detsamma gäller för den inkvartering som behöver ordnas för de utrymda. Inkvartering av stora flyktingströmmar från andra länder kan också bli aktuellt.

Vid höjd beredskap kommer det sannolikt också att behövas personalförstärkningar för att kunna iordningställa och sköta driften av skyddsrum, särskilt större skyddsrum och specialskyddsrum, samt för att informera om var skyddsrum finns och att hjälpa personer till skyddsrummen.¹²¹ Behovet av många andra uppgifter som kan ses som en del av befolkningsskyddet kommer förmodligen också att öka kraftigt vid ett väpnat angrepp, som information, bemanning av trygghetspunkter eller liknande, distribution av t.ex. livsmedel och vatten, enklare sjukvård, osv.

MSB bedömer i sitt underlag till utredningen att behov av personalförstärkning skulle kunna uppstå avseende ett stort antal personalkategorier. Några exempel är informatörer, sambandspersonal, personal för att hjälpa personer med stödbehov till skyddsrum, personal för att iordningställa skyddsrum och för att bemanna befolkningsskyddsrum, utrymningsledare, stabspersonal, personal för skydd och bevakning, förare av buss, lastbil och bil, personal för att ta hand om barn, personal för hantering av avlidna, kökspersonal, personal för att hantera dricksvatten, osv.

Enligt MSB:s underlag till utredningen behöver befolkningsskyddet huvudsakligen vara lokalt organiserat. Det kan vara svårt att, i tid och i tillräcklig omfattning, omfördela personal från mindre till mer utsatta geografiska områden i ett läge av förestående eller pågående väpnat angrepp. Organiseringen av befolkningsskyddet behöver därför ta sin utgångspunkt främst i kommunernas krigsorganisationer.

¹²⁰ Ds 2023:34 s. 267.

¹²¹ Jfr SOU 2022:57 s. 550 f. och Ds 2023:34 s. 262 f.

Hur behoven av personalförstärkning för befolkningsskyddet kan tillgodoses

Utredningen delar MSB:s bedömning i underlaget att kommunerna behöver ha en förberedd planering för att, åtminstone under en avgränsad tid, kunna omfördela personal från andra delar av kommunens verksamheter till att vid behov arbeta med befolkningsskyddsuppgifter vid höjd beredskap. Den personal som planeras att avdelas till befolkningsskyddsuppgifter behöver utbildas och övas för dessa uppgifter redan i fredstid. Utredningen delar också MSB:s bedömning att även externa förstärkningsresurser kommer att behövas för att personalförsörja befolkningsskyddet vid höjd beredskap. Eftersom behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan komma att variera kraftigt i befolkningsskyddet, är det viktigt att resurserna till viss del är flexibla.

Utredningen bedömer att avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer om tjänstgöring vid höjd beredskap är ett sätt för kommunerna att säkerställa tillgång till nödvändig personal. Många kommuner använder i dagsläget frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna för sina frivilliga resursgrupper (FRG), som främst är inriktade på fredstida krisberedskap. Utredningen bedömer att kommunerna bör kunna bygga vidare på detta i arbetet med att bygga upp befolkningsskyddet. Även Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap betonade de frivilliga försvarsorganisationernas roll för en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen, och föreslog att FRG:erna borde kunna utgöra en grund för betydligt större frivilliga beredskapsgrupper.¹²²

Även avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med exempelvis tidigare anställda som inte arbetar i annan totalförsvarsviktig verksamhet skulle kunna utgöra en viktig bemanningskälla. Kommunerna bör även ha en planering för att kunna utnyttja spontanfrivilliga för uppgifter i befolkningsskyddet. Tidigare fanns många av de frivilliga som hade tecknat avtal för tjänstgöring i det civila försvaret i funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst. År 1992 fanns 31 000 frivilliga i funktionen, varav 30 000 var personal i hemskyddet och 1 000 var personal med särskilda uppgifter.¹²³

¹²² SOU 2022:57 s. 535 f.

¹²³ SOU 1992:139 s. 123 f. och 230.

Ett annat sätt att få tillgång till förstärkningspersonal för uppgifter i befolkningsskyddet vid höjd beredskap är genom anvisning med allmän tjänsteplikt av lämpliga totalförsvarspliktiga genom Arbetsförmedlingen. Det bör planeras i förväg, och det behöver då även finnas planering för hur den anvisade personalen ska användas på bästa sätt.

Civilplikt kan behövas för befolkningsskyddet

Befolkningsskydd är en av verksamheterna där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret enligt totalförsvarspliktsförordningens bilaga. Utredningen bedömer att det är troligt att civilplikt behövs för att tillgodose delar av behoven av personalförstärkning i befolkningsskyddet. Befolkningsskydd är en verksamhet där civilplikt kan bli aktuell enligt utredningens kriterier. Det är en verksamhet som är kritisk för befolkningens överlevnad, och som inte bedrivs i fredstid och där personalbehoven förväntas öka kraftigt vid höjd beredskap. Personalen kan även behöva komma på plats omedelbart vid höjd beredskap och genomgå utbildning och övning i fredstid, vilket också talar för civilplikt.

Tidigare fanns civilpliktiga bl.a. i hemskyddet. Där skulle utbildningen och rekryteringen av chefer ombesörjas av staten genom civilförsvarspliktiga (fr.o.m. 1995 civilpliktiga), medan de s.k. ombuden var frivilliga som rekryterades med hjälp av frivilligorganisationen Civilförsvarsförbundet.¹²⁴

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap bedömde i sitt slutbetänkande att befattningarna utrymningsledare samt personal för att iordningställa och sköta driften av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum behöver omfattas av civilplikt, eftersom det är nödvändigt att säkra tillgång till särskilt utbildad personal i dessa verksamheter.¹²⁵ MSB instämmer i dessa förslag i sitt underlag till utredningen, och även Förvarsberedningen föreslår att dessa två befattningar ska omfattas av civilplikt.¹²⁶ Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap be-

¹²⁴ Larsson, Wedebrand och Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*, FOI-R-4675-SE, s. 38.

¹²⁵ SOU 2022:57.

¹²⁶ Ds 2023:34 s. 266.

dömde att någonstans mellan 400 och 500 totalförsvarspliktiga borde skrivas in för respektive befattning inom en femårsperiod.¹²⁷

Den här utredningen bedömer av flera skäl att det inte är tydligt om civilplikt är lämpligt eller högst prioriterat just för de befattningarna, och att det även är otydligt vad befattningen utrymningsledare innebär. Vidare bedömer utredningen att civilplikt kan bli aktuellt för andra typer uppgifter i befolkningsskyddet.

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap föreslog att länsstyrelserna ska vara bemanningsansvariga för utrymningsledarna och att regeringen ska ge länsstyrelserna i uppdrag att i samråd med Pliktverket analysera och lämna förslag till hur ett system med civilpliktiga utrymningsledare borde vara utformat. Vad gäller skyddsrumspersonalen föreslog utredningen att berörda kommuner (alltså kommuner som har den typen av skyddsrum) ska vara bemanningsansvariga, och att de närmare bör bedöma det exakta behovet av personal. Enligt förslagen i utredningens slutbetänkande skulle det kunna bli aktuellt med både civilplikt efter mönstring och efter annan utredning än mönstring för de nämnda befattningarna.¹²⁸

Försvarsberedningen har framfört att länsstyrelserna och berörda kommuner i första hand bör undersöka i vilken omfattning det är möjligt att identifiera och kontakta totalförsvarspliktiga som redan har lämplig kompetens för respektive befattning, och som går att skriva in och krigsplacera med civilplikt efter annan utredning än mönstring med ingen eller endast en kortare grundutbildning.¹²⁹ MSB gör samma bedömning och framför i sitt underlag till utredningen att personer med rätt kompetens för att bli utrymningsledare t.ex. skulle kunna finnas bland personal i logistikbranschen eller lokaltrafiken. Personer med rätt kompetens för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum bedömer MSB skulle kunna finnas i exempelvis fastighetsbranschen.

Den här utredningen instämmer i att det kan vara en fördel att de personer som skulle ha dessa befattningar vid höjd beredskap har relevant yrkeserfarenhet, eftersom de kommer att ha ett stort ansvar vid höjd beredskap. Vidare instämmer utredningen i att det

¹²⁷ SOU 2022:57 s. 542 f.

¹²⁸ SOU 2022:57 s. 542–551.

¹²⁹ Ds 2023:34 s. 266 f.

handlar om centrala befattningar och att det är viktigt att säkerställa att utbildad och övad personal finns på plats. Utredningen bedömer dock att det finns både praktiska problem med att identifiera lämpliga individer och legitimitetsproblem med att skriva in totalförsvarspliktiga för civilplikt efter annan utredning än mönstring för dessa befattningar. Av utredningens utgångspunkter och kriterier framgår att det är viktigt att inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning sker på ett transparent, förutsägbart och systematiskt sätt så att det uppfattas som legitimt, eftersom civilplikt innebär en inskränkning i individens fri- och rättigheter. Enligt utredningens bedömning skulle det kunna vara svårt att uppnå det för dessa befattningar. I motsats till exempelvis den kommunala räddningstjänsten, där det finns en tydligt definierad grupp med en specifik utbildning att kalla till annan utredning, handlar det för de aktuella befattningarna om personer som kan ha olika utbildningsbakgrund och finnas i olika branscher.

Den här utredningen bedömer vidare att det inte är tydligt vad som avses med befattningen utrymningsledare. Det kan enligt utredningens bedömning behöva finnas både utrymningsledare som leder utrymningsarbetet på en mer strategisk nivå och utrymningsledare på lägre nivåer som arbetar mer operativt med att dirigera invånare vid en utrymning. Utrymningsledare som arbetar på mer strategisk nivå kan behöva vara anställda hos kommunen eller länsstyrelsen. För utrymningsledare som arbetar mer operativt kan däremot civilpliktiga vara en lämplig resurs, och då kan även mönstring och grundutbildning eventuellt bli aktuell. Det har även bl.a. framförts i remissvar på Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps slutbetänkande *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* att benämningen utrymningsledare är olämplig, eftersom det sannolikt kommer att behövas en ledningsfunktion i kommunen som benämns så.¹³⁰ När det gäller personal för att iordningställa och sköta driften av befolkningskyddsrum och andra större specialsnyddsrums bedömer utredningen vidare att planeringen av personal behöver gå hand i hand med det pågående arbetet att rusta upp dessa skyddsrum.

Utredningen anser sammantaget att det är inte är klarlagt om civilplikt är lämpligt för att tillgodose behoven av personalförstärk-

¹³⁰ SKR. Yttrande 2023-03-10. Dnr SKR2023/00097 (Remissvar på *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*, SOU 2022:57).

ningar för de två befattningar som identifierats av Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap. Andra sätt att tillgodose behoven skulle exempelvis kunna vara att identifiera lämpliga anställda hos kommunen eller länsstyrelsen som, eventuellt efter en kortare utbildning i egen regi, kan placeras i krigsorganisationen som utrymningsledare eller personal för att iordningställa och sköta driften av befolkningskyddsrum och andra större specialskyddsrum.

Utredningen bedömer vidare att civilplikt skulle kunna vara ett lämpligt verktyg för andra befattningar i befolkningskyddet, och då kan även civilplikt efter mönstring och grundutbildning bli aktuell. Om befattningen utrymningsledare tolkas brett och inkluderar även mer operativ personal, skulle det vidare eventuellt kunna bli aktuellt med civilplikt efter mönstring även för den befattningen. Utredningen om kommuners och regioners beredskap har bedömt att det kan bli aktuellt att vid behov tillföra kommunerna civilpliktiga eller annan pliktjänstgörande personal för deras bemanning av särskilda samlingsplatser, samt att civilpliktiga kan behöva krigsplaceras i kommuner för uppgifter att bistå civilbefolkningen när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas.¹³¹

Mot den här bakgrunden föreslår utredningen att regeringen ger MSB i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för uppgifter inom befolkningskyddet som helhet. Om behov och förutsättningar för civilplikt bedöms finnas, bör uppdraget efter en delredovisning kunna övergå i ett uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för befolkningskyddet bör utformas och införas.

Utredningen bedömer att MSB bör ges uppdraget, eftersom myndigheten har ansvar för befolkningskyddet på central nivå och enligt 6 § i myndighetens instruktion ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningskyddet. Uppdraget bör genomföras i samarbete med länsstyrelser, kommuner och SKR. Vad som bör ingå i uppdraget i övrigt framgår av avsnitt 17.3.3.

I dagsläget finns verksamheterna *flyktingmottagning* och *kommunal informationsverksamhet* med i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen över verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Både flyktingmottagning och kommunal informationsverksamhet tangerar och överlappar enligt utredningen till viss del uppgifter som kan finnas även inom befolkningskyddet och

¹³¹ SOU 2024:65 s. 327, 343.

där det enligt underlaget till utredningen skulle kunna uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap och eventuellt finnas behov av civilpliktiga. Det skulle t.ex. kunna röra uppgifter som inkvartering (av flyktingar) och bemanning av informations- eller trygghetspunkter. Utredningen har inte fått in underlag som direkt berör dessa verksamheter, och kan därför inte bedöma om det finns behov av personalförstärkning eller civilplikt i verksamheterna. Utredningen bedömer dock att dessa två verksamheter bör stå kvar i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen.

18.12 Transporter

Bedömning: Personalbehoven i sektorn kommer att öka vid höjd beredskap. Det gäller särskilt personal för underhåll och reparationer av transportinfrastruktur, förare för vissa typer av transporter, samt viss personal för trafikledning. Flera olika verktyg behöver användas för att tillgodose de ökade personalbehoven. Det är troligt att civilplikt behövs för att tillgodose delar av behoven av personalförstärkning. Behoven av personal för vägtransporter bör kunna tillgodoses på andra sätt än genom civilplikt. Det finns även ett behov av tillgång till en mer generell reparationsberedskap för underhåll och reparationer av transportinfrastruktur, t.ex. för gräv- och markarbeten.

Förslag: Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att närmare utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt för transportområdet. För verksamheter som ingår i den nuvarande verksamheten *underhåll och reparationer av järnvägar och vägar* i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen bör uppdraget, om behov av och förutsättningar för civilplikt bedöms finnas, efter en delredovisning kunna övergå i ett uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas.

18.12.1 Beskrivning av sektorn

Beredskapssektorn transporter omfattar fem viktiga samhällsfunktioner:

- Kollektivtrafik
- Landtransporter
- Lufttransporter
- Sjötransporter
- Terminaler¹³²

Sektorsansvarig myndighet är Trafikverket. Övriga myndigheter i sektorn är Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Även kommuner och regioner har en viktig roll inom sektorn. De ansvarar enligt 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, med vissa undantag, gemensamt för den regionala kollektivtrafiken inom respektive län. Kommuner ansvarar enligt 5 § väglagen (1971:948) även för väghållningen för vissa allmänna vägar.

Sektorn omfattar verksamheten att transportera gods och människor via land, luft och vatten, såväl nationellt som internationellt. De transportmedel med vilka verksamheten bedrivs omfattas, liksom den infrastruktur, personal och de stödfunktioner som är nödvändiga för att transportverksamheten ska kunna bedrivas, vilket inkluderar anläggningar för hantering av gods och människor inom eller mellan olika transportslag.

Verksamheten inom sektorn bedrivs till stor del av företag, både svenska och utländska. Mycket verksamhet bedrivs av privata utförare på offentlig entreprenad, som kollektivtrafik och byggande och underhåll av vägar, järnvägar, hamnar och annan transportinfrastruktur. Transportmedel som flygplan, järnvägsvagnar, fartyg, bussar och lastbilar ägs i de flesta fall av företag. Transportinfrastruktur som vägar, järnvägar och allmänna hamnar, ägs till stor del av staten och kommuner, men drift, underhåll etc. sköts ofta av företag. Offentliga bolag är också verksamma inom sektorn. Viss verksam-

¹³² MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 17.

het utförs även av de statliga myndigheterna inom sektorn, som färjetrafik, sjötrafikinformation, flygledning och tågtrafikledning.¹³³

Trafikverket ansvarar för drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Underhållet utförs av upphandlade entreprenörer. Trafikverket arbetar med att utveckla reparationsberedskapen för de statliga vägarna och järnvägarna kopplat till höjd beredskap.¹³⁴

Enligt Trafikverkets underlag till utredningen är branschen transport och kommunikationer uppdelad mellan några stora multinationella företag och många små företag. Det är vanligt med underleverantörer och entreprenörer, vilket gör personalsituationen komplex och svår att överblicka. Många av yrkena inom branschen kräver tillstånd och yrkesbevis. Enligt underlaget råder viss personalbrist redan i fredstid inom flera verksamheter i sektorn.

18.12.2 Om underlaget

Trafikverket har tagit fram ett underlag, med svar på frågor från utredningen. Trafikverket hämtade in underlag från övriga beredskapsmyndigheter i sektorn och vissa branschföreningar, genom beredskapssektorn transporters samverkansstruktur för privata och offentliga aktörer, BT POS. Trafikverket framhåller att analysen i underlaget är gjord med fokus på statlig infrastruktur och transporter. Underlag hämtades inte in från kommuner eller regioner. Analyser saknas också för ett antal områden, som exempelvis kollektivtrafik, hamnar, flygplatser och de kommunala vägnäten. Trafikverket understryker därför att underlaget inte ger en heltäckande bild av de behov av personalförstärkning som kan uppstå vid höjd beredskap i beredskapssektorn.

¹³³ Resonemanget i stycket bygger till stor del på MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvar i balans*, s. 108, Ds 2017:66 s. 175–179 och Ds 2023:34 s. 215–224.

¹³⁴ Trafikverket (2024). *Yttrande FÖ2023/01998. Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition*, s. 16 f.

18.12.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Inledning

Fungerande transporter är avgörande för att verksamhet i många andra sektorer som exempelvis livsmedelsförsörjning och dricksvatten, hälso- och sjukvård, energiförsörjning, ordning och säkerhet samt räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen ska kunna upprätthållas. Även det militära försvaret är beroende av fungerande transporter. Fungerande transporter och transportinfrastruktur är även avgörande för möjligheten att ta emot internationellt civilt och militärt stöd.¹³⁵ Resilienta transportsystem är också ett av Natos sju grundläggande civila förmågekrav.

Vid höjd beredskap tillkommer transportbehov som inte finns i fredstid. Generellt bedöms det militära försvarets behov av resurser från transportsektorn öka vid höjd beredskap. Samtidigt behöver omfattande delar av den fredstida transportkapaciteten upprätthållas. Det gäller bland mycket annat möjligheten för människor att ta sig till och från totalförsvarsviktiga arbeten, liksom möjligheten att transportera totalförsvarsviktiga varor som livsmedel, läkemedel, vatten, drivmedel, post osv.¹³⁶ Försvarsberedningen för även fram att behovet av kollektivtrafik kan komma att öka i händelse av höjd beredskap, t.ex. om ransonering av el och drivmedel minskar möjligheten till biltrafik.¹³⁷ Viss verksamhet i sektorn bör dock kunna prioriteras ned vid höjd beredskap. Det kan t.ex. gälla nöjes- och turistresor.

Erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har vidare visat att transportinfrastruktur utgör mål för en angripare, och att behovet av att kunna reparera och återställa järnvägar, vägar, flygplatser, m.m. är stort. Kritisk infrastruktur har varit ett av huvudmålen för de ryska attackerna sedan Ryssland påbörjade sitt invasionskrig mot Ukraina, och Ukrainas transportinfrastruktur har utsatts för attacker och omfattande förstörelse.¹³⁸

¹³⁵ Ds 2023:34 s. 215–217.

¹³⁶ Ds 2017:66 s. 175–179 och SOU 1992:139 s. 239–242.

¹³⁷ Ds 2023:34 s. 220.

¹³⁸ MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina. Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 21–24.

Stora behov av personalförstärkning

Mot bakgrund av ovanstående och utifrån underlag från Trafikverket och från andra sektorer bedömer utredningen att personalbehoven i sektorn kommer att öka vid höjd beredskap. Det gäller särskilt personal för underhåll och reparationer av transportinfrastruktur, förare för vissa typer av transporter, samt viss personal för trafikledning.

Utredningen bedömer att det är troligt att det vid höjd beredskap kommer att uppstå stora behov av personalförstärkning för underhåll och reparationer av transportinfrastruktur. Utöver personal med mer sektorsspecifik kompetens för underhåll och reparationer av exempelvis broar och järnvägar, finns det även behov av tillgång till en mer generell reparationsberedskap. Det kan gälla t.ex. gräv- och markarbeten. En sådan generell reparationsberedskap kan behövas för visst arbete i transportsektorn, men även i andra delar av det civila försvaret.

Utifrån tillgängliga underlag bedömer utredningen vidare att det kan komma att uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap när det gäller förare av vissa typer av transporter, som t.ex. lastbils- och bussförare, sjömän, sjöbefäl och tågförare. Ett ökat behov vid höjd beredskap av personal för transporter, framför allt vägtransporter av gods och personer, har även förts fram i underlag från de flesta sektorer. Det handlar främst om förare med C-körkortsbeföring, alltså lastbilsförare, men även bussförare (D-beföring).

Enligt underlaget från Trafikverket är många förare av lastbilstransporter av utländsk nationalitet, som ofta inte är bosatta i Sverige. Det innebär att de i många fall inte skulle omfattas av totalförsvarsplikten och den allmänna tjänsteplikten vid höjd beredskap. Liknande förutsättningar råder för sjöfarten, där en relativt stor andel av de aktiva sjömännen är utländska medborgare.¹³⁹ Enligt Trafikverket kan behovet av järnvägstransporter av inte minst militär personal och materiel komma att öka kraftigt vid höjd beredskap. Även om andra järnvägstransporter till viss del bör kunna prioriteras ned bedöms ändå det totala behovet av järnvägstransporter, och därmed behovet av tågförare, kunna komma att öka vid höjd beredskap.

¹³⁹ Schelin och Widlund (2023). *En svensk handelsflotta i krig och kristider?* Publicerad i Tidsskrift i sjöväsendet, nr 3 2023, s. 277 och 284–287.

Trafikverket har vidare fört fram till utredningen att det vid höjd beredskap kan uppstå behov av personalförstärkning även vad gäller drift (trafikledning och trafikinformation) på väg och, framför allt, järnväg.

Både av underlaget från myndigheterna i sektorn och från några andra sektorer framgår att behovet av att kunna reparera fordon kan öka vid höjd beredskap. Det kan därför finnas behov av en mer generell reparationsberedskap för olika typer av fordon. Även ett ökat behov av personal för bevakning, eskortering och skydd vid höjd beredskap lyfts fram i underlaget till utredningen.

Behov av civilplikt på transportområdet

Det underlag som kommit in till utredningen har inte varit tillräckligt för att utredningen ska kunna bedöma om civilplikt behövs för transportområdet. I underlaget till utredningen görs bedömningen att det i dagsläget är oklart om det är lämpligt och nödvändigt med civilplikt för att kunna tillgodose tillkommande personalbehov vid höjd beredskap, eller om det är lämpligare att lösa personalbehovet för sådan verksamhet på andra sätt, exempelvis genom att träffa beredskapsavtal med relevanta företag. Men enligt underlaget skulle civilplikt kunna behövas såväl för underhåll och reparationer av järnvägar, vägar och övrig transportinfrastruktur som för drift av järnvägar och vägar.

Trafikverket har fört fram till utredningen att fartygs- och järnvägstransporter skulle kunna behöva omfattas av civilplikt för att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses. Behovet av civilplikt för fartygspersonal har även framförts av andra aktörer.¹⁴⁰ Utredningen bedömer att det kan finnas behov av personalförstärkning för sjöfarten på grund av det stora beroendet av utländsk arbetskraft som inte är bosatt här. Sjöfarten är dessutom avgörande för att kunna upprätthålla handeln med utlandet. Det är en verksamhet som är kritisk såväl för befolkningens överlevnad som för att kunna upprätthålla andra nödvändiga samhällsfunktioner och för att bidra till det militära försvaret.

¹⁴⁰ Schelin och Widlund (2023). *En svensk handelsflotta i krig och kristider?* Publicerad i Tidsskrift i sjöväsendet, nr 3 2023, och Svensk sjöfart (2024). *Svensk Sjöfarts remissvar avseende SOU 2023:79 Arbetsrätten under krig och krigsfara.*

I dagsläget är *underhåll och reparationer av järnvägar och vägar* en av de verksamheter i bilaga A till totalförsvarspliktförordningen där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Tidigare kunde totalförsvarspliktiga skrivas in och krigsplaceras med civilplikt för befattningar som banverksreparatör och reservbrobyggare i verksamheten.¹⁴¹ Enligt Trafikverket skulle den nuvarande formuleringen av verksamheten kunna behöva vidgas till att omfatta även dels underhåll och reparation av ytterligare transportinfrastruktur som flygplatser, hamnar och kombiterminaler (terminaler där omlastning kan ske mellan olika transportslag), dels drift av järnvägar och vägar.

Utifrån underlaget kan utredningen varken bedöma om civilplikt behövs inom den nuvarande verksamheten underhåll och reparationer av järnvägar och vägar, eller bredare inom transportområdet. Utredningen bedömer dock att det finns uppgifter inom underhåll och reparationer av transportinfrastruktur och möjligen även drift av järnvägar och vägar samt fartygs- och järnvägstransporter som uppfyller utredningens kriterier för att civilplikt ska vara aktuellt.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att, i samarbete med Transportstyrelsen (när det gäller fartygstransporter, p.g.a. myndighetens kunskap om exempelvis olika nödvändiga behörigheter), kommuner och regioner och i samråd med SKR, närmare utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom transportområdet. Uppdraget bör omfatta underhåll och reparationer av järnvägar, vägar och övrig transportinfrastruktur samt drift av järnvägar och vägar. Det bör även omfatta att utreda behovet av och förutsättningarna för civilplikt för personal inom fartygs- och järnvägstransporter. Utredningen bedömer dock att behovet av personalförstärkning för förare av vägtransporter är lämpligare att lösa med andra verktyg än civilplikt (se nedan), så det bör inte omfattas av uppdraget. Vad som bör ingå i uppdraget i övrigt framgår av avsnitt 17.3.3.

Med anledning av betydelsen för totalförsvaret av att kunna upprätthålla fungerande transporter vid höjd beredskap bör uppdraget till Trafikverket vara utformat så att om myndigheten finner att civilplikt är nödvändigt och lämpligt för underhåll och repara-

¹⁴¹ Se exempelvis ÖCBFS 1997:2 *Överstyrelsens för civil beredskap föreskrift om ändring i föreskriften (1995:3) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga.*

tioner av järnvägar och vägar för att tillgodose behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap så bör uppdraget, efter en delrapportering, kunna övergå i ett uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt ska utformas och införas för just den verksamheten. Den verksamheten finns också redan med i listan över verksamheter där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. För övriga delar av uppdraget bedömer utredningen däremot att regeringen, om behov av civilplikt bedöms finnas inom någon del, behöver ge ett nytt uppdrag som anger en specifik inriktning.

I uppdraget till Trafikverket att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom transportområdet bör det ingå att, om bedömningen är att civilplikt är nödvändig och lämplig i ytterligare verksamheter än den nuvarande verksamheten underhåll och reparationer av järnvägar och vägar, även utreda och föreslå hur den eller de verksamhet(er)na i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen där civilplikt får fullgöras bör vara formulerad(e). Vid behov kan regeringen sedan ändra bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen på lämpligt sätt.

Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses i övrigt

Även om det bedöms finnas behov av civilplikt inom de verksamheter som nämns i föregående avsnitt, så kommer andra verktyg, exempelvis beredskapsavtal med företag, att vara viktiga för att tillgodose behov av personalförstärkning inom de verksamheterna. Civilplikt kan bara lösa en liten del av behoven.

Utredningen bedömer vidare att behovet av personalförstärkning för förare av lastbils- och busstransporter vid höjd beredskap bör kunna tillgodoses på andra sätt än genom civilplikt. En del av lösningen bör vara att totalförsvarsviktiga transporter prioriteras vid höjd beredskap. Enligt 2 och 4 §§ förordningen (1991:1216) om vägtrafikombud ska av länsstyrelsen utsedda vägtrafikombud i krig verka för att transportresurserna utnyttjas på det sätt som är bäst för totalförsvaret. Ett visst utökat arbetstidsuttag bör också kunna användas för att tillgodose behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Vidare borde ett utökat samarbete mellan relevanta statliga myndigheter och frivilliga försvarsorganisationer om utbildning av förare kunna utgöra en del i lösningen, liksom att bemannings-

ansvariga tecknar avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med medlemmar i relevanta frivilliga försvarsorganisationer.

Även anvisning med allmän tjänsteplikt via Arbetsförmedlingen vid höjd beredskap bör vara ett lämpligt verktyg. Arbetslösa med lämplig körkortsbehörighet skulle kunna vara möjliga att anvisa. I enlighet med vad utredningen föreslår i avsnitt 20.5.2 bör lämpliga arbetslösa vid behov även kunna anvisas med allmän tjänsteplikt av Arbetsförmedlingen till lämpliga körkortsutbildningar eller nödvändiga yrkeskompetensbevis-(YKB-)utbildningar, för att därefter anvisas till lämpliga arbeten. Om anvisning med allmän tjänsteplikt ska användas, bör planering i möjligaste mån ske redan i fredstid. Vid höjd beredskap kan det även behöva övervägas att vid behov temporärt sänka eller upphäva vissa krav på exempelvis yrkesbevis eller andra tillstånd för att öka tillgången till förare.

Det har framförts till utredningen att det vid höjd beredskap kan uppstå situationer där det snabbt uppkommer stora transportbehov, och att de ovan beskrivna verktygen då kanske inte är tillräckliga för att på kort tid tillgodose behoven. Det kan t.ex. gälla vid en storskalig utrymning eller inkvartering, eller om stora flyktingströmmar uppstår. Utredningen delar bedömningen att det vid sådana situationer kan uppstå stora transportbehov som snabbt behöver tillgodoses. Utredningen anser ändå att andra verktyg än civilplikt är lämpligare för att tillgodose de tillkommande behoven av lastbils- och bussförare vid sådana situationer. Att krigsplacera ett stort antal totalförsvarspliktiga förare med civilplikt för att kunna hantera situationer som det inte går att förutsäga om, när eller var de uppstår riskerar enligt utredningen att bli oflexibelt och leda till att totalförsvarets resurser inte nyttjas effektivt. Fredstida planering för att kunna lösa de tillkommande personalbehoven vid denna typ av situationer med andra verktyg än civilplikt bör enligt utredningen därför vara att föredra. Eventuellt behov av civilplikt för utrymning och inkvartering bör enligt utredningen även kunna omfattas av verksamheten befolkningsskydd, för vilken utredningen föreslår att behovet av och förutsättningarna för civilplikt ska utredas av MSB (se avsnitt 18.11).

Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap för skydd och bevakning, samt hur dessa kan tillgodoses, behandlas sammanhållet för hela det civila försvaret i avsnitt 18.10. Resonemang om

en generell reparationsberedskap för infrastruktur och fordon finns i avsnitt 18.16.5.

18.13 Utbildning och tillsyn av barn och elever

Bedömning: Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap kan uppstå i de viktiga samhällsfunktionerna utbildning för barn och elever och tillsyn av barn och elever. Särskilt för tillsyn av barn och elever kan behovet av personalförstärkning bli stort. De tillkommande personalbehoven vid höjd beredskap bör kunna tillgodoses genom andra åtgärder än civilplikt. Det är dock inte uteslutet att behov av civilplikt för tillsyn av barn och elever skulle kunna uppstå.

Förslag: Bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att verksamheten *barn- och familjeomsorg* tas bort. Den ersätts delvis av verksamheten *tillsyn av barn och elever*.

18.13.1 Beskrivning av de viktiga samhällsfunktionerna

Tillsyn av barn och elever och utbildning för barn och elever är enligt MSB:s lista två viktiga samhällsfunktioner som inte ingår i någon beredskapssektor. Tillsyn av barn och elever avser enligt MSB förmågan att värna om barn och elevers behov av trygghet och tillsyn samt möjliggöra för vårdnadshavare att arbeta, medan utbildning för barn och elever avser förmågan att värna om barn och elevers rätt till utbildning enligt barnkonventionen och regeringsformen. Exempel på samhällsviktig verksamhet inom samhällsfunktionerna är förskola, natt- och helgomsorg (dvs. omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds), förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer, fritidshem samt gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.¹⁴²

Inom skolväsendet anordnas utbildningen av en kommun, en region, staten eller en enskild huvudman. Det är huvudmannen som ansvarar för respektive skolas verksamhet. Kommunen är

¹⁴² MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 20.

huvudman för kommunala skolor. Enskilda huvudmän är huvudmän för fristående skolor. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan. Även regionen kan vara huvudman för vissa skolor. Kommunala, regionala och statliga huvudmän har ansvar för planering inför höjd beredskap. Enskilda huvudmän har inget utpekad ansvar att genomföra sådan planering enligt beredskapslagstiftningen. Enligt ett förslag från Utbildningsdepartementet ska dock en ny bestämmelse införas i skollagen (2020:800) om att samtliga skolverksamheter ska ha en plan för hur verksamheten ska fortsätta att bedrivas vid höjd beredskap.¹⁴³

Frågorna har hos staten huvudsaklig hemvist hos Skolverket.¹⁴⁴ Skolverket är enligt 1 § myndighetens instruktion förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.¹⁴⁵ Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverket är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen.

Vid krig eller krigsfara kan regeringen besluta att vissa bestämmelser i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska tillämpas. Vid beredskapsalarm tillämpas de förordningarna omedelbart i sin helhet (13 § totalförsvarsförordningen). När de förordningarna tillämpas gäller vissa särskilda bestämmelser. Exempelvis ansvarar då kommunen enligt 4 a § förordningen om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. för att alla skolpliktiga barn som vistas i kommunen får föreskriven utbildning i kommunens förskoleklass eller grundskola. Vid förskola och fritidshem ska kommunen, som framgår av 3 § i samma förordning, prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas. I en promemoria från Utbildningsdepartementet föreslås dock att en ny förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska träda i kraft 1 januari 2026, och att förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och

¹⁴³ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 58 f.

¹⁴⁴ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 20.

¹⁴⁵ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara då ska upphöra.¹⁴⁶

18.13.2 Om underlaget

Skolverket har tagit fram ett underlag, med svar på frågor från utredningen. Underlaget har främst tagits fram med hjälp av myndighetsintern expertis, men myndigheten har också tagit hjälp av ett antal kommunala skolhuvudmän.

18.13.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Utbildning för barn och elever

Rätten till utbildning är en grundläggande fri- och rättighet. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri och grundläggande utbildning i allmän skola, enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Rätten till utbildning är även skyddad i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheternas (Europa-konventionens) tilläggsprotokoll och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹⁴⁷

Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att det är viktigt att hålla skolor öppna i så stor utsträckning som möjligt. Enligt Försvarsberedningen är det exempelvis viktigt att upprätthålla en relativ normalitet i barns liv för att motverka psykisk ohälsa och kunskaps-tapp.¹⁴⁸ Att upprätthålla utbildning av lite äldre elever kan även vara viktigt för att säkerställa personalbehovet i totalförsvarsviktig verksamhet, både på kort och längre sikt. Det kan gälla ordinarie utbildningar i gymnasieskola och kommunal vuxenskola, men även att vid behov ta fram och genomföra särskilda (snabb)utbildningar för personal i t.ex. hälso- och sjukvården och på transportområdet.

Bedömningen i underlaget till utredningen är att behovet av att genomföra utbildning för barn och elever kommer att vara ungefär

¹⁴⁶ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 32, 42–46 och 58 f.

¹⁴⁷ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201 s. 26 f. och 68.

¹⁴⁸ Ds 2023:34 s. 67.

detsamma vid höjd beredskap som i fredstid. Det är dock ändå troligt att det kan uppstå vissa behov av personalförstärkning avseende exempelvis lärare, pedagoger, m.fl. kompetenser i den viktiga samhällsfunktionen vid höjd beredskap.¹⁴⁹

Utredningen kan utifrån tillgängliga underlag inte närmare bedöma behovet av personalförstärkning för utbildning för barn och elever vid höjd beredskap.

Tillsyn av barn och elever

Vid höjd beredskap kommer många vårdnadshavare att behöva tjänstgöra i totalförsvaret, vilket medför ett utökat behov av barnomsorg.¹⁵⁰ Vårdnadshavarnas arbetstider kan också vara mer omfattande än i fredstid. För totalförsvaret som helhet är det därför mycket viktigt att kunna upprätthålla, och vid behov utöka, tillsynen av barn och elever för att vårdnadshavare med uppgifter i verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Vikten av att grundskola och förskola kan bedrivas även vid höjd beredskap, eftersom det är en förutsättning för att personal inom annan samhällsviktig verksamhet ska kunna infinna sig på sina arbetsplatser, har framhållits i flera rapporter.¹⁵¹

Utredningen gör utifrån tillgängliga underlag bedömningen att behovet av tillsyn av barn och elever kommer att öka vid höjd beredskap. Barn- och undervisningsgrupper kan behöva bli större, fritidshem och förskolor kommer att behöva hålla öppet längre och behovet av omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (dvs. helger och nätter) kommer att öka. Behovet av personal för tillsyn av barn och elever kommer därför att öka.¹⁵²

I dagsläget finns det inget lagkrav om att det ska erbjudas omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Enligt 25 kap. 5 § skollagen ska kommuner dock sträva efter att

¹⁴⁹ Jfr Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 64.

¹⁵⁰ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 47.

¹⁵¹ Se exempelvis MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2022/01209/SSK*, s. 121 och Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 47.

¹⁵² Se även Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 47.

erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. Utredningen utgår från att det vid höjd beredskap kommer att erbjudas omsorg för barn till vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, i den omfattning som behövs för att vårdnadshavarna ska kunna fullgöra sin tjänstgöring i totalförsvaret. Enligt ett förslag från Utbildningsdepartementet ska det från och med den 1 januari 2026, i en ny förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, införas ett krav på att förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska bedrivas i sådan omfattning att barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen och har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet kan erbjudas omsorg i den omfattning det behövs för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas.¹⁵³

Om de förordningar om skolväsendet vid krig och krigsfara som nämnts ovan träder i kraft, kan även omprioriteringar behöva göras. Exempelvis har skolor med enskilda huvudmän inte ansvar för barns och elevers tillsyn och utbildning vid höjd beredskap. Det ansvaret övergår till barnens hemkommun när förordningarna träder i kraft. Det kan innebära att vissa kommuner får (betydligt) fler barn att utbilda och ha tillsyn över vid höjd beredskap än i fredstid. Det föreslås dock som noterats ovan i en promemoria från Utbildningsdepartementet att en ny bestämmelse ska införas i skollagen om att samtliga skolverksamheter ska ha en plan för hur verksamheten ska fortsätta att bedrivas vid höjd beredskap och att även enskilda huvudmän så långt det är möjligt ska omfattas av författningsbestämmelser om verksamheter på skolområdet vid höjd beredskap.¹⁵⁴

Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan komma att variera både geografiskt och över tid. Om det t.ex. skulle ske stora folkomflyttningar inom landet, exempelvis vid större utrymningar eller flykt från vissa områden, eller komma flyktingströmmar från andra länder, skulle det medföra ett ökat antal barn och elever i vissa delar av landet under vissa perioder, med ett ökat behov av

¹⁵³ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 16–18 och 46–48.

¹⁵⁴ Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet*. Promemoria 2024-08-21, U2024/02201, s. 32, 58 f. och 42–46.

personalförstärkning för utbildning och tillsyn av barn och elever som följd.

18.13.4 Hur behoven av personalförstärkning för tillsyn av barn och elever kan tillgodoses

Olika sätt att tillgodose behov av personalförstärkning

Kommunerna behöver planera för hur det ökade behovet av personal för tillsyn av barn och elever vid höjd beredskap ska tillgodoses. En dellösning kan vara att planera för att vid höjd beredskap kunna flytta över anställda från andra uppgifter och förvaltningar i kommunen till exempelvis förskolor, ”nattis” och fritidshem. Vid höjd beredskap kan arbetstidsuttaget för anställda i verksamheterna ökas t.ex. genom att arbetstiden förlängs och att möjligheten att ta semester inskränks.

Att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med lämpliga personer bör också kunna utgöra en del av lösningen på behovet av personalförstärkning. Exempelvis bör pensionärer och andra tidigare anställda i dessa verksamheter som inte har ett nytt arbete där de gör större nytta för totalförsvaret vara en lämplig grupp att teckna sådana avtal med.

Även anvisning av lämpliga totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt genom Arbetsförmedlingen bör kunna vara en lämplig åtgärd när det gäller arbete med tillsyn av barn. Av 2 kap. 31 § skollagen framgår dock en skyldighet att uppvisa registerutdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.¹⁵⁵ Den som inte uppvisat ett sådant utdrag, som får vara högst ett år gammalt, får inte anställas inom bl.a. förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan. Det gäller inte bara anställning utan även vid utbildning och praktik. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten. Totalförsvarspliktiga som frivilligt vill begära och visa upp ett sådant registerutdrag som avses i 2 kap. 31 § skollagen kan däremot anvisas arbete i skola och för-

¹⁵⁵ Registerutdraget ska utvisa domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån, involverande av minderårig i brottslighet, sexualbrott och barnpornografibrott, se 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

skola m.m. Om anvisning med allmän tjänsteplikt ska användas, bör det planeras redan i fredstid.

Om enskilda huvudmän av någon anledning inte fortsätter att bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap, bör berörda kommuner kunna knyta till sig lämplig personal från den enskilda huvudmannen med lämpliga verktyg, t.ex. anvisning med allmän tjänsteplikt.

Skolverket poängterar att oavsett hur behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap tillgodoses, behöver tillkommande personal alltid lämna ett utdrag ur belastningsregistret enligt lagstiftning för arbete med barn. Det som behöver säkerställas av tillkommande personal är främst ett utdrag ur belastningsregistret och att de i övrigt inte är olämpliga för arbete med barn.

Civilplikt bedöms inte behövas i nuläget

Utredningen anser inte att det av tillgängliga underlag framgår att civilplikt är nödvändig för att kunna tillgodose behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap för tillsyn av barn och elever. Utredningen bedömer att de tillkommande personalbehoven vid höjd beredskap bör kunna tillgodoses genom andra åtgärder, som redovisats ovan.

I dagsläget finns verksamheten *barn- och familjeomsorg* med i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, som en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen ser i dagsläget alltså inte att civilplikt är nödvändigt för att tillgodose behovet av personalförstärkning för tillsyn av barn och elever. Det är dock enligt utredningen inte uteslutet att det skulle kunna framkomma behov av civilplikt för tillsyn av barn och elever när det civila försvarets planering utvecklas. Eftersom verksamheten barnomsorg redan i dag är en verksamhet där civilplikt får fullgöras enligt bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, bedömer utredningen därför att den bör kvarstå där, men omformuleras.

Som angetts ovan är namnet på verksamheten barn- och familjeomsorg. Den formuleringen stämmer inte överens med dagens organisering av dessa frågor. Troligen avsåg begreppet barnomsorg tillsyn av barn i exempelvis det som i dag är förskola och skolans fritidsverksamhet. Vid tiden för totalförsvarspliktsförordningens införande reglerades förskole- och fritidsverksamhet av den numera

upphävda socialtjänstlagen (1980:620). I dag regleras motsvarande verksamheter i skollagen, medan det som troligen avsågs med familjeomsorg fortfarande regleras av socialtjänstlagen (se även avsnitt 18.8.4). Utredningens bedömning är därför att barnomsorg respektive familjeomsorg i dag inte bör vara formulerade som en gemensam verksamhet, eftersom de nu regleras av olika regelverk. Utredningen föreslår därför att totalförsvarspliktsförordningen ändras så att verksamhetsområdet *barn- och familjeomsorg* tas bort och att verksamhetsområdet *tillsyn av barn och elever* i stället läggs till i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen. Utredningen anser att formuleringen tillsyn är lämplig, eftersom det understryker att verksamhetsområdet inte omfattar pedagogisk verksamhet i första hand, utan just tillsyn och omsorg av barn vars vårdnadshavare eller andra personer som tar hand om barnet tjänstgör i totalförsvaret. Omsorg av barn och elever skulle kunna vara en annan möjlig formulering för verksamhetsområdet, särskilt eftersom ett eventuellt behov av civilpliktiga vid höjd beredskap troligen kommer att uppstå avseende det som enligt 25 kap. 5 § skollagen kallas omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Den viktiga samhällsfunktionen benämns dock tillsyn av barn och elever enligt MSB:s förteckning, och utredningen anser därför att det är den lämpligaste formuleringen. När det gäller familjeomsorg är utredningens avsikt att nödvändiga insatser som avses med detta rymms inom ramen för verksamheten socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet (se avsnitt 18.8.4).

18.14 It-system och cybersäkerhet

Bedömning: Behov av personal med it-kompetens vid höjd beredskap kan i första hand tillgodoses med andra verktyg än civilplikt. Det kan dock inte uteslutas att civilplikt för it-system och cybersäkerhet behövs.

Förslag: Regeringen ger MSB i uppdrag att i samverkan med Försäkringskassan, Skatteverket och Trafikverket utreda behov av och förutsättningar för civilplikt för it-system och cybersäkerhet.

18.14.1 Tillgång till kompetens för it-system och cybersäkerhet behöver säkerställas

Fungerande it-system och cybersäkerhet är viktiga för att de olika delarna av det civila försvaret ska fungera. Vid höjd beredskap är det även troligt att antalet cyberattacker kan öka till både antal och intensitet.¹⁵⁶ Att detta kan få konsekvenser för viktiga verksamheter i det civila försvaret har konstaterats i flera av avsnitten ovan.

Arbetet med att säkerställa väl fungerande it-system och cybersäkerhet är naturligtvis brett och omfattande, och personalförsörjning är endast en del i det arbetet. Förvarsberedningen lyfter fram att särskild kompetens av vikt för totalförsvarets cybersäkerhet bör identifieras och knytas till berörda verksamheter. Förvarsberedningen bedömer att personella resurser på cybersäkerhetsområdet behöver tillföras totalförsvarsviktiga verksamheter för att upprätthålla kritiska system och bidra till ökad uthållighet. Beredningen understryker vidare att det är prioriterat att engagera personer med it-kompetens i totalförsvaret.¹⁵⁷

De frivilliga försvarsorganisationerna bör kunna ha en roll när det gäller personalförstärkning på cybersäkerhetsområdet. Cybersäkerhetspersonal är en av de nya kompetenser som de frivilliga försvarsorganisationerna utvecklar. Här kan noteras att Förvarsmakten under 2022 har tydliggjort att Frivilliga radioorganisationens huvudmannaskap även omfattar cyberförsvar och cybersäkerhet.¹⁵⁸ Förvarsmakten har därför bidragit med ekonomiska medel för att stödja organisationens arbete med att utveckla verksamheten i syfte att bl.a. kunna försörja totalförsvarsmyndigheterna med cybersäkerhetsspecialister.¹⁵⁹

Sedan december 2020 finns ett nationellt cybersäkerhetscenter som har i uppgift att utveckla och stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot och andra it-incidenter. Centret upprättades av Försvarets radioanstalt (FRA), Förvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen på uppdrag av regeringen. Sedan 1 november 2024 är centret en del av FRA. MSB har vidare flera uppgifter rörande it-system och cybersäkerhet.

¹⁵⁶ Jfr MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina. Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 25 f.

¹⁵⁷ Ds 2023:34 s. 233 f.

¹⁵⁸ Ds 2023:34 s. 237.

¹⁵⁹ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 6, s. 11.

Exempelvis ansvarar myndigheten enligt 11 b § i sin instruktion för att Sverige har en nationell funktion med uppgift att stödja samhället i arbetet med att förebygga och hantera it-incidenter.¹⁶⁰ En utredning har fått i uppdrag att utreda hur arbetsuppgifter inom informations- och cybersäkerhet kan överföras från MSB till FRA.¹⁶¹

18.14.2 Uppdrag till MSB att utreda behov av civilplikt

Behov av att säkerställa tillgång till olika typer av it-kompetens vid höjd beredskap har framkommit i flera av de underlag som inkommit till utredningen från de olika sektorerna. Det är även en fråga som diskuterats vid några av de möten utredningen har haft med de sektorsansvariga myndigheterna. Utredningens bild är att en stor del av de behov som finns i olika verksamheter i det civila försvaret handlar om att säkerställa tillgången till specifik it-kompetens vid höjd beredskap.

Utredningen bedömer att myndigheternas behov av it-kompetens huvudsakligen kan tillgodoses med andra verktyg än civilplikt. Speciellt när det gäller cybersäkerhet kan det dock inte uteslutas att civilplikt behövs. Att de frivilliga försvarsorganisationerna utvecklar utbildningar för cybersäkerhetsspecialister tyder enligt utredningen på att det kan vara möjligt att även utbilda personal för den kompetensen med civilplikt.

Givet områdets komplexitet kan utredningen inte bedöma om civilplikt behövs för personal med it-kompetens och i så fall i vilka verksamheter eller för vilka typer av kompetenser. Utredningen föreslår därför att regeringen ger MSB i uppdrag att utreda eventuella behov av och förutsättningar för civilplikt för it-system och cybersäkerhet. I uppdraget skulle det även kunna ingå att utreda hur personal med it-kompetens kan flyttas mellan offentliga verksamheter med hjälp av förfarandelagen. Utredningen bedömer att det är lämpligt att ge MSB uppdraget dels utifrån myndighetens samordnande uppdrag i det civila försvaret, eftersom behov av personal med it-kompetens finns i hela det civila försvaret, dels utifrån myndighetens uppgifter och kompetens på området. Som noterats ovan utreds dock överförande av uppgifter rörande informations-

¹⁶⁰ Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB.

¹⁶¹ Dir. 2024:111.

och cybersäkerhet från MSB till FRA. MSB bör utföra uppdraget i samverkan med Försäkringskassan, Skatteverket och Trafikverket, eftersom de är sektorsansvariga myndigheter som driver stora it-system som är kritiska för det civila försvaret. Sedan 1 januari 2025 är Försäkringskassan, Skatteverket och Trafikverket även leverantörsmyndigheter enligt förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

18.15 Hantering av avlidna och begravningsverksamhet

Bedömning: Det kan förväntas uppstå behov av personalförstärkning för begravningsverksamhet vid höjd beredskap. Behoven av personalförstärkning bör kunna tillgodoses med andra verktyg än civilplikt. Det är dock inte uteslutet att behov av civilplikt inom begravningsverksamhet skulle kunna uppstå. *Begravningsverksamhet* bör därför tills vidare stå kvar i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, som en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret.

Civilplikt är inte lämplig för att tillgodose eventuella personalbehov för själavård eller sociala insatser i Svenska kyrkan eller andra trossamfund. Det finns därför inget behov av att *själavård och sociala insatser* är en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret.

Förslag: Bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen ändras så att *själavård och sociala insatser* tas bort.

18.15.1 Hantering av avlidna och begravingar

Inledning

Hantering av avlidna och begravingar är en viktig samhällsfunktion som inte ingår i någon beredskapssektor. Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att på ett värdigt sätt hantera avlidna och genomföra begravingar.¹⁶² Omhändertagande av avlidna faller delvis inom hälso- och sjukvården och ingår i den delen i be-

¹⁶² MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 21.

redskapssektorn hälsa, vård och omsorg. Exempel på samhällsviktig verksamhet och anläggningar inom funktionen är att fastställa dödsfall, förvaring av avlidna, kremering, gravsättning, begravningsplatser och kyrkogårdar.

Svenska kyrkans församlingar, pastorat och Göteborgs begravningsamfällighet är huvudman för begravningsverksamheten i Sverige, förutom i Stockholms och Tranås kommun, där respektive kommun är huvudman.¹⁶³ Enligt uppgift från Svenska kyrkan ska huvudmannen bl.a. kunna tillhandahålla gravplatser, möjliggöra att gravsättning kan ske, genomföra vissa transporter samt tillhandahålla lokaler för förvaring av avlidna, för ceremoni och kremering. Enligt 8 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) ska en församling som är huvudman för begravningsverksamheten vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Kommuners ansvar i detta hänseende regleras i LEH.

Hanteringen av avlidna och begravingar inbegriper en komplex ansvarskedja där flera andra aktörer än begravningshuvudmannen har viktiga uppgifter. Hälso- och sjukvården ansvarar t.ex. för att fastställa ett dödsfall, Polismyndigheten för identifiering av okända avlidna och Skatteverket för registreringen av avlidna. Varken begravningsverksamheten i sig eller den samlade hanteringen av avlidna ingår i någon av beredskapssektorerna. Ingen myndighet har heller till uppgift att samordna begravningsverksamheten eller hanteringen av avlidna. Förvarsberedningen och MSB har pekat på behovet av att tydliggöra var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen för det civila försvaret.¹⁶⁴ MSB har också påtalat vikten av att en ansvarig myndighet pekas ut för samordning och planering.¹⁶⁵ Regeringen har i *Totalförsvaret 2025–2030* angett att man avser att klargöra uppgiftsfördelning och ansvarsförhållanden på området.¹⁶⁶

Utredningen har fått underlag rörande förstärkningsbehov inom begravningsverksamheten vid höjd beredskap från Svenska kyrkan, i form av två kortare promemorior.¹⁶⁷

¹⁶³ Ds 2023:34 s. 297 och uppgifter i e-post från Svenska kyrkan 2024-09-18.

¹⁶⁴ Ds 2023:34 s. 300 och MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 27.

¹⁶⁵ MSB (2024). *Samlad bedömning av genomförbarheten av Förvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*, s. 106 f.

¹⁶⁶ Prop. 2024/25:34 s. 142.

¹⁶⁷ Svenska kyrkan. PM 2023-11-07 och PM 2024-09-18.

Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

I dagsläget är omkring 2 900 personer anställda i begravningsverksamheten hos Svenska kyrkan. Av dessa är omkring 150 personer anställda som krematorietekniker eller krematorievaktmästare.¹⁶⁸

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan leda till ett stort antal döda, såväl bland civilbefolkningen och bland utländsk militär som i det svenska militära försvaret. Som Försvarsberedningen påpekar är det viktigt att begravingar kan fortsätta att genomföras på ett värdigt sätt även i krig och med ett stort antal samtidigt avlidna, med respekt för människors skilda trosuppfattningar, inte minst för att upprätthålla försvarsviljan. Försvarsberedningen konstaterar därför att det finns ett behov av personalförstärkning för begravningsverksamheten vid höjd beredskap, för att kunna hantera ett stort antal avlidna under kort tid.¹⁶⁹ Utredningen delar bedömningen att det är troligt att det kommer uppstå behov av extra personal för begravningsverksamheten i händelse av krig i Sverige.

Enligt inkomna underlag från Svenska kyrkan kan behovet av förstärkning avse personal för exempelvis transport, kylförvaring, kremering och gravsättning av avlidna. I krig behövs även personal med kompetens att omhänderta avlidna med smittsam sjukdom eller stoft som kontaminerats som en följd av CBRN-krigföring. I planeringen av personalförsörjningen är det viktigt att ta hänsyn till behovet av att kunna ordna hantering av avlidna och gravsättning för människor med olika trosuppfattningar.

För vissa uppgifter, exempelvis för kremering och omhändertagande av avlidna med smittsam sjukdom och kontaminerat stoft, behövs särskild utbildning eller kompetens. För vissa personaltensiva uppgifter, som t.ex. grävandet av gravar, bedömer utredningen dock att merparten av den tillkommande personalen inte behöver ha specifik kompetens.

¹⁶⁸ Uppgift i e-post från Svenska kyrkan 2023-12-21.

¹⁶⁹ Ds 2023:34 s. 297–300.

Hur behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses

Huvudmännen behöver planera för hur det ökade behovet av personal för begravningsverksamheten vid höjd beredskap ska tillgodoses. Att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med lämpliga frivilliga totalförsvarspiktiga bör kunna utgöra en del av lösningen på behovet av personalförstärkning, exempelvis med tidigare anställda som inte arbetar inom totalförsvarsviktig verksamhet.

I likhet med vad Försvarsberedningen skriver,¹⁷⁰ bedömer utredningen att anvisning med allmän tjänsteplikt av lämpliga totalförsvarspiktiga genom Arbetsförmedlingen vid behov bör användas för att tillgodose en del av behovet av personalförstärkning, särskilt för uppgifter som inte kräver särskild utbildning eller kompetens. Om anvisning med allmän tjänsteplikt ska användas, bör det i möjligaste mån planeras redan i fredstid.

Behov av civilplikt kan inte uteslutas

Svenska kyrkan anser att behoven av personalförstärkning i begravningsverksamheten vid höjd beredskap inte enbart kan lösas genom begravningshuvudmännens egna beredskapsförberedelser. Svenska kyrkan delar inte utredningens syn att anvisning med allmän tjänsteplikt kan utgöra ett viktigt verktyg för att tillgodose behoven av personalförstärkning i begravningsverksamheten, utan anser att det även för de mer arbetsintensiva uppgifterna är avgörande att den tillkommande personalen är både utbildad och övad, för att det ska gå att tillhandahålla värdiga och säkra gravsättningar. Svenska kyrkan anser därför att det behöver finnas möjlighet att krigsplacera totalförsvarspiktiga med civilplikt i begravningsverksamhet för att behovet av personalförstärkning vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses på bästa sätt, med utbildad och övad personal.

Begravningsverksamhet är i dagsläget en av de verksamheter i bilaga A till totalförsvarspiktsförordningen där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Utredningen bedömer att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap åtminstone till del bör kunna tillgodoses på andra sätt än med civilplikt, enligt vad som

¹⁷⁰ Ds 2023:34 s. 299 f.

angetts ovan. Utredningen bedömer dock att det inte är uteslutet att det kan finnas behov av att krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt i begravningsverksamhet, men kan utifrån tillgängliga underlag inte avgöra om civilplikt behövs. Utredningen föreslår därför att begravningsverksamhet tills vidare bör stå kvar i bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen, som en verksamhet där civilplikt får fullgöras.

Som noterats ovan omfattar hanteringen av avlidna en komplex ansvarskedja. Verksamheten ingår inte i sin helhet i någon beredskapssektor, och ingen myndighet har heller ett tydligt utpekat övergripande ansvar för begravningsverksamheten eller hanteringen av avlidna. Utredningen anser därför att det i dagsläget inte finns någon statlig myndighet med ett övergripande ansvar och mandat som vore lämplig att utreda frågan om behov av civilplikt för begravningsverksamhet vidare. Ett alternativ skulle kunna vara länsstyrelsen, som utövar tillsyn över begravningsverksamheten enligt 10 kap. 1 § i begravningslagen. Utredningen anser dock att det är lämpligare att invänta att det övergripande ansvaret på myndighetsnivå för dessa frågor utreds och tydliggörs innan ett eventuellt uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom begravningsverksamhet ges.

18.15.2 Själavård och sociala insatser

Själavård är en viktig verksamhet för det civila försvaret, som exempelvis kan ha stor betydelse för människors psykiska hälsa, individens psykologiska försvar och den samlade försvarsviljan. Svenska kyrkan och andra trossamfund är nyckelaktörer när det gäller att tillhandahålla själavård. Som Försvarsberedningen skriver finns hos trossamfunden kompetens att möta och bearbeta människors existentiella oro vilket bl.a. hjälper till att upprätthålla den existentiella hälsan och bidrar till en känsla av sammanhang och sammanhållning. Själavård utgör ett viktigt bidrag till samhällets samlade motståndskraft i höjd beredskap och krig.¹⁷¹

Själavård och sociala insatser är en verksamhet där civilplikt får fullgöras i det civila försvaret. Den har (liksom verksamhetsområdet begravningsverksamhet) funnits med bland de verksamheter där

¹⁷¹ Ds 2023:34 s. 297.

civilplikt får fullgöras sedan totalförsvarspliktsförordningen trädde i kraft 1995. Enligt det ursprungliga förslaget i en av de utredningar som låg bakom införandet av totalförsvarspliktsförordning skulle formuleringen vara *själavårdande och sociala insatser inom Svenska kyrkan och andra trossamfund samt begravningsverksamhet*.¹⁷² Utredningen tolkar detta som att både själavård och sociala insatser avser verksamhet som utförs av trossamfund.

Utredningen bedömer att civilplikt inte är ett lämpligt verktyg för att tillgodose behovet av personal för själavård och sociala insatser. Ett bättre sätt att säkerställa behovet av personal för dessa verksamheter vid höjd beredskap bör vara att säkerställa att de som arbetar i verksamheten i fredstid gör det även vid höjd beredskap, vid behov genom beslut om allmän tjänsteplikt. Vid behov bör bemanningsansvariga även på lämpligt sätt ta hjälp av eventuella personer som frivilligt vill ställa upp.

Svenska kyrkan delar bedömningen att civilplikt inte är lämpligt för att tillhandahålla personalförstärkning för verksamhetsområdet själavård. Utredningen föreslår därför att regeringen beslutar att själavård och sociala insatser tas bort från bilaga A till totalförsvarspliktsförordningen.

18.16 Bygg och anläggning, handel och industri

Bedömning: Behov av personalförstärkning för bygg och anläggning, handel och industri kan uppstå vid höjd beredskap, men i dagsläget är det svårt att bedöma hur behoven ser ut och hur de kan tillgodoses. Det kan inte uteslutas att det behövs civilplikt för en eventuell ny byggnads- och reparationsberedskap.

En ny byggnads- och reparationsberedskap kan vara viktig för att tillgodose behov av reparationer för exempelvis sektorerna transporter, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Frågan om beredskap för reparationer och underhåll av fordon bör utredas vidare.

¹⁷² SOU 1993:36 s. 84.

18.16.1 Beskrivning av de viktiga samhällsfunktionerna

Bygg och anläggning, handel och industri utgör tre viktiga samhällsfunktioner, som i MSB:s lista med viktiga samhällsfunktioner ingår i området bygg, handel och industri. Samhällsviktig verksamhet inom dessa funktioner är t.ex. bygg- och anläggningsverksamhet, grossistverksamhet, detaljhandel och olika typer av produktion och tillverkning.¹⁷³

I dagsläget är dessa samhällsfunktioner inte inkluderade i någon beredskapssektor. Det finns vissa undantag, t.ex. försörjning av läkemedel och livsmedel, som ingår i sektorerna hälsa, vård och omsorg respektive livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har i delbetänkandet *En ny beredskapssektor* föreslagit att en beredskapssektor för industri, bygg och handel ska tillföras den statliga beredskapsförordningen, med Tillväxtverket som sektorsansvarig myndighet och Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt Bolagsverket som övriga beredskapsmyndigheter i sektorn.¹⁷⁴ Frågan om en ny byggnads- och reparationsberedskap utreds också för närvarande av samma utredning.¹⁷⁵

18.16.2 Om underlagen

Då det för närvarande inte finns någon sektor eller beredskapsmyndighet med ansvar för bygg och anläggning, handel eller industri, fanns ingen ansvarig myndighet som utredningen kunde vända sig till för att få ett underlag för dessa funktioner. Utredningen identifierade därför ett antal relevanta fackförbund, bransch- och arbetsgivarorganisationer och bjöd in dessa till ett möte. Vid mötet presenterade utredningen bl.a. ett antal frågor och bad att få in skriftliga svar på dessa. Cirka femton organisationer deltog på mötet och skriftliga svar inkom från fem organisationer.¹⁷⁶

¹⁷³ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 21.

¹⁷⁴ SOU 2024:19 s. 33–57.

¹⁷⁵ Dir. 2024:70.

¹⁷⁶ Akavia, Handelsanställdas förbund, IKEM (Innovations- och kemiindustrierna), Industriarbetsgivarna och Unionen inkom med skriftliga underlag.

18.16.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

I underlagen och vid mötet framfördes att det är svårt för företag i dessa samhällsfunktioner att i dagsläget överblicka hur höjd beredskap skulle påverka deras personalsituation. En anledning till det är att det inte är tydligt vilken verksamhet som är särskilt viktig för totalförsvaret, och som därmed måste upprätthållas vid höjd beredskap. Det är inte klart för företagen vad staten förväntar sig av dem vid höjd beredskap.

För delar av de viktiga samhällsfunktionerna kommer troligen ett behov av tillkommande personal att uppstå vid höjd beredskap på grund av att verksamheten behöver utökas. Det kan exempelvis gälla vissa industrigrenar och områden inom bygg och anläggning. I andra delar kan efterfrågan på varor och tjänster däremot snarare minska vid höjd beredskap, och därmed även personalbehovet.

Vissa kompetenser uppges vara svåra att rekrytera redan i fredstid, exempelvis processoperatörer och ingenjörer. Personalbristen för den typen av kompetens skulle kunna öka vid höjd beredskap. Det finns också behov hos företagen att kunna säkerställa att personal kvarstår i sin anställning vid höjd beredskap. Inom exempelvis bygg och anläggning och viss industri arbetar många utländska medborgare. En del av dem arbetar bara tillfälligt i Sverige och är inte bosatta här. De omfattas därför inte av svensk totalförsvarsplikt. Andra kanske arbetar här under längre tid och är bosatta här, men det finns ändå en risk för att de kommer att lämna landet inför eller vid höjd beredskap, t.ex. om de omfattas av en motsvarande plikt i hemlandet, eller av andra skäl. Detta kan innebära behov av tillkommande personal vid höjd beredskap.

Företag i de viktiga samhällsfunktionerna ser också att ett behov av extra personal för transporter, främst förare med C-körkort, skulle kunna uppstå vid höjd beredskap. Även ett extra behov av bevakningspersonal för att bevaka exempelvis produktionsanläggningar skulle kunna uppstå.

18.16.4 Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses

Företag i delar av industrin beskriver att det kan vara svårt att om-disponera personal, på grund av att många tjänster kräver specifik kompetens, som kan ta lång tid att tillägna sig. Omdisponering av

personal kan ändå vara ett möjligt sätt att tillgodose tillkommande personalbehov vid höjd beredskap, särskilt om det planeras i förväg eller om det kan ske över en längre tid, eftersom den personal som ska omplaceras då kan ges viss utbildning för de nya uppgifterna. Vid höjd beredskap finns genom arbetstidsförordningen (1982:901) och kollektiva beredskapsavtal också ofta möjlighet att utöka arbetstidssuttaget hos personalen.

Bemanningsansvariga som bedriver totalförsvarsviktig civil verksamhet kan vid behov teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Sådana avtal skulle exempelvis kunna tecknas med tidigare anställda, som har erfarenhet från arbete i företaget i fråga, och som inte arbetar i annan verksamhet där deras kompetens är till större nytta för totalförsvaret.

Korta och riktade utbildningsinsatser vid höjd beredskap eller krigsfara är också en möjlig lösning som lyfts fram, för att företagen vid behov ska kunna snabbutbilda personal för kritiska områden. En tydlig styrning och samordnad planering (från statlig sida) av sådana utbildningar på områden där kritiska behov kan uppstå vid höjd beredskap har förts fram till utredningen som ett förslag.

Generellt anser utredningen att ett system motsvarande det tidigare systemet med s.k. krigsviktiga företag skulle kunna underlätta personalförsörjningen vid höjd beredskap i industri, handel och bygg och anläggning, men även i andra delar av det civila försvaret där privata aktörer utför totalförsvarsviktig civil verksamhet. Det skulle t.ex. kunna tydliggöra statens krav och förväntningar på bemanningsansvariga företag och underlätta en gemensam beredskapsplanering mellan stat och näringsliv. Försvarsberedningen har fört fram att ett nytt system för krigsviktiga företag bör tas fram.¹⁷⁷ Det ingår inte i den här utredningens uppdrag att undersöka hur ett sådant system skulle kunna utformas. Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har dock fått tilläggsdirektiv om att bl.a. analysera och kartlägga om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap samt att undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ds 2023:34 s. 170 f.

¹⁷⁸ Dir. 2024:70.

18.16.5 Byggnads- och reparationsberedskap

Mellan 1944 och 2007 fanns byggnads- och reparationsberedskapen (BRB), vilket var en beredskapsorganisation för byggnads- och anläggningsverksamhet, och som under en tid var reglerad i den numera upphävda förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen. Inom BRB slöt Försvarsmakten i samverkan med berörda civila myndigheter i fredstid avtal eller överenskommelser med bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag om specifika uppdrag som skulle utföras vid höjd beredskap (2 och 3 §§ nyss nämnda förordning).

Försvarsberedningen, MSB och flera andra har pekat på behovet av en ny byggnads- och reparationsberedskap, och föreslagit att en sådan ska inrättas för att kunna utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten i totalförsvaret vid höjd beredskap.¹⁷⁹ Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har fått i uppdrag att bl.a. föreslå hur en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap bör fungera, organiseras och finansieras, bedöma och föreslå hur en avtalsstruktur för byggnads- och reparationsberedskapen bör utformas samt bedöma och redogöra för avgränsningarna mellan ett tvärsektoriellt och ett sektorspecifikt offentligt ansvar för byggnads- och reparationsberedskap.¹⁸⁰

Behov av reparationer och byggnads- och anläggningsarbete kan finnas i exempelvis sektorerna transporter, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten (inkluderar vatten och avlopp). I avsnitten i detta kapitel där de sektorernas behov av personalförstärkning redovisas framgår att det i flera av de sektorerna finns behov av både en sektorsspecifik och en mer generell reparationsberedskap. Eftersom det inte är bestämt vad som ska ingå i en eventuell ny byggnads- och reparationsberedskap eller motsvarande organisation, är det inte heller klart vilket gränssnitt en sådan beredskapsorganisation skulle ha gentemot mer sektors- och verksamhetsspecifikt underhålls- och reparationsarbete.

Eftersom det inte är beslutat om en ny byggnads- och reparationsberedskap ska inrättas och hur den i så fall ska organiseras, kan utredningen inte närmare bedöma hur behoven av personal för

¹⁷⁹ Ds 2023:34 s. 200–202 och MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – Ett totalförsvaret i balans*, s. 46.

¹⁸⁰ Dir. 2024:70.

en sådan verksamhet bäst skulle kunna tillgodoses. Det är dock rimligt att anta att en återupprättad byggnads- och reparationsberedskap åtminstone till del behöver bygga på avtal och överenskommelser mellan det offentliga och berörda företag, i likhet med hur den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen var organiserad.¹⁸¹

Men det går inte att utesluta att även civilplikt skulle kunna behövas för att på bästa sätt personalförsörja en modern byggnads- och reparationsberedskap. Utredningen har dock inte underlag för att bedöma det i dagsläget, utan sådana eventuella behov behöver framkomma i takt med att en eventuell ny byggnads- och reparationsberedskaps organisering, uppgifter, omfattning m.m. växer fram.

Såväl Trafikverket som bl.a. myndigheter i sektorerna ordning och säkerhet och livsmedelsförsörjning och dricksvatten har framfört att det även kan uppstå ett behov av extra personal för fordonsreparation och -underhåll vid höjd beredskap, och att det är viktigt att säkerställa tillgången till personal för både verkstads- och reparationsberedskap för fordon. Utredningen anser att det civila försvarets tillgång till reparation och underhåll av fordon är en viktig fråga som behöver utredas vidare. Eventuellt skulle även personal för fordonsreparation och -underhåll kunna ingå i en organisation för byggnads- och reparationsberedskap.

¹⁸¹ Jfr MSB (2024). *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*, s. 79.

18.17 Länsstyrelsernas verksamhet

Bedömning: Länsstyrelserna behöver personalförstärkning vid höjd beredskap. I dagsläget är det tydligt att det behövs personalförstärkning för att bemanna civilområdesstaber och länsstaber vid höjd beredskap.

Behovet bedöms delvis kunna tillgodoses genom omDispositionering av personal inom och mellan länsstyrelserna. För vissa expertfunktioner kan dock personalförstärkning utifrån behövas. Det behovet bör kunna tillgodoses genom omfördelning av personal från exempelvis andra beredskapsmyndigheter, och genom avtal, exempelvis med personer från näringslivet, om tjänstgöring vid höjd beredskap.

Personalförstärkning behövs även i form av stödpersonal till staberna. Det handlar exempelvis om personal för skydd och bevakning, sambandspersonal, personal för transporter och administrativ personal. Det behovet bör till största delen kunna tillgodoses med avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap och omDispositionering av personal inom och mellan länsstyrelserna.

18.17.1 Länsstyrelsernas roll inför och vid höjd beredskap

Länsstyrelserna ansvarar för det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Vid höjd beredskap innebär det sammanfattningsvis att länsstyrelserna ska verka för att det civila försvaret agerar samordnat inom det geografiska området. Länsstyrelserna har ansvar för detta på två nivåer, länsnivån och civilområdesnivån i form av sex civilområden (se avsnitt 3.6). Landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef. Civilområdeschefen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli.

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i sitt län och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås inom länet vid höjd beredskap, enligt 6 § första stycket förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Länsstyrelserna har även en samordnande roll i länet enligt samma förordning.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd be-

redskap har en enhetlig inriktning, enligt 8 § första stycket förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De ska enligt 9 § samma förordning även i egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap.

Enligt 11 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser ska de vid höjd beredskap försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, länsstyrelser inom civilområdet och med övriga civilområdesansvariga länsstyrelser. Länsstyrelserna har motsvarande skyldighet enligt 7 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Det geografiska områdesansvaret innebär i praktiken att varje länsstyrelse vid höjd beredskap etablerar en stab för att kunna utöva det geografiska områdesansvaret på länsnivå, samt att sex länsstyrelser därtill etablerar en civilområdesstab för det geografiska områdesansvaret på civilområdesnivå. Verksamheten i dessa staber är bl.a. att skapa samlade lägesbilder, verka för samverkan mellan aktörer i området samt ta fram underlag för inriktning i länet eller civilområdet. Därtill ansvarar länsstyrelserna för ett antal sakområden som behöver fungera i krig och som bemannas med handläggare som har en mer specialiserad inriktning, på exempelvis räddningstjänst eller kärnenergiberedskap. Länsstyrelsen kommer vid höjd beredskap även bedriva linjeverksamhet i linje med myndighetens uppgifter inom totalförsvaret.

18.17.2 Om underlaget

Länsstyrelserna har inkommit med underlag till utredningen om behov av personalförstärkning för länsstyrelsernas verksamhet vid höjd beredskap. I underlaget inkluderas länsstyrelsernas ansvar på både civilområdesnivå och länsnivå.

Länsstyrelserna ingår även i beredkapssektorerna livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Utredningens bedömning av behov av personalförstärkning inom de områdena framgår under avsnitten om respektive beredkapssektor.

18.17.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Behov av personalförstärkning tydligast för staberna

I underlaget till utredningen lyfte länsstyrelserna framför allt fram behov som gäller länsstyrelsernas uppgifter för ledning och samverkan vid höjd beredskap inom det geografiska områdesansvaret, på läns- respektive civilområdesnivå. Fokus ligger därför på behov av personalförstärkning på det området. Det handlar till stor del om att bemanna läns- och civilområdesstaber.

Enligt Förvarsberedningen behöver civilområdeskanslierna, som utgör kärnan för civilområdesstaberna, vid höjd beredskap förstärkas med personer med kompetens från det civila försvarets olika verksamheter, exempelvis om hälso- och sjukvård, transporter och elförsörjning. Vidare framför Förvarsberedningen att staberna vid höjd beredskap även behöver bemannas med personal från bland annat beredskapsmyndigheter, Förvarsmakten och näringsliv. Förvarsberedningen menar att den del av den förstärkta bemanningen som utgörs av statligt anställd personal kan flyttas till staberna med stöd av förfarandelagen.¹⁸²

Kärnverksamheten i läns- och civilområdesstaberna vid höjd beredskap kommer enligt underlaget från länsstyrelserna i huvudsak att utföras av handläggare vid länsstyrelserna som omfördelas inom och mellan länsstyrelserna vid behov, och förberedelser för detta bedöms kunna ske inom ramen för beredskapsplaneringen. För vissa expertfunktioner och stödpersonal behövs dock personalförstärkning utifrån.

Behov av personalförstärkning av civilområdesstaber

Enligt underlaget kommer civilområdeskanslierna att behöva personalförstärkning för att kunna fungera som civilområdesstaber vid höjd beredskap och med uthållighet kunna verka dygnet runt.

En del av dessa personer kommer att inneha en roll av kvalificerad generalistkaraktär. Detta avser främst personer med en akademisk utbildning och erfarenhet av arbete på länsstyrelse. Den personalen bedöms kunna om disponeras inom och mellan länsstyrelserna. Det kommer även att behövas personer i roller som kräver högre spe-

¹⁸² Ds 2023:34 s. 117 f.

cialiserad utbildning. Det avser personer som har en specialiserad akademisk utbildning (exempelvis veterinär eller jurist) och relevant erfarenhet. I princip finns dessa personer inte på civilområdeskanslierna, utan är en förstärkning som behövs i och med att staben formas. Personalbehovet bedöms till stor del kunna tillgodoses genom omdisponering inom och mellan länsstyrelserna. Personal behöver dock även tillkomma utifrån. Det handlar främst om experter från de olika beredskapssektorerna, men även om experter inom exempelvis folkrätt och säkerhetstjänst.

Utöver det behövs personal för stödfunktioner där det ofta krävs yrkesbevis eller yrkesutbildning. Det handlar främst om personal för skydd och bevakning, sambandspersonal, personal för transporter och administrativ personal. Till viss del bedöms den personalen kunna omdisponeras inom och mellan länsstyrelserna, men till största delen behöver personalen tillkomma utifrån.

Behov av personalförstärkning av länsstyrelsernas staber

Enligt underlaget från länsstyrelserna finns det också ett behov av personalförstärkning vid höjd beredskap av kvalificerade generalister vid länsstyrelsernas staber. Även det behovet bedöms kunna uppfyllas genom omdisponering inom länsstyrelserna. Det bedöms även finnas ett behov av personalförstärkning för roller som kräver högre specialiserad utbildning. Till största delen bedöms det behovet kunna uppfyllas genom omdisponering inom länsstyrelserna, men det bedöms behövas extern förstärkning exempelvis för räddningstjänstexperter. Även för stödfunktioner, såsom för skydd och bevakning och transporter, bedöms förstärkning utifrån behövas.

18.17.4 Hur behoven av personalförstärkning kan tillgodoses

Som framgår ovan bedömer länsstyrelserna att de roller som är av generalistkaraktär i huvudsak bör kunna bemannas genom omdisponering av personal inom och mellan länsstyrelserna. För roller som kräver högre specialiserad utbildning bedömer länsstyrelserna att förstärkning utifrån delvis behövs. Det handlar exempelvis om personal från andra beredskapsmyndigheter och från näringslivet. Enligt länsstyrelserna är det viktigt att de har möjlighet att knyta

till sig dessa personer i fredstid så att de kan övas och utbildas inom organisationen.

Om det behövs personalförstärkning med kompetens som finns på andra myndigheter, så kan omfördelning av personal mellan myndigheterna enligt förfarandelagen vara en lösning. Det förutsätter dock att dessa andra myndigheter har personal att avvara. Utredningen bedömer att förstärkning av läns- och civilområdesstaber med personal med specialistkompetens som inte finns i den offentliga sektorn delvis bör kunna ske genom avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med personer från näringslivet.

Utredningen bedömer att behoven av stödpersonal till stor del bör kunna tillgodoses genom avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, samt genom att i fredstid vidareutbilda anställda inom länsstyrelserna. När det gäller det ökade behovet av personal för skydd och bevakning bedömer utredningen att civilplikt kan bli aktuellt. Detta beskrivs närmare i avsnitt 18.10.

Det kan även finnas behov av personalförstärkning för tillkommande uppgifter på vissa specifika områden vid höjd beredskap. Det kan t.ex. handla om gränsövervakning, utrymning, tillämpning av förfogandelagen och undanförsel. För de områdena finns dock i dagsläget ingen analys av behoven av personalförstärkning. Det beror bl.a. på att det är oklart hur dessa uppgifter ser ut.

19 Tydligare regler för det civila försvarets personalförsörjning

19.1 Inledning

I detta kapitel berörs vissa allmänna frågor om regler för det civila försvarets personalförsörjning, medan det som gäller regleringen av allmän tjänsteplikt och civilplikt finns i följande kapitel.

Kapitlet inleds med en redogörelse för den terminologi som utredningen anser bör användas främst kring de registreringar av totalförsvarspliktiga som Pliktverket gör. Detta följs av ett avsnitt med utredningens överväganden i fråga om det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering. Avslutningsvis i detta segment behandlas Pliktverkets registrering av totalförsvarspliktiga med uppgifter i totalförsvaret och även disponibilitetskontroller.

Därefter behandlas frågan om vilka som är bemanningsansvariga i det civila försvaret och därmed ska ha en planerad bemannad krigsorganisation. Sist berörs möjligheten till omflyttning av personal hos det allmänna enligt förfarandelagstiftningen.

19.2 Behov av en tydligare terminologi

Bedömning: Ordet *krigsplacering* bör i det civila försvaret bara användas för beslut om krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen och för registrering av detta beslut. Missvisande uttryck som ”krigsplacerad med anställningsavtalet som grund” eller liknande bör i det civila försvaret utmönstras och ersättas med ”placerad i krigsorganisationen”. Ordet *beredskapsregistrering* bör användas för registrering som Pliktverket gör av totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation i det civila försvaret till följd av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap som de har ingått. I det militära försvaret gäller en annan terminologi.

Förslag: Ordalydelsen av 11 § beredskapsförordningen och 3 § frivilligförordningen justeras i enlighet härmed.

19.2.1 Bakgrunden till dagens terminologi

I totalförsvarspliktslagen används ordet krigsplacering för att beteckna ett beslut som innebär att en totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra med värnplikt eller civilplikt i en viss befattning. Ordet krigsplacering kan därför inte, i den lagens mening, användas för registrering av totalförsvarspliktiga som har placerats i en krigsorganisation på en annan grund (än värnplikt eller civilplikt). Det förekommer emellertid inte sällan att ordet krigsplacering används även för att beteckna den administrativa registrering som Pliktverket gör, på begäran från en bemanningsansvarig, av anställda som ingår i dennes planerade bemannade krigsorganisation, vilka eventuellt kan få tjänstgöra med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap.

När Pliktverket bildades 1995 tog verket över redovisningsansvaret för pliktpersonal från flera myndigheter. I betänkandet som ligger till grund för totalförsvarspliktslagen, *Totalförsvarsplikt* (SOU 1992:139), framgår att utredningen bakom betänkandet såg stora fördelar med att registeruppgifter om krigsplacerade skulle finnas samlade hos en myndighet. Pliktverket skulle tillhandahålla uppgifter framför allt om totalförsvarspliktiga vilkas krigsuppgift och plats vid mobilisering var en annan än i fredstid. Kategorier som kunde komma i fråga var

bl.a. pliktuttagna i det civila eller militära försvaret och personal med nyckelbefattningar i totalförsvaret.¹

I propositionen till totalförsvarspliktslagen anförde regeringen att Pliktverket ska ansvara för att ingen *krigsplaceras* för mer än en uppgift vid höjd beredskap och att verket därför ska hålla dels ett register för krigsplacerad pliktpersonal, dels ett särskilt register för annan personal. I det senare skulle bl.a. anteckningar kunna göras om att en viss person tillhör nyckelpersonalen hos en arbetsgivare och därför inte borde skrivas in med värnplikt eller civilplikt för någon annan verksamhet.²

I *Totalförsvarsplikten för det nya försvaret* (SOU 2000:21) framhöll 1998 års pliktutredning vikten av att skilja mellan författningsenliga beslut om krigsplacering och administrativa registreringsåtgärder som Pliktverket vidtar. Utredningen anförde att Pliktverket ska hålla ett register för krigsplacerade och ett annat särskilt register för annan personal. Av det senare kan framgå t.ex. att en person tillhör kategorin nyckelpersonal hos en arbetsgivare vid höjd beredskap och därför är krigsplacerad (sic) på grund av sin anställning.³ Syftet med den senare typen av registrering var att denne inte utan särskild prövning skulle skrivas in med civil- eller värnplikt. Pliktverket ansågs behöva ha överblick över vilka som vid höjd beredskap skulle utföra *andra* uppgifter än enligt deras anställningsavtal.⁴ Verket behöver därför få veta vilka som avses tjänstgöra i andra krigsorganisationer än hos sina arbetsgivare. Personal som genom avtal knutits till en annan krigsorganisation borde därför anmälas till Pliktverket för registrering, ansåg utredningen.⁵ Vidare konstaterade utredningen att anmälan om registrering är frivillig och att registreringen hos Pliktverket bara innebär en upplysning om att nyckelpersonen ansetts oundgängligen nödvändig för krigsorganisationen.

Regeringen anförde i propositionen som följde att Pliktverket – för att ingen ska krigsplaceras för mer än en uppgift – håller ett register för krigsplacerad pliktpersonal och ett särskilt register för annan personal. Av det sistnämnda ska framgå om en person tillhör nyckel-

¹ SOU 1992:139 s. 161 f. och även s. 166.

² Prop. 1994/95:6 s. 133. Se även s. 117.

³ SOU 2000:21 s. 313.

⁴ SOU 2000:21 s. 321.

⁵ Utredningen noterade i sammanhanget att Arbetsmarknadsstyrelsen hade föreskrivit att myndigheter skulle registrera sin avtalspersonal hos Pliktverket (AMSF 1996:20).

personalen hos en arbetsgivare och därför inte bör skrivas in med värnplikt eller civilplikt för någon annan verksamhet.⁶

Även i 7 och 8 §§ i Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) allmänna råd om personalplanläggning från 1998 framgår att de som skulle tjänstgöra vid sin ordinarie arbetsplats vid höjd beredskap inte skulle registreras hos Pliktverket.

Tidigare ålåg det länsarbetsnämnden att föra beredskapsregister.⁷ Där registrerades bl.a. avtalspersonal från frivilliga försvarsorganisationer, krigsfrivilliga och civilanställda i Försvarmakten. De som skulle registreras var totalförsvarspliktiga med särskilt viktiga uppgifter i det civila försvaret. Anställda med samma uppgifter vid höjd beredskap som i fredstid registrerades normalt inte.^{8,9}

Mot denna bakgrund kan konstateras att det historiskt har gjorts en åtskillnad mellan å ena sidan registrering av krigsplacerade enligt totalförsvarspliktslagen (dvs. av värnpliktiga och civilpliktiga) och å andra sidan registrering av avtalspersonal och nyckelpersoner som vid höjd beredskap förväntades tjänstgöra i sin ordinarie anställning. Avsikten har inte varit att alla i en bemannad krigsorganisation i det civila försvaret skulle registreras hos Pliktverket, utan bara nyckelpersoner och dem som vid höjd beredskap ska tjänstgöra hos en annan arbetsgivare än i fredstid. Syftet med registreringen av framför allt nyckelpersoner var att göra det möjligt att undvika att dessa krigsplacerades med värnplikt eller civilplikt.

19.2.2 Utredningens bedömning och förslag

Om samma ord används för att beteckna olika saker, finns risk för att regelsystemet missförstås. Därför finns det starka skäl för att använda en enhetlig terminologi, i författningar och i övrigt.

En krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen har rättsföljder, medan en registrering hos Pliktverket av en totalförsvarspliktig som är tänkt att ingå i en viss bemannad krigsorganisation bara är en planeringsåtgärd. Åtgärden saknar alltså rättsverkningar och är tänkt

⁶ Prop. 2001/02:11 s. 26.

⁷ Jfr 3 § kungörelsen (1941:720) om beredskapsregister m.m. Upphävd 1995-07-01, genom SFS 1995:238, dvs. totalförsvarspliktsförordningen.

⁸ Annan beredskapspersonal skulle, enligt bestämmelsens andra stycke, införas i samma register om arbetsmarknadskommissionen hade föreskrivit detta.

⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret. Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med i dag*, s. 10 f.

som en ren upplysning. För den totalförsvarspliktige är det stor skillnad på om han eller hon har blivit krigsplacerad i lagens mening eller inte. Därför är det problematiskt om man kommunicerar till anställda att de är krigsplacerade när de inte är det. De ges en felaktig bild av vad som har hänt och vilka rättigheter och skyldigheter som de har. De kan få uppfattningen att registreringen medför en offentligrättslig plikt att fortsätta gå till arbetet vid höjd beredskap. Deras skyldighet att gå till arbetet vid höjd beredskap beror dock varken på en offentligrättslig plikt eller på själva registreringen, utan på deras anställning (eller i förekommande fall på ett uppdrag). En annan sak är att den totalförsvarspliktige vid höjd beredskap kan komma att omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt, om det då fattas ett sådant beslut som gäller för just den totalförsvarspliktige. Det finns ingen direkt koppling mellan registreringen och allmän tjänsteplikt.

Ordet *krigsplacering* bör därför reserveras för just krigsplacering (med värn- eller civilplikt) och registrering enligt 3 kap. 12, 13, 15 och 15 a §§ totalförsvarspliktslagen. När en bemanningsansvarig har planerat en bemannad krigsorganisation bör de personer som ingår i denna därför inte benämnas som krigsplacerade. Enligt utredningens mening bör individer som planerats ingå i en viss krigsorganisation benämnas som *placerade i krigsorganisationen*.

Registrering hos Pliktverket av totalförsvarspliktiga som är placerade i en krigsorganisation i det civila försvaret bör enligt utredningen benämnas *beredskapsregistrering*. Hur omfattande Pliktverkets registrering bör vara i fortsättningen, med hänsyn till aktuella förhållanden, återkommer utredningen till i avsnitt 19.3.

Det som nu sagts om terminologin gäller bara det civila försvaret. I det militära försvaret ska flertalet tjänstgöra med plikt vid höjd beredskap. Där har man av tradition talat om att personalen, och frivilliga med avtal om tjänstgöring samt värn- och civilpliktiga, är ”krigsplacerad”. Utredningen, som inte avser det militära försvaret, föreslår inte någon ändrad terminologi för det militära försvaret. Visserligen kan det framstå som olyckligt att ett och samma ord används i olika betydelser i det militära försvaret respektive det civila försvaret. Olägenheterna som det medför ska dock inte överdrivas. En lösning som Försvarsmakten skulle kunna överväga är att använda uttrycket militär beredskapsregistrering för de som inte är krigsplacerade enligt totalförsvarspliktslagen i det militära försvaret.

Enligt utredningens mening finns det inte tillräckliga skäl för att införa legaldefinitioner av dessa begrepp (dvs. definitioner i lag eller förordning). Den bedömningen hindrar förstås inte att de avsedda orden används i författningstext. Utredningen föreslår ett antal författningsändringar där bl.a. förutsättningarna för beredskapsregistrering tas upp, se nedan i avsnitt 19.5. Utredningen föreslår dessutom ändringar i instruktionen för Pliktverket vilka bedöms kunna bidra till en ökad klarhet, se vidare nedan (avsnitt 19.4).

En konsekvens av utredningens bedömning är att ordalydelsen i 11 § beredskapsförordningen och 3 § frivilligförordningen bör justeras. I 11 § första stycket beredskapsförordningen anges att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. I andra stycket anges bl.a. att personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet genom myndighetens försorg ska ges skriftligt besked om sin krigsplacering. I tredje stycket anges att 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. Genomgående används här ordet krigsplacering för att beteckna något annat än en krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen. Utredningen föreslår som nämnts att ”placerad i myndighetens krigsorganisation” ska användas i stället. Det första stycket i 11 § beredskapsförordningen föreslås få en helt ny lydelse, se avsnitt 19.5.3. Ordet krigsplacering används också i 3 § punkt 5 frivilligförordningen, för att beteckna registrering hos Pliktverket av personal med frivilligavtal. Utredningen föreslår här, såvitt avser det civila försvaret, att ordet beredskapsregistrering ska ersätta ordet krigsplacering.

19.3 Beredskapsregistrering i det civila försvaret

19.3.1 Endast de som inte tillhör den ordinarie personalen bör beredskapsregistreras

Bedömning: Beredskapsregistrering bör göras bara i fråga om totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen som har ingått avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, dvs. de som tillförs krigsorganisationen utifrån. Bemanningsansvariga i det civila försvaret bör därför inte låta beredskapsregistrera sin anställda personal hos Pliktverket. Vidare bör beredskapsregistrering få begäras bara för totalförsvarspliktiga som faktiskt är placerade i den planerade krigsorganisationen. Innan en totalförsvarspliktig beredskapsregistreras bör Pliktverket i förekommande fall underrätta dennes ordinarie arbetsgivare. Konkurrens mellan bemanningsansvariga om i vilken krigsorganisation en totalförsvarspliktig ska placeras bör så långt möjligt lösas i samförstånd i fredstid, men ytterst bör ärendet kunna avgöras av civilområdeschefen. Detta förfarande behöver inte regleras i författning. Det militära försvaret berörs inte av utredningens bedömningar.

Förslag: Totalförsvarspliktslagen tillförs en bestämmelse om att bemanningsansvariga är skyldiga att till Pliktverket anmäla alla avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap, så att dessa totalförsvarspliktiga kan beredskapsregistreras. Om ett sådant avtal har upphört, ska detta också anmälas till Pliktverket.

Inledning

Statliga myndigheters, kommuners och regioners verksamheter behöver fortsatt kunna fungera vid höjd beredskap. Detsamma gäller många verksamheter som bedrivs av företag. Det betyder att dessa s.k. bemanningsansvariga måste planera vilken krigsorganisation som behöver finnas, och hur den ska bemannas, för att de ska kunna bedriva verksamhet vid höjd beredskap. Planeringen bör göras med stor eftertanke. Det är viktigt att totalförsvarspliktiga hamnar på rätt plats mot bakgrund av deras kompetens och totalförsvarets behov. Det som blir avgörande för Sveriges beredskap är inte hur

många totalförsvarspliktiga som är registrerade hos Pliktverket, utan att bemanningsansvariga har en planerad bemannad krigsorganisation som kommer att fungera vid höjd beredskap. En självklar utgångspunkt är alltså att de som anmäls till Pliktverket för beredskapsregistrering måste vara placerade i en krigsorganisation. När det gäller frågan hur omfattande beredskapsregistreringen behöver vara råder däremot olika uppfattningar, vilket blivit tydligt under utredningens gång. Enligt utredningens mening beror detta till stor del på missuppfattningar om vad registreringen syftar till och vilka rättsverkningar den har.

I dag finns inget krav på beredskapsregistrering och registreringen är alltså helt frivillig.¹⁰ Pliktverkets register ger därmed ingen fullständig bild av vilka totalförsvarspliktiga som placerats i sina arbetsgivares krigsorganisationer men det var ju inte heller tanken med registret. Avsikten med registreringen har varit att upplysa i första hand Pliktverket om att den totalförsvarspliktige ansetts som särskilt viktig, en nyckelperson, i arbetsgivarens krigsorganisation.

I sammanhanget noteras dock att antalet registrerade hos Pliktverket sedan en tid används som en resultatindikator. I budgetpropositionen för 2025¹¹ anges under rubriken ”Resultatindikatorer” att uppgifter om antalet organisationer som med anställningsavtalet som grund har låtit registrera personal som ianspråktagen (för den egna krigsorganisationen) ger en viss indikation i fråga om utvecklingen av personalförsörjningen av det civila försvaret. Pliktverket redovisar sådana uppgifter kvartalsvis. Antalet organisationer som har gjort sådana registreringar har successivt ökat sedan 2021. Fjärde kvartalet 2023 var antalet organisationer i kategorin myndigheter 56, i kategorin länsstyrelser 21, i kategorin regioner 17 och i kategorin kommuner 131.¹²

Av detta kan man dra slutsatsen att antalet registreringar hos Pliktverket allmänt uppfattas som en indikator på förmågan i det civila försvaret, även om många andra resultatindikatorer används. Detta skulle kanske kunna ses som ett nytt syfte med registreringen. Även om det inte upplevs som ett krav på att anmäla till Pliktverket, framstår det i vart fall som att statsmakterna uppmuntrar till det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering.

¹⁰ I frivilligförordningen framgår dock att sådana frivilligavtal ska registreras hos Pliktverket.

¹¹ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6, s. 70.

¹² Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6, s. 74.

Utredningen anser att något krav på beredskapsregistrering inte bör införas. Vidare anser utredningen att beredskapsregistreringen inte bör vara mer omfattande än vad som behövs för att fylla sin funktion, som enligt utredningens mening bör vara att redan i fredstid ge möjlighet att uppmärksamma intressekollisioner mellan bemanningsansvariga om enskilda totalförsvarspliktiga. Det är onödigt att beredskapsregistrera alla totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation för att uppnå detta mål, enligt utredningens mening. Det är tillräckligt att beredskapsregistrera dem som tillförs krigsorganisationen utifrån vid höjd beredskap.

Skälen för alla dessa bedömningar sammanfaller till stora delar och redovisas därför samlat i det följande. Först behöver slås fast vad som faktiskt gäller, eftersom det verkar råda oenighet om detta.

Registreringen antas felaktigt medföra tjänstgöringsskyldighet

Det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering betecknas ofta vilseledande som krigsplacering och framställs inte sällan som förmågehöjande, trots att det – till skillnad från krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen – helt saknar rättsverkningar. Språkbruket är missledande också genom att man talar om att man ”säkrar” sin personal inför höjd beredskap genom att ”krigsplacera” dem. Det vilseledande språkbruket bidrar till en utbredd missuppfattning om att själva registreringen medför en tjänstgöringsskyldighet vid höjd beredskap, vilket är allvarligt. En del bemanningsansvariga hoppas till och med på att den registrerade ska vara skyldig att tjänstgöra hos dem vid höjd beredskap även om personen avslutat sin anställning, trots att det då är omöjligt att besluta om allmän tjänsteplikt med stöd av 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen.

Registreringen antas alltså felaktigt ha en konstitutiv verkan. Då är det naturligt att vilja registrera så många i personalen som möjligt.

Beredskapslarm innebär *föreskrift* om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen. Det innebär inte att alla anställda som placerats i krigsorganisationer ska tjänstgöra med plikt vid höjd beredskap. För att allmän tjänsteplikt ska gälla för en viss anställd krävs att den totalförsvarspliktige omfattas av ett *beslut* om allmän tjänsteplikt, jfr 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen. Det är alltså en ”tvåstegsraket”. Den juridiska kopplingen till det som utredningen

vill benämna beredskapsregistrering är dessutom obefintlig. Detta är en helt avgörande skillnad i förhållande till värn- och civilplikt, där krigsplaceringen räcker för att plikt ska inträda vid höjd beredskap.

Ändå verkar det finnas en missuppfattning om att den som är (vad utredningen vill benämna som) beredskapsregistrerad blir skyldig att inställa sig genast vid ett beredskapslarm och då genast omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Detta är alltså felaktigt. Däremot ska de som är krigsplacerade enligt totalförsvarspliktslagen (alltså med värnplikt eller civilplikt), anställda i Försvarmakten och de som har tecknat (frivillig)avtal om tjänstgöring i totalförsvaret vid höjd beredskap tjänstgöra med plikt efter beredskapslarm. Mobiliseringen av det militära försvaret påverkas alltså inte av att beredskapslarm inte medför allmän tjänsteplikt för vanliga anställda.

Enligt vad utredningen erfar finns det icke desto mindre exempel på att t.ex. företrädare för kommuner trots att de har säkerställt sin personal vid höjd beredskap genom att ”krigsplacera” dem och att de blir besvikna när de inser att registreringen inte medför någon offentlighetsrättslig tjänstgöringsskyldighet vid höjd beredskap. Värde av att anmäla de anställda till Pliktverket ifrågasätts då.

Dessutom ligger synsättet att man ska ”paxa” sin personal innan någon annan tar dem inte i linje med tanken att det är totalförsvarets behov som ska styra och att en totalförsvarspliktig vid höjd beredskap ska tjänstgöra där den gör störst nytta för totalförsvaret.

Att effekterna av registreringen missförstås av både arbetsgivare och anställda får ses som ett skäl i sig till att upphöra med den omfattande registreringen som verkar ha inletts på senare tid. Utredningen anser att missuppfattningen att man ”säkrar” personal vid höjd beredskap genom registreringen riskerar att stärkas om man kraftfullt förepråkar att alla i krigsorganisationen bör registreras.

Registreringen är inte kopplad till allmän tjänsteplikt

Ett annat argument som förts fram för att det är bra att registrera alla i en krigsorganisation är att registreringarna hos Pliktverket skulle kunna underlätta och påskynda beslut om allmän tjänsteplikt, som kan komma att fattas vid höjd beredskap (jfr 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen). Mot detta synsätt finns flera invändningar.

Det är inte givet att alla anställda som anmälts till Pliktverket behöver omfattas av något beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. Tanken med den allmänna tjänsteplikten är knappast att hela arbetsmarknaden ska omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt. Det framstår som ett oproportionerligt användande av tvång. Om vanliga anställda fortsätter att gå till sina jobb även vid höjd beredskap, behöver inget tvång användas mot dem, vilket framstår som positivt i sig. Då räcker alltså den tjänstgöringsskyldighet som följer av det civilrättsliga avtalet med arbetsgivaren. Till saken hör att arbetstagare ju har andra incitament för att gå till jobbet, t.ex. att man är ekonomiskt beroende av sin lön. Vanliga anställda behöver i regel inte heller inställa sig omedelbart hos sin arbetsgivare ens vid ett beredskapslarm. Det är alltså inte nödvändigt, och troligen inte förutsatt, att beslut om allmän tjänsteplikt måste fattas genast så fort det blir höjd beredskap. Detta kan ske på förekommen anledning, reaktivt snarare än proaktivt. Man kan också tänka sig geografiska avgränsningar eller till olika branscher. Det skulle dock behöva bli tydligare hur den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas i skarpt läge, t.ex. i vilka situationer som den bör användas.

Det bör observeras att om beslut om allmän tjänsteplikt främst skulle komma att fattas på en aggregerad nivå, vilket i princip är tillåtet enligt förarbetena, så är det inte nödvändigt att ange några personuppgifter. Exempelvis kan anges ”alla anställda vid företaget X”. Det avgörande är att den totalförsvarspliktige får klart för sig om han eller hon omfattas av beslutet om allmän tjänsteplikt eller inte.

Härtill kommer att Pliktverket inte noterar i registret om det är fråga om ett anställningsavtal, uppdragsavtal eller ett frivilligavtal. Det är bara för totalförsvarspliktiga med anställningsavtal¹³ som det behöver fattas särskilt beslut om allmän tjänsteplikt. Registreringarna kan alltså redan av det skälet inte läggas till grund för beslut om allmän tjänsteplikt.

Dessutom ankommer det inte på Pliktverket att vare sig planera för eller fatta beslut om allmän tjänsteplikt. Något sådant uppdrag framgår i vart fall varken av lagen eller i verkets instruktion.

¹³ Eller uppdragsavtal, jfr 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen.

Det är onödigt att registrera anställda i krigsorganisationen

Det är viktigt att de bemanningsansvariga känner till vilka anställda hos dem som inte ska tjänstgöra vid höjd beredskap och som alltså inte kan ingå i deras planerade bemannade krigsorganisation. Om en bemanningsansvarig upptäcker att en totalförsvarspliktig inte är disponibel för dennes krigsorganisation, kan denne ersättas eller diskussion inledas i fredstid med den andra bemanningsansvariga om var den totalförsvarspliktige vid höjd beredskap kan anses göra störst nytta för totalförsvaret.

Som nämnts saknar det som här benämns beredskapsregistrering rättsverknningar. Frågan är då vad som är nyttan med registreringen. Enligt utredningens mening är nyttan att kunna reda ut redan i fredstid var de relativt få totalförsvarspliktiga som är intressanta för flera krigsorganisationer ska tjänstgöra vid höjd beredskap. Registreringen i fredstid bör därför begränsas till vad som är nödvändigt för att flera bemanningsansvarigas anspråk på en viss totalförsvarspliktig ska kunna uppdagas och redas ut i fredstid.

Beredskapsregistreringen bör, enligt utredningens mening, syfta dels till att undvika att en totalförsvarspliktig planeras att ha oförenliga uppgifter vid höjd beredskap, dels till att konkurrens om en totalförsvarspliktig reds ut i fredstid. Dessa två syften kan uppnås utan att anställda totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen beredskapsregistreras. En ordning där i fredstid anställd personal som ingår i en planerad bemannad krigsorganisation inte beredskapsregistreras kan dessutom antas motverka den utbredda uppfattningen att ”först till kvarn” gäller. Bara den bemanningsansvariga på ett eller annat sätt får reda på att en anställd totalförsvarspliktig i krigsorganisationen håller på att teckna avtal med någon annan om tjänstgöring vid höjd beredskap (hur det bör ske berörs i närmast följande underavsnitt), kan konkurrensen om den totalförsvarspliktige redas ut i fredstid till totalförsvarets bästa. Den bemanningsansvariga kan då, efter en disponibilitetskontroll, vara säker på att (övriga) anställda totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen är tillgängliga för tjänstgöring vid höjd beredskap.

Bara de som inte ska tjänstgöra hos sin ordinarie arbetsgivare vid höjd beredskap behöver då beredskapsregistreras. Det handlar i praktiken om anställda totalförsvarspliktiga som träffar avtal med en annan bemanningsansvarig än sin arbetsgivare om tjänstgöring hos denne

vid höjd beredskap, t.ex. enligt frivilligförordningen. Avtal enligt frivilligförordningen ska anmälas till Pliktverket för registrering redan enligt nu gällande regelverk.

I kapitel 20 föreslås ett förtydligande av gällande regelverk, innebärande att författningsreglerade frivilligavtal (enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 totalförsvarspliktslagen) och övriga avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap (enligt en ny fjärde punkt i samma paragraf) ska grunda allmän tjänsteplikt.¹⁴ Det behöver införas en skyldighet att beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som ska omfattas av allmän tjänsteplikt enligt den nya fjärde punkten. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i totalförsvarspliktslagen om att bemanningsansvariga ska anmäla alla sina avtal med totalförsvarspliktiga om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap till Pliktverket, så att de kan beredskapsregistreras. Om avtalet upphört, ska det också anmälas.¹⁵ De som har åtagit sig att tjänstgöra vid höjd beredskap kommer utan något särskilt beslut att omfattas av allmän tjänsteplikt om regeringen föreskriver det vid höjd beredskap (eller vid beredskapslarm).

Därmed borde alla totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra hos annan än sin ordinarie arbetsgivare vid höjd beredskap bli beredskapsregistrerade eller registrerade som krigsplacerade.

För att konkurrens mellan bemanningsansvariga om en viss totalförsvarspliktig ska upptäckas så snart som möjligt och konflikten lösas i fredstid förordas att Pliktverket underrättar den totalförsvarspliktiges arbetsgivare om att en annan bemanningsansvarig har begärt att den totalförsvarspliktige ska beredskapsregistreras på grund av ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, se vidare nedan.

Sammanfattningsvis förordar utredningen därför att bara totalförsvarspliktiga som genom avtal särskilt åtagit sig att tjänstgöra inom totalförsvaret vid höjd beredskap ska beredskapsregistreras. Det är en konsekvent och tydlig regel som är lätt att förstå och tillämpa. Någon lagfäst definition av beredskapsregistrering föreslås inte. Som framgår i avsnitt 19.5 föreslår utredningen däremot bestämmelser som riktar sig till bemanningsansvariga av innebörd

¹⁴ De frivilligavtal som avses är avtal enligt frivilligförordningen, avtal med hemvärnssoldater (jfr hemvärnsförordningen (1997:146) och sådana frivilligavtal som träffas av Försvarsmakten enligt förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten och förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten.

¹⁵ När det gäller skyldigheter för enskilda och kommuner förutsätts att skyldighet eller ett bemyndigande för regeringen införs i lag, jfr 8 kap. 3 § regeringsformen.

att beredskapsregistrering får begäras endast när det gäller sådana totalförsvarspliktiga som *inte tillhör den ordinarie personalen*. En annan förutsättning för beredskapsregistrering ska vara att den totalförsvarspliktige är placerad i den aktuella krigsorganisationen.

Antalet konkurrenssituationer kan antas bli lågt

I detta sammanhang kan man ställa sig frågan hur vanligt det kan antas bli med konkurrens om totalförsvarspliktiga. Att en anställd totalförsvarspliktig vill teckna avtal med en bemanningsansvarig om tjänstgöring vid höjd beredskap är ett relativt ovanligt fenomen sett till helheten. Nästan alla kommer att stanna kvar hos sin ordinarie arbetsgivare vid höjd beredskap och det kommer inte att finnas någon annan bemanningsansvarig som vill att den anställde ska tjänstgöra i deras krigsorganisation i stället. Antalet potentiella konkurrenssituationer bör därför vara lågt, bl.a. eftersom det ändå finns en gräns för hur många som kan antas vara intresserade av att teckna sådana avtal.

Antalet anställda totalförsvarspliktiga som tecknar frivilligavtal med en annan bemanningsansvarig om tjänstgöring vid höjd beredskap (ofta medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer som tecknar avtal med Försvarmakten) och som samtidigt är oundgängliga i krigsorganisationen på sin ordinarie arbetsplats kan antas vara ännu färre. Mycket talar för att de flesta bemanningsansvariga kommer att göra bedömningen att ett frivilligavtal bör gå före anställningen och ”släppa” den totalförsvarspliktige utan omgång. Om det således rör sig om relativt få fall där två bemanningsansvariga inte kan komma överens om i vilken krigsorganisation en totalförsvarspliktig gör störst nytta vid höjd beredskap, kan det inte ses som ett problem för totalförsvaret i stort och därmed något som skulle kunna motivera en massregistrering.¹⁶

¹⁶ Det skulle dock kunna bli fler konkurrenssituationer för vissa personalkategorier, t.ex. blåljuspersonal.

Underrättelse till ordinarie arbetsgivare inför beredskapsregistrering

En fråga som utredningen har ställt sig är om det är tillräckligt att den bemanningsansvariga först i efterhand, vid en disponibilitetskontroll, blir varse att en anställd totalförsvarspliktig har tecknat ett avtal med annan om tjänstgöring vid höjd beredskap eller om en mekanism som förvarnar arbetsgivaren behöver komma till stånd.¹⁷ En sådan mekanism kan se ut på olika sätt.

En möjlighet kan vara att den bemanningsansvariga som önskar teckna avtal med en totalförsvarspliktig eller framställa om krigsplacering efter annan utredning än mönstring anmäler detta till Pliktverket genom ett formulär (gärna via en e-tjänst). I formuläret skulle finnas ett fält där det i tillämpliga fall ska fyllas i vilken ordinarie arbetsgivare som den totalförsvarspliktige har och den ordinarie arbetsgivarens kontaktuppgifter (enligt uppgifter som den totalförsvarspliktige har lämnat till den bemanningsansvariga). Under förutsättning att den totalförsvarspliktige lämnar sanningsenliga och korrekta uppgifter i blanketten eller till sin tilltänkta avtalsmotpart om var han eller hon har sin ordinarie anställning, bör detta vara tillräckligt för att Pliktverket ska kunna få kontakt med den ordinarie arbetsgivaren. Pliktverket skickar därefter en underrättelse till arbetsgivaren, t.ex. per mejl, om att den totalförsvarspliktige inom en viss tid, förslagsvis tre veckor, avses bli beredskapsregistrerad eller krigsplacerad i någon annans krigsorganisation.

Om inte arbetsgivaren framställer någon invändning mot den tilltänkta beredskapsregistreringen eller krigsplaceringen, slutför Pliktverket registreringen eller beslutar om krigsplaceringen. Någon sakprövning av var individen gör störst nytta är det alltså inte fråga om. Det är inte Pliktverkets uppgift.

Om arbetsgivaren skulle höra av sig till Pliktverket och invända att den totalförsvarspliktige är placerad i dennes krigsorganisation, behöver konkurrensen om den totalförsvarspliktige redas ut, i första hand i samförstånd mellan de bemanningsansvariga. Inte heller i den situationen ska Pliktverket ta ställning till var individen gör bäst nytta

¹⁷ Om en bemanningsansvarig blir varse att en anställd totalförsvarspliktig "försvunnit" ur krigsorganisationen på grund av avtal med en annan bemanningsansvarig eller krigsplacering, kan den anställde ersättas i krigsorganisationen med en annan totalförsvarspliktig, alternativt – om den anställde anses nödvändig för krigsorganisationen – en diskussion inledas med den andra bemanningsansvariga om i vilken krigsorganisation som den totalförsvarspliktige gör störst nytta för totalförsvaret.

i ett totalförsvarsperspektiv. När de bemanningsansvariga har kommit överens om var den totalförsvarspliktige ska tjänstgöra vid höjd beredskap verkställer Pliktverket registrering i enlighet med detta.

Enligt utredningens mening borde det ligga i avtalsparternas eget intresse att ha rätt ut relationen till den ordinarie arbetsgivaren redan innan en framställning om beredskapsregistrering görs. Vad den totalförsvarspliktige har för ordinarie arbetsuppgifter bör vara en del av bedömningen av om det är lämpligt att träffa t.ex. ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med denne. Om den totalförsvarspliktiges ordinarie arbetsuppgifter inte är totalförsvarsviktiga, framstår det som en bra idé att teckna ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, medan det motsatta är fallet om den totalförsvarspliktige redan har planerats för viktiga uppgifter i totalförsvaret vid höjd beredskap. Risken för att den ordinarie arbetsgivaren ska motsätta sig avtalet ökar sannolikt om den totalförsvarspliktige har totalförsvarsviktiga uppgifter och framstår som viktig för den arbetsgivarens krigsorganisation. En sådan konkurrens kan kanske visa sig svår och i vart fall tidsödande att lösa. Det ligger därför i den bemanningsansvarigas intresse att stämma av med den ordinarie arbetsgivaren innan ett avtal tecknas. Det vore därför inte orimligt att lägga ansvaret för att kontakta den ordinarie arbetsgivaren på den som vill träffa ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, dvs. att förutsätta att sådana kontakter kan tas under hand utan medverkan av Pliktverket. Utredningen anser dock att en underrättelse från Pliktverket är ett säkrare alternativ och förordar därför detta. Enligt utredningens mening behövs ingen författningsbestämmelse om detta.

Utredningen vill betona att förfarandet med underrättelser inte avser att ersätta regelbundna disponibilitetskontroller av personal i den bemanningsansvarigas krigsorganisation eller disponibilitetskontroll inför en placering i krigsorganisationen eller ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Utredningen föreslår dock ingen skyldighet att göra disponibilitetskontroller.

Konkurrens om totalförsvarspliktiga bör i första hand lösas i samförstånd

Om den ordinarie arbetsgivaren motsätter sig den begärda beredskapsregistreringen, bör Pliktverket inte verkställa den. De bemanningsansvariga måste därefter försöka komma överens.

Av förarbetena framgår inte hur lagstiftaren avsett att tvister mellan bemanningsansvariga ska lösas om vilken krigsorganisation som en viss totalförsvarspliktig ska tillhöra. Pliktutredningen föreslog en prövningsnämnd med uppdrag att besluta om individers placering i de fall bemanningsansvariga inte kunde komma överens, men det verkar bara ha gällt tvister om krigsplacering.¹⁸ Utredningen om författningsreglering av totalförsvarsplikten ansåg att det inte behövdes någon särskild prövningsinstans, eftersom det antogs bli så få fall, och lämnade därför inget sådant förslag.¹⁹ Inte heller regeringen ansåg att en prövningsnämnd borde inrättas.²⁰ Regeringen utgick från att det endast i undantagsfall skulle uppstå tvister om enskilda individers placering och att Pliktverket genom att infordra underlag skulle kunna tillse att den för totalförsvaret bästa placeringen uppnås (här avses alltså *krigsplacering*). I de fall där enighet inte kunde uppnås, ansåg regeringen att Pliktverket borde hänskjuta frågan till militärbefälhavaren och civilbefälhavaren där individen var bosatt och därefter besluta i enlighet med vad dessa överenskommit om. Om ingen överenskommelse kunde nås på detta sätt, borde den totalförsvarspliktige antingen behålla sin tidigare uppgift eller frågan hänskjutas till regeringen, ansåg regeringen.

Denna ordning handlar alltså om konkurrens om var en totalförsvarspliktig ska vara *krigsplacerad* eller om en viss krigsplacering skulle upphöra. Enligt utredningens mening skulle den ordningen kunna vara ändamålsenlig även vid tvister mellan bemanningsansvariga i det civila försvaret. Civilbefälhavare finns emellertid inte längre. Enligt 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser gäller att landshövdingen i civilområdesansvarig länsstyrelse är civilområdeschef. Om de bemanningsansvariga inte kan enas, borde frågan enligt utredningens mening kunna hänskjutas till berörd civilområdeschef för avgörande, varefter Pliktverket får beredskapsregistrera i enlighet med vad som bestämts av denne. Utredningen förordar att tvister i fredstid löses på det beskrivna sättet. Även om det kan förekomma att en totalförsvarspliktig tecknar avtal med en be-

¹⁸ Prop. 1994/95:6 s. 133 och SOU 1992:139 s. 157. Utredningen föreslog att det på central nivå skulle inrättas en fristående prövningsnämnd med uppgift att besluta om enskilda individers uttagning och placering i de då fall civila och militära myndigheter inte kan komma överens. Därmed skulle de militära myndigheterna inte ha det slutliga avgörandet. Både det militära och det civila försvaret skulle vara företrädare i nämnden, som administrativt skulle vara knuten till uttagningsmyndigheten (dvs. Pliktverket).

¹⁹ Prop. 1994/95:6 s. 133.

²⁰ Prop. 1994/95:6 s. 135.

manningsansvarig utan sin arbetsgivares medgivande, bör antalet svårlösta konkurrenssituationer mellan bemanningsansvariga med anledning av detta även i framtiden vara så få att det inte hotar det civila försvarets personalförsörjning på systemnivå. En författningsreglering om detta framstår som obehövlig och föreslås därför inte.

Dataskyddsaspekter

Beredskapsregistrering av all i fredstid anställd totalförsvarspliktig personal som är placerad i krigsorganisationer hos alla bemanningsansvariga i det civila försvaret kan potentiellt medföra en mycket omfattande registrering av personuppgifter.

Det är svårt att uppskatta hur många fler som skulle bli registrerade med denna modell.²¹ I början av 1990-talet antogs arbetskraften²² uppgå till cirka 4,5 miljoner personer.²³ Den planlagda verksamheten i det civila försvaret uppskattades då omfatta cirka 2,2 miljoner personer, i form av anställda, frivilliga, vapenfria tjänstepliktiga och civilförsvarspliktiga. Det civila försvarets andel av den dåvarande svenska arbetskraften uppgick alltså till knappt hälften. Mot denna bakgrund är det inte orimligt att anta att det i dag skulle kunna bli mer än två miljoner totalförsvarspliktiga (något mindre än hälften av arbetskraften) som skulle registreras hos Pliktverket på grund av att de placerats i sin arbetsgivares krigsorganisation. I vart fall bör det handla om mer än en miljon totalförsvarspliktiga (utöver värnpliktiga, civilpliktiga och anställda i Försvarmakten, som också är registrerade hos Pliktverket). Registret skulle alltså täcka en betydande del av den vuxna befolkningen.

²¹ Den svenska arbetskraften uppgick i februari 2024 till cirka 5,7 miljoner människor. Av dessa var antalet anställda cirka 4,7 miljoner, varav den kommunala/regionala sektorn hade 1,2 miljoner anställda, den privata sektorn 3,1 miljoner anställda och staten 400 000 anställda. Det är emellertid inte möjligt att utgå från antalet anställda i stort, eftersom många verksamheter inte kommer att anses som totalförsvarsviktiga. Dessutom kommer troligen inte alla anställda i en verksamhet att placeras i den bemanningsansvarigas krigsorganisation. SCB (AKU) och SCB (Statistikdatabasen).

²² Det finns skillnader när det gäller hur arbetskraften definieras mellan 1990-talet och nu. Siffrorna är därför inte omedelbart överförbara till dagens förhållanden.

²³ SOU 1992:139 s. 70.

Vissa registrerar redan i dag all sin personal.²⁴ I juni 2024 var det enligt uppgift 934 organisationer²⁵ som hade begärt registrering av dem som ska tjänstgöra i deras krigsorganisationer, vilket berör sammanlagt cirka 600 000 personer. Enligt vad utredningen erfar finns det kommuner och regioner som väljer att ”krigsplacera” all sin personal för att det är enklast så och utifrån ett resonemang om att det är personalbrist redan i fredstid, så man kan utgå från att alla anställda kommer att behövas på något sätt i krigsorganisationen. Det ses som en stor arbetsuppgift att välja ut vissa bland de anställda och som en onödig administrativ kostnad. Risken för att verksamheter anmäler alla sina totalförsvarspliktiga anställda för registrering till Pliktverket är således påtaglig och risken bedöms öka om anmälningarna inte längre är frivilliga.

I artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning fastslås grundläggande principer för behandling av personuppgifter. Av artikel 5.1 c framgår att personuppgifterna ska vara relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Detta kallas för uppgiftsminimering. Vidare anges i artikel 5.1 d att behandlade personuppgifter ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Principen om uppgiftsminimering talar för att personuppgifter inte bör samlas in och lagras i onödan utan bara om det verkligen behövs.

Av dataskyddsprinciperna framgår att uppgifterna ska hållas aktuella. Därför måste de bemanningsansvariga kontinuerligt se över och uppdatera så att personal som har slutat blir avregistrerade hos Pliktverket. Grunden för att individen ska tjänstgöra på sin arbetsplats vid höjd beredskap är ju anställnings- eller uppdragsavtalet (eller ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap), inte att individen registrerats hos Pliktverket. Anställda som har slutat ska inte vara placerade i arbetsgivarens krigsorganisation (om de inte träffat ett särskilt avtal om tjänstgöring där vid höjd beredskap) och inte heller finnas i Pliktverkets register i denna egenskap. Ju fler som är registrerade hos Pliktverket, desto fler personuppgifter att hålla reda på. Det finns en beaktansvärd risk för att fler och fler registreringar med tiden blir felaktiga, inte minst med tanke på dagens rörlighet på arbets-

²⁴ Enligt vad utredningen erfar har Regionfullmäktige i Västra Götaland den 27 februari 2024 beslutat att alla tillsvidareanställda medarbetare i Västra Götalandsregionen och i helägda bolag ska ”krigsplaceras i händelse av krig”. Region Västernorrland har den 18 juni 2024 beslutat att ”krigsplacera” samtliga tillsvidareanställda. Region Uppsala har den 28 maj 2024 beslutat i Regionstyrelsen om att ”krigsplacera all sin tillsvidareanställda personal”.

²⁵ Det gäller cirka 150 kommuner, 60 myndigheter, varav 21 länsstyrelser, vidare 18 regioner och 683 övriga bemanningsansvariga (stift, kommunala bolag m.m.).

marknaden. Det finns därmed en risk för att registret visserligen blir omfattande, men inte rättvisande.

Enligt vad utredningen erfar förekommer det alltså att arbetsgivare inte begär avregistrering av anställda som har slutat, eftersom de tror att den totalförsvarspliktige är ”krigsplacerad” hos dem och skyldig att tjänstgöra hos dem vid höjd beredskap i och med registreringen. Problem med felaktiga och inaktuella uppgifter förekommer alltså redan i dag. Även den totalförsvarspliktige kan naturligtvis invaggas i föreställningen att den är ”krigsplacerad” hos sin före arbetsgivare om registreringen är kvar. Sådana, och andra, missförstånd om registreringens rättsverkningar kan bidra till att totalförsvarspliktiga felaktigt kvarstår som registrerade, vilket i sig är allvarligt. Dessutom finns en risk för att sådana inaktuella uppgifter avhåller andra bemanningsansvariga från att göra framställningar, antingen eftersom personen antas vara fortsatt anställd eller för att de också tror att det saknar betydelse om personen fortfarande är anställd, dvs. att man felaktigt tillskriver registreringen en konstitutiv verkan.

Att beredskapsregistrera samtliga anställda i krigsorganisationen medför också att det stora flertalet blir registrerade i onödan, eftersom det aldrig kommer att uppstå någon konflikt med andra bemanningsansvariga om vem som ska ”få” dem vid höjd beredskap. Så länge som den totalförsvarspliktige inte omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt, vilket alltså inte är kopplat till registreringen, är det heller inget som hindrar att man säger upp sig och byter jobb. Om man avstår från att registrera de som ändå bara ska kvarstå i sin vanliga anställning vid höjd beredskap, innebär det alltså att många slipper att registreras ”i onödan”. De som kvarstår i sin anställning är ju det stora flertalet av dem som ska tjänstgöra vid höjd beredskap.

Både den omfattande behandlingen av personuppgifter – om en stor del av arbetskraften – och det faktum att det kan krävas en del arbete för de bemanningsansvariga för att hålla Pliktverkets register uppdaterat, framstår som problematiskt. Om personuppgifterna skulle komma på avvägar på grund av ett dataintrång eller annan personuppgiftsincident, vore det olyckligt av flera skäl. Mängden uppgifter är en faktor som avgör hur allvarlig en sådan incident är.

Onödig administration

Om alla som placerats i en krigsorganisation ska vara beredskapsregistrerade hos Pliktverket leder det till omfattande administration. Pliktverket har säkert goda möjligheter att hantera ett ökat inflöde av personuppgifter, men merparten av arbetet skulle inte hamna på Pliktverkets lott utan åvila de bemanningsansvariga. Det handlar om att uppdatera personallistor och löpande underrätta Pliktverket om att någon slutat eller att en ny totalförsvarspliktig placerats i krigsorganisationen, dvs. arbetsuppgifter som utförs mer sällan och som därför ofta kan antas ta extra tid i anspråk, även om de inte kan anses krävande i sig. Nyttan med arbetet behöver vara tydlig för de bemanningsansvariga. I annat fall kan sådana arbetsuppgifter i värsta fall prioriteras bort.

Avregistrering av dem som inte behöver vara registrerade

Enligt vad utredningen erfar har bemanningsansvariga i flera fall begärt beredskapsregistrering, dvs. ”krigsplacering” med stöd av anställningsavtal, av all sin personal eller i vart fall av redan anställda. Enligt utredningens mening behöver dessa avregistreras om beredskapsregistreringen ska ha den inriktning som utredningen förespråkar. Registreringarna blir annars missvisande. Det framstår vidare inte som nödvändigt att behandla deras personuppgifter med hänvisning till ändamålet med behandlingen av personuppgifterna.

Enligt utredningens mening bör Pliktverket därför avregistrera de totalförsvarspliktiga som enligt vad utredningen tidigare anfört inte bör vara beredskapsregistrerade. Pliktverket gör enligt uppgift regelbundna utskick till bemanningsansvariga som har registrerade med förfrågan om registreringarna fortfarande är aktuella. I samband därmed kan verket redogöra för vilka slags totalförsvarspliktiga som inte bör vara registrerade och be att sådana begärs avregistrerade.

Även om det kan framstå som betungande administration kan konstateras att detta vore en engångsuppgift medan arbetet för att underhålla ett stort register, så att det bara innehåller korrekta och aktuella uppgifter, måste ske kontinuerligt.

Beredskapsregistrering bör bara få begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen

Enligt utredningens mening finns det skäl att införa bestämmelser om att beredskapsregistrering bara får begäras i enlighet med den planerade krigsorganisationen. En sådan bestämmelse kommer att bidra till en noggrannare planering hos de bemanningsansvariga. En bemanningsansvarig som gör en framställan om beredskapsregistrering bör följaktligen kunna visa att den totalförsvarspliktiga är placerad i den planerade krigsorganisationen. Ett sätt att hantera detta på är att i relevant formulär ha en ruta för försäkran av att begäran om registrering är i enlighet med den planerade krigsorganisationen. Dessutom ska, som redan nämnts, gälla att den ordinarie personalen i det civila försvaret inte bör beredskapsregistreras. De som ska beredskapsregistreras är alltså de som placerats i krigsorganisationen utan att vara ordinarie anställda.

Beredskapsregistrering inför en förväntad omplacering enligt förfarandelagen

En särskild fråga är om man även bör beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga i offentlig sektor som planerats för omplacering till annan offentlig arbetsgivare med stöd av förfarandelagen. De kommer ju förmodligen inte att tjänstgöra i sin ordinarie anställning vid höjd beredskap, vilket talar för att de bör registreras. Dessutom framgår det av 11 § beredskapsförordningen att ett skriftligt besked om placeringen ska lämnas även till den kategorin, inte bara till dem som ”krigsplaceras” i sin anställning. Redan nu förekommer det att myndigheter gör sådana förberedelser i fredstid. Behovet av att registrera de totalförsvarspliktiga som förväntas bli omplacerade med stöd av förfarandelagen är inte lika tydligt som beträffande de som enligt avtal ska tjänstgöra hos annan än sin ordinarie arbetsgivare vid höjd beredskap, eftersom de myndigheter som berörs ju måste vara helt införstådda. Utredningen ser därför inget behov av att sådana totalförsvarspliktiga beredskapsregistreras. I avsnitt 19.6 föreslås att en föreskrift eller ett beslut vid höjd beredskap, om att de som tjänstgör hos en myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna, ska anmälas till Pliktverket. Därigenom får Plikt-

verket kännedom om omflyttningen vid höjd beredskap. Det får anses tillräckligt.

Bemanningsansvariga i det militära försvaret får även fortsättningsvis krigsplacera all personal

Bemanningsansvariga i det militära försvaret har en lång tradition av att hos Pliktverket registrera all personal som på grund av avtal – anställnings- eller uppdragsavtal av olika slag, eller frivilligavtal – ingår i krigsorganisationen. Det framgår även av förarbetena att det har varit avsikten. Utredningen, som i och för sig inte berör det militära försvaret, har inga invändningar mot detta utan ser fördelar med att registreringen fortsätter som tidigare. Då blir det bl.a. tydligt för bemanningsansvariga i det civila försvaret att dessa personer inte är tillgängliga för deras krigsorganisationer, om inte något annat kan överenskommas med det militära försvaret.

Utredningen konstaterar alltså att det militära försvaret som tidigare kan registrera all personal i sina krigsorganisationer som inte redan är krigsplacerade eller beredskapsregistrerade och kalla detta för krigsplacering (med anställningsavtalet eller frivilligavtalet som grund). Utredningens bedömningar gäller enbart för det civila försvaret. Personalförsörjningen av det militära försvaret är föremål för översyn av en annan statlig utredning, En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (Fö 2024:01). Terminologifrågan kan lämpligen tas upp där.

19.3.2 Alternativ till utredningens förordade huvudregel

Alternativ 1: Även anställda nyckelpersoner registreras

Ett alternativ till att inte alls beredskapsregistrera redan anställda totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen kan vara att vissa kategorier av anställda totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen beredskapsregistreras, vilket uppenbarligen förekommit tidigare. Det handlar då om *arbetstagare som av arbetsgivaren fått särskild utbildning eller träning* av något längre omfattning för att bättre klara arbetsuppgifter i krigsorganisationen som beredskapsregistreras för att minska risken för att den kompetenshöjande insatsen inte kommer krigsorganisationen

till del. På samma sätt skulle man kunna låta beredskapsregistrera även ett fåtal redan *kompetenta arbetstagare med särskilt viktiga nyckelfunktioner vid höjd beredskap* som kräver en längre tids utbildning eller erfarenhet och som är mer eller mindre unik för den bemanningsansvariga, även om de inte särskilt utbildats eller tränats för uppgifterna hos arbetsgivaren.

En sådan modell är inte fullt lika lätt att tillämpa och förklara som den modell som utredningen förespråkar, men har tillämpats förut. Av förarbetena framgår att avsikten varit att en arbetsgivare ska kunna anmäla att en viss arbetstagare har en sådan nyckelposition att denne i första hand bör tas i anspråk för den verksamheten och då inte ska skrivas in med värnplikt eller civilplikt.²⁶

Enligt denna modell skulle alltså följande kategorier beredskapsregistreras:

1. Totalförsvarspliktiga som ingått särskilt författningsreglerade frivilligavtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap (6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen).
2. Totalförsvarspliktiga som i övrigt ingått ett avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap (den föreslagna nya punkt 4 i 6 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen).
3. Arbetstagare som har fått särskild utbildning eller träning av den bemanningsansvariga för att klara en eller flera specifika arbetsuppgifter i krigsorganisationen vid höjd beredskap. Det som avses här är inte mer allmänna eller översiktliga utbildningar om totalförsvaret.
4. Nyckelpersoner, dvs. personer med en kompetens som oundgängligen behövs för att den bemanningsansvariga ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Med oundgänglig kompetens menas att kompetensen inte kan tillföras genom en annan befattningshavare i organisationen, från arbetsmarknaden, genom rekrytering av frivilligpersonal eller genom upplärning av ersättare inom rimlig tid.

Om en bemanningsansvarig vill träffa ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, bör denne göra en disponibilitetskontroll. Den omständigheten att den man avser att ingå avtal med finns beredskaps-

²⁶ Prop. 1994/95:6 s. 118. Se även s. 125 och 134.

registrerad som en nyckelperson hos sin ordinarie arbetsgivare får anses tala för att man inte ska teckna avtal med den totalförsvarspliktige. Det kan alltså finnas ett visst signalvärde med den här typen av beredskapsregistrering. Om den bemanningsansvariga trots beredskapsregistreringen vill stå på sig och fortsatt vill teckna ett avtal, får denne ta kontakt med den ordinarie arbetsgivaren för att försöka komma överens.

Enligt utredningens mening finns emellertid nackdelar med en sådan här modell. Den är inte lika tydlig eller lätt att förklara som den modell som utredningen förordar. Gränsdragningsproblem kan uppstå. Det är lätt att föreställa sig att synen på vad som är en nyckelperson kan gå isär och bli föremål för olikformig tillämpning. Den modell som utredningen har valt att förespråka är jämförelsevis lättare att tillämpa, eftersom den har ett objektiva rekvisit – om den totalförsvarspliktige har ingått ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Den frågan går enkelt att svara ja eller nej på.

Alternativ 2: Alla i en krigsorganisation registreras

Under utredningens gång har det blivit tydligt att flera myndigheter anser att huvudregeln bör vara att beredskapsregistrera alla i varje krigsorganisation, vilket inkluderar den stora majoritet som vid höjd beredskap kommer att kvarstå i sin ordinarie anställning.²⁷ Exempelvis anser flera av utredningens experter, från i sammanhanget tunga aktörer, att det är nödvändigt att registrera alla som är placerade i krigsorganisationer. Det handlar om experterna från Pliktverket, Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten (Försvarsmakten berörs dock inte direkt av förslagen). Utredningen vill framhålla att tanken att alla totalförsvarspliktiga som avses försvara landet vid höjd beredskap bör finnas registrerade hos en statlig myndighet i sig är rimlig. Men enligt utredningen överväger de i det föregående anförda skälen mot en sådan massregistrering fördelarna med ett heltäckande register över tilltänkt personal för Sveriges försvar.

Tanken är att om en bemanningsansvarig har registrerat alla sina anställda som har placerats i krigsorganisationen, kommer denne omgående och säkert att få reda på om det finns någon annan bemanningsansvarig som önskar ta någon av dem i anspråk. Enligt

²⁷ Se de särskilda yttrandena sist i betänkandet.

Pliktverket händer detta ofta i dag, i samband med registrering av hemvärnsavtal. Även om registreringen inte har någon rättsverkan, menar Pliktverket att registreringen i praktiken leder till att den andra bemanningsansvariga inte kommer att teckna något avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med den totalförsvarspliktige. Vill en bemanningsansvarig absolut teckna avtal med den totalförsvarspliktige får en diskussion föras mellan de bemanningsansvariga. Men om de totalförsvarspliktiga inte är registrerade hos Pliktverket, känner ingen till konkurrensen om individen vid höjd beredskap, lyder resonemanget.

Pliktverket har fört fram till utredningen som sin uppfattning att alla i en krigsorganisation ska ”krigsplaceras” – vilket även avser det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering. Enligt Pliktverket är det så systemet är avsett att fungera. I sammanhanget har påpekats att avsikten ju inte är att all personal hos en arbetsgivare ska registreras hos Pliktverket utan bara de som placerats i krigsorganisationen. Att planeringen av krigsorganisationen görs rätt är av avgörande betydelse för att undvika att alla anställda totalförsvarspliktiga registreras utan närmare analys av vilka uppgifter de ska ha. Enligt Pliktverket är det dock ovanligt att bemanningsansvariga vill ”krigsplacera” all sin personal. Alternativet att beredskapsregistrera alla i krigsorganisationen anser Pliktverket dessutom vara tydligare för alla berörda än den huvudregel som utredningen förespråkar.

Pliktverket har vidare fört fram att sedan 2018, när de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna i sina regleringsbrev fick i uppdrag att ”krigsplacera” den personal som behövs, har man registrerat personal som ”ianspråktagen för krigsplacering” åt över 1 000 organisationer och haft dialog med många fler.²⁸ En överväldigande majoritet har inte ifrågasatt vare sig processen eller författningsstödet för att ”krigsplacera” med stöd av anställningsavtalet. Pliktverket har vidare fört fram att det vore kontraproduktivt att radera det påbörjade återupptagandet av personalplaneringen. Enligt Pliktverket borde i stället ett tydligt författningsstöd införas för ”krigsplacering” med stöd av anställningsavtal som förberedande åtgärd inför allmän tjänsteplikt, vilket Pliktverket anser att utredningen skulle utreda enligt sitt direktiv.

²⁸ Bakgrunden kan sägas vara regeringens beslut 2017-05-11 (Fö2017/00688/MFI) där Försvarmakten och MSB gavs i uppdrag att ”verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerar den personal som krävs vid höjd beredskap inom civilt och militärt försvar”, vilket arbete skulle vara genomfört till senast 31 december 2018.

Enligt Pliktverket blir ett förfarande där den totalförsvarspliktige ska ange vem som är hans eller hennes ordinarie arbetsgivare mindre effektivt än att registrera alla. Ju fler som finns i registret, desto bättre säkerhet och överblick över personaltillgångarna kan Pliktverket uppnå. Pliktverket har också fört fram att det inte bör medföra någon stor arbetsinsats för vare sig Pliktverket eller bemanningsansvariga att registrera alla i krigsorganisationer, ens om det gäller hundratusentals fler individer. Även andra aktörer har fört fram liknande synpunkter som Pliktverket.

En annan fördel med att registrera alla i krigsorganisationen är att Pliktverket inte skulle behöva avregistrera ett ganska stort antal totalförsvarspliktiga som vid höjd beredskap ska tjänstgöra hos sin ordinarie arbetsgivare och därför inte behöver vara registrerade (samtidigt kan konstateras att avregistreringar ändå kommer att behöva göras, men då löpande för att hålla registret aktuellt).

Som tidigare nämnts talar grundläggande principer om uppgiftsminimering för att inte behandla fler personuppgifter än nödvändigt. Samtidigt råder det ingen tvekan om att totalförsvarets behov är så viktiga, att om fördelarna med en mer omfattande behandling av personuppgifter anses väga över nackdelarna, lägger inte dataskyddsprinciperna hinder i vägen för en sådan registrering. Det är alltid nödvändigt att göra avvägningar där olika viktiga intressen står emot varandra.

Som redan har framgått anser utredningen att Pliktverket inte bör registrera alla som placerats i krigsorganisationer, därför att det inte behövs. Dessutom har det inte varit lagstiftarens avsikt. Samtidigt är det ett faktum att utvecklingen har gått i riktningen mot att anmäla alla i krigsorganisationen som ska tjänstgöra vid höjd beredskap för beredskapsregistrering, ibland till och med alla anställda. I media framställs detta som nämnts inte sällan som god beredskap. Det kanske kan bli svårt att vända utvecklingen nu.

Om all personal i krigsorganisationen som inte är krigsplacerad ska beredskapsregistreras, bör det finnas en lagfäst skyldighet för bemanningsansvariga att göra det. Det kan i så fall lämpligen ske genom en ny 6 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen med följande lydelse.

Bemanningsansvariga ska hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk låta beredskapsregistrera all personal i den planerade krigsorganisationen. Den som redan är krigsplacerad får inte beredskapsregistreras. Bara personal som placerats i den planerade krigsorganisationen får beredskapsregistreras.

I så fall bör följande av utredningens förslag utgå:

- förslaget till ny 6 kap. 5 a § totalförsvarspliktslagen,
- 3 § punkt 5 frivilligförordningen,
- den sista meningen i ändringen av 4 kap. 15 a § kulturmiljölagen,
- den sista meningen i ändringen av 8 kap. 3 § punkt 1 begravningslagen,
- ändringen i 5 kap. 2 § andra stycket och det nya andra stycket i 5 kap. 4 § riksbankslagen,
- ändringen i 4 § FEH, och
- ändringarna i 3 § och 11 § första stycket beredskapsförordningen.

19.4 Registreringen av totalförvarspliktiga och disponibilitetskontroller får tydligare stöd

Förslag: I Pliktverkets instruktion införs bestämmelser som ger tydligare stöd för myndighetens register över totalförvarspliktiga. Det ska finnas register över totalförvarspliktiga som

- krigsplacerats eller annars skrivits in enligt totalförvarspliktslagen (dvs. värnpliktiga och civilpliktiga)
- bemanningsansvariga har anmält att de har placerats i deras krigsorganisationer (beredskapsregistrerade eller, i fråga om Försvarsmakten, krigsplacerade)
- anvisats arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt.

Pliktverket ska på framställning av en bemanningsansvarig eller den myndighet som får anvisa arbete med allmän tjänsteplikt genomföra disponibilitetskontroll genom att kontrollera om en totalförvarspliktig redan är krigsplacerad eller beredskapsregistrerad. Pliktverket behöver inte tillmötesgå en framställning om registrering eller disponibilitetskontroll, om det kan antas att framställningen görs i otillbörligt syfte.

Bedömning: Pliktverket bör överväga om det med hänsyn till sekretess- och säkerhetsskäl är möjligt att låta bemanningsansvariga göra disponibilitetskontroller automatiserat.

Pliktverkets arbetsuppgifter med att registrera totalförvarspliktiga som ska tjänstgöra med plikt vid höjd beredskap och att efter framställning genomföra disponibilitetskontroller är i dag inte tydligt författningsreglerade. De tillåtna ändamålen för Pliktverkets behandling av personuppgifter enligt totalförvarsdatalagen är allmänt hållna. En beskrivning av förfarandena hos Pliktverket finns i totalförvarspliktslagens förarbeten.²⁹ Utredningen anser att dessa Pliktverkets uppgifter är så viktiga och centrala för personalförsörjningen av det civila försvaret att de tydligt bör framgå av författning. Det kommer också att bidra till att terminologin blir tydligare och mer enhetlig (jämför avsnitt 19.2).

²⁹ Prop. 1994/95:6 s. 133 f.

Att Pliktverket beslutar om krigsplacering (enligt totalförsvarspliktslagen) efter framställning av bemanningsansvariga framgår av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen. Pliktverket registrerar besluten och de totalförsvarspliktiga som skrivs in i en utbildningsreserv. Pliktverket bör även efter framställning av bemanningsansvariga göra beredskapsregistreringar. Som framgår i avsnitt 19.3.1 anser utredningen att inte alla totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation bör beredskapsregistreras, utan bara dem som träffat avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap (enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller den nya punkt 4 totalförsvarspliktslagen) och således kan komma att tjänstgöra hos någon annan än sin ordinarie arbetsgivare. I avsnitt 19.3.1 föreslår utredningen att bemanningsansvariga ska vara skyldiga att till Pliktverket anmäla alla avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap, så att dessa totalförsvarspliktiga kan beredskapsregistreras. Av frivilligförordningen framgår redan att frivilligavtal ska anmälas.

Vid höjd beredskap bör Pliktverket föra register över dem som anvisats arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen. I avsnitt 20.2.3 föreslår utredningen att den som ska fatta ett beslut om allmän tjänsteplikt ska anmäla beslutet till Pliktverket.

Avsikten är, liksom i dag, att Pliktverket efter behörig framställning ska göra registreringen eller disponibilitetskontrollen utan någon närmare prövning i sak. Det är alltså upp till den bemanningsansvariga som gör en framställning att bedöma om registreringen är lämplig och i enlighet med den planerade krigsorganisationen respektive om disponibilitetskontrollen behövs.

Av författning kommer att framgå om en myndighet är bemanningsansvarig (se närmare i närmast följande avsnitt). Det kommer också att framgå av författning vilken myndighet som får göra anvisningar med allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen. Det är då enkelt för Pliktverket att kontrollera behörigheten att göra en framställning.

I fråga om enskilda bemanningsansvariga (företag) som gör en framställning om t.ex. beredskapsregistrering kan det vara svårare att bedöma om de är bemanningsansvariga (se närmare i avsnitt 19.5.6). Den enskilde som gör framställningen bör därför till Pliktverket lämna upplysningar om vad bemanningsansvaret grundas på, t.ex. att en totalförsvarsmyndighet har begärt att den enskilde ska ha en

planerad bemannad krigsorganisation. Pliktverket bör normalt utan vidare kunna utgå från att lämnade upplysningar i fråga om behörigheten att göra en framställan om registrering är korrekta. I undantagsfall, när det kan antas att framställningen görs i otillbörligt syfte, kan det dock finnas anledning för Pliktverket att hos lämplig myndighet kontrollera om den enskilde ska bedriva totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap och därmed är bemanningsansvarig. Det finns förstås inget som hindrar att den myndighet som begärt att en enskild ska ha en planerad bemannad krigsorganisation självmant underrättar Pliktverket om det.

Pliktverket bör inte behöva tillmötesgå en framställning om registrering eller en begäran om disponibilitetskontroll, om det kan antas att denna görs i otillbörligt syfte. Det kan vara att Pliktverket misstänker att en enskild bemanningsansvarigs framställning har gjorts i syfte att bedriva underrättelseverksamhet mot Sverige genom att kartlägga bemanningen av totalförsvaret. Det kan också vara så att Pliktverket misstänker att en framställning gjorts i annat syfte än att bemanna en planerad krigsorganisation, t.ex. för att "säkra" att personal finns tillgänglig också för icke totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap. En sådan begäran behöver inte Pliktverket tillmötesgå.

Den ordning som anvisats i förarbetena när det finns konkurrens vid registrering av totalförsvarspliktiga verkar ha fungerat tillfredsställande och det finns därför inte anledning att överväga författningsreglering om detta.

Bestämmelserna om Pliktverkets registrering av totalförsvarspliktiga, liksom i fråga om disponibilitetskontroller, bör lämpligen tas in i Pliktverkets instruktion.

För att över tid kunna upprätthålla en krigsorganisation behöver bemanningsansvariga återkommande göra disponibilitetskontroller av totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen eller som avses placeras i denna. Disponibilitetskontroll behöver exempelvis göras innan ett bindande avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap tecknas. Bemanningansvarigas och Pliktverkets arbete skulle underlättas om disponibilitetskontroller kunde genomföras automatiserat så att en bemanningsansvarig som via ett programmeringsgränssnitt anger ett person- eller samordningsnummer får ett automatiserat besked om personen förekommer i något av registren eller inte. Utredningen anser att Pliktverket bör överväga om det med hänsyn till sekretess-

och säkerhetsskäl är möjligt att låta bemanningsansvariga göra disponibilitetskontroller automatiserat. Det handlar då inte om att möjliggöra direktåtkomst till Pliktverkets register utan en applikation för disponibilitetskontroll för behöriga användare.

19.5 Bemanningsansvariga och skyldigheten att ha en planerad bemannad krigsorganisation

19.5.1 Bemanningsansvariga som får begära krigsplacering och beredskapsregistrering

Förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen förtydligas när det gäller vilka som hos Pliktverket har rätt att göra framställning om krigsplacering av totalförsvarspliktiga. Beslut om krigsplacering fattas av Pliktverket efter framställning från bemanningsansvariga. Statliga myndigheter, kommuner och regioner är bemanningsansvariga. Även enskilda som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation är bemanningsansvariga. En statlig myndighet får göra framställning om krigsplacering även i krigsorganisationen hos en enskild.

Totalförsvarspliktsförordningen justeras i vissa avseenden, så att även alla beredskapsmyndigheter får göra framställningar om krigsplacering i den egna krigsorganisationen.

Slutligen ändras totalförsvarspliktsförordningen så att de statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering i krigsorganisationen hos en enskild eller en statlig myndighet som inte själv får göra en sådan framställning är länsstyrelserna, de sektorsansvariga myndigheterna (enligt bilaga 2 till beredskapsförordningen) samt Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket och Svenska kraftnät. I sak medför detta ingen skillnad i fråga om vilka myndigheter som får göra sådana framställningar.

En bemanningsansvarig får göra framställningar hos Pliktverket

En bemanningsansvarig får enligt 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen göra framställningar hos Pliktverket om krigsplacering (med civilplikt) eller anmäla ett generellt behov av totalförsvarspliktiga. En bemanningsansvarig får också, enligt 3 kap. 15 a § totalförsvarspliktslagen, själv ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen och anmäla sitt beslut om ändrad krigsplacering till Pliktverket. Det förtjänar dock framhållas att krigsplacering med civilplikt förutsätter att civilplikt får fullgöras i den aktuella verksamheten och vidare att det finns en av MSB beslutad befattning att placeras i.

Bemanningsansvariga har således viktiga uppgifter i fredstid när det gäller att bemanna sina krigsorganisationer och därmed planera för personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap. Samtidigt saknas det tydliga regler om vilka som ska anses som bemanningsansvariga. Uppräkningen av bemanningsansvariga i 3 kap. 15 § första stycket totalförsvarspliktslagen verkar omfatta i stort sett alla: statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda.

Att alla enskilda, dvs. varje icke offentlig organisation och varje individ, skulle få begära krigsplacering och beredskapsregistrering hos Pliktverket kan inte anses rimligt och är förmodligen inte avsett. Det finns därför anledning att förtydliga bestämmelsen i 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen om vilka som hos Pliktverket får göra framställningar om krigsplacering av totalförsvarspliktiga, dvs. vilka som är bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen. De som är bemanningsansvariga kan på samma sätt begära beredskapsregistrering av totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, under förutsättning att dessa inte tillhör den ordinarie personalen.

Alla statliga beredskapsmyndigheter ska vara bemanningsansvariga

Vilka statliga myndigheter som har rätt att göra framställning om krigsplacering framgår i dag av 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen, som pekar ut de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § andra stycket samma förordning. Den bestämmelsen handlar om

till vilka myndigheter som en enskild kan vara skyldig att lämna uppgifter med stöd av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen innebär en inskränkning jämfört med vad som föreskrivs i 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen, där det inte framgår några inskränkningar i vilka statliga myndigheter som får göra sådana framställningar. För närvarande är de statliga myndigheter som får göra framställningar länsstyrelserna, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, MSB, PTS, Trafikverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket, Energimyndigheten och Svenska kraftnät.

Utredningen föreslår att 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen ändras så att alla (statliga) beredskapsmyndigheter får begära krigsplacering hos Pliktverket i den egna krigsorganisationen. Utredningens förslag innebär att de statliga myndigheter som får göra framställningar om krigsplacering i den egna krigsorganisationen är Försvarsmakten (i fråga om totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra där), ovan angivna myndigheter *samt* de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Det innebär alltså formellt en utvidgning jämfört med i dag. I praktiken är det dock, med hänsyn till de verksamheter som civilplikten kan fullgöras i, knappast någon beredskapsmyndighet, som inte redan i dag har rätt att göra framställningar, som kommer att ha civilpliktiga. Utredningens förslag om att alla beredskapsmyndigheter (drygt 60 stycken, varav flera redan enligt dagens regler har rätt att göra framställningar) ska ha rätt att göra framställningar om krigsplacering får därför ses främst som framtåsyftande.

Om det undantagsvis skulle förekomma att en statlig myndighet som inte själv har rätt att göra framställning om krigsplacering har en krigsorganisation och behöver en civilpliktig i denna, bör de statliga myndigheter som anges i 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen kunna göra framställning om krigsplacering i den myndighetens krigsorganisation.

Enskilda är bemanningsansvariga bara om de särskilt pekats ut

När det gäller enskilda kan inte rimligen varje organisation, eller individ, själv få bedöma vilken totalförsvarsviktig verksamhet som ska bedrivas. För att vara bemanningsansvarig bör i stället krävas

att den enskilde till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldig att ha en planerad bemannad krigsorganisation. Det kan framgå direkt av författning (lag, förordning eller myndighetsföreskrift) att vissa enskilda ska ha en planerad bemannad krigsorganisation. Det kan också framgå av ett myndighetsbeslut, vilket har fattats med stöd av författning, att en viss enskild är skyldig att ha en planerad bemannad krigsorganisation. En enskild som av en myndighet har ålagts att ha en planerad bemannad krigsorganisation med stöd av lagen om särskilda skyldigheter för näringsidkare m.fl. är således bemanningsansvarig.

Enligt MSB har det historiskt varit så att enskilda (näringsidkare) knutits till totalförsvaret inte direkt till följd av författning utan genom överenskommelser med det allmänna. Därför och för att inte förorsaka att myndigheter använder sina lagliga befogenheter i onödan bör det räcka att den enskilde till följd av överenskommelse med det allmänna är skyldig att ha en planerad krigsorganisation.

En enskild som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldig att ha en planerad krigsorganisation bör få göra framställningar om krigsplacering och beredskapsregistrering av totalförsvarspliktiga i den egna krigsorganisationen. I andra fall bör enskilda inte få göra sådana framställningar.

I följande underavsnitt går utredningen igenom vilka enskilda som till följd av författning är skyldiga att ha en planerad krigsorganisation. Som kommer att framgå är det inte alla enskilda som till följd av författning kan åläggas att ha en planerad krigsorganisation. Då kan en myndighet i stället försöka att ingå en överenskommelse med den enskilde om att ha en planerad krigsorganisation.

Det kan förekomma att en enskild bör bedriva totalförsvarsviktig verksamhet under höjd beredskap samtidigt som det inte går att komma överens om att denne ska göra det och denne inte till följd av författning kan åläggas att ha en bemannad krigsorganisation. I sådana fall bör det enligt utredningens mening vara en statlig myndighet, i första hand berörd sektorsansvarig myndighet eller länsstyrelse, som hos Pliktverket bör ha rätt att begära krigsplacering och beredskapsregistrering av totalförsvarspliktiga i den enskildes krigsorganisation. Utredningen anser att samma statliga myndigheter som enligt 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen får göra annan utredning än mönstring bör få göra framställningar till Pliktverket om krigsplacering i krigsorganisationen hos en enskild. Dessa

är, enligt utredningens förslag, länsstyrelserna, de sektorsansvariga myndigheterna samt Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket och Svenska kraftnät. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen bör justeras i enlighet härmed. De särskilt angivna myndigheterna finns med sedan tidigare och de myndigheter som inte längre direkt anges i författningstexten är alla angivna som sektorsansvariga myndigheter i bilagan till beredskapsförordningen, varför det i nuläget inte blir någon skillnad jämfört med i dag i fråga om vilka myndigheter som får göra framställningar.

Förslagen till författningsändringar i denna del

Sammanfattningsvis föreslås att 3 kap. 15 § första stycket totalförsvarspliktenslagen förtydligas enligt följande. Beslut om krigsplacering fattas av Pliktverket efter framställning från bemanningsansvariga. Statliga myndigheter som regeringen bestämmer, kommuner och regioner är bemanningsansvariga. Även enskilda som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation är bemanningsansvariga. Statliga myndigheter som regeringen bestämmer får göra framställning om krigsplacering även i krigsorganisationen hos en enskild.

Dessutom föreslås att 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen justeras enligt följande. Av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktenslagen följer att kommuner, regioner och *vissa enskilda* får göra framställningar om krigsplacering.

19.5.2 Planerad bemannad krigsorganisation

Bedömning: Det bör, så långt det går, av författning eller myndighetsbeslut tydligt framgå att samtliga bemanningsansvariga för totalförsvarsviktig civil verksamhet är skyldiga att ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Enligt utredningen bör det, så långt det går, framgå av författning eller myndighetsbeslut att samtliga bemanningsansvariga för totalförsvarsviktig civil verksamhet är skyldiga att ha en planerad beman-

nad krigsorganisation. Det får till följd att de bemanningsansvariga tvingas att fundera igenom vilka delar av verksamheten som är totalförsvarsviktiga och behöver bemannas och hur bemanningen kan ordnas. Det gör också att de bemanningsansvariga måste revidera planeringen vid förändringar, t.ex. om viss personal inte längre är tillgänglig för den planerade krigsorganisationen.

Med planerad krigsorganisation avser utredningen den organisation, inklusive samtliga befattningar som ska finnas i organisationen, som är nödvändig för att den bemanningsansvariga ska kunna upprätthålla prioriterad verksamhet vid höjd beredskap.

Denna planerade krigsorganisation ska vara bemannad, dvs. i princip ange vilka individer som ska tjänstgöra i vilka befattningar. Detta är slutmålet. Den planerade krigsorganisationen måste dock av praktiska och resursmässiga skäl ofta byggas upp i flera steg.

I stora organisationer, t.ex. hos regioner och kommuner, kan det i fråga om befattningar i den planerade krigsorganisationen som inte kräver mer än normala kroppskrafter och normal inlärningsförmåga, räcka att den bemanningsansvariga har en tydlig plan för hur befattningarna ska besättas med personal i den egna verksamheten som inte i övrigt behöver tas i anspråk för den totalförsvarsviktiga civila verksamhet som ska bedrivas. I sådana fall räcker det att den bemanningsansvariga dokumenterat hur många personer som behövs för respektive befattningskategori och var i den egna verksamheten ett tillräckligt antal personer som ska bemanna befattningarna ska hämtas samt hur personerna ska introduceras för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Det kan t.ex. handla om barnomsorg nattetid vid höjd beredskap där bemanningen, förutom när det gäller nyckelpersoner, i många fall bör kunna ordnas med befintlig personal från andra delar av den kommunala verksamheten. Behovet av återkommande disponibilitetskontroller är inte lika stort vid ett sådant här upplägg för personalförsörjningen vid höjd beredskap, men det kan ändå vara lämpligt att göra i vissa fall där berörda individer kan identifieras. Det ankommer på den bemanningsansvariga att bedöma det behovet.

Bemanningen kan också, om det är nödvändigt, säkras genom beredskapsavtal om bemanning med utomstående företag eller myndigheter, t.ex. bemanningsföretag. Även i detta fall kommer det oftast inte att framgå av den planerade bemannade krigsorganisationen vilka individer som ska tjänstgöra i befattningarna, utan bara att beredskapsavtal har träffats och en hänvisning till detta.

I skyldigheten att ha en planerad bemannad krigsorganisation ligger att den bemanningsansvariga måste se till att den personal som ska ingå i krigsorganisationen inte redan är krigsplacerad eller beredskapsregistrerad för annan tjänstgöring vid höjd beredskap. Det görs genom disponibilitetskontroller hos Pliktverket.

I de följande underavsnitten redogörs för hur skyldigheten för bemanningsansvariga att ha en planerad bemannad krigsorganisation bör framgå. Redogörelsen är uppdelad efter olika kategorier av organisationer.

19.5.3 Statliga myndigheter

Förslag: Riksbankslagen kompletteras så att det framgår att Riksbanken ska ha en krigsorganisation. Vidare framgår att beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som har placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Beredskapsförordningen ändras så att myndigheter som omfattas av förordningen bara får låta beredskapsregistrera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Vidare justeras beredskapsförordningen så att varje myndighet ansvarar för att personal i myndighetens krigsorganisation får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Dessutom kompletteras beredskapsförordningen så att det framgår att Regeringskansliet och myndigheter inom kommittéväsendet får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. Beträffande Försvarsmakten framgår att myndigheten får låta krigsplacera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation.

Myndigheter under regeringen

Genom beredskapsförordningen, som är från 2022, har regeringen nyligen tagit ställning till vilka statliga myndigheter under regeringen som bör vara skyldiga att ha en personalplanering som vid höjd beredskap möjliggör övergång till en krigsorganisation. Att ta ställning till i vilken utsträckning statliga myndigheter bör ha en planerad bemannad krigsorganisation innefattar bedömningar av vilken verksamhet statliga myndigheter bör bedriva vid höjd beredskap. Utredningens uppdrag omfattar personalförsörjningen av den civila verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap, inte frågan om vilken sådan verksamhet som ska bedrivas.

Av 20 § andra stycket punkt 4 beredskapsförordningen framgår att beredskapsmyndigheterna är skyldiga att ha en personalplanering som vid höjd beredskap möjliggör övergång till en krigsorganisation. Enligt utredningens mening innebär det att beredskapsmyndigheterna redan har en tydlig och uttalad skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Utredningen föreslår i avsnitt 19.2 att 11 § beredskapsförordningen justeras i enlighet med den terminologi som utredningen förordar. Utredningen föreslår att det av 11 § första stycket beredskapsförordningen ska framgå att en myndighet bara får låta beredskapsregistrera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation. Därmed framgår tydligt att varje statlig myndighet som omfattas av 11 § första stycket beredskapsförordningen, dvs. inte bara beredskapsmyndigheter, får låta beredskapsregistrera personal hos Pliktverket, men att det förutsätter att myndigheten har en planerad krigsorganisation och att beredskapsregistreringen görs i enlighet med denna. Dessutom ska gälla att den ordinarie personalen inte ska beredskapsregistreras.

Beredskapsförordningen gäller av naturliga skäl bara för statliga myndigheter under regeringen (1 §), inte de statliga myndigheterna under riksdagen. Dessutom är Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten undantagna från bl.a. 11 § beredskapsförordningen (3 § första stycket).³⁰

Kommittéväsendet består i allt väsentligt av mycket små och tillfälliga statliga myndigheter. Skulle det undantagsvis förekomma att

³⁰ Utredningen bortser från att inte heller utlandsmyndigheterna alltid behöver tillämpa statliga beredskapsförordningen (3 § sista stycket).

en statlig myndighet som ingår i kommittéväsendet har uppgifter i totalförsvaret, kan det i särskild förordning föreskrivas att den myndigheten ska ha en planerad bemannad krigsorganisation och därmed vara bemanningsansvarig enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

Att Regeringskansliet och Försvarmakten har en planerad bemannad krigsorganisation framstår som nödvändigt och det får förutsättas att de har det. Det får anses ankomma på regeringen att bedöma i vilken utsträckning Regeringskansliet enligt förordning bör vara skyldigt att ha en planerad bemannad krigsorganisation och därmed vara bemanningsansvarig enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att begära krigsplacering och beredskapsregistrering samt i så fall föreskriva om det, lämpligen i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. När det gäller Försvarmakten kan konstateras att en utredning ser över hur personalförsörjningen av det militära försvaret kan tryggas (Fö 2024:01).

För att det ska vara tydligt att Regeringskansliet, Försvarmakten och de statliga myndigheter som ingår i kommittéväsendet om det behövs får låta beredskapsregistrera eller, i fråga om Försvarmakten, låta krigsplacera personal som placerats i myndighetens egen krigsorganisation, bör det finnas en särskild bestämmelse om det. Utredningen föreslår därför att 3 § första stycket beredskapsförordningen kompletteras så att det framgår att Regeringskansliet och myndigheter inom kommittéväsendet får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. Beträffande Försvarmakten ska framgå att Försvarmakten får låta krigsplacera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation.

En totalförsvarspliktig får inte ingå i krigsorganisationen och följaktligen inte heller beredskapsregistreras utan vidare om det, efter en disponibilitetskontroll eller på annat sätt, framkommer att personen redan är krigsplacerad eller beredskapsregistrerad. Se avsnitt 19.3.1 angående förfarandet vid konkurrens mellan bemanningsansvariga om en och samma totalförsvarspliktig.

Det nuvarande första stycket i 11 § beredskapsförordningen är onödigt och underhåller dessutom missuppfattningen att det med stöd av totalförsvarspliktslagen är möjligt att krigsplacera den som ska kvarstå i sin anställning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. Det bör därför tas bort. Utredningen föreslår att första meningen i

första stycket i 11 § beredskapsförordningen ska lyda: En myndighet får hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk bara låta beredskapsregistrera personal som placerats i myndighetens krigsorganisation, men inte tillhör den ordinarie personalen (dvs. ett annat sakinnehåll än nu).

Mot bakgrund av utredningens bedömning att i fredstid anställd personal inte bör vara sig ”krigsplaceras” eller beredskapsregistreras, bör varje myndighets skyldighet att enligt 11 § tredje stycket beredskapsförordningen 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, ändras till att gälla den personal som placerats i myndighetens krigsorganisation. Det innebär att såväl befintlig personal som civilpliktiga och frivilliga i den planerade bemannade krigsorganisationen ska beredas sådan utbildning och övning.

Myndigheterna under riksdagen

Av 5 kap. 2 § riksbankslagen framgår att Riksbanken, som är en av riksdagens myndigheter, är skyldig att planera för att kunna fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap. Vid planeringen ska Riksbanken beakta totalförsvarets krav. Riksbankens skyldighet att planera inför ett beslut om höjd beredskap får enligt utredningen anses utgöra ett indirekt krav på att ha en planerad bemannad krigsorganisation. En sådan skyldighet bör dock, enligt utredningens mening, uttryckligen framgå av lag. Riksbankens skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation bör därför tas in i riksbankslagen, tillsammans med en bestämmelse om att Riksbanken bara får begära beredskapsregistrering i enlighet med krigsorganisationen, dvs. av totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen. Som en ytterligare förutsättning gäller att den som begärs beredskapsregistrerad inte tillhör den ordinarie personalen.

19.5.4 Kommuner och regioner

Förslag: FEH kompletteras enligt följande. Kommuner och regioner får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. Personal som ska tjänstgöra i krigsorganisationen ska ges skriftligt besked om sin placering i krigsorganisationen. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Bedömning: Kommuner och regioners skyldighet att ha en bemannad krigsorganisation är i övrigt tillfredsställande reglerad.

Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Av 4 § FEH framgår att kommuner och regioner är skyldiga att ha en plan för en krigsorganisation och för hur denna ska bemannas.

Som framgår av 8 kap. 2 § första stycket punkt 3 regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan regeringen, med vissa uppräknade undantag, bemyndigas att meddela föreskrifter inom detta område. Enligt 8 kap. 7 § punkt 1 regeringsformen får regeringen, med vissa undantag, meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

I LEH finns inget bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter med ytterligare åligganden kopplade till kommuners och regioners förberedelser inför ett beslut om höjd beredskap. Redan i LEH finns emellertid den grundläggande skyldigheten för kommuner och regioner att vidta (alla) de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Bestämmelsen i 4 § FEH, om att kommuner och regioner, såsom vidtagande av en förberedelse som behövs för verksamheten under höjd beredskap, ska ha en plan för en krigsorganisation och för hur denna ska bemannas, får därför ses som en föreskrift om verkställighet av lag.

Personal som placeras i en kommunal krigsorganisation bör, liksom statligt anställd personal enligt 11 § beredskapsförordningen, ges skriftligt besked om sin placering i krigsorganisationen med uppgift om inställelseplats. Utredningen föreslår därför att 4 § FEH komplet-

teras med en uttrycklig sådan skyldighet för kommuner och regioner. Även den bestämmelsen är en föreskrift om verkställighet av lag.

Kommuner och regioner har möjlighet att begära beredskapsregistrering. Det bör de dock få göra bara i fråga om den som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. FEH bör kompletteras i enlighet härmed. Med personal avses i sammanhanget även politiskt förtroendevalda.

19.5.5 Näringsidkare som deltar i totalförsvaret inom statliga myndigheters verksamhetsområden

Bedömning: Enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. får utpekade statliga myndigheter begära att en näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation och ange att näringsidkaren bara får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. Någon ytterligare reglering behöver inte införas. Som framgår i kapitel 13 anser utredningen dock att den nämnda lagen ändå borde ses över.

Enligt 1 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. är ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i lagen. Som framgår av 2 § första stycket är ägare av industriella anläggningar och andra näringsidkare skyldiga att lämna de upplysningar om bl.a. personal som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Enligt 3 § samma lag är även arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer skyldiga att både överlägga med och lämna upplysningar eller annat biträde som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

I 1 § förordningen om skyldighet för näringsidkare m.fl. anges vilka statliga myndigheter som har rätt att begära upplysningar eller medverka enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Vid

sidan av MSB är det 22 statliga myndigheter, bl.a. Svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Försvarmakten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, PTS och Polismyndigheten. Bestämmelsen ger de utpekade myndigheterna möjlighet att begära att en näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation och därvid ange att näringsidkaren bara får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen. De näringsidkare som fått en begäran om att ha en planerad bemannad krigsorganisation är bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktlagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering. Om en näringsidkare som inte fått en sådan begäran vill ha en planerad bemannad krigsorganisation och kunna begära beredskapsregistrering, kan denne hos berörd utpekad myndighet (eller MSB eller en länsstyrelse) be om att få en sådan begäran och därmed bli bemanningsansvarig. En annan möjlighet är att komma överens med berörd sektorsansvarig myndighet eller en länsstyrelse om att näringsidkaren ska ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Någon ytterligare reglering behöver inte införas. Som framgår i kapitel 13 anser utredningen ändå att lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. bör ses över.

19.5.6 Näringsidkare som deltar i totalförsvaret inom kommuners och regioners verksamhetsområden

Förslag: LEH förtydligas så att det framgår att kommuner och regioner, även när det inte är höjd beredskap, ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som är av betydelse för personalförsörjningen av det civila försvaret i kommunen respektive regionen.

Bedömning: En länsstyrelse, Socialstyrelsen och MSB m.fl. kan därmed, enligt FEH, begära upplysningar från kommuner och regioner om vilka näringsidkare som är nödvändiga för personalförsörjningen av kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap. Med ledning av lämnade upplysningar kan länsstyrelsen, Socialstyrelsen och MSB, enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl., begära att berörda näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation och ange att näringsidkaren bara får låta beredskapsregistrera totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

En betydande del av den totalförsvarsviktiga civila verksamheten på områden som handhas av kommuner och regioner kommer vid höjd beredskap att utföras av enskilda. Det beror på den privatisering som skett genom att alltmer kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet har lagts ut på entreprenad eller omfattas av valfrihetssystem. Det är därför viktigt för personalförsörjningen av kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet att enskilda som verkar där har planerade bemannade krigsorganisationer. Kommuner och regioner har dock i dag inte möjlighet att få medverkan av näringsidkare vid beredskapsplanering (jfr 1 § förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl.). Det har däremot bl.a. länsstyrelserna, Socialstyrelsen och MSB som, enligt lagstiftningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl., får begära att näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation (se närmast föregående avsnitt).

Utredningen har övervägt att ge kommuner och regioner rätt att själva begära att näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation. En sådan ordning skulle kunna medföra minskad administ-

ration och samordning för länsstyrelserna och andra berörda totalförsvarsmyndigheter. Det skulle också kunna leda till att kommuner och regioner vid planeringen av krigsorganisationen får en mer effektiv samverkan med näringsidkare.

Utredningen anser dock att det finns flera fördelar med att rätten att begära upplysningar och samverkan från näringsidkare inte utsträcks alltför mycket. Framför allt för näringsidkare verksamma i flera kommuner och regioner skulle en sådan ordning kunna leda till parallella, geografiskt uppdelade skyldigheter att ta fram upplysningar och planera sin krigsorganisation, vilket skulle riskera att bli onödigt betungande för näringsidkarna och dessutom svåröverblickbart. En mer sammanhållen samordning av kraven på näringsidkares krigsorganisationer kan också förväntas höja kvaliteten på krigsorganisationerna. Enligt utredningen talar därför övervägande skäl för att rätten att begära att en näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation ska förbehållas de nuvarande (statliga) totalförsvarsmyndigheterna. Det får förutsättas att länsstyrelserna samordnar sig när det gäller näringsidkare som bedriver kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet i flera länsstyrelserns områden, t.ex. genom de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

För att berörd totalförsvarsmyndighet ska kunna hålla reda på vilken kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet som utförs av näringsidkare och vilka dessa näringsidkare är måste myndigheten ha möjlighet att begära och få upplysningar om detta från kommuner och regioner.

Kommuner ska, enligt 6 § första stycket FEH, hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Regioner ska, enligt 7 § första stycket FEH, hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om beredskapsförberedelser som har vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde. Dessa underrättelseskyldigheter i förordning, som innebär åligganden för kommuner och regioner enligt 8 kap. 2 § första stycket punkt 3 regeringsformen när det inte råder höjd beredskap, verkar emellertid inte ha ett tydligt stöd i LEH (jämför 8 kap. 3 § regeringsformen). Utredningen föreslår därför att LEH förtydligas så att det framgår att kommuner och regioner, även när det inte är höjd beredskap, ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om de beredskapsförbered-

elser som vidtagits och övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen.

I sammanhanget kan noteras att Utredningen för nationell samordning av försörjningsberedskapen nyligen har föreslagit att det i 6 kap. 3 § LEH ska införas en ny uppgiftsskyldighet. Enligt det förslaget ska kommuner och regioner efter begäran från länsstyrelse vara skyldiga att lämna uppgifter om vilka varor och tjänster som krävs under höjd beredskap samt om de näringsidkare som är nödvändiga för att säkerställa dessa behov.³¹

Förevarande utredning anser dock att det för personalförsörjningen, med hänsyn till de befogenheter som Socialstyrelsen och MSB redan har att få medverkan av näringsidkare vid krigsplanering, inte behöver införas någon skyldighet för regioner att i fredstid också hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i regionens ansvarsområde. Det får förutsättas att länsstyrelserna på begäran kan få den information de kan behöva i fredstid från Socialstyrelsen och MSB, som ska hållas underrättade.

Kommuner och regioner kommer att vara beroende av att berörd totalförsvarsmyndighet begär att berörda näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation för sin planering av personalförsörjningen av totalförsvarsviktig civil verksamhet, om den kommunala myndigheten inte själv lyckas träffa en överenskommelse om att näringsidkaren ska ha en planerad bemannad krigsorganisation. Utredningen har därför övervägt om det bör införas en skyldighet för berörd totalförsvarsmyndighet att göra en sådan begäran när en kommun eller region önskar det. Även utan en sådan skyldighet kan kommuner och regioner kontakta berörd totalförsvarsmyndighet med begäran om att myndigheten ska vidta åtgärder enligt 2 § lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. beträffande berörda näringsidkare. Utredningen gör bedömningen att totalförsvarsmyndigheten i det läget, om begäran bedöms befogad, kommer att begära att berörda näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att införa en uttrycklig skyldighet för totalförsvarsmyndigheterna att efterkomma en sådan begäran från en kommun eller en region.

Näringsidkare som har fått en begäran om att ha en planerad bemannad krigsorganisation anses som bemanningsansvariga enligt

³¹ SOU 2023:50.

totalförsvarspliktslagen med möjlighet att begära krigsplacering och beredskapsregistrering. Även en näringsidkare som till följd av en överenskommelse med det allmänna, t.ex. en kommunal myndighet, är skyldig att ha en krigsorganisation anses som bemanningsansvarig enligt totalförsvarspliktslagen.

Någon ytterligare reglering behöver inte införas.

19.5.7 Sektorer med särskilda krav på beredskapsplanering

Riksbankens område

Förslag: Riksbankslagen kompletteras med bestämmelser om att företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska ha en bemannad krigsorganisation, och att ett sådant företag får begära beredskapsregistrering hos Pliktverket av totalförsvarspliktiga som placeras i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Av 5 kap. 4 § riksbankslagen framgår att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar på olika sätt ska planera och förbereda sig för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar vid höjd beredskap. Av bestämmelsen bör också uttryckligen framgå att företaget ska ha en bemannad krigsorganisation och att begäran om beredskapsregistrering bara får göras i enlighet med denna. De som begärs beredskapsregistrerade får vidare inte tillhöra företagets ordinarie personal.

De företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar är således bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

Området för elektronisk kommunikation

Bedömning: PTS bör komplettera sina föreskrifter och allmänna råd (PTSFS 2022:11) om säkerhet i nät och tjänster så att det framgår att tillhandahållare av kommunikationsnät eller kommunikationstjänster normalt ska ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Enligt 1 § andra stycket lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. gäller lagen inte den som omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret. Den som tillhandahåller ett kommunikationsnät eller en kommunikationstjänst omfattas av sådana särskilda föreskrifter, se 1 kap. 11 och 12 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Av 15 kap. 3 § PTS föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster framgår att den som tillhandahåller ett kommunikationsnät eller en kommunikationstjänst är skyldig att ta fram planer för att vid höjd beredskap och krig kunna ställa personal till förfogande för samverkan med PTS i den omfattning som krävs. PTS bör enligt utredningens mening komplettera sina föreskrifter så att det uttryckligen framgår att sådana tillhandahållare ska ha en planerad bemannad krigsorganisation. Undantag bör kunna göras för mindre företag. Av föreskriften bör framgå att beredskapsregistrering får ske av dem som är placerade i krigsorganisationen men inte tillhör den ordinarie personalen.

Därmed skulle det stå det klart att de företag som tillhandahåller ett kommunikationsnät eller en kommunikationstjänst är bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

Elförsörjningens område

Bedömning: Svenska kraftnät kan begära att företag som bedriver produktion av el, handel med eller överföring av el har en planerad bemannad krigsorganisation och ange att beredskapsregistrering får begäras bara i enlighet med denna. Någon ytterligare reglering behöver inte införas.

Enligt 1 § andra stycket lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. gäller lagen inte den som omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret. Företag som bedriver produktion av el, handel med eller överföring av el omfattas av sådana särskilda föreskrifter, se 1 § elberedskapslagen (1997:288).

Av 2 § Svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd (SvKFS 2013:2) om elberedskap framgår att företag som bedriver produktion av el, handel med eller överföring av el är skyldiga att upprätta en beredskapsplan vid höjd beredskap och krig. Enligt 4 § Svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap ska även en särskild beredskapsplan upprättas på begäran av Svenska kraftnät. Den ska bl.a. innehålla uppgift om hur verksamhetens behov av personal kan tillgodoses vid höjd beredskap. Vid en begäran om att upprätta en beredskapsplan kan Svenska kraftnät besluta att planen ska innehålla andra uppgifter. Den bestämmelsen ger Svenska kraftnät möjlighet att begära att företag som bedriver produktion av el, handel med eller överföring av el har en planerad bemannad krigsorganisation och ange att beredskapsregistrering hos Pliktverket får begäras bara i enlighet med denna. Det bör också framgå att beredskapsregistrering inte ska göras beträffande ordinarie personal.

De företag som fått en begäran från Svenska kraftnät om att ha en planerad bemannad krigsorganisation är bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

Någon ytterligare reglering behöver därför inte införas.

Begravningsverksamhet

Förslag: Begravningslagen kompletteras så att det framgår att en församling som är huvudman för begravningsverksamhet ska ha en krigsorganisation och att församlingen får begära beredskapsregistrering i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Som framgår av 1 kap. 1 § och 8 kap. 3 § begravningslagen har församling inom Svenska kyrkan eller kommun som i egenskap av huvudman ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser en skyldighet att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksam-

het vid höjd beredskap. Denna skyldighet att planera inför ett beslut om höjd beredskap kan anses utgöra ett indirekt krav på att ha en planerad bemannad krigsorganisation. En sådan skyldighet bör dock, enligt utredningens mening, uttryckligen framgå av begravningslagen när det gäller en församling inom Svenska kyrkan. Att kommuner som i egenskap av huvudman ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser ska ha en planerad bemannad krigsorganisation framgår redan av FEH (jämför vad som anges i 8 kap. 3 § andra stycket begravningslagen). Av begravningslagen bör även framgå att beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Församlingar inom Svenska kyrkan som i egenskap av huvudman ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser är således bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

Bevarandet av kyrkliga kulturminnen

Förslag: Kulturmiljölagen kompletteras så att Svenska kyrkans och dess organisatoriska delars beredskapsförberedelser ska omfatta en bemannad krigsorganisation. Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska enligt 4 kap. 15 a § kulturmiljölagen (1988:950) vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Denna skyldighet att planera inför ett beslut om höjd beredskap kan anses utgöra ett indirekt krav på att ha en planerad bemannad krigsorganisation. En sådan skyldighet bör dock, enligt utredningens mening, uttryckligen framgå av lagen. Av lagen bör även framgå att beredskapsregistrering hos Pliktverket får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar är således – i fråga om verksamheten vid höjd beredskap för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena – bemanningsansvariga enligt totalförsvars-

pliktslagen med möjlighet att hos Pliktverket begära krigsplacering och beredskapsregistrering.

19.5.8 Föreningar, samfälligheter och andra enskilda

Bedömning: Det bör inte införas en generell offentligrättsligt reglerad möjlighet att ålägga föreningar, samfälligheter och andra enskilda en skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation.

De föreningar, samfälligheter och andra enskilda som avses under denna rubrik är sådana som inte omfattas av begreppet näringsidkare eller annars särskilt har nämnts tidigare i detta avsnitt.³² Dessa enskilda utgörs därmed av olika typer av sammanslutningar som bedriver hela sin verksamhet utan ekonomiskt vinstsyfte.

Det ideella civilsamhället har en viktig roll i det civila försvaret. Föreningar, samfälligheter och andra enskilda kan på olika sätt bidra till viktiga totalförsvarsuppgifter. Föreningar kan förväntas ha en särskilt god förmåga att engagera och organisera olika typer av frivilliga insatser.

Sådan verksamhet som bedrivs på primärt ideell och frivillig grund lämpar sig dock inte, enligt utredningen, för särskilt reglerade krav på att ha en planerad bemannad krigsorganisation. Enligt utredningen bör det därför inte heller fortsättningsvis finnas någon generell offentligrättsligt reglerad skyldighet för dessa föreningar, samfälligheter eller andra enskilda att ha en planerad bemannad krigsorganisation. Det innebär att de inte är att anse som bemanningsansvariga enligt totalförsvarspliktslagen. Det innebär i sin tur att Pliktverket inte är skyldigt att efterkomma en begäran från dem om beredskapsregistrering. Inget hindrar emellertid att Pliktverket ändå gör beredskapsregistrering av totalförsvarspliktiga hos dem, om t.ex. berörd sektorsansvarig myndighet anser att det bör göras. Vidare kan en statlig myndighet, i första hand berörd sektorsansvarig myndighet eller länsstyrelse, hos Pliktverket begära beredskapsregistrering i organisationens krigsorganisation. Detta förutsätter alltså att organisationen frivilligt har gjort en planerad krigsorganisation.

³² Arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer berörs i avsnitt 19.5.5 och Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar har nämnts i avsnitt 19.5.7.

En sådan enskild som avses under denna rubrik och som till följd av en överenskommelse med det allmänna är skyldig att ha en krigsorganisation är bemanningsansvarig enligt totalförsvarspliktslagen.

Om det för någon särskild kategori av enskilda icke näringsidkare, t.ex. de frivilliga försvarsorganisationerna, bedöms nödvändigt med en skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation, kan en sådan skyldighet införas i lag.

19.6 Omflyttning av personal hos det allmänna enligt förfarandelagstiftningen

Förslag: Förfarandelagen ändras så att det framgår att föreskrift eller beslut om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna som har fattats med stöd av förfarandelagen inte får omfatta den som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt. Däremot får ett beslut enligt förfarandelagen omfatta totalförsvarspliktiga som redan tjänstgör med allmän tjänsteplikt. Om en föreskrift eller beslut enligt förfarandelagen omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.

I förfarandeförordningen införs en ny bestämmelse om att en föreskrift eller ett beslut vid höjd beredskap om att de som tjänstgör hos en myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna ska anmälas till Pliktverket.

Bedömning: Bestämmelserna i förfarandelagstiftningen om möjligheterna att föreskriva eller besluta om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna är i övrigt ändamålsenliga och behöver inte ändras.

19.6.1 Möjligheterna till omflyttning av personal hos det allmänna

Som redogörs för i avsnitt 9.2 kan regeringen enligt förfarandelagen vid höjd beredskap bl.a. flytta arbetsuppgifter mellan både statliga och andra myndigheter. För att arbetsuppgifter vid höjd beredskap snabbt ska kunna flyttas mellan myndigheter är det ofta nödvändigt

att också flytta den personal som sysselsätts med arbetsuppgifterna. Enligt förfarandelagen är det också, som redogörs för i avsnitt 9.3, möjligt för regeringen att föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

Möjligheten att besluta i särskilda fall om överflyttning av uppgifter eller personal har delegerats till beslutande kommunala församlingar och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i enlighet med bestämmelser i 3–8 §§ förfarandeförordningen. Även för personal hos domstolar finns motsvarande möjligheter att föreskriva eller i särskilda fall besluta om tjänstgöring i andra anställningar och uppdrag i domstol.

Här bör också noteras att i de statliga och kommunala beredskapskollektivavtalen föreskrivs en mer omfattande arbetskyldighet än i fredstid, se avsnitt 9.3.3.

Förfarandelagstiftningen och beredskapskollektivavtalen ger mycket stora möjligheter att, oberoende av vad som gäller enligt befintliga anställnings- eller uppdragsavtal och oberoende av myndighetsgränser, snabbt disponera om personal i den offentliga sektorn vid höjd beredskap. Utredningen bedömer att den flexibilitet som regleringen medger är både nödvändig och tillräcklig vid höjd beredskap med hänsyn till de varierande förhållanden som kan råda då.

Förfarandelagens regler om att flytta uppgifter och personal kan ses som ett sätt att utvidga rätten för arbetsgivare som är myndigheter att leda arbetstagarnas arbete. Denna rätt innefattar en möjlighet att tilldela arbetstagaren nya uppgifter inom ramen för hans eller hennes arbetskyldighet i anställningen. En åtgärd som betecknas som en omplacering, förflyttning eller motsvarande kan emellertid innebära sådana förändringar av ett anställningsförhållande att arbetstagaren kan anses ha skilts från sin anställning och i stället beretts annan anställning hos arbetsgivaren. En sådan omplacering utanför arbetstagarens arbetskyldighet anses utgöra en uppsägning eller ett avskedande. Detta är ett skäl till att det behövs en speciallagstiftning eller motsvarande reglering i kollektivavtal för att kunna flytta personal vid behov som uppstår vid höjd beredskap. Till saken hör att en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen kan omfatta även personer som inte är totalförsvarspliktiga. Det avgörande är att personen tjänstgör hos den aktuella myndigheten.

Utredningen har, med sikte på personalförsörjningen av det civila försvaret, sett över bestämmelserna om möjligheterna enligt förfarandelagstiftningen att föreskriva eller besluta om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna och bara funnit anledning att förtydliga hur skyldigheten att tjänstgöra i andra anställningar och uppdrag förhåller sig till plikterna att tjänstgöra enligt totalförsvarspliktslagen.

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning, i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. Som framgår av 15 kap. 6 § regeringsformen får dock regeringen när riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas i lag. Trots de stora ingrepp i statsanställdas rättsställning och förhållanden som en tjänstgöring i annan anställning än den egna utgör får regleringen i förfarandelagstiftningen anses godtagbar med hänsyn till behovet av flexibilitet i fråga om personalutnyttjandet i offentlig sektor vid höjd beredskap. Förfarandelagens regler är avsedda att skapa ett betydande mått av handlingsfrihet under tider av krig och krigsfara. Att detta anses nödvändigt anges uttryckligen i förarbetena.³³

19.6.2 Förhållandet till plikterna att tjänstgöra enligt totalförsvarspliktslagen

Värnplikt och civilplikt

Förfarandelagstiftningen tar inte sikte på dem som tjänstgör i en viss civil verksamhet på grund av krigsplacering med värnplikt eller civilplikt. En föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen innebär inte heller att någon plikt enligt totalförsvarspliktslagen inträder för en totalförsvarspliktig. Om ett beslut enligt förfarandelagen skulle omfatta även de som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt, skulle dessa inte kunna följa beslutet, eftersom deras plikt enligt totalförsvarspliktslagen går före. Det är alltså inte fråga om kolliderande plikter i dessa fall utan den totalförsvarspliktige har att fullgöra sin pliktjänstgöring och följa order kopplade till denna.

³³ Prop. 1987/88:6 s. 32.

Som framgår av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen har riksdagen bestämt att det är, inte regeringen utan bara, Pliktverket som får besluta om krigsplacering i en befattning eller i en viss verksamhet med värnplikt eller civilplikt. En bemanningsansvarig får dock, enligt 3 kap. 15 a § totalförsvarspliktslagen, ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till att avse en annan krigsplacering i organisationen.

För att ändra ett beslut om krigsplacering krävs att Pliktverket fattar ett nytt beslut, något som naturligtvis är möjligt men knappast tidseffektivt om det uppkommit ett akut behov av att flytta personal i offentlig sektor. Reglerna om ändring av beslut om krigsplacering är i första hand avsedda att tillämpas i fredstid. Det är inte en bra ordning att Pliktverket vid höjd beredskap ska ändra på beslut om krigsplacering beroende på dagsaktuella behov. Vid krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen finns ett myndighetsbeslut om att den totalförsvarspliktige vid straffansvar ska tjänstgöra i en viss befattning och den totalförsvarspliktige är också inställd på och övad för att tjänstgöra i just den krigsorganisationen. Detta talar för att det sällan är lämpligt att brådstörtat flytta på sådana totalförsvarspliktiga. Till saken hör också att de som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt kan beordras att utföra andra arbetsuppgifter eller byta arbetsställe, varför behovet av att kunna omplacera dessa kategorier enligt förfarandelagen inte gör sig gällande på samma sätt som beträffande vanliga offentliganställda.

För övrigt kan noteras att de som i och för sig är anställda hos en viss förvaltningsmyndighet eller domstol, men tjänstgör någon annanstans med värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, inte kan omfattas av en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen, eftersom de inte tjänstgör hos myndigheten eller vid domstolen. Även detta förhållande visar enligt utredningens mening att en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen bara omfattar de som tjänstgör hos den aktuella myndigheten i egenskap av anställda.

Att personer som omfattas av värnplikt eller civilplikt skulle tjänstgöra hos förvaltningsmyndighet eller vid domstol vid höjd beredskap måste höra till undantagen, i synnerhet för värnpliktiga. Problem för totalförsvarspliktiga till följd av kolliderande beslut om tjänstgöring borde därför inte kunna uppstå särskilt ofta där, om ens någonsin.

Redan i dag lär gälla att föreskrifter och beslut enligt förfarandelagstiftningen inte ändrar beslut om krigsplacering och därför inte omfattar den som tjänstgör hos myndigheten med värnplikt eller civilplikt. Detta bör dock enligt utredningen framgå uttryckligen av förfarandelagen. Därför föreslås en ändring i 11 § förfarandelagen om att föreskriften eller beslutet om att tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna inte får omfatta den som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt. En motsvarande ändring beträffande dem som tjänstgör vid domstol föreslås i 18 § förfarandelagen.

Skulle de som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt hos en myndighet behöva följa med de anställda som tjänstgör där till en annan myndighet, t.ex. för att den myndighetens uppgifter ska tas över av en annan myndighet, bör den som har befälsrätt beordra dem att göra det. Vid behov kan krigsplaceringen senare ändras av Pliktverket.

Totalförvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt

Regeringen (eller den myndighet som regeringen bestämmer) får enligt 6 kap. 6 § totalförvarspliktslagen medge undantag från den allmänna tjänsteplikten, och enligt 6 kap. 3 § totalförvarspliktslagen är det regeringen (eller den myndighet som regeringen bestämmer) som ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Regeringens föreskrift eller beslut enligt förfarandelagen om att någon som fullgör allmän tjänsteplikt hos en myndighet i stället ska tjänstgöra någon annanstans hos det allmänna får därför ses som ett medgivet undantag från den allmänna tjänsteplikten eller, beroende av formuleringen av föreskriften eller beslutet, ett ändrat beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförvarspliktslagen. Det gäller även om det är någon myndighet som enligt delegation har fattat (det ursprungliga) beslutet om allmän tjänsteplikt.

Detta talar för att betrakta en föreskrift eller ett beslut som regeringen fattat enligt förfarandelagen och som omfattar en totalförvarspliktig som redan tjänstgör med allmän tjänsteplikt som ett medgivet undantag från den plikten. På motsvarande sätt kan man betrakta en myndighets beslut enligt förfarandelagstiftningen, under förutsättning att den beslutande myndigheten har befogenhet att medge undantag

från den allmänna tjänsteplikten (eller fatta ett ändrat beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen).

De som redan tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet eller vid en domstol med allmän tjänsteplikt bör enligt utredningen som utgångspunkt inte tilldelas anställningar eller uppdrag hos annan förvaltningsmyndighet med stöd av förfarandelagen. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att införa en bestämmelse om att beslut enligt förfarandelagen inte får omfatta den som tjänstgör med allmän tjänsteplikt. Syftet med en sådan bestämmelse vore att skapa tydlighet för den totalförsvarspliktige om vilken tjänstgöring som ska gälla i en sådan situation, inte att begränsa regeringens handlingsfrihet vid höjd beredskap.

Samtidigt är konsekvenserna av en sådan bestämmelse inte lätta att överblicka. Det finns nackdelar med ett sådant förbud om man vill kunna snabbt flytta exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal från en landsända till en annan. Det är inte osannolikt att all hälso- och sjukvårdspersonal hos regionerna vid krig kommer att omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt. Om ett sjukhus och i stort sett all personal slås ut på en plats, kan det uppstå behov av att snabbt kunna flytta anställda från andra delar av Sverige till de drabbade områdena. Utredningen vill inte försvåra detta.

I sammanhanget måste även beaktas dels den skyldighet att hjälpa andra kommuner och regioner som följer av 4 kap. 2 § LEH, dels de möjligheter att flytta personal som finns enligt beredskapskollektivavtal. Mot bakgrund av att det numera är vanligt att totalförsvarsviktig civil verksamhet utförs i privat regi kan den här möjligheten enligt beredskapskollektivavtal få stor betydelse vid höjd beredskap. Utredningen vill inte att det ska uppstå oklarheter kring förutsättningarna i dessa avseenden heller.

Sammantaget framstår det därför inte som lämpligt att föreskriva ett förbud mot att flytta personal som redan tjänstgör med allmän tjänsteplikt. Att det går att besluta om undantag från den allmänna tjänsteplikten i enskilda fall talar dessutom för att ett förbud inte är något som lagstiftaren avsett. Det betyder emellertid inte att sådana beslut alltid är lämpliga – det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt utredningens mening är det en rimlig avvägning att införa en bestämmelse i förfarandelagen som tydliggör att det är möjligt att med stöd av förfarandelagen flytta totalförsvarspliktiga som tjänstgör

med allmän tjänsteplikt och att en föreskrift eller ett beslut om detta medför att dessa inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt. Detta hindrar inte att ett nytt beslut om allmän tjänsteplikt fattas avseende tjänstgöringen i den nya anställningen. Det bör noteras att ett beslut enligt förfarandelagen inte innebär pliktjänstgöring och att det därför kan finna skäl att överväga om ett nytt beslut om allmän tjänsteplikt bör fattas för de totalförsvarspliktiga som tjänstgör i en ny anställning på grund av föreskrift eller beslut enligt förfarandelagen.

En föreskrift eller ett beslut om att de som tjänstgör hos en myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna innebär alltså att berörda totalförsvarspliktiga – om de fram till dess omfattades av ett beslut om allmän tjänsteplikt – inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt. Föreskriften eller beslutet bör därför anmälas till Pliktverket, så att Pliktverket kan registrera att den allmänna tjänsteplikten upphört att gälla för den totalförsvarspliktige i fråga. Förfarandeförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om detta. Avsikten är inte att det ska krävas ett anmälningsförfarande utan det som ska ges in är bara själva beslutet.

20 Tydligare regler om den allmänna tjänsteplikten

20.1 Aktivering av allmän tjänsteplikt

Bedömning: Aktiveringen av den allmänna tjänsteplikten är tillfredsställande reglerad.

När det råder höjd beredskap får regeringen enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Om föreskriften begränsas till viss verksamhet, är det att rekommendera att föreskriften utformas så att den täcker också verksamhet med tillhandahållande av arbetskraft eller tjänster till den aktuella verksamheten.

Beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen (14 § första stycket totalförsvarsförordningen).

Ett beslut att aktivera allmän tjänsteplikt innebär att en stor del av landets arbetskraft kan komma att utföra sitt arbete eller uppdrag under straffansvar. Det är därmed en ingripande åtgärd som inte bör vidtas lättvindigt. Det är därför, enligt utredningens mening, lämpligt att bara regeringen har rätt att föreskriva om allmän tjänsteplikt; en annan sak är att bl.a. en myndighet under regeringen får anvisa totalförsvarspliktiga arbete och besluta om vilka som omfattas av den allmänna tjänsteplikten när regeringen väl har aktiverat den. Utredningen anser även att den allmänna tjänsteplikten bara bör få aktiveras vid höjd beredskap och att den inte bör få användas för andra ändamål än att upprätthålla totalförsvaret.

Sammanfattningsvis bedöms förutsättningarna för aktivering av den allmänna tjänsteplikten som tillfredställande reglerade.

20.2 Beslut om allmän tjänsteplikt för arbets- och uppdragstagare

20.2.1 Utformningen av beslut om allmän tjänsteplikt

Bedömning: Utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen om vilka som omfattas av allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen, dvs. vilka totalförsvarspliktiga som ska kvarstå i sin anställning eller fullfölja ett uppdrag, är tillfredsställande reglerat. Även 6 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen, som rör underrättelse till totalförsvarspliktiga om sådant beslut, får anses ändamålsenlig.

För att en totalförsvarspliktig ska vara skyldig att kvarstå i sin anställning eller fullfölja sitt uppdrag med allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen, när allmän tjänsteplikt råder, krävs att han eller hon omfattas av ett beslut enligt 6 kap. 3 § samma lag. Enligt den bestämmelsen ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, besluta om hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.¹ Som redogjorts för i avsnitt 8.9.2 innebär det att ett beslut om allmän tjänsteplikt ska individualiseras så att det framgår vilka totalförsvarspliktiga som omfattas av beslutet. Det kan t.ex. göras genom att beslut fattas om att hela arbetsstyrkan vid en viss arbetsplats eller hos en viss arbetsgivare omfattas. Det behöver i så fall inte vara preciserat till vissa totalförsvarspliktiga. Om de totalförsvarspliktiga som ska tas i anspråk med allmän tjänsteplikt inte kan avgränsas på något sådant sätt, måste varje enskild totalförsvarspliktig som omfattas av beslutet namnges eller på annat sätt individualiseras i beslutet.²

¹ När det gäller företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar är det enligt riksbankslagen Riksbanken som fattar motsvarande beslut.

² Prop. 1994/95:6 s. 192.

Sedan totalförvarspliktslagen trädde i kraft har strukturen på arbetsmarknaden förändrats (se vidare avsnitt 13.5) på ett sätt som försvårat individualiseringen av beslut om allmän tjänsteplikt. Det är också vanligt att en entreprenad bedrivs med hjälp av en eller flera underentreprenörer. En större del av verksamheten i offentlig sektor än tidigare bedrivs i dag i privat regi (se avsnitt 13.3). Med en mer fragmenterad arbetsmarknad kan administrationen kring beslut om allmän tjänsteplikt förväntas bli mer betungande i dag än den skulle ha varit när totalförvarspliktslagen kom till.

När regeringen föreskrivit om allmän tjänsteplikt befinner sig landet i ett mycket allvarligt läge. För att säkra totalförsvarets funktion är det angeläget att den allmänna tjänsteplikten snabbt kommer på plats. Det är också viktigt att beslutsprocessen inte blir alltför betungande för beslutsfattande myndigheter och bemanningsansvariga. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att ge regeringen möjlighet att omedelbart föreskriva att allmän tjänsteplikt råder för hela arbetsmarknaden alternativt för en viss verksamhet. Det senare skulle kunna innebära att allmän tjänsteplikt kan föreskrivas för t.ex. all sjukvård eller barnomsorg. Utredningen har även övervägt om kravet på individualisering skulle kunna justeras så att en föreskrift eller ett beslut om allmän tjänsteplikt skulle kunna omfatta alla totalförvarspliktiga som omfattas av en viss entreprenad utan att närmare specificera deras arbetsgivare och uppdragsgivare.

Emellertid finns det flera tunga argument mot att tillåta en ökad generalisering av beslut om allmän tjänsteplikt. Ett beslut om allmän tjänsteplikt medför att de totalförvarspliktiga som omfattas av beslutet är skyldiga att utföra arbete under straffansvar. Det är en mycket ingripande åtgärd som endast bör vidtas med försiktighet. Det bör vidare uppställas höga krav på att det tydligt framgår för den totalförvarspliktige att han eller hon omfattas av allmän tjänsteplikt och därmed riskerar ett straffansvar vid utevaro. Ett alltför generellt beslut riskerar att leda till svåra gränsdragningar och till att oklarhet uppstår om beslutets omfattning. Vad gäller hela entreprenader är det inte ovanligt att beställaren och huvudentreprenören inte har kännedom om samtliga underentreprenörer.³ Sådan osäkerhet bör rimligen också kunna gälla underentreprenörernas personal. Därutöver kan en underentreprenör utföra arbete åt

³ Jämför dock i fråga om bygg- och anläggningsverksamhet 18 och 19 §§ lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

flera huvudentreprenörer, vilket kan medföra osäkerhet om var den totalförsvarspliktige ska inställa sig.

En aktivering av den allmänna tjänsteplikten syftar vidare till att styra totalförsvarspliktigas arbete till totalförsvarsviktig civil verksamhet. Ett allmänt hållet beslut om allmän tjänsteplikt innebär en ökad risk för att även icke totalförsvarsviktig civil verksamhet omfattas. Det kan därmed få till följd att totalförsvarspliktiga blir skyldiga att kvarstanna i icke totalförsvarsviktig civil verksamhet, i stället för att söka sig till en verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Det finns också rent samhällsekonomiska skäl mot att förhindra rörlighet på arbetsmarknaden mer än absolut nödvändigt. Sådana onödiga inlåsnings effekter riskerar dessutom att minska försarsviljan hos totalförsvarspliktiga som är skyldiga att kvarstanna i ett icke totalförsvarsviktigt arbete, då denna form av tvång kan framstå som obegriplig.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns starka skäl för att även fortsättningsvis kräva individualiserade beslut om allmän tjänsteplikt. En sådan individualisering kan, som tidigare nämnts, ske genom att totalförsvarspliktiga namnges eller att beslutet omfattar samtliga totalförsvarspliktiga arbetstagare eller uppdragstagare i hela eller delar av en viss arbetsgivares eller uppdragsgivares verksamhet. De krav som uppställs på beslut om allmän tjänsteplikt är enligt utredningens mening redan tillfredsställande reglerade.

Även bestämmelsen i 6 kap. 4 § totalförsvarspliktlagen om att den som omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktlagen (dvs. allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1) ska få del av detta genom anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt är enligt utredningens mening ändamålsenlig. Enligt bestämmelsen ska en totalförsvarspliktig få del av ett sådant beslut, men det finns ingen rätt till en skriftlig underrättelse. Enligt förarbetena kan sättet att underrätta om beslutet variera. Det kan ske muntligen eller genom att ett skriftligt beslut överlämnas till den totalförsvarspliktige. Det kan också ske genom exempelvis anslag på en arbetsplats eller annat lämpligt sätt. Bestämmelsen ersätter bestämmelsen om underrättelse om beslut som nu återfinns i 33 § förvaltningslagen (2017:900).⁴

⁴ Jfr prop. 1994/95:6 s. 193.

20.2.2 Vem fattar besluten?

Förslag: Bestämmelsen i 5 kap. 5 § riksbankslagen, som delegerar till Riksbanken att besluta om allmän tjänsteplikt när det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, kompletteras så att Riksbanken även får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten när det gäller sådana företag.

Det förtydligas i totalförsvarspliktsförordningen att Arbetsförmedlingen får besluta om allmän tjänsteplikt bara i andra fall än som avses i 5 kap. 5 § riksbankslagen.

Bedömning: Delegationen av beslutanderätten om allmän tjänsteplikt är i övrigt ändamålsenlig. Det gäller delegationen till

- statliga myndigheter i fråga om personal hos myndigheten som ska fullgöra allmän tjänsteplikt där,
- till Arbetsförmedlingen i fråga om andra än statliga myndigheter, och
- till Riksbanken när det gäller allmän tjänsteplikt hos företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar.

Regeringen har delegerat sin beslutanderätt

Som framgår av 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen kan beslut om allmän tjänsteplikt (enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1) fattas av antingen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Enligt 6 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från den allmänna tjänsteplikten. Regeringen har genom 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen delegerat rätten att fatta dessa beslut till statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras, vad gäller den aktuella myndighetens egen personal.

Av 5 kap. 5 § riksbankslagen framgår att det är Riksbanken som beslutar om allmän tjänsteplikt när det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betal-

ningar. Riksbankslagen ger dock inte Riksbanken rätt att medge undantag från den allmän tjänsteplikten när det gäller sådana företag.

Beslutanderätten för resterande del av arbetsmarknaden, dvs. den del som inte avser arbete hos nyss nämnda företag eller hos en statlig myndighet, har genom 6 kap. 2 § punkt 2 och 3 totalförsvarspliktsförordningen delegerats till Arbetsförmedlingen.

Statliga myndigheter beslutar om sin egen personal

Utredningen anser att det är ändamålsenligt att statliga myndigheter får fatta beslut om vilka totalförsvarspliktiga arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt när det gäller den egna personalen och i förekommande fall även om undantag från den allmänna tjänsteplikten. Detta är således redan tillfredsställande reglerat i 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen.

Riksbanken beslutar och medger undantag när det gäller betalningsförmedlande företag

Riksdagen har relativt nyligen antagit den nya riksbankslagen med bemyndigandet till Riksbanken när det gäller att besluta i fråga om företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Utredningen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än riksdagen i denna del.

Utredningen anser dock att det är lämpligt att Riksbanken, i stället för Arbetsförmedlingen, har rätt att medge undantag från den allmän tjänsteplikten när det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, dvs. i praktiken undantag på det område Riksbanken redan har att besluta om. Riksbankslagen bör därför enligt utredningen kompletteras med en rätt för Riksbanken att medge undantag från den allmänna tjänsteplikten när det gäller sådana företag.

Det bör vidare, för tydlighets skull, framgå av totalförsvarspliktsförordningen att Arbetsförmedlingen inte får besluta i de fall Riksbanken enligt riksbankslagen har beslutanderätten, jämför 6 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen.

Arbetsförmedlingen beslutar i övrigt

Sedan tillkomsten av totalförsvarspliktsförordningen har förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag förändrats (se avsnitt 7.4). Exempelvis har förändringar skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen utför i egen regi. Arbetsförmedlingen har också mindre fysisk lokal närvaro genom ett minskat antal lokalkontor.⁵ Utredningen ska därför enligt utredningsdirektiven analysera och vid behov förtydliga Arbetsförmedlingens uppgifter enligt totalförsvarspliktsförordningen.

Att Arbetsförmedlingen, liksom andra statliga myndigheter, får fatta beslut om allmän tjänsteplikt för sin egen totalförsvarspliktiga personal om arbete i den egna verksamheten är naturligt. Däremot kan man ställa sig frågan om det ska vara Arbetsförmedlingen eller kanske någon annan aktör som bör fatta beslut om allmän tjänsteplikt hos andra än statliga myndigheter och betalningsförmedlande företag.

Mot bakgrund av den allmänna tjänstepliktens centrala roll för bemanningen av det civila försvaret vid höjd beredskap, anser utredningen det angeläget att beslut om vilka totalförsvarspliktiga som omfattas av allmän tjänsteplikt hos andra än statliga myndigheter fattas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt.

Arbetsförmedlingen har enligt nuvarande reglering två centrala uppgifter vid tillämpning av den allmänna tjänsteplikten. Arbetsförmedlingen har dels att fatta beslut om allmän tjänsteplikt i fråga om andra än statliga myndigheter och betalningsförmedlande företag, dels att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt. Bara den förstnämnda uppgiften behandlas i detta avsnitt. Den andra uppgiften behandlas i avsnitt 20.5. Dessutom är det Arbetsförmedlingen som medger undantag från den allmänna tjänsteplikt som myndigheten beslutat om.

Vid en analys av Arbetsförmedlingens nuvarande roll i totalförsvaret är det viktigt att tydliggöra vissa yttre gränser för myndighetens ansvar enligt nuvarande reglering. Arbetsförmedlingens beslutanderätt innebär inte att myndigheten har ett övergripande ansvar för behovsanalyser och prioriteringar av personalförsörjningen av det civila försvaret. De sektorsansvariga myndigheterna har, tillsammans med beredskapsmyndigheterna i respektive sektor, ansvar att sam-

⁵ Arbetsförmedlingen (2021). *Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro*, s. 6.

verka med bemanningsansvariga som bedriver totalförsvarsviktig civil verksamhet inom myndigheternas respektive ansvarsområden. Även beredskapsmyndigheterna utanför sektorerna och länsstyrelsen har ett ansvar i det hänseendet. Regeringen kan också vid aktivering av den allmänna tjänsteplikten ha preciserat i vilka verksamheter den allmänna tjänsteplikten ska gälla. Arbetsförmedlingen ska alltså i enskilda fall fatta beslut om allmän tjänsteplikt på grundval av dessa bedömningar av vad som är totalförsvarsviktig civil verksamhet och vilken personal som behövs för den.

Enligt utredningens mening är det fråga om så pass ingripande beslut i de totalförsvarspliktigas förhållanden i form av myndighetsutövning att dessa bör förbehållas statlig myndighet och således inte överlämnas t.ex. till varje bemanningsansvarig (som inte är statlig myndighet).

Utredningen har övervägt om rätten att besluta om allmän tjänsteplikt för andra än statliga myndigheter och betalningsförmedlande företag skulle kunna decentraliseras genom att den delegeras till samtliga sektorsansvariga myndigheter och länsstyrelser. Med en sådan lösning skulle de sektorsansvariga myndigheterna fatta beslut om allmän tjänsteplikt i fråga om bemanningsansvariga i sektorn och berörd länsstyrelse fatta beslut i fråga om bemanningsansvariga som inte ingår i någon sektor. Besluten skulle då fattas av de statliga myndigheter på central respektive regional nivå som kan förväntas ha bäst kännedom om de bemanningsansvarigas verksamhet. Dessutom kan dessa myndigheter förväntas ha ett upparbetat beredskapssamarbete med viktiga bemanningsansvariga, vilket ytterligare kan underlätta hanteringen. En sådan ordning kan också medföra en effektivisering genom att de aktuella myndigheterna inte längre behöver göra en framställan till Arbetsförmedlingen, som i sin tur fattar beslut om vilka totalförsvarspliktiga som omfattas av allmän tjänsteplikt. Dessutom skulle det stora antalet beslut som behöver fattas kunna delas upp på flera beslutsfattare, vilket kan förväntas innebära en snabbare hantering.

Ett mer centraliserat beslutsfattande medför dock också vissa uppenbara fördelar. Det blir lättare att få en samlad överblick över vilka arbetsgivare, uppdragsgivare och totalförsvarspliktiga som omfattas av den allmänna tjänsteplikten, då besluten är samlade på ett och samma ställe. Det finns också en mindre risk för överlappande eller motstridiga beslut. Vidare är det tydligare vilken myndighet som

får fatta ett beslut om allmän tjänsteplikt i de fall då en viss arbetsgivare eller uppdragsgivare är verksam i flera sektorer eller län och vad respektive myndighets beslut får omfatta.

De bedömningar och prioriteringar som ligger till grund för beslut om allmän tjänsteplikt ska redan i dag beredas hos bl.a. länsstyrelser, beredskapsansvariga myndigheter och sektorsansvariga myndigheter. Själva besluten om allmän tjänsteplikt kan därmed förväntas vara av mer administrativ karaktär.

Mot denna bakgrund anser utredningen att fördelarna med en enda rikstäckande statlig myndighet som beslutsfattare överväger nackdelarna. För en snabbare hantering kan besluten med fördel förberedas redan i fredstid.

Frågan är därmed om beslut om allmän tjänsteplikt för andra än statliga myndigheter och betalningsförmedlande företag bör fattas av Arbetsförmedlingen eller någon annan rikstäckande statlig myndighet.

Enligt utredningen bör den myndighet som fattar besluten ha erfarenhet av frågor kopplade till personalförsörjning. Det är även ändamålsenligt om myndigheten har upparbetade kontakter med arbetsgivare. Vid sidan av Arbetsförmedlingen uppfyller även Pliktverket i viss mån dessa kriterier.

Pliktverket arbetar redan i dag med frågor om totalförsvarsplikt. Pliktverket fattar beslut om krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen och för register över totalförsvarspliktiga. Pliktverket har därmed redan tillgång till viktiga uppgifter inför ett beslut om allmän tjänsteplikt. Det är dock viktigt att framhålla att det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering bara är en planeringsåtgärd som dessutom enligt vad utredningen förordar inte bör omfatta den ordinarie personalen som är aktuell för allmän tjänsteplikt på grund av anställningsavtal. Den innebär alltså inte nödvändigtvis att de totalförsvarspliktiga som har registrerats hos Pliktverket till följd av att de placerats i en viss krigsorganisation kommer att omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt i enlighet med registreringen.

Pliktverket har också en viktig roll för bemanning av Försvarsmakten samt vid antagningen till polisutbildningen.

Arbetsförmedlingen har, å sin sida, sin expertis inom personalförsörjning. Till skillnad från Pliktverket ansvarar Arbetsförmedlingen för samtliga av arbetsmarknadens sektorer, dvs. även för bl.a. de icke statliga myndigheterna som det skulle vara aktuellt att fatta beslut om. Arbetsförmedlingen har även upparbetade rutiner för

kontakter med arbetsgivare om bemanningen av deras verksamheter. Arbetsförmedlingen har också en lokal förankring med kontor runt om i landet, till skillnad från Pliktverket som finns bara på ett fåtal platser. Därutöver har Arbetsförmedlingen ett brett uppdrag, av vilka delar kan nedprioriteras till förmån för arbete med den allmänna tjänsteplikten vid höjd beredskap. Eftersom Pliktverket hanterar bl.a. Försvarsmaktens personalförsörjning, kan en sådan omprioritering inte förväntas kunna ske i samma utsträckning vid höjd beredskap.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Arbetsförmedlingen är den myndighet som är bäst lämpad att fatta beslut om allmän tjänsteplikt för andra än statliga myndigheter och betalningsförmedlande företag. Att det är Arbetsförmedlingen som får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten som Arbetsförmedlingen beslutat om är enligt utredningen följdriktigt och ändamålsenligt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att regeringens delegation av beslutanderätten enligt 6 kap. 3 och 6 §§ totalförsvarspliktslagen redan är tillfredsställande reglerad i totalförsvarspliktsförordningen.

20.2.3 Beslut om allmän tjänsteplikt ska anmälas till Pliktverket

Förslag: Den som vid höjd beredskap ska fatta ett beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 eller 2 § totalförsvarspliktsförordningen ska anmäla beslutet till Pliktverket. En ny bestämmelse om detta införs i totalförsvarspliktsförordningen. Riksbankslagen kompletteras med en motsvarande anmälningsskyldighet.

En bestämmelse om att arbetsgivare och uppdragsgivare vid höjd beredskap är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till Pliktverket om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt i 6 kap. 2 § första stycket 1 totalförsvarspliktslagen införs i ett nytt andra stycke i 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen.

Den myndighet som, när den allmänna tjänsteplikten aktiverats beslutar att en totalförsvarspliktig ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten eller medger ett undantag från den allmänna tjänsteplikten, har ingen skyldighet att anmäla det till Pliktverket.

För att personalförsörjningen av det civila försvaret ska fungera är det angeläget att det vid höjd beredskap går att göra tillförlitliga disponibilitetskontroller hos Pliktverket. Utan en korrekt och samlad registrering av de totalförsvarspliktiga som redan tjänstgör med plikt är det svårt att överblicka vilken personal som är tillgänglig och det uppstår en ökad risk för motstridiga beslut. Motstridiga beslut kan t.ex. uppkomma genom att Arbetsförmedlingen anvisar eller Pliktverket krigsplacerar en totalförsvarspliktig som redan omfattas av plikt på annan grund. I avsnitt 20.8 redogörs för hur sådana situationer bör lösas. Utredningen anser dock att Pliktverkets registrering av totalförsvarspliktiga som redan tjänstgör med plikt bör vara så fullständig som möjligt så att motstridiga beslut kan undvikas. Det framstår också som rimligt att det finns någon statlig myndighet som har kännedom om vilka totalförsvarspliktiga som vid ett givet tillfälle tjänstgör med totalförsvarsplikt, eftersom det är ett uttryck för statens maktbefogenheter och en långtgående inskränkning i individens mänskliga fri- och rättigheter.

Mot denna bakgrund anser utredningen att totalförsvarsplikt-förordningen bör kompletteras med en skyldighet för den som fattar ett beslut om allmän tjänsteplikt för en totalförsvarspliktig (dvs. vid höjd beredskap), att anmäla beslutet till Pliktverket. Motsvarande komplettering av riksbankslagen bör göras avseende Riksbanken.

Den anmälningsskyldigheten kommer, om den allmänna tjänsteplikten aktiveras, att medföra viss ökad administration för såväl beslutande myndigheter som Pliktverket. Utredningen bedömer dock att anmälningsskyldigheten inte borde bli så betungande. Hur betungande det blir beror bl.a. på tillämpningen av den allmänna tjänsteplikten vid höjd beredskap. Den allmänna tjänsteplikten kan naturligtvis komma att omfatta stora delar av arbetsmarknaden. Behovet av att besluta om allmän tjänsteplikt får dock förutsättas variera över tid och beroende på olika omständigheter. De flesta lär fortsätta att gå till sitt arbete även om de inte omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt. Enligt utredningens mening är det därför rimligt att anta att beslut om allmän tjänsteplikt kommer att fattas först när det framkommit ett tydligt behov av att använda sig av allmän tjänsteplikt för att förmå arbetstagare att gå till arbetet. Om arbetstagare fortsätter att gå till arbetet även vid höjd beredskap kan något behov av offentligrättsligt tvång inte sägas föreligga på de arbetsplatserna. Det vore dock bra med en samsyn i dessa frågor.

Pliktverket har redan i uppgift att föra register över totalförsvarspliktiga (oavsett hur man ska se på inriktningen av registreringen), varför anmälningsskyldigheten när den allmänna tjänsteplikten aktiverats inte bör medföra avsevärt merarbete för myndigheten. Delar av Pliktverkets arbetsuppgifter kan också komma att effektiviseras till följd av anmälningsskyldigheten, eftersom den bör leda till färre motstridiga beslut (se avsnitt 20.8.3 om Pliktverkets roll vid motstridiga beslut).

Statliga myndigheter som vid höjd beredskap beslutar om allmän tjänsteplikt för sin egen personal har redan tillgång till alla relevanta uppgifter (personnummer och hos vem den allmänna tjänsteplikten ska fullgöras). Så är även fallet när Arbetsförmedlingen och Riksbanken fattar beslut om allmän tjänsteplikt för namngivna totalförsvarspliktiga. Den som avser att fatta ett beslut om allmän tjänsteplikt för namngivna totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap bör i regel först göra en disponibilitetskontroll hos Pliktverket, eftersom utredningen föreslår att den allmänna tjänsteplikten inte omfattar den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen (se avsnitt 20.8.2). I samband med den kontrollen kan myndigheten uppfylla anmälningsskyldigheten genom att anmäla ett beslut om allmän tjänsteplikt kommer att fattas för alla kontrollerade totalförsvarspliktiga som inte visar sig vara krigsplacerade.

Ett beslut om allmän tjänsteplikt kan dock, som tidigare redogjorts för, även utformas så att det omfattar t.ex. hela den totalförsvarspliktiga arbetsstyrkan vid en viss arbetsplats eller hos en viss arbetsgivare. Detta möjliggör en snabbare beslutsprocess. Det innebär dock samtidigt att den beslutande myndigheten vid beslutstillfället inte nödvändigtvis har uppgifter om vilka enskilda totalförsvarspliktiga som omfattas av beslutet. I dessa fall bör det vara tillräckligt att myndigheten anmäler själva beslutet till Pliktverket, så att verket i vart fall kan få en övergripande uppfattning om hur många som tjänstgör i den aktuella verksamhetens krigsorganisation. Utredningen har nämligen ansett att det vore alltför betungande i en redan ansträngd situation att kräva att den beslutande myndigheten i efterhand ska, eventuellt med stöd av en nyinförd uppgiftsskyldighet för privata bemanningsansvariga, hämta in uppgifter om berörda totalförsvarspliktiga bara för att dessa ska kunna anmälas till Pliktverket. Är det å andra sidan så att den beslutsfattande myndigheten ändå av någon anledning i efterhand får reda på vilka totalförsvarspliktiga som berörs

av beslutet, får det förutsättas att myndigheten kompletterar anmälan till Pliktverket.

Däremot bör det enligt utredningen införas en möjlighet för Pliktverket att vid höjd beredskap begära att arbetsgivare och uppdragsgivare lämnar upplysningar om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 totalförsvarspliktslagen. På det sättet kan Pliktverket, om det anser att det behövs, få reda på vilka totalförsvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal. En bestämmelse om en sådan skyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare att vid höjd beredskap på begäran lämna upplysningar till Pliktverket föreslås införas i ett nytt andra stycke i 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen.

20.3 Allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal

Bedömning: Skyldigheten att tjänstgöra med allmän tjänsteplikt genom att kvarstå i sin anställning eller fullfölja ett uppdrag är tillfredsställande reglerad.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt fullgöras genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag. Bakgrunden till bestämmelsen i punkt 1 finns i 8 § i den upphävda allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) där det framgick att arbetstagare efter föreläggande av arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd inte fick lämna sin anställning utan särskilt medgivande därtill eller eljest nedlägga arbetet (*tjänsteförlängning*).⁶

Såväl förtroendeuppdrag av olika slag som affärsuppdrag avses. Skyldigheten att fullgöra ett affärsuppdrag innebär att det ska slutföras i enlighet med avtalet.⁷ För anställningar som gäller tills vidare innebär den allmänna tjänsteplikten en skyldighet att utföra arbete enligt anställningsavtalet samt ett förbud för den totalförsvarsplik-

⁶ Det som då betecknades som allmän tjänsteplikt reglerades i lagens 9 § och bestod i att efter föreläggande av arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd ”antaga och utföra sådant arbete, som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgiva” (nu motsvarande anvisning).

⁷ Prop. 1994/95:6 s. 191.

tige arbetstagaren att lämna anställningen. Totalförsvarspliktiga som har ett uppdragsavtal eller en tidsbegränsad anställning är skyldiga att fullfölja avtalet, men har ingen automatisk skyldighet att stanna kvar efter avtalstidens slut.

De anställda är själva grunden för personalförsörjningen av det civila försvaret. En stor del av det civila försvarets personalförsörjning bör kunna säkras genom allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal. Sedan införandet av totalförsvarspliktslagen har den svenska arbetsmarknaden dock genomgått flera avgörande förändringar av betydelse för regleringens tillämpning, vilka diskuteras närmre i kapitel 13.

Anställningsskyddslagen ger numera större möjligheter att träffa avtal om tidsbegränsade anställningar. I vissa branscher är intermitenta anställningar eller s.k. behovs- eller timanställningar vanliga, vilket innebär att ett anställningsförhållande bara finns vid överenskomna arbetstillfällen och att den som tillfrågas har möjlighet att avböja ett erbjudet arbetstillfälle. Dessutom består den totala arbetskraften i högre utsträckning än tidigare av uppdragstagare i form av egenföretagare, vilka inte sällan avtalar om uppdrag för kortare tidsperioder. Också tillfälliga uppdrag eller anställningar via s.k. faktureringsföretag har blivit vanligare. Även förekomsten av tillfällig arbetskraft som inte är bosatt i Sverige har ökat, bl.a. genom utstationering av arbetstagare.

Sedan tillkomsten av totalförsvarspliktslagen har det även blivit vanligare att arbetstagare är anställda hos bemanningsföretag och hyrs ut för att utföra arbete för ett kundföretag. Det innebär att personen är anställd hos bemanningsföretaget, men utför arbete för ett eller flera kundföretags räkning. För att den bemanningsanställda ska omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av anställningsavtalet krävs att bemanningsföretagets verksamhet omfattas av allmän tjänsteplikt. Den totalförsvarspliktige har inget direkt avtalsförhållande med kundföretaget som innebär att han eller hon är skyldig att med allmän tjänsteplikt fortsätta sin tjänstgöring där. Längden på bemanningsuppdraget regleras i stället genom avtal mellan bemanningsföretaget och kundföretaget. Totalförsvarspliktiga hos bemanningsföretag kan omfattas av allmän tjänsteplikt (hos bemanningsföretaget). Det krävs då att allmän tjänsteplikt har aktiverats för verksamheten hos bemanningsföretaget med uthyrning av arbetskraft till vissa angivna totalförsvarsviktiga civila verksamheter och

efterföljande beslut om allmän tjänsteplikt också utformas på motsvarande sätt.

Sammanfattningsvis innebär det ökade antalet tidsbegränsat anställda, uppdragstagare och utlyrda arbetstagare en risk för att en mindre andel av arbetskraften skulle omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal under hela den period som det råder allmän tjänsteplikt, än vad som kunde förväntas vid totalförsvarspliktslagens tillkomst i början av 1990-talet. Det kan också antas vara vanligare att en arbets- eller uppdragstagare har avtal med flera arbets- eller uppdragsgivare.

Mot ovanstående bakgrund har utredningen övervägt om det finns skäl att göra förändringar i lagstiftningen som innebär att tidsbegränsade anställnings- och uppdragsavtal kan utsträckas i tiden när allmän tjänsteplikt gäller. Utredningen har även övervägt om en utlyrd totalförsvarspliktig arbetstagare bör kunna åläggas att fullgöra allmän tjänsteplikt hos det kundföretag där han eller hon vanligtvis arbetar. Enligt utredningen är dock sådana förändringar olämpliga av flera skäl.

För det första skulle sådana påtvingade förändringar i avtalsinnehållet, även om de bara skulle gälla vid höjd beredskap, innebära stora ingrepp i avtalsparternas relationer. Ingreppen kan t.ex. leda till svårigheter att uppfylla avtal som redan träffats med andra parter.

För det andra skulle flera tillämpningssvårigheter uppkomma. Om en totalförsvarspliktig arbetar för flera arbets- eller uppdragsgivare eller kundföretag, uppstår svårigheter att avgöra vilket av dessa avtal som ska förlängas och hos vilket kundföretag en utlyrd arbetstagare ska arbeta.

För det tredje skulle sådana påtvingade förändringar i parternas avtalsförhållanden kunna medföra svårigheter för bemanningsansvariga som har ett större antal totalförsvarspliktiga anställda eller uppdragstagare än vad de behöver i totalförsvarsviktig civil verksamhet. Bemanningansvariga behöver alltså inte nödvändigtvis ha ett intresse av att samtliga kvarstannat i verksamheten.

För det fjärde finns det en risk för att det för den totalförsvarspliktige framstår som otydligt var han eller hon ska inställa sig för arbete under straffansvar.

Mot denna bakgrund anser utredningen att övervägande skäl talar för att nuvarande reglering av den allmänna tjänsteplikten på grund av anställnings- eller uppdragsavtal inte bör ändras. De utmaningar som den förändrade strukturen på arbetsmarknaden kan medföra för

reglernas tillämpning bör lösas genom avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, beredskapsavtal om bemanning, krigsplacering med civilplikt och anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt samt genom adekvat utformade formuleringar vid aktivering och beslut om allmän tjänsteplikt (se vidare avsnitt 15.5).

De flesta som ska verka i civila verksamheter vid höjd beredskap är redan i fredstid anställda i dessa verksamheter och fortsätter således med de arbetsuppgifter som deras arbetsgivare har anvisat. Därtill kan det förekomma anställnings- eller uppdragsavtal vilka ska gälla först vid höjd beredskap. Dessa ska enligt utredningens förslag inte hänföras till 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktlagen utan till en ny fjärde punkt i lagrummet. Avtal om tjänstgöring i totalförsvaret som ska fullgöras vid höjd beredskap ska enligt utredningens förslag hänföras till antingen frivilligavtal (punkt 2) eller övriga avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap som regleras i den nya punkt 4 som föreslås, se avsnitt 20.4 och 20.6.

20.4 Allmän tjänsteplikt på grund av författningsreglerade frivilligavtal

Förslag: Bestämmelsen om allmän tjänsteplikt till följd av avtal om frivillig tjänstgöring i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktlagen ändras till att omfatta bara totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt avtal

- om frivillig tjänstgöring inom det militära försvaret
- mellan en statlig myndighet och en medlem i en frivillig försvarsorganisation om annan frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Därutöver tillförs bestämmelsen ett nytt stycke, enligt vilket regeringen bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är.

Bestämmelsen i 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen kompletteras så att den statliga myndighet där allmän tjänsteplikt ska fullgöras får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som ska tjänstgöra hos myndigheten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 totalförsvarspliktlagen, dvs. till följd av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap.

20.4.1 Frivilligavtal som statliga myndigheter träffat enligt författning

Enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt fullgöras genom att den som är totalförsvarspliktig tjänstgör enligt ett avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Som redogjorts för i avsnitt 8.9.2 är innebörden av 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen om frivilligavtal i det civila försvaret inte helt klarlagd. Det råder oklarhet dels om tillämpningsområdet i fråga om tjänstgöring i det civila försvaret är begränsat till avtal som avses i frivilligförordningen, dvs. inte avtal som privata bemanningsansvariga träffar eller avtal med andra frivilliga än medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, dels om bara statliga myndigheter kan träffa avtal med stöd av reglerna i frivilligförordningen, trots att kommunala myndigheter också har uppgifter i totalförsvaret. Möjligen beror osäkerheten på att staten står för den ersättning som betalas vid tjänstgöring enligt ett sådant avtal (8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen).

Enligt 2 § första stycket frivilligförordningen får myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret träffa skriftliga avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret med en person som tillhör någon av de frivilliga försvarsorganisationer som anges i bilagan till förordningen. I frivilligförordningen används uttrycket frivillig för att beteckna en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation, jfr 2 §. Enligt vad utredningen erfar är det ofta i denna snäva betydelse som uttrycket används när det gäller det civila försvaret. Att statliga myndigheters avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer enligt frivilligförordningen avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen står klart.

Av 5 § hemvärnsförordningen (1997:146) framgår att Försvarsmakten får anta personal till hemvärdet 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. Den här typen av avtal avses också i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen.

I det militära försvaret förekommer även andra författningsreglerade frivilligavtal, såsom krigsfrivilligavtal.⁸ Att även frivillig tjänstgöring enligt avtal enligt dessa förordningar, som fanns när totalförsvarspliktslagen utarbetades, avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen förefaller klart. Även här är det alltså en statlig myndighet, Försvarmakten, som tecknar avtalen.

Tillämpningsområdet för 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen är alltså för närvarande inte begränsat till avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer. Att någon avgränsning till bara vissa avtalsparter skulle vara avsedd framgår inte av lagtexten eller förarbetena, vare sig i den allmänna motiveringen eller i specialmotiveringen till punkt 2.⁹ Såvitt kan bedömas omfattar således punkt 2 i enlighet med ordalydelsen alla avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret som en statlig myndighet, kommun, region eller enskild bemanningsansvarig, har träffat med en totalförsvarspliktig, som inte behöver vara medlem i en frivillig försvarsorganisation.

Utredningen är angelägen om att inte inskränka någon befintlig möjlighet att klara det civila försvarets personalförsörjning vid höjd beredskap, eftersom det skulle försvåra personalförsörjningen. Därför bör möjligheten att träffa frivilligavtal som vid höjd beredskap medför allmän tjänsteplikt vara kvar. Däremot bör regleringen förtydligas. Punkt 2 bör reserveras för de frivilligavtal som är särskilt författningsreglerade, medan övriga avtal om tjänstgöring i totalförsvaret vid höjd beredskap bör omfattas av en ny fjärde punkt.

Utredningen föreslår alltså att punkt 2 bara ska omfatta sådana frivilligavtal som träffas av Försvarmakten eller av en annan statlig myndighet med en medlem i en frivillig försvarsorganisation (enligt frivilligförordningen). Det bör då också klargöras i lagen att regeringen bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är. Därmed får de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamhet ett starkare och tydligare författningsmässigt stöd.

⁸ Jämför förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarmakten. Dessutom gäller enligt förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarmakten att Försvarmakten får förordna för frivillig tjänstgöring bl.a. tidigare värnpliktiga och yrkesofficerare över värnpliktsåldern som har en civil statlig anställning och krigsfrivillig personal med beredskapskontrakt.

⁹ Prop. 1994/95:6 s. 192.

Totalförsvarspliktig personal som ingått frivilligavtal enligt frivilligförordningen ska enligt utredningens förslag beredskapsregistreras eller, i fråga om Försvarsmakten, krigsplaceras (se utredningens förslag till ändrad lydelse av 3 § punkt 5 frivilligförordningen). Totalförsvarspliktig personal som placerats i krigsorganisationen vid en statlig myndighet ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om att de har placerats i myndighetens krigsorganisation (jfr utredningens förslag till ändrad lydelse av 11 § beredskapsförordningen). Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Totalförsvarspliktiga som ingått särskilt författningsreglerade frivilligavtal benämns avtalspersonal (jfr definitionen i 2 § frivilligförordningen). För avtalspersonal finns särskilda bestämmelser om förmåner, jfr 6 § frivilligförordningen. Det som avses är 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och vad som föreskrivs i förordningen om förmåner till frivilliga¹⁰. Ersättningen betalas i huvudsak av staten. Regeringen har tillsatt en särskild utredning, En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2), som bl.a. ska analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga. Mot denna bakgrund finner utredningen inte skäl att uttala sig närmare i fråga om förmånerna till frivilliga.

En avsedd konsekvens av att punkt 2 reserveras för frivilligavtal som är särskilt författningsreglerade är att tjänstgöring enligt andra avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap (enligt den föreslagna nya fjärde punkten) inte kommer att omfattas av dessa bestämmelser om förmåner. Utredningen anser nämligen att man inte bör skapa incitament för att teckna frivilligavtal enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen i stället för t.ex. ett vilande anställnings- eller uppdragsavtal, som innebär att den bemanningsansvariga ska stå för ersättningen enligt avtalet, och därigenom undgå personalkostnader. En sådan ordning kan medföra att staten subventionerar civil verksamhet vid höjd beredskap utan att staten får möjlighet att bedöma om ett sådant frivilligavtal är lämpligt i det enskilda fallet. Enligt utredningens mening är det inte rimligt att bemanningsansvariga i privat och kommunal sektor utan statens inblandning tecknar frivilligavtal, som innebär att staten automatiskt betalar den totalförsvarspliktiga vid allmän tjänsteplikt, när det finns ett i övrigt lik-

¹⁰ I förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten finns också bestämmelser om förmåner.

värdigt avtalsalternativ (enligt den föreslagna nya fjärde punkten) för att säkra tillgången till arbetskraft i det civila försvaret vid höjd beredskap. I sammanhanget noteras att civilplikt visserligen kan fullgöras utanför statlig sektor och ersättning betalas då enligt 8 kap. totalförsvarspliktslagen, men i dessa fall är det staten (Pliktverket), och inte den bemanningsansvariga, som fattar beslutet om krigs-placering med civilplikt.

Frivilligavtal som inte är särskilt författningsreglerade och andra avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap bör omfattas av den nya punkt 4 som avser övriga avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret som ska fullgöras vid höjd beredskap, se avsnitt 20.6.

Den inskränkning av punkt 2 som föreslås antas inte få någon betydelse i praktiken, eftersom det såvitt utredningen känner till inte har träffats några frivilligavtal som inte är särskilt författningsreglerade. I vart fall måste den övervägande majoriteten av frivilligavtal som finns ha träffats av statliga myndigheter – ofta Försvarsmakten.

En fördel med att teckna frivilligavtal enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen eller avtal om tjänstgöring under höjd beredskap enligt bestämmelsens nya punkt 4 är att det inte krävs något beslut enligt 6 kap. 3 § samma lag om hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras eller om vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Den bestämmelsen, liksom den anknyttande 6 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen, tar nämligen (bara) sikte på allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen.¹¹ Den allmänna tjänsteplikten inträder i stället automatiskt för den (före detta) frivillige när det väl föreskrivits att allmän tjänsteplikt gäller i verksamheten. Vid beredskapslarm ska avtalspersonal enligt såväl punkt 2 som nya punkt 4 omedelbart inställa sig hos den bemanningsansvariga, se avsnitt 20.7.

Slutligen kan konstateras att frivilligavtal enligt frivilligförordningen ingår som en del av ett upparbetat system, som enligt berörda aktörer i huvudsak fungerar väl. De frivilliga försvarsorganisationerna och deras medlemmar har en mycket viktig roll i detta system. Genom att villkor och förutsättningar regleras i totalförsvarspliktslagen, frivilligförordningen och förordningen om förmåner till frivilliga ökar förutsebarheten samtidigt som administration och transaktionskostnader minskar vid tecknandet av avtal.

¹¹ Prop. 1994/95:6 s. 192.

20.4.2 Frivilligförordningen och negativ föreningsfrihet

Med negativ föreningsfrihet förstås rätten att inte tillhöra en förening och rätten att inte drabbas av påföljder på grund av avsaknad av medlemskap i en förening.

Enligt 2 § frivilligförordningen får en myndighet ingå avtal enligt förordningen med en medlem av frivillig försvarsorganisation, vilket innebär att den som vill träffa avtal måste vara medlem i en förening. Av förordningen kan inte utläsas att det är ett krav att man fortsätter att vara medlem efter att man träffat ett avtal eller annars vad som händer om man går ur föreningen efter att man träffat ett avtal. Avtalet upphör knappast att gälla bara därför. Enligt utredningens mening ska det för allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen räcka att den totalförsvarspliktige var medlem när avtalet träffades.

Regeringsformen och flera konventioner som Sverige har anslutit sig till innehåller bestämmelser om föreningsfrihet. Av 2 kap. 1 § punkt 5 regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Bestämmelsen tar alltså sikte på rätten att vara med i en förening, som anses särskilt viktig i ett demokratiskt samhälle. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att föreningsfriheten får begränsas genom lag. Av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen framgår dock att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Möjligheterna att besluta inskränkningar begränsas vidare genom de allmänna ramarna i 2 kap. 21 § regeringsformen.¹²

I 2 kap. 2 § regeringsformen finns ett absolut förbud¹³ mot att det allmänna tvingar någon att tillhöra en politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning *för åskådning*. Den ovillkorliga negativa föreningsfrihet som följer av paragrafen gäller alltså inte alla slags föreningar. Regeln utformades så att exempelvis obli-

¹² Dvs. 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 försett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹³ Så att de inte kan begränsas genom lag.

gatoriskt medlemskap i studerandesammanslutningar (det s.k. kår-obligatoriet) skulle falla utanför.¹⁴

Av förarbetena till regeringsformen framgår bl.a. följande.¹⁵ Departementschefen ansåg det inte möjligt att ge friheten att stå utanför en förening ett absolut skydd. Det ansågs finnas ett legitimt behov av att genom offentligrättsliga föreskrifter ålägga personer att inträda i föreningar av olika slag. Förutom kårobligatoriet framhölls skyldigheten att tillhöra en förening av utövare av yrkesmässig trafik, skyldigheten att tillhöra en vägförening och skyldigheten att tillhöra en samfällighet för gemensamhetsanläggnings utförande, underhåll och drift. Departementschefen ville å andra sidan, lika litet som i fråga om den ”negativa” yttrandefriheten, förorda att bestämmelsen om frihet att stå utanför en förening skulle utgå ur regeringsformen, eftersom möjligheterna att göra inskränkningar i denna frihet då i viss utsträckning skulle falla inom det delegeringsbara området.

Föreningsfrihet regleras även i artikel 11 i Europakonventionen¹⁶, som gäller som svensk lag sedan 1995. Utövandet av rättigheter enligt artikel 11 får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Negativ föreningsfrihet nämns inte i artikel 11 men Europadomstolen har blivit allt tydligare med att erkänna att den är skyddad av konventionen.¹⁷ Här kan nämnas ett par exempel.

I *Sigurður A. Sigurjónsson mot Island*¹⁸ var frågan om det var förenligt med artikel 11 i Europakonventionen att endast den som var medlem av en förening av taxiförare kunde få licens att bedriva taxirörelse. Mannen i målet hade varit medlem av organisationen, men hade slutat betala medlemsavgifter och meddelat att han inte önskade vara medlem. Därför hade hans licens återkallats. Han fann sig tvungen, för att kunna fortsätta att utöva sitt yrke, att återinträda i organisationen. Europadomstolen gjorde här ett principiellt utta-

¹⁴ Jfr SOU 1976:14 s. 60 och SOU 1975:75 s. 39. Detta är nu avskaffat, jfr lagen (2009:766) om ändring i högskolelagen. Regeringens uppfattning var att ett obligatoriskt medlemskap i förening är oförenligt med grundläggande demokratiska principer (prop. 2008/09:154 s. 26).

¹⁵ Prop. 1973:90 s. 244 f.

¹⁶ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁷ Danelius m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (e-bok, JUNO, 6 uppl., 2022), s. 645 f.

¹⁸ Sigurjónsson, Sigurður A. mot Island (30.6.1993) 646.

lande om den negativa föreningsfriheten genom att fastslå principen att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening. Genom att tvingas vara medlem hade han förvägrats denna rätt, och det hade inte påvisats några omständigheter som gjorde denna inskränkning i hans rätt godtagbar, menade domstolen.

I *Sørensen och Rasmussen mot Danmark (stor kammare)*¹⁹ var fråga om anställningar med krav på medlemskap i viss fackförening. Både Sørensen och Rasmussen ställdes inför valet att antingen bli medlemmar eller gå miste om sin anställning. De uppgav båda att de ogillade fackföreningens politiska inriktning. Sørensen avskedades när han vägrade att bli medlem i fackföreningen och Rasmussen skulle ha avskedats om han inte mot sin vilja accepterat att ansluta sig till fackföreningen. Bådas negativa föreningsfrihet ansågs kränkt.

Här kan noteras att i rättsfallen från Europadomstolen fick de ifrågasatta regelverken stor betydelse för de berördas möjligheter att försörja sig. Så är inte fallet när det gäller tecknandet av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, som är frivilligt per definition och inte något man måste göra för att utbilda eller försörja sig. Frågan man måste ställa sig är om det strider mot den negativa föreningsfriheten att det allmänna – på goda grunder – kräver medlemskap i en viss förening för att den totalförsvarspliktige ska få teckna ett avtal med en myndighet om tjänstgöring vid höjd beredskap med de verkningar ett sådant avtal har enligt författning. Det absoluta förbudet i 2 kap. 2 § regeringsformen är inte tillämpligt, eftersom det inte handlar om föreningar vars syfte är att understödja en viss åskådning. Det huvudsakliga syftet med frivilliga försvarsföreningar – vid sidan av föreningsverksamheten – är att tillhandahålla kvalitets-säkrad utbildning så att myndigheter kan få utbildad avtalspersonal. Det är för att säkerställa detta som kravet på medlemskap har ställts, inte för att gynna vissa föreningar eller förmå medborgare att bli medlemmar. Utredningen kan också konstatera att den som inte vill vara medlem i någon av de frivilliga försvarsorganisationerna kan – om myndigheten så önskar – i stället träffa ett motsvarande tjänstgöringsavtal enligt den nya punkt 4 som utredningen föreslår.

Regeln i frivilligförordningen utgör inte heller en inskränkning i (den positiva) föreningsfriheten. Frivilligförordningen strider alltså inte mot regleringen om föreningsfriheten.

¹⁹ *Sørensen och Rasmussen mot Danmark* (11.1.2006) 646.

20.4.3 Statliga myndigheter får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen får statliga myndigheter medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen för den som är anställd av eller utför uppdrag åt myndigheten, jfr 6 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen. Däremot verkar det bara vara regeringen som får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen, dvs. i fråga om den som vid höjd beredskap ska tjänstgöra enligt ett avtal. Enligt utredningen är det ändamålsenligt att också möjligheten att medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för frivilliga delegeras till den myndighet där den frivillige ska tjänstgöra.

Enligt utredningen är det också ändamålsenligt att även möjligheten att medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för övriga som tjänstgör enligt avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap (enligt den föreslagna nya fjärde punkten i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen) delegeras till den myndighet där den totalförsvarspliktige ska tjänstgöra.

Totalförsvarspliktsförordningen bör kompletteras i enlighet härmed.

20.5 Allmän tjänsteplikt på grund av anvisning

20.5.1 Anvisning till arbete

Förslag: Totalförsvarspliktsförordningen kompletteras så att det framgår att ett beslut om anvisning med allmän tjänsteplikt inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt.

Bedömning: Möjligheten att anvisa arbete med allmän tjänsteplikt är i övrigt tillfredsställande reglerad.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen kan en totalförsvarspliktig vara skyldig att utföra det arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Så-

dant arbete får enligt 6 kap. 2 § andra stycket totalförsvarspliktslagen inte utan samtycke förenas med användning av vapen mot annan.

Av 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen framgår att ett beslut om allmän tjänsteplikt inte får omfatta den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen. Varken av totalförsvarspliktslagen, totalförsvarspliktsförordningen eller dess förarbeten framgår om det är möjligt att anvisa den som redan fullgör allmän tjänsteplikt.

Enligt utredningens mening framstår det som mindre lämpligt att genom anvisning avbryta ett pågående fullgörande av allmän tjänsteplikt. Det skulle i praktiken innebära att den anvisande myndigheten pekades ut som den aktör som gör det civila försvarets övergripande personalprioriteringar. Enligt utredningen finns det därför skäl att införa ett förtydligande i totalförsvarspliktsförordningen som innebär att ett beslut om anvisning inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt. I avsnitt 19.3 berörs hur konkurrens om totalförsvarspliktiga bör lösas, jämför också avsnitt 20.8 om hur det fallet att oförenliga plikter uppkommit löses.

Förbudet mot anvisning gäller endast så länge som den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt. Skulle en totalförsvarspliktig fullgöra en tidsbegränsad anställning eller ett uppdrag med allmän tjänsteplikt får personen först efter avtalstidens utgång anvisas till ett arbete, samma som den tidsbegränsade anställningen eller uppdraget avsåg eller något annat. Anvisningen bör förstås kunna beslutas på förhand, men med verkan först sedan det pågående fullgörandet av allmän tjänsteplikt avslutats.

Är det fråga om en deltidsanställning som fullgörs med allmän tjänsteplikt, får anvisningen bara avse den tillgängliga arbetstid som inte fullgörs med allmän tjänsteplikt. Anvisningen kan innebära att den tillgängliga arbetstiden ska fullgöras genom samma eller annat arbete hos den befintliga arbetsgivaren, dvs. utgör det som brukar kallas för mertid, eller genom arbete hos någon annan arbetsgivare.

Förbudet mot anvisning hindrar inte att Arbetsförmedlingen efter framställning därom beslutar att ett beslut om allmän tjänsteplikt eller anvisning till arbete ska upphöra att gälla vid en viss tidpunkt och då ersättas av en (annan) anvisning till arbete.

Enligt utredningen är möjligheten att med allmän tjänsteplikt anvisa arbetstagare till arbete i övrigt tillfredställande reglerad.

I avsnitt 24.6.7 berörs möjligheten för den anvisande myndigheten att få tillgång till uppgifter från Pliktverket om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas ha förutsättningar att utföra arbete med allmän tjänsteplikt i en viss befattning. Utredningen föreslår som nämnts att den som vid höjd beredskap har fattat beslut om allmän tjänsteplikt ska anmäla detta till Pliktverket.

20.5.2 Anvisning till utbildning

Förslag: Totalförsvarspliktslagen kompletteras så att totalförsvarspliktiga även kan anvisas utbildning med allmän tjänsteplikt. Den totalförsvarspliktige har under utbildningen rätt till de förmåner som avses i 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen första stycket 1 (reseförmåner), 4 (fri hälso- och sjukvård), 5 (fri grupplivförsäkring) och 6 (begravningshjälp) och andra stycket 1 (fri utrustning), 2 (dagpenning), 5 (familjebidrag) och 6 (tandvård). Detta anges i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen. Förmånsförordningen justeras i enlighet härmed.

Ny möjlighet att anvisa till utbildning

Någon möjlighet att anvisa till utbildning med allmän tjänsteplikt finns inte i dag. Ofta kan den som anvisas ett enklare arbete klara av det redan efter en kortare eller längre introduktion på arbetsplatsen. Vissa totalförsvarsviktiga enklare arbeten kräver dock utbildning som inte kan karakteriseras som introduktion på arbetsplatsen. När bara en kortare utbildning (om högst ett par, tre veckor) krävs, kan det anses onödigt – och kostsamt – att i fredstid aktivera civilplikt för att genomföra utbildningen. En alternativ beredskapsåtgärd är i sådana fall att i fredstid planera för genomförandet av utbildningen och säkra lärarpersonal, t.ex. genom avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap eller beredskapsavtal med utbildningsföretag, och utbildningslokaler samt utbildningsmateriel. När förhållandena påkallar det, utan att det beslutats om höjd beredskap, kan man då snabbt inleda utbildning av frivilliga totalförsvarspliktiga.

Det är dock tänkbart att alla totalförsvarspliktiga som behövs inte hinner utbildas innan det blir höjd beredskap, t.ex. därför att det inte finns tillräckligt med frivilliga. I sådana fall vore det bra om Arbetsförmedlingen, när den allmänna tjänsteplikten aktiverats, kunde anvisa totalförsvarspliktiga utbildningen med allmän tjänsteplikt för att där efter anvisa dem det arbete de utbildats för, om de inte hellre träffar ett anställnings- eller uppdragsavtal om arbetet.

Utredningen föreslår därför att totalförsvarspliktslagen kompletteras med en möjlighet att vid höjd beredskap anvisa totalförsvarspliktiga utbildning med allmän tjänsteplikt. Det bör handla om kortare utbildningar, t.ex. utbildning för saneringsverksamhet. I första hand bör lämpliga arbetslösa kunna anvisas sådan utbildning.

Regeringen kan, t.ex. efter framställning från berörd myndighet eller MSB, ge lämpliga myndigheter i uppdrag att planera för genomförandet av sådana utbildningar och säkra lärarpersonal och andra nödvändiga resurser. Ett sätt att förbereda för sådan anvisning kan vara att upphandla utbildningar som ska ges vid höjd beredskap.

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket totalförsvarspliktslagen får anvisat arbete inte, utan att den som tjänstgör samtycker till det, vara förenat med bruk av vapen mot annan. Enligt utredningens mening kan en utbildning aldrig vara förenad med bruk av vapen mot annan. Därför behöver inte någon justering i det avseendet göras med anledning av utredningens förslag att även anvisning till utbildning med allmän tjänsteplikt ska vara möjlig.

Ersättning vid anvisning till utbildning

En totalförsvarspliktig som anvisats utbildning med allmän tjänsteplikt är inte arbetstagare hos utbildningsanordnaren och kommer inte heller att ha något avtal med denne. Den ersättning som den totalförsvarspliktige bör få under utbildningen kan därför inte bestämmas i enlighet med 8 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen, dvs. på grundval av de förmåner som gäller för liknande arbete eller efter vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt. Frågan är därmed hur ersättning vid deltagande i utbildning som anvisats med allmän tjänsteplikt bör bestämmas och vem som bör svara för ersättningen.

Ett alternativ skulle kunna vara att ersättning ska betalas i enlighet med vad som skulle ha gällt om den totalförsvarspliktige var arbetslös och genomgick en utbildning genom Arbetsförmedlingen. Reglerna om detta är dock förhållandevis komplicerade och kan innebära att de som deltar i samma utbildning kan ha olika ersättning beroende på om de är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. Det är rimligt att alla totalförsvarspliktiga som deltar i en utbildning med allmän tjänsteplikt får ersättning enligt samma grunder. Därför bör det alternativet inte väljas.

Eftersom utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt är ett alternativ till att utbilda med civilplikt, framstår det enligt utredningen som mest rimligt och rättvist att ersättningen så långt möjligt är densamma som när civilplikt fullgörs. Utredningen anser därför att den totalförsvarspliktige under utbildningstiden i princip bör få samma förmåner som vid fullgörande av civilplikt.

Det kan antas att de totalförsvarspliktiga som deltar i de kortare utbildningar som det är fråga om ofta bor kvar hemma och själv svarar för sina måltider. Därför bör det inte föreskrivas rätt till fri förplägnad och inkvartering för den som utbildas med allmän tjänsteplikt. I 8 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen finns det redan en reglering av den situationen att en totalförsvarspliktig efter anvisning enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 samma lag är skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt på annan ort än den där han eller hon är bosatt. I sådant fall har den totalförsvarspliktige rätt till ersättning från staten för reseförmåner, flyttning eller ökade levnadskostnader till följd av dubbel bosättning. Om utbildningsanordnaren trots allt tillhandahåller fri förplägnad och inkvartering, blir det förstås bara aktuellt med reseförmåner vid resa till och från utbildningsorten.

De förmåner som civilpliktiga får och som är aktuella för den som deltar i utbildning med allmän tjänsteplikt är reseförmåner, fri hälso- och sjukvård, fri grupplivförsäkring, begravningshjälp, fri utrustning, dagpenning, familjebidrag i form av näringsbidrag och tandvård, förutom sådan statlig personskadeersättning och ersättning för ideell skada som avses i 8 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen. Detta kräver vissa justeringar i förmånsförordningen. I avsnitt 20.5.5 berörs vem som bör besluta om och betala ut förmånerna.

20.5.3 Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att anvisa

Bedömning: Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt och medge undantag från den allmänna tjänsteplikt som följer av anvisningen.

Regeringen har genom 6 kap. 2 § punkt 1 totalförsvarspliktsförordningen delegerat rätten att anvisa arbete med allmän tjänsteplikt till Arbetsförmedlingen. Även rätten att medge undantag från den allmänna tjänsteplikt som följer av anvisningen är i sådana fall då totalförsvarspliktiga anvisats till annan än en statlig myndighet, genom punkt 3 i den nämnda paragrafen, delegerad till Arbetsförmedlingen.

Som redogjorts för i avsnitt 20.2.2 har Arbetsförmedlingens roll förändrats sedan lagens tillkomst. Bland annat har förändringar skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen utför i egen regi. Utredningen ska därför, enligt utredningsdirektiven, analysera och vid behov förtydliga Arbetsförmedlingens roll.

Anvisning av arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt kan enligt utredningen utgöra ett viktigt verktyg för att snabbt säkerställa personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap. Det är därför angeläget att den som ska utföra uppdraget har möjlighet att göra det på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Enligt utredningens mening handlar det om så ingripande beslut i de totalförsvarspliktigas förhållanden genom myndighetsutövning att dessa bör förbehållas statlig myndighet och inte överlämnas t.ex. till varje bemanningsansvarig (som inte är statlig myndighet).

Utredningen har övervägt om regeringen i stället bör delegera rätten att anvisa arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt till länsstyrelserna, eller enbart de civilområdesansvariga länsstyrelserna, eller de sektorsansvariga myndigheterna. Om länsstyrelserna utsågs skulle det kunna öka den lokala förankringen och koppla anvisningar med allmän tjänsteplikt till statliga myndigheter med regionalt ansvar för totalförsvarsviktig civil verksamhet. Enligt utredningen kan de nämnda myndigheterna också förväntas ha en relativt god överblick över den verksamhet som behöver prioriteras. De bör också redan ha en nära etablerad kontakt med flera bemanningsansvariga. Dock kan

dess myndigheter förväntas sakna närmare kännedom om personalbehoven på andra myndigheters områden. En betydande nackdel är också att dessa myndigheter inte har kännedom om vilka personer som i första hand bör komma i fråga för anvisning, företrädesvis arbetslösa eller åtminstone arbetssökande. De saknar dessutom erfarenhet av matchning.

En omständighet som bör beaktas är att det finns stora fördelar med att de statliga myndigheternas uppdrag vid höjd beredskap i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med deras fredstida uppdrag. På så sätt möjliggörs en snabbare omställning till krigsorganisationen. En lösning där myndigheter i stor utsträckning måste bygga upp helt nya funktioner och skaffa sig nya kompetenser kan förväntas medföra ökade kostnader och tidsutdräkt.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som i fredstid arbetar med att förmedla arbeten bl.a. i de totalförsvarsviktiga civila verksamheter som bedrivs i fredstid, även om verksamheterna förstås också på egen hand eller med hjälp av privat arbetsförmedling kan hitta lämpliga personer att anställa. Arbetsförmedlingen är vidare den myndighet som har direkt tillgång till uppgifter om arbetssökande och lång erfarenhet av att matcha personer mot allehanda arbetsuppgifter. Om rätten att anvisa totalförsvarspliktiga skulle delegeras till andra statliga myndigheter, skulle det kräva ett omfattande informationsutbyte med Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har också som rikstäckande myndighet bättre förutsättningar att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete (eller utbildning) i hela Sverige. En ordning där länsstyrelser fick möjlighet att anvisa personer från andra delar av landet till sitt eget län kräver, enligt utredningens mening, en central ledning och prioritering för att kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Även Pliktverket har i viss utsträckning ansvar för personalförsörjning även i fredstid. Av skäl som framgår i avsnitt 20.2.2 anser utredningen att Arbetsförmedlingen har bättre förutsättningar än Pliktverket att utföra uppdraget med anvisningar till arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt.

Genom den föreslagna ändringen i totalförsvarspliktsförordningen, av vilken det uttryckligen bör framgå att en anvisning inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt, tydliggörs att anvisande myndighet inte har ansvar för prioriteringar av personalförsörjningen av det civila försvaret. Begäran om anvisning

ska komma från bemanningsansvariga vars verksamhet omfattas av allmän tjänsteplikt. Det är därför inte, enligt utredningens mening, lika angeläget att den anvisande myndigheten har kännedom om behov och prioriteringar i det civila försvaret.

Däremot uppställs krav på anvisande myndighet att säkerställa att de totalförsvarspliktiga uppfyller de krav på hälsa och kroppskrafter samt kompetens som ställs i anvisat arbete eller det arbete som en anvisad utbildning avser. Arbetsförmedlingen har, genom sitt fredstida uppdrag, betydande erfarenhet av sådana bedömningar, s.k. matchning, avseende olika slags arbetsuppgifter.

Ytterligare en omständighet som kan nämnas är att det finns fördelar med att samma myndighet har befogenhet både att fatta beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen och att anvisa arbetstagare till arbete och utbildning. Vid planeringen inför höjd beredskap och utformningen av beslut om allmän tjänsteplikt kommer myndigheten att få en upparbetad kontakt med många bemanningsansvariga och insyn i deras personalbehov för det civila försvaret, vilket kan underlätta arbetet med anvisningar till arbete och utbildning vid höjd beredskap.

Sammanfattningsvis anser utredningen att Arbetsförmedlingen är den myndighet som är bäst lämpad att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete och utbildning enligt 6 kap. 2 § punkt 3 totalförsvarspliktslagen. Att det är Arbetsförmedlingen som får medge undantag från den allmänna tjänsteplikt som följer av Arbetsförmedlingens anvisningar är enligt utredningen följdriktigt och ändamålsenligt. Regeringens nuvarande delegation av rätten att anvisa arbete med allmän tjänsteplikt är därmed tillfredsställande reglerad.

20.5.4 Arbetsförmedlingen behöver planera redan i fredstid

Förslag: I förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen införs en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen redan i fredstid ska planera för vilka arbetsgivare och uppdragsgivare, samt vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa, som ska omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap, anvisning av totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap, och hur totalförsvarspliktiga vid behov kan utbildas vid höjd beredskap.

Arbetsförmedlingens instruktion

Enligt 12 § punkt 2 förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen har myndigheten uppgifter som framgår av totalförsvarspliktsförordningen. Enligt 6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen får Arbetsförmedlingen anvisa arbete som avses i 6 kap. 2 § första stycket 3 totalförsvarspliktslagen (punkt 1), besluta enligt 6 kap. 3 § samma lag om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten (punkt 2) samt medge undantag från den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 6 § samma lag för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet (punkt 3).

Utredningen föreslår som nämnts att Arbetsförmedlingen vid höjd beredskap ska kunna anvisa totalförsvarspliktiga även till utbildning med allmän tjänsteplikt, genom ett förslag till ändring i 6 kap. 2 § punkt 3 totalförsvarspliktslagen, se avsnitt 20.5.2.

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen innehåller inga nya uppgifter jämfört med totalförsvarspliktslagen utan slår bara fast att Arbetsförmedlingen är den myndighet som avses i 6 kap. 2, 3 och 6 §§ totalförsvarspliktslagen.

De uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt totalförsvarspliktsförordningen är av sådan natur att de ska fullgöras först vid höjd beredskap, efter att den allmänna tjänsteplikten aktiverats. Att myndigheten ska ha uppgifter enligt totalförsvarspliktsförordningen redan i fredstid framgår emellertid inte av instruktionen (däremot framgår att Arbetsförmedlingen är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen, se 11 § i instruktionen).

Tidigare var planläggningen i fredstid omfattande

Historiskt har planläggningen i fredstid av personalen i det civila försvaret varit omfattande (se kapitel 4 och avsnitt 7.3.1). Arbetskraft var en funktion i den tidigare funktionsindelningen av det civila försvaret, med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som funktionsansvarig myndighet. AMS var en del av Arbetsmarknadsverket (AMV). Vad gäller personalförsörjning var huvuduppgiften att arbeta för att de personella resurserna i de civila delarna av totalförsvaret användes

på bästa sätt. I fredstid innebar arbetet att planera och genomföra nödvändiga förberedelser som bl.a. att planera hur arbetskraften skulle fördelas och användas vid höjd beredskap och krig inom de civila delarna av totalförsvaret och hur personalbehoven vid höjd beredskap skulle tillgodoses. Arbetet skedde i samarbete med andra myndigheter, organisationer och företag.²⁰ Om personalbehoven vid höjd beredskap bedömdes större än tillgången på personal, kunde länsarbetsnämnden förbereda för att tillgodose dessa genom att t.ex. teckna avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, fördela totalförsvarspliktiga ur den s.k. 47-årsfördelningen eller utöka utbildningar i de frivilliga försvarsorganisationernas regi.²¹

Att planlägga personal vid krigsviktiga företag, s.k. K-företag (kris- och krigsviktiga företag), var ett av AMV:s huvuduppdrag som beredskapsmyndighet.²² Personalplanläggning skedde även hos beredskapsmyndigheter, landsting, kommuner och kyrkliga kommuner. Dessa skulle dock generellt genomföra personalplanläggning själva, enligt 5 § i AMS allmänna råd om personalplanläggning. Se vidare i avsnitt 4.2.

Tidigare hade AMV alltså en viktig roll i arbetet med personalförsörjningen av det civila försvaret. AMV hade då en organisation för totalförsvarsarbetet både på nationell och regional nivå. Nationellt fanns en försvarsenhet på AMS, uppdelad i tre sektioner.²³ Se avsnitt 7.3.1 för mer detaljer.

Planläggning inför höjd beredskap behövs redan i fredstid

Runt millennieskiftet sänktes ambitionsnivån för planeringen av det civila försvaret och organisationsstrukturen reformerades (se avsnitt 4.3). Det fick till följd att stora delar av AMV:s uppgifter och ansvar i det civila försvaret upphörde och att myndighetens organisation för totalförsvarsarbete avvecklades. Myndighetens

²⁰ Prop. 1984/85:160 s. 98, Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R-5174-SE, s. 52 och Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 9 f.

²¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 14.

²² Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 12.

²³ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret – Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med idag*, s. 10.

uppdrag rörande allmän tjänsteplikt kvarstod, men arbetet med det uppdraget nedprioriterades under lång tid.

I början av 2023 fattade Arbetsförmedlingen beslut om vad myndigheten ska arbeta med inför och vid höjd beredskap, och hur det arbetet ska vara organiserat, se avsnitt 7.3.2. Enligt vad utredningen erfar är Arbetsförmedlingens beslutade inriktning att det som en del av myndighetens fredstida organisation ska finnas en beredskapsorganisation, på såväl nationell som regional och lokal nivå. På lokal nivå finns chefer och arbetsförmedlare som under en del av arbetstiden arbetar med planering inför höjd beredskap och föreskrift om allmän tjänsteplikt som en del av sitt ordinarie uppdrag. Arbetsförmedlingen arbetade under 2024 med att implementera organisationen för arbetet och att vidta övriga nödvändiga förberedelser. Myndigheten planerar att kunna påbörja det operativa arbetet med förberedelser inför allmän tjänsteplikt under 2025. Tanken är att särskilt utsedda arbetsförmedlare på deltid ska arbeta med att exempelvis kontakta verksamheter som bedömts som viktiga för totalförsvaret av en beredskapsmyndighet eller en försvarsmyndighet, förbereda beslut om allmän tjänsteplikt samt utreda behov av personalförstärkning genom anvisning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap.²⁴

Enligt utredningens mening är det angeläget att planeringen för hur Arbetsförmedlingens uppgifter enligt totalförsvarspliktsförordningen ska fullgöras vid höjd beredskap sker i fredstid. Uppenbarligen pågår redan ett sådant arbete hos myndigheten. För att understryka vikten av att den här typen av planering sker redan i fredstid, föreslår utredningen att det ska framgå av myndighetens instruktion att sådan planering är en uppgift för myndigheten.

²⁴ Arbetsförmedlingen (2024). *Svar på uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.*

20.5.5 Utbetalning av vissa ersättningar och förmåner

Förslag: Förmånsförordningen kompletteras med bestämmelser om att Arbetsförmedlingen ansvarar för att betala reseförmåner och ersättning för flyttning eller ökade levnadskostnader till följd av dubbel bosättning i samband med att en totalförsvarspliktig anvisats till arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt. För en totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt genom att delta i utbildning är det också Arbetsförmedlingen som beslutar om och betalar ut övriga förmåner.

Enligt 8 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen gäller att en totalförsvarspliktig som enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 är skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt på annan ort än den där han eller hon är bosatt, har rätt till reseförmåner och ersättning för flyttning eller ökade levnadskostnader till följd av dubbel bosättning. Förmåner och ersättning enligt 8 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen betalas av staten. Det är emellertid inte reglerat vilken statlig myndighet som ansvarar för att betala ersättning enligt bestämmelsen.

Enligt 11 kap. 13 § förmånsförordningen beslutar och betalar Arbetsförmedlingen ersättning enligt 8 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen, dvs. ersättning till en totalförsvarspliktig som inte fått lön eller annan förmån för fullgjord allmän tjänsteplikt på grund av anställning eller uppdrag. Arbetsförmedlingen har därmed redan ansvar för betalning av viss ersättning till totalförsvarspliktiga som fullgör allmän tjänsteplikt.

Arbetsförmedlingen kan vidare förväntas ha tillgång till uppgifter av betydelse för en ansökan om förmåner enligt 8 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen, såsom var den totalförsvarspliktige är bosatt och till vilken ort denne anvisats. Det finns administrativa fördelar med att Arbetsförmedlingen också ansvarar för att betala ersättning enligt 8 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen samt enligt föreslagen bestämmelse i 8 kap. 1 § tredje stycket samma lag. Vidare bör Arbetsförmedlingen besluta om och betala ut förmåner till totalförsvarspliktiga som anvisats utbildning med allmän tjänsteplikt. Förmånsförordningen bör enligt utredningen kompletteras i enlighet härmed.

20.6 Övriga avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap

Förslag: Enligt en ny fjärde punkt i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen kan allmän tjänsteplikt fullgöras genom att den som är totalförsvarspliktig i övrigt tjänstgör inom totalförsvaret enligt avtal som ska fullgöras vid höjd beredskap.

20.6.1 Allmänt

Som framgått ovan i avsnitt 20.4 föreslår utredningen att 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen bara ska omfatta tjänstgöring enligt särskilt författningsreglerade frivilligavtal som Försvarsmakten och andra statliga myndigheter träffat. Det hindrar inte att bemanningsansvariga, statliga myndigheter eller andra, träffar andra inte särskilt författningsreglerade avtal med totalförsvarspliktiga om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap. I dag skulle såvitt kan bedömas sådana avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap omfattas av punkt 1 eller 2 i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen och medföra allmän tjänsteplikt. Enligt utredningen blir det tydligare om alla andra avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap än de särskilt författningsreglerade frivilligavtalen i stället omfattas av en egen punkt. Utredningen föreslår därför en ny fjärde punkt i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen om att allmän tjänsteplikt också kan fullgöras genom att den som är totalförsvarspliktig i övrigt tjänstgör inom totalförsvaret enligt ett avtal som ska fullgöras vid höjd beredskap.

Det kan vara frivilligavtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap som inte är särskilt författningsreglerade och därför inte omfattas av punkt 2. Frivilligavtalet kan exempelvis ha slutits av någon annan bemanningsansvarig än en statlig myndighet eller av en statlig myndighet men inte under de särskilt författningsreglerade formerna. Det kan också ha träffats med någon som inte var medlem i en frivillig försvarsorganisation.

Ett annat exempel är vilande anställnings- eller uppdragsavtal som ska fullgöras vid höjd beredskap. Ett sådant avtal omfattas enligt utredningens förslag inte av punkt 1 även om det har rubricerats som ett anställnings- eller uppdragsavtal, utan av den nya punkt 4.

Utredningen föreslår i avsnitt 19.3.1 att bemanningsansvariga ska vara skyldiga att anmäla sina avtal med totalförsvarspliktiga till Pliktverket enligt den föreslagna nya punkten, så att de totalförsvarspliktiga kan beredskapsregistreras. Om avtalet upphört, ska det också anmälas till Pliktverket. Personal vid en statlig myndighet ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om att de har placerats i myndighetens krigsorganisation (utredningens förslag till ändring av 11 § beredskapsförordningen). Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats. Utredningen föreslår en motsvarande skyldighet att informera sin personal även för kommuner och regioner.

Det krävs inget individuellt beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen för den som har tecknat ett sådant avtal som avses i den föreslagna nya punkten. Allmän tjänsteplikt inträder i stället automatiskt för den som tecknat avtalet när det väl föreskrivits att allmän tjänsteplikt gäller i verksamheten enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen. Vid beredskapslarm ska den som tecknat avtalet omedelbart inställa sig hos den bemanningsansvariga, eftersom beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt (14 § första stycket totalförsvarsförordningen), se avsnitt 20.7.

20.6.2 Något om avtalens innehåll

Ett grundkrav för att den nya punkten ska vara tillämplig på ett avtal är att det framgår av avtalet att det avser viss tjänstgöring inom totalförsvaret och att det ska fullgöras vid höjd beredskap. Detta bör framgå av avtalshandlingen, helst med en hänvisning till lagrummet. Det bör också framgå var inställelse ska ske när det har beslutats om höjd beredskap. Av tydlighetsskäl bör avtalet vara skriftligt, vilket överensstämmer med vad som gäller för avtal enligt frivilligförordningen.

Det säger sig självt att avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap inte bör träffas med befintlig personal eller med totalförsvarspliktiga som redan arbetar i en annan totalförsvarsviktig verksamhet där deras kompetens behövs. Tanken är att sådana avtal ska träffas med totalförsvarspliktiga med rätt kompetens som av någon anledning inte redan arbetar i en totalförsvarsviktig verksamhet där kompetensen behövs, så att deras totalförsvarsviktiga kompetens kan tas till vara vid höjd beredskap i den bemanningsansvarigas totalförsvarsviktiga civila verksamhet.

Dessutom bör avtal förstas bara träffas med totalförsvarspliktiga som är lämpliga för den befattning som avses med avtalet. Som en jämförelse föreskrivs i frivilligförordningen att innan ett frivilligavtal ingås, ska myndigheten kontrollera med den frivilliga försvarsorganisationen att den frivillige är lämplig för tjänstgöringen. När det gäller avtal enligt punkt 4 finns ingen organisation med sådana uppgifter, utan den bemanningsansvariga måste själv utreda saken.

Med hänsyn till att lämpligheten att tjänstgöra i en viss befattning kan förändras över tid bör avtalets giltighetstid begränsas, t.ex. till fem eller tio år. Ett avtal kan förstas förlängas, om avtalsparterna anser det lämpligt.

Övergripande kan annars konstateras att det finns avtalsfrihet och att det därför är upp till avtalsparterna att utforma sitt avtal. Frågor om exempelvis anställningstidens början och slut samt ersättning kan regleras i kollektivavtal. Vid sidan av avtalsfriheten finns vissa tvingande lagregler i arbetsrätten som reglerar anställningsskydd, god arbetsmiljö och olika typer av ledigheter.

20.6.3 Särskilt om vilande anställnings- eller uppdragsavtal

Om man väljer att teckna ett vilande anställningsavtal, omfattas den totalförsvarspliktige av arbetsrättens regler om arbetstid, semester och anställningsskydd. Om det enskilda avtalet ska ses som ett vilande anställningsavtal eller någon annan sorts avtal, t.ex. ett uppdragsavtal, får på sedvanligt sätt avgöras genom tolkning efter en helhetsbedömning.

Ett vilande anställnings- eller uppdragsavtal behöver reglera när anställningen eller uppdraget ska tillträdas (dvs. vid höjd beredskap) och upphöra samt vilken ersättning som ska betalas för arbetet. Parterna kan exempelvis avtala om att ersättningen ska bestämmas enligt överenskommelse i samband med att anställningen ska tillträdas och annars till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt.²⁵ De kan också välja att avtala om att ersättningen ska utgöras av samma förmåner som gäller enligt förordningen om förmåner till frivilliga. Ersättningen ska i alla fall betalas av den bemanningsansvariga.

²⁵ En sådan reglering av ersättningen ligger nära det som enligt 8 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen gäller då anvisning av arbete skett enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 samma lag.

Anställnings- eller uppdragstiden kan utformas så att tillträde ska ske vid den tidpunkt då allmän tjänsteplikt föreskrivs och gälla fram till och med den tidpunkt då den föreskriften inte längre gäller. Det finns inget som hindrar att parterna därutöver avtalar om tjänstgöring även i fredstid, t.ex. i form av utbildning eller övning. Avtalet bör reglera vilka förmåner som ska gälla även vid sådan tjänstgöring.

Den som har en annan anställning och måste fullgöra allmän tjänsteplikt till följd av ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap har skydd för den befintliga anställningen enligt 9 kap. totalförsvarspliktslagen, se kapitel 11. Enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. gäller bestämmelserna i 9 kap. totalförsvarspliktslagen även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör bl.a. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande (se 1 § punkt 3). Ett vilande anställnings- eller uppdragsavtal om tjänstgöring vid höjd beredskap får anses som ett frivilligt åtagande. Enligt ordalydelsen bör alltså den totalförsvarspliktige ha skydd för sin ordinarie anställning när han eller hon övar med krigsorganisationen, om avtalet omfattar även sådana övningar. I författningskommentaren till lagen framstår tillämpningsområdet som något snävare.²⁶ Där framgår att den nya lagen ”omfattar viss personal som efter eget åtagande fullgör tjänstgöring inom totalförsvaret. Dit hör reservofficerare. Vidare gäller lagen för var och en som tjänstgör på grund av ett avtal som innefattar tjänstgöringsskyldighet i en krigsorganisation inom totalförsvaret, dvs. A- och B-personal enligt kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet och krigsfrivilliga enligt förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten. Vidare omfattas sådan personal som i dag anges i 1 § 4 förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten av den nya lagen.” Det skulle kunna tolkas som att det bara är författningsreglerade avtal som avses. Jämför dock vad som anges i specialmotiveringen i SOU 1993:36.²⁷

²⁶ Totalförsvarspliktslagen avses inte reglera dem som tjänstgör frivilligt under fredstid. Därför överfördes inte de bestämmelser, som då fanns i lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m., till totalförsvarspliktslagen. Regeringen delade utredningens uppfattning att dessa regler i stället borde föras till en ny lag (prop. 1994/95:6 s. 147). Författningskommentaren finns på s. 208.

²⁷ I specialmotiveringen i betänkandet som föregick propositionen, *Lag om totalförsvarsplikten* (SOU 1993:36) anges bl.a. följande (s. 213): ”Enligt 1 § i 1939 års lag omfattas emellertid även personal som fullgör annan tjänstgöring av lagens skydd. Det är fråga om annan tjänst-

Ett vilande anställningsavtal kan utformas så att det gäller längst till utgången av den längsta tillåtna tiden för en tidsbegränsad anställning av aktuell art enligt lagstiftning eller tillämpligt kollektivavtal, en s.k. dock längst-anställning. Det syftar bl.a. till att klarlägga att det är en enligt anställningsskyddslagen tillåten tidsbegränsad anställning som inte kan tillsvidareförklaras enligt 36 § den lagen. Eftersom regler om anställningsskydd inte är tillämpliga på uppdragsavtal, behöver det inte inkluderas vid tecknandet av ett sådant.

Enligt nuvarande regelverk övergår en särskild visstidsanställning enligt 5 a § anställningsskyddslagen till en tillsvidareanställning efter en sammanlagd anställningstid om tolv månader i sådan anställning under en femårsperiod (eller under en period då arbetstagaren har haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongsarbete och anställningarna följt på varandra). Anställningstid enligt anställningsskyddslagen lär i detta fall, liksom i övrigt på arbetsmarknaden, börja räknas först från det att anställningen ska tillträdas (första gången), dvs. från och med den tidpunkt då allmän tjänsteplikt beslutas för anställningen.

Om tjänstgöring ska ske i fredstid, t.ex. för övning eller utbildning, kan avtalet utformas så att varje tjänstgöringstillfälle i fredstid utgör en (separat) särskild visstidsanställning. Då kan utbildning eller övning ske i fredstid i sammanlagt tolv månader under en femårsperiod, vilket bör vara tillräckligt, utan att anställningen övergår till en tillsvidareanställning i fredstid.

Här kan också nämnas att enligt 5 § arbetsrättsliga beredskapslagen, som bara kan tillämpas vid krig, krigsfara eller liknande, samt av dess bilaga följer att en tidsbegränsad anställning, i stället för vad som föreskrivs i 5 § anställningsskyddslagen, får träffas för viss tid vid flera situationer än vad som är tillåtet enligt anställningsskyddslagen. Avtal får bl.a. träffas för viss tid, säsong eller arbete, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft eller om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet. För dessa anställningsformer finns det inte bestämmelser om tidsgränser, varefter anställningen automatiskt övergår till en tillsvidareanställning. Ett sådant avtal kan därmed träffas för att gälla så länge som arbetsrättsliga

göring åt det allmänna som någon enligt lag eller avtal är skyldig att fullgöra och dels tjänstgöring i utlandsstyrkan inom försvarsmakten. Eftersom avsikten inte är att försäma skyddet för dessa grupper föreslår i att bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt görs tillämpliga på dem. Det kan lämpligen ske i en särskild lag.”

beredskapslagen tillämpas och det finns förutsättningar för anställningsformen.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet har emellertid föreslagit en ny arbetsrättslig beredskapslag i sitt betänkande *Arbetsrätten under krig och krigsfara* (SOU 2023:79). Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen bedömde att möjligheterna till tidsbegränsade anställning enligt anställningsskyddslagen och kollektivavtal är tillräckliga även vid krig, krigsfara och höjd beredskap. Utredningen framhöll bl.a. att bestämmelsen i 5 § anställningsskyddslagen numera är betydligt vidare än bestämmelsen i bilagan till arbetsrättsliga beredskapslagen – arbetsgivaren behöver inte längre ange något skäl till att anställningen ska tidsbegränsas – och att det nuvarande regelverket främst ska motverka att tidsbegränsade anställningar pågår under lång tid.²⁸ Det handlar då inte om att möta totalförsvarets behov av att öka antalet anställda för en viss tid utan om att tillmötesgå önskemål om att kunna göra avsteg från regler som ska skydda arbetstagare i tidsbegränsade anställningar. Därför föreslogs inte någon särskild bestämmelse om tidsbegränsad anställning för totalförsvarets behov i den nya lagen. Utredningen såg inte heller behov av ändringar i reglerna om att en tidsbegränsad anställning under vissa förhållanden övergår till en tillsvidareanställning.

SKR har i sitt remissvar påtalat att risken för att höjd beredskap pågår längre tid än tolv månader får anses relativt hög. En arbetstagare med särskild visstidsanställning blir då automatiskt tillsvidareanställd. En möjlig konsekvens är att kommuner och regioner har ett stort antal arbetstagare som är tillsvidareanställda när höjd beredskap upphör och arbetskraftsbehovet inte längre finns. Enligt gällande kollektivavtal gäller då en uppsägningstid om sex månader.

Om det inte anses önskvärt att särskilda visstidsanställningar som tillträtts vid höjd beredskap för tjänstgöring i totalförsvaret övergår till tillsvidareanställningar, kan det när höjd beredskap pågått ett tag, eller i förväg, införas nya föreskrifter. En annan möjlighet är att det träffas beredskapskollektivavtal som tillåter tidsbegränsade anställningar för att tillgodose totalförsvarets behov vid höjd beredskap.

²⁸ SOU 2023:79 s. 191. Se även s. 203 f.

20.6.4 Särskilda överväganden om vilande anställningsavtal hos staten

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. Vidare följer av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning att vid anställning hos statliga myndigheter ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. 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. Av 4 § anställningsförordningen (1994:373) framgår att en myndighet, utöver skicklighet och förtjänst, också ska beakta sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. Syftet med reglerna är att säkerställa samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga befattningar tillsätts efter objektiva grunder.²⁹

Vid tecknandet av vilande anställningsavtal, vilket ju sker i fredstid, får statliga myndigheter, liksom vid tecknandet av andra anställningsavtal, bara utgå från sådana sakliga grunder som anges i lagstiftningen. Utredningen konstaterar att myndighetens skyldighet att endast fästa avseende vid objektiva anställningsgrunder är grundlagsreglerad. Det finns inte, enligt utredningen, något skäl att göra avsteg från denna grundläggande princip när det gäller anställningsavtal som ingår i fredstid för att tillträdas när allmän tjänsteplikt gäller.

Utredningen kan inte se att reglerna om förtjänst och skicklighet skulle hindra myndigheter från att träffa avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med bestämmelser om tjänstgöring för övning eller utbildning i fredstid. Eftersom tjänstgöringen i fredstid är reglerad i avtalet om tjänstgöring vid höjd beredskap, utgör inte varje tjänstgöring i fredstid en ny anställning. Inte heller innebär det förhållandet att tjänstgöringen i fredstid normalt inte på förhand kan preciseras till vissa bestämda tidpunkter, liksom för t.ex. reservofficerare, att en bedömning av förtjänst och skicklighet måste göras inför varje tjänstgöring i fredstid. Reglerna om förtjänst och skicklighet måste

²⁹ Prop. 1975/76:105 bilaga 2, s. 206.

beaktas vid anställningen, sådan den är avsedd att vara, men inte inför varje tjänstgöring i enlighet med anställningsavtalet.

Däremot kan bestämmelserna i anställningsskyddslagen om att en särskild visstidsanställning efter en viss anställningstid övergår till en tillsvidareanställning göra det svårt för myndigheter att träffa avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med bestämmelser om tjänstgöring för övning eller utbildning i fredstid. Anställningstiden lär som nämnts börja löpa vid det första tjänstgöringstillfället och den särskilda visstidsanställningen skulle således övergå till en tillsvidareanställning efter tolv månader.³⁰ Skulle avtalet om tjänstgöring vid höjd beredskap utformas så att varje tjänstgöringstillfälle i fredstid utgör en (separat) särskild visstidsanställning, för att förhindra att en tillsvidareanställning uppkommer i fredstid, behöver reglerna om förtjänst och skicklighet tillämpas vid varje tjänstgöringstillfälle (anställningstillfälle), vilket i teorin skulle kunna innebära att någon annan än den som åtagit sig att tjänstgöra vid höjd beredskap skulle kunna få en anställning för att övas eller utbildas för det. Enligt utredningens mening finns det anledning att ifrågasätta om regelverket är ändamålsenligt för myndigheter. Arbetsmarknadens parter på den offentliga sektorn skulle, om de anser det lämpligt, i stället kunna träffa kollektivavtal om en särskild form av tidsbegränsad anställning för tjänstgöring vid höjd beredskap som medger övning och utbildning i fredstid.

Som framgår av 6 § första stycket anställningsförordningen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom viss tid. Huvudregeln är alltså att myndigheten ska informera om lediga anställningar. Enligt bestämmelsens tredje stycke behöver dock sådan information inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det. Det finns åtskilliga undantag för olika typer av anställningar, jämför 2 § anställningsförordningen och t.ex. 36 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt Arbetsgivarverket finns det särskilda skäl t.ex. då en arbetstagare omplaceras enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, då arbetsgivaren vill anställa någon som har företrädesrätt till återanställning eller då myndigheten vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av ett visst omställningsavtal.³¹

³⁰ Jämför dock i fråga om reservofficerarens anställningstid AD 2024 nr 53 och AD 1994 nr 133.

³¹ Arbetsgivarverket, *Anställning i staten* s. 60.

Enligt utredningens mening finns det som regel särskilda skäl som talar emot att en myndighet ska lämna information om att myndigheten avser att ingå ett vilande anställningsavtal med en arbetstagarare. Ett sådant avtal är tänkt 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. I första hand lär det vara fråga om sådana personer som redan har arbetat i den aktuella verksamheten. Vid avtalstecknandet är det inte klarlagt om något arbete i anställningen över huvud taget kommer att bli aktuellt och inte heller vilket datum arbetet i så fall skulle börja. Vilande anställningsavtal som ska tillträdas först vid höjd beredskap skiljer sig därmed på flera sätt från vanliga anställningar.

Eftersom särskilda skäl för att underlåta att lämna information får anses finnas i dessa fall, behövs det enligt utredningens mening inte något uttryckligt undantag från informationsskyldigheten enligt 6 § anställningsförordningen för vilande anställningsavtal.

Enligt 7 § anställningsförordningen behöver information om en myndighets beslut om anställning lämnas på myndighetens anslagstavla, om det inte gäller en anställning som beräknas vara högst sex månader eller om det gäller anställning av dem som redan är aspiranter hos myndigheten. Den bestämmelsen kan enligt utredningen tillämpas utan olägenhet även på vilande anställningsavtal. Tiden för överklagande av anställningsbeslutet (tre veckor) räknas från den dag då information om beslutet lämnades på myndighetens anslagstavla (22 § anställningsförordningen).

20.6.5 Den bemanningsansvariga står för ersättningen

Den avtalade ersättningen till den som avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap har träffats med ska alltså den bemanningsansvariga stå för, inte staten.

Det hindrar inte att staten på olika sätt kan understödja en utveckling där företrädesvis kommuner och regioner träffar den här typen av avtal. En sådan fördelning av kostnader kan framstå som rimlig när det gäller uppgifter i totalförsvaret, jfr 5 kap. LEH.

Det kan behövas ökad statlig finansiering om kommuner och regioner, och även enskilda bemanningsansvariga, ska kunna bygga

upp det civila försvaret i önskvärd takt.³² Hur det kan ske är inget som utredningen tar ställning till. I sammanhanget noteras att Utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02) har haft i uppdrag att bl.a. se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter vid höjd beredskap. Den utredningen har bedömt att ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR varken är ändamålsenlig eller effektiv. Ordningen anses inte heller lämplig med hänsyn till regleringen i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, dvs. att statens styrning av kommuner och regioner ska ske genom lag, eller förordning som har stöd i lag, om styrningen innebär åligganden för kommunsektorn. Statens styrning av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör, enligt den utredningen, i stället ske med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen, i praktiken huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.³³

20.7 Innebörden av beredskapslarm

Förslag: Det förtydligas i 15 § totalförsvarsförordningen att beredskapslarm innebär order att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande till den som är

- krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen om totalförsvarsplikt,
- skyldig att tjänstgöra enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 samma lag, eller
- anställd hos Försvarsmakten.

Ett beredskapslarm innebär som nämnts föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen (14 § totalförsvarsförordningen). Enligt 15 § totalförsvarsförordningen gäller att beredskapslarm också innebär order till den som är *krigsplacerad* inom totalförsvaret enligt totalförsvarspliktslagen eller *på annan grund*

³² Jämför delrapporten *Kraftsamling – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34).

³³ SOU 2024:65 s. 27.

att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Med den andra grunden än krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen (dvs. med värnplikt eller civilplikt) lär avses den allmänna tjänsteplikten.

För att den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen ska gälla för en arbetstagare eller uppdragstagare krävs enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen att det särskilt beslutats att denne ska omfattas av allmän tjänsteplikt. För att den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen ska gälla krävs ett särskilt beslut om att anvisa en totalförsvarspliktig till ett visst arbete eller, enligt utredningens förslag, en utbildning. Att den allmänna tjänsteplikten aktiverats genom beredskapslarmet räcker alltså inte för att den totalförsvarspliktige i dessa fall ska vara skyldig att inställa sig med allmän tjänsteplikt, utan det krävs också ett särskilt beslut som omfattar just den totalförsvarspliktige.

Den order som beredskapslarmet innebär enligt 15 § totalförsvarsförordningen kan därför inte gälla allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 och 3 totalförsvarspliktslagen, om inte den allmänna tjänsteplikten aktiverats redan före beredskapslarmet och beslut redan fattats om att den totalförsvarspliktige omfattas av den aktiverade allmänna tjänsteplikten eller av en anvisning till arbete eller utbildning. Den som inte (ännu) är skyldig att lyda kan ju inte med framgång ges en order som måste åtlydas vid straffansvar.

För den som tecknat ett frivilligavtal enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen krävs som nämnts inte något särskilt beslut enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen, utan den allmänna tjänsteplikten börjar i detta fall att gälla så snart den aktiverats genom beredskapslarmet, som förutsätter att det gäller högsta beredskap i hela landet och således inte bara för en viss del av landet (eller en viss verksamhet). Detsamma gäller den som har tecknat något annat avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap enligt den föreslagna nya fjärde punkten i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen.

Ett beredskapslarm lär således i dag, om inte redan dessförinnan den allmänna tjänsteplikten aktiverats och nödvändiga och tillräckligt individualiserade beslut fattats, innebära en order enligt 15 § totalförsvarsförordningen bara för krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt och för de totalförsvarspliktiga som träffat frivilligavtal enligt

6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen. Detta är bekymmersamt eftersom det för vissa kategorier av anställda – i synnerhet hos Försvarsmakten – har förutsatts att ett beredskapslarm ska innebära en order att inställa sig direkt i egenskap av ”krigsplacerade” ”på annan grund”. Just formuleringen ”på annan grund” får därmed stor betydelse för dem. De anställda hos Försvarsmakten har också av sin arbetsgivare fått besked om att de är krigsplacerade och ska inställa sig genast vid höjd beredskap. Samtidigt bedöms det kunna innebära stora praktiska problem om bestämmelsen skulle innebära att alla anställda som förväntas bli aktuella för allmän tjänsteplikt på grund av anställning, t.ex. inom hälso- och sjukvården, ska inställa sig direkt hos sin arbetsgivare vid beredskapslarm. Tvärtom kan mycket tala för att verksamheten i fråga bör fortgå som tidigare. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att arbetsgivare redan i fredstid reder ut var och när de som ingår i krigsorganisationen ska inställa sig och att utgångspunkten inte är att alla anställda genast ska inställa sig vid beredskapslarm. Den nuvarande formuleringen stämmer vidare inte överens med den terminologi som utredningen förordar.

Utredningen föreslår därför att 15 § totalförsvarsförordningen förtydligas genom att det anges att beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt totalförsvarspliktslagen eller skyldig att tjänstgöra enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 den lagen att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Även för anställda i Försvarsmakten bör ett beredskapslarm anses som en order att omedelbart inställa sig enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling, vilket bör framgå direkt av bestämmelsen.

Om den allmänna tjänsteplikten aktiverats och nödvändiga beslut fattats redan före beredskapslarmet, bör de totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 och 3 totalförsvarspliktslagen redan ha fått order om att inställa sig på det sätt och den tid som bedömts lämpligt för den aktuella tjänstgöringen. Beredskapslarmet behöver därför enligt utredningens bedömning inte för dessa totalförsvarspliktiga innebära order om omedelbar inställelse, annat än för Försvarsmaktens anställda. Det kan tvärtom vara olämpligt att alla de som planerats in för tjänstgöring i skift i en viss verksamhet inställer sig på en gång (omedelbart) i stället för när deras respektive skift börjar.

Det kan inträffa att totalförsvarspliktiga, som omfattas av allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 totalförsvarspliktslagen och därför ska inställa sig omedelbart till följd av beredskapslarm, anländer till en arbetsplats där de anställda inte omfattas av allmän tjänsteplikt. I en sådan situation kan arbetsgivaren välja att hemförlova den totalförsvarspliktige utan att det ska krävas ett formellt beslut om undantag från allmän tjänsteplikt.

20.8 När oförenliga plikter uppkommit

20.8.1 Inledning

I avsnitt 19.6 har utredningen föreslagit att föreskrifter och beslut enligt förfarandelagen om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna inte får omfatta den som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt. Om en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet enligt utredningens förslag att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt. Beslut enligt förfarandelagen innebär inte i sig plikttjänstgöring.

I detta avsnitt berörs andra situationer där oförenliga plikter kan uppkomma och hur dessa bör behandlas.

20.8.2 Krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen har företräde framför den allmänna tjänsteplikten

Förslag: Totalförsvarspliktslagen kompletteras med en bestämmelse om att den allmänna tjänsteplikten inte omfattar den som är krigsplacerad enligt lagen.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § totalförsvarspliktسفörordningen om att ett beslut om att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte får omfatta den som är krigsplacerad med stöd av totalförsvarspliktslagen tas bort.

Som framgår av 6 kap. 3 § totalförsvarspliktسفörordningen och 5 kap. 5 § andra stycket riksbankslagen får ett beslut att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte omfatta den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen. Det står alltså klart att ett

beslut om allmän tjänsteplikt inte får omfatta totalförsvarspliktiga som redan är krigsplacerade enligt totalförsvarspliktslagen. Däremot regleras inte uttryckligen den situationen att en totalförsvarspliktig som redan omfattas av allmän tjänsteplikt krigsplaceras.

Såväl totalförsvarspliktslagen och totalförsvarspliktsförordningen som riksbankslagen får anses ge uttryck för principen om att en krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen har företräde framför den allmänna tjänsteplikten. I 11 § allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) fanns tidigare en uttrycklig bestämmelse om att den som på grund av värnplikt eller civilförsvarsplikt tas i anspråk var undantagen från tjänsteplikt. Av förarbetena till totalförsvarspliktslagen framgår att avsikten var att krigsplacering även fortsättningsvis skulle ha företräde framför tjänstgöring med allmän tjänsteplikt och någon förändring gentemot regleringen i den allmänna tjänstepliktslagen verkar inte vara avsedd.³⁴ Den nämnda principen bör enligt utredningen få ett tydligt uttryck i lagstiftningen, så att även den situationen att en totalförsvarspliktig som redan omfattas av allmän tjänsteplikt krigsplaceras uttryckligen regleras.

Utredningen föreslår därför att totalförsvarspliktslagen kompletteras med en bestämmelse om att den allmänna tjänsteplikten inte omfattar den som är krigsplacerad enligt lagen. Med en sådan bestämmelse blir 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen om att ett beslut om att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte får omfatta den som är krigsplacerad med stöd av totalförsvarspliktslagen överflödig. Den bestämmelsen bör därför tas bort.

Däremot blir inte bestämmelsen i 5 kap. 5 § andra stycket riksbankslagen om att Riksbankens beslut om allmän tjänsteplikt inte får avse arbets- och uppdragstagare som tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt överflödig. Den bestämmelsen innebär nämligen att Riksbankens beslut inte heller får avse den som redan omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal, dvs. situationen att en arbets- eller uppdragstagare hos ett företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar tjänstgör hos en annan bemanningsansvarig enligt ett frivilligavtal.

³⁴ Se prop. 1994/95:6 s. 118.

20.8.3 När den totalförsvarspliktige ingått flera avtal som omfattas av allmän tjänsteplikt

Förslag: En ordning för att lösa situationen att det vid höjd beredskap har uppkommit oförenliga plikter för en totalförsvarspliktig på grund av flera avtal föreslås nedan, men den kräver inte författningsreglering.

Inledning

I avsnitt 19.3.1 redogörs för tillvägagångssättet i fredstid då konkurrens uppkommit mellan flera bemanningsansvariga om samma totalförsvarspliktig vid registrering hos Pliktverket. Det finns inte några regler eller riktlinjer för hur konflikter ska hanteras om det först vid höjd beredskap framkommer att en totalförsvarspliktig har tecknat flera konkurrerande avtal som medför allmän tjänsteplikt.

Utredningen föreslår, som tidigare redogjorts för, att ett beslut om krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen ska ha företräde framför den allmänna tjänsteplikten. Utredningen föreslår också att det tydliggörs att Arbetsförmedlingen inte får besluta om allmän tjänsteplikt på det område där Riksbanken har att besluta om allmän tjänsteplikt (avsnitt 20.2.2). Därmed bör det i alla situationer stå klart vem som ska besluta om allmän tjänsteplikt. Vidare föreslår utredningen att bemanningsansvariga ska anmäla sina avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap som ska fullgöras under sådana förhållanden som avses i 3 § totalförsvarslagen till Pliktverket (en ny 6 kap. 5 a § totalförsvarspliktslagen, avsnitt 19.3.1). Att frivilligavtal i den mening som avses i frivilligförordningen ska registreras hos Pliktverket följer redan av 3 § punkt 5 frivilligförordningen.

När den allmänna tjänsteplikten aktiverats kan det emellertid uppstå oförenliga plikter om den totalförsvarspliktige är bunden av flera avtal som medför allmän tjänsteplikt. Så kan bli fallet om en totalförsvarspliktig tecknat ett avtal om frivillig tjänstgöring (enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen eller såsom ett vilande anställnings- eller uppdragsavtal), varefter även hans eller hennes ordinarie arbete kommit att omfattas av allmän tjänsteplikt.

Enligt utredningen bör relativt få konfliktsituationer uppkomma när den allmänna tjänsteplikten aktiveras vid höjd beredskap. Dess-

utom bör i första hand sådana situationer ha lösts redan i fredstid i samband med registrering hos Pliktverket. Beredskapsregistrering hos Pliktverket är dock bara en beredskapsåtgärd och den är därför inte rättsligt bindande när allmän tjänsteplikt gäller. De totalförsvarspliktiga som tecknat frivilligavtal bör vidare i de allra flesta fall själva ha säkerställt att det ordinarie arbetet inte är sådant att allmän tjänsteplikt på grund av en skyldighet att fullgöra anställnings- eller uppdragsavtal bör kunna bli aktuell.

Utredningen föreslår i närmast följande avsnitt att straffansvar för brott mot totalförsvarsplikten inte ska inträda om den totalförsvarspliktige uteblivit från allmän tjänsteplikt för att han eller hon fullgjort en annan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt. Om den som fullgör (någon av) sina skyldigheter enligt totalförsvarspliktslagen och därigenom hindras att utföra ett arbete som han eller hon har åtagit sig, får detta, enligt 9 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, inte åberopas mot honom eller henne som grund för skadestånd eller liknande anspråk. Den totalförsvarspliktige drabbas således inte av någon form av ansvar om han eller hon bara fullgör sina förpliktelser enligt ett av flera avtal som medför allmän tjänsteplikt.

En konfliktlösningsmodell

Enligt utredningen är det dock angeläget att det finns ett snabbt och effektivt sätt att lösa de konfliktsituationer med oförenliga plikter vid höjd beredskap som ändå kan uppkomma.

Utredningen anser att det inte är lämpligt med en regel om att beslut om allmän tjänsteplikt på grund av det ordinarie anställnings- eller uppdragsavtalet (enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen) alltid har företräde framför allmän tjänsteplikt på grund av frivilligavtal (enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 totalförsvarspliktslagen) eller vice versa. Inte heller är det lämpligt med en regel om att beredskapsregistrering hos Pliktverket medför företräde, eftersom det på ett olyckligt sätt ger incitament att beredskapsregistrera ordinarie personal ”för säkerhets skull”. Situationen bör i stället enligt utredningens mening lösas med utgångspunkt i vad som är bäst med tanke på totalförsvarets behov och i möjligaste mån i samförstånd mellan de berörda. Det är en fördel om ungefär samma lösningsmodell som i fredstid kan användas.

De berörda bemanningsansvariga och beslutande myndighet samt den totalförsvarspliktige bör i första hand söka lösa tvisten på frivillig väg. Det kan ske genom att en bemanningsansvarig och den totalförsvarspliktige kommer överens om att ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap (och den därmed förenade plikten) inte längre ska gälla. Det kan också ske genom att en inblandad statlig myndighet återtar eller inte fattar ett beslut om att den totalförsvarspliktige ska omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av det ordinarie anställningsavtalet. En beslutande myndighet kan vidare medge ett undantag enligt 6 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen och 6 kap. 1 § eller 2 § punkt 3 totalförsvarspliktsförordningen, alternativt enligt föreslaget tillägg i 5 kap. 5 § riksbankslagen. Kan frågan inte lösas av de inblandade på frivillig väg, får situationen anmälas till Pliktverket.

När Pliktverket får kännedom om att det finns en situation som inte kunnat lösas i samförstånd mellan de berörda, t.ex. genom en skrivelse från en bemanningsansvarig, den totalförsvarspliktige eller Arbetsförmedlingen, bör det ankomma på Pliktverket att skyndsamt ta initiativ till överläggningar mellan berörda bemanningsansvariga och beslutande myndighet. Kommer dessa överens under överläggningarna, bör det ankomma på Pliktverket att se till att överenskommelsen förverkligas. Det kan ske på ovan angivna sätt, dvs. att en myndighet som har beslutanderätt återtar eller inte fattar ett beslut om allmän tjänsteplikt eller medger undantag från den allmänna tjänsteplikten.

Kan frågan inte lösas genom en överenskommelse mellan berörda bemanningsansvariga och beslutande myndighet, bör det ankomma på Pliktverket att anmäla situationen till civilområdeschefen i det civilområde där den totalförsvarspliktige är bosatt. Det bör sedan ankomma på civilområdeschefen att skyndsamt anmäla till Pliktverket vilken befattning som bör ha företräde. Därefter bör det ankomma på Pliktverket att se till att civilområdeschefens anvisning förverkligas. Det kan ske på de sätt som redan nämnts eller genom att Pliktverket, i tillämpliga fall, beslutar om krigsplacering.

Utgångspunkten för lösningen av situationen bör som nämnts vara vad som är bäst för totalförsvaret. Ibland kan det bästa vara att den totalförsvarspliktige fortsätter sitt ordinarie arbete som han eller hon redan är van vid och skicklig på. När den totalförsvarspliktige, t.ex. på grund av utbildning av en frivillig försvarsorganisation, har en specifik kompetens som är viktig för det civila försvaret, men

som inte kan utnyttjas fullt ut i det ordinarie arbetet, kan det bästa i stället vara att han eller hon tjänstgör enligt ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap där den specifika kompetensen bättre kan tas till vara.

Det får förutsättas att den nu anvisade ordningen för konfliktlösning under höjd beredskap följs utan uttrycklig författningsreglering, på samma sätt som den anvisade ordningen vid konflikter om registrering hos Pliktverket verkar ha följts.

20.8.4 Straffansvar vid flera oförenliga avtal som omfattas av allmän tjänsteplikt

Förslag: En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt straffas för brott mot totalförsvarsplikten bara om det sker olovligen.

Bedömning: Straffansvaret enligt 21 kap. brottsbalken är tillfredsställande reglerat såvitt avser det civila försvaret.

I 10 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen föreskrivs straffansvar för en totalförsvarspliktig som bl.a. uppsåtligen uteblir från allmän tjänsteplikt (eller värnplikt eller civilplikt). Det gäller dock bara om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för tjänsten. Brottet betecknas brott mot totalförsvarsplikten.

Att en totalförsvarspliktig samtidigt omfattas av flera beslut om krigsplacering med värnplikt eller civilplikt bör inte kunna förekomma (se 3 kap. 15 och 15 a §§ totalförsvarspliktslagen). I avsnitt 20.8.2 föreslås en uttrycklig bestämmelse om att den allmänna tjänsteplikten inte omfattar den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen. Därmed står det klart att en totalförsvarspliktig som fullgör en krigsplacering med värnplikt eller civilplikt inte kan straffas för att han eller hon för samma tid uteblivit (eller avvikit) från allmän tjänsteplikt.

Däremot kan det, såsom beskrivits närmare i närmast föregående avsnitt, förekomma att en totalförsvarspliktig ingått flera oförenliga avtal som kommit att omfattas av allmän tjänsteplikt. I den situationen har den totalförsvarspliktige inget annat val än att fullgöra ett avtal med allmän tjänsteplikt men inte det andra. I totalförsvarspliktslagens förarbeten berörs inte den situationen.

Som framgår av 10 kap. 2 § andra stycket totalförvarspliktslagen inträder inte ansvar för brott mot totalförvarsplikten om straff för gärningen är föreskrivet i 21 kap. brottsbalken.

Enligt 21 kap. 7 § första stycket brottsbalken ska en krigsman som olovligen avviker eller uteblir från tjänstgöringen dömas för rymning. Av praxis framgår att avvikandet eller uteblivandet ska ha skett uppsåtligen. I en lagkommentar till 21 kap. 7 § brottsbalken³⁵ anges att om inkallelse skett genom allmän kungörelse lär, i enlighet med gällande grundsatser, den uteblivne genom inställelseorderns kungörande få anses ha fått kunskap om sin inställeskyldighet. Men man bör då uppställa kravet att ordern inte är så oklar att missförstånd framstår som ursäktligt.

Med krigsman avses enligt 21 kap. 3 § brottsbalken samtliga personer med tjänstgöringsskyldighet vid Försvarsmakten, polismän som är skyldiga att delta i rikets försvar, skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305), alla som vistas vid avdelningar av Försvarsmakten när dessa är i fält eller under liknande förhållanden samt medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Inte bara krigsplacerade och de som omfattas av allmän tjänsteplikt kan således vara krigsmän.³⁶

Lindrigare fall av undanhållande kan beivras med tillämpning av reglerna om disciplinansvar i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., som är tillämplig också under krigsförhållanden.

Det är tänkbart att oförenliga tjänstgöringar uppkommer antingen genom tjänstgöringar som omfattas av den straffrättsliga regleringen i 21 kap. brottsbalken eller mellan en tjänstgöring som omfattas av 21 kap. brottsbalken och en som omfattas av 10 kap. 2 § totalförvarspliktslagen.

För straffansvar enligt 21 kap. 7 § brottsbalken krävs att krigsmannen olovligen avviker eller uteblir. Olovligt uteblivande innebär t.ex. att någon, som fått en inkallelseorder eller varit tjänstledig, utan laga förfall inte inställer sig i rätt tid.³⁷ Att utebli när man har laga förfall är alltså inte olovligt. Enligt utredningen bör en person anses ha laga förfall om han eller hon uteblir från tjänstgöring som omfattas av 21 kap. 3 § brottsbalken för att han eller hon fullgör en annan

³⁵ Bäcklund m.fl., *Brottsbalken: En kommentar*, kommentaren till 21 kap. 7 § brottsbalken.

³⁶ Se prop. 1985/86:9 s. 128 och prop. 1962:10 Del A s. 54 och 58.

³⁷ Prop. 1948:144 s. 99 och SOU 1946:83 s. 99 samt Bäcklund m.fl., *Brottsbalken: En kommentar*, kommentaren till 21 kap. 7 § brottsbalken.

tjänstgöring med allmän tjänsteplikt (eller civilplikt). Det behövs därmed inte någon ändring av reglerna i brottsbalken för att säkerställa att en person inte omfattas av straffansvar så länge han eller hon inställer sig till någon av sina plikttjänstgöringar.

För straffansvar enligt 10 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen krävs inte, enligt bestämmelsens ordalydelse, att den totalförsvarspliktige olovligen uteblivit från tjänstgöringen. Av 24 § allmänna tjänstepliktslagen framgick uttryckligen att straff stadgades bara för den som olovligen uteblev från arbetet. Att endast totalförsvarspliktiga som uteblev olovligen skulle kunna straffas framgår också av förslaget till totalförsvarspliktslag som lades fram av Utredningen om författningsreglering av totalförsvarsplikten.³⁸ I den proposition som låg till grund för totalförsvarspliktslagen byttes ”olovligen” ut mot ”uppsåtligen”. Av propositionen framgår inte varför ordet olovligen togs bort och det angavs inte om någon ändring i sak var avsedd.³⁹

Den allmänna straffrättsliga principen om straffrihet vid s.k. rättslig nöd är förmodligen tillämplig när den totalförsvarspliktige fullgör en offentligrättslig straffsanktionerad förpliktelse men inte andra oförenliga sådana förpliktelser. Rättslig nöd kan rättfärdiga ett begått brott och därmed ge straffrihet. Den rättsliga nöden består i att en person inte kan undvika att begå brott hur han eller hon än gör. I ett sådant fall är personen skyldig att välja det lindrigaste brottet, om det finns någon påtaglig skillnad i straffansvar.⁴⁰ Rättslig nöd friar inte från ansvar, oavsett om gärningsmannen väljer det lindrigaste brottet, om den totalförsvarspliktiga uppsåtligen försatt sig i situationen att han eller hon måste begå brott hur han eller hon än gör.⁴¹

I 10 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen föreskrivs för den tid höjd beredskap gäller ett högre straff för brott enligt 10 kap. 2 § samma lag, om brottet medför avsevärt men för totalförsvaret eller annars är att anse som grovt. Enligt principen om rättslig nöd skulle det därmed vid höjd beredskap kunna åligga den totalförsvarspliktige att göra en bedömning av i vilken utsträckning det medför men för totalförsvaret att utebli från respektive tjänstgöring, och i förekommande fall välja den tjänstgöring där avsevärt men för totalförsvaret inte uppkommer.

³⁸ Se SOU 1993:36 s. 32.

³⁹ Se prop. 1994/95:6.

⁴⁰ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, s. 264.

⁴¹ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, s. 264.

Härtill kommer att den totalförsvarspliktige i vissa fall lär kunna anses ha uppsåtligen försatt sig i situationen att han eller hon måste begå brott genom att teckna flera avtal som kommit att omfattas av allmän tjänsteplikt.

Det är alltså inte självklart att den allmänna straffrättsliga principen om straffrihet vid rättslig nöd medför att en totalförsvarspliktig undgår straffansvar om han eller hon fullgör en allmän tjänsteplikt framför andra. Enligt utredningens mening är det rimligt att den totalförsvarspliktige i dessa situationer slipper straffansvar. Situationen bör som regel uppkomma för att den totalförsvarspliktige visat en ideell försvarsvilja genom att teckna ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, eventuellt efter frivillig utbildning till något totalförsvarsviktigt. Det kan i sammanhanget noteras att bemanningsansvariga enligt utredningens förslag ska vara skyldiga att anmäla avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap till Pliktverket, varför det bör finnas möjligheter att hantera vad som bör gälla för potentiellt oförenliga avtal i fredstid. Risken för att mer eller mindre oförskyllt råka ut för straffansvar kan ändå enligt utredningen leda till att frivilliga lämpliga totalförsvarspliktiga undviker att träffa avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, vilket inte är bra för det civila försvarets personalförsörjning.

Utredningen föreslår därför att en totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt bara ska straffas för brott mot totalförsvarsplikten om det sker olovligen. Om den totalförsvarspliktige har laga förfall för uteblivandet, har det inte skett olovligen. Det får, liksom vid tillämpning av 21 kap. 7 § brottsbalken, anses finnas laga förfall om den totalförsvarspliktige uteblivit därför att han eller hon fullgjort en annan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt. Att den som redan påbörjat en tjänstgöring med allmän tjänsteplikt avviker från denna tjänstgöring för att i stället tjänstgöra med allmän tjänsteplikt någon annanstans får däremot anses ske olovligen. Ett avvikande kan dock vara lovligt om det finns laga förfall, t.ex. vid ett akut sjukdomstillstånd.

Inträder inte straffansvar för brott mot totalförsvarsplikten enligt 10 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen blir inte heller straffansvar enligt 10 kap. 3 § samma lag aktuellt.

21 Tydligare regler om civilplikten

21.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att det kan finnas behov av att stärka personalförsörjningen genom en aktiverad civilplikt. Bestämmelser om civilplikt finns i totalförsvarspliktslagen. Enligt regeringen saknas i stora delar erfarenhet från tillämpningen av bestämmelserna när det gäller att ta personal i anspråk för det civila försvarets behov. Vidare har samhället genomgått väsentliga förändringar sedan regelverkets tillkomst. Därför finns ett behov av att analysera förutsättningarna för att säkerställa personalförsörjningen vid höjd beredskap genom allmän tjänsteplikt och civilplikt. Utredningen ska bl.a. bedöma om en aktivering av civilplikten ger anledning till förändringar i bestämmelserna om mönstring, inskrivning, grundutbildning, krigsplacering, repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring i totalförsvarspliktslagen och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningens förslag ska enligt utredningsdirektiven utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarsplikt. Förslagen ska vidare utgå från målet för det civila försvaret (prop. 2020/21:30) och från aktuella anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658).

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag i fråga om behovet av ändringar i regelverket för civilplikten. I kapitel 16 finns utredningens överväganden och förslag när det gäller frågan om i vilken (ytterligare) utsträckning civilplikten bör aktiveras och i kapitel 17 föreslås nya verksamheter och omformuleringar av vissa verksamheter där civilplikt får fullgöras, vilket föranleder ändringar i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen. Dessa förslag berörs inte här.

21.2 Aktivering av civilplikten

Förslag: Det förtydligas i 15 § totalförsvarsförordningen att beredskapslarm även innebär beslut om fullgörande av värnplikt och civilplikt enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen. Syftet är att underlätta så att regeringen inte ska behöva fatta ett separat beslut om aktivering av civilplikt (och värnplikt) i en situation då högsta beredskap i hela landet ska gälla.

Bedömning: Regleringen om aktivering av civilplikten behöver i övrigt inte ändras. Det bör som i dag krävas ett regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt. Vidare har regeringen full frihet att utforma beslutet om aktivering av civilplikten.

21.2.1 Inledning

En totalförsvarspliktig är, enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen, skyldig att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ totalförsvarspliktslagen eller fullgöra (värnplikt eller) civilplikt enligt 4 kap. totalförsvarspliktslagen endast om regeringen har beslutat det. Skyldigheten enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden påverkas däremot inte av den begränsningen av skyldigheten att mönstra.¹

När det gäller vad som avses med att fullgöra civilplikt är det föreskrivet i 1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen att civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. I 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen görs en åtskillnad mellan att inställa sig för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och att fullgöra (värnplikt eller) civilplikt, se också 1 kap. 3 § tredje stycket totalförsvarspliktslagen. Av det anförda framgår att det som avses med att fullgöra civilplikt är att delta i grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring, dvs. att tjänstgöra. Andra skyldigheter för den totalförsvarspliktige som framgår av totalförsvarspliktslagen faller utanför begreppet.

Civilplikten har i dag redan delvis aktiverats.

¹ Prop. 2009/10 :160 s. 210.

21.2.2 Det bör krävas ett regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt

Före 2010 krävdes det inte något regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt. Ändå varierade omfattningen av utbildning och tjänstgöring med civilplikt på den tiden. Regeringen kunde nämligen, liksom regeringen kan i dag, meddela verkställighetsföreskrifter i totalförsvarspliktsförordningen och genom olika former av styrning av ansvariga myndigheter avgränsa mönstringen och fullgörandet av civilplikten på det sätt som regeringen fann lämpligt (så länge inte tillämpningsområdet utvidgades jämfört med totalförsvarspliktslagen). De myndigheter som har bemyndigats att meddela föreskrifter kan härigenom också göra lämpliga avgränsningar.

De överväganden som låg till grund för att införa krav på ett regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt framstår i dag som i stora delar överspelade.² Totalförsvarets fokus ligger numera på att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Värnplikten har också huvudsakligen aktiverats.³ Det är dessvärre inget som tyder på att det säkerhetspolitiska läget skulle förbättras inom överskådlig framtid. Det är heller inget som talar för att personalförsörjningen av det civila försvaret kan vila enbart på frivillighet, eller på totalförsvarspliktiga som redan har totalförsvarsviktig civil kompetens och som kan skrivas in med civilplikt efter annan utredning än mönstring för direkt krigsplacering. Personalförsörjningen av det civila försvaret kommer att behöva tryggas genom mönstring och fullgörande av civilplikt under överskådlig framtid.

Att ta bort kravet på regeringsbeslut för aktivering av civilplikten skulle innebära en tydlig signal om hur allvarligt regering och riksdag bedömer det säkerhetspolitiska läget. Det skulle ytterligare kunna höja befolkningens säkerhetsmedvetande och sporra till fri-

² Jämför SOU 2008:98, SOU 2009:63, prop. 2008/09:140 och prop. 2009/10:160. I korthet ansåg regeringen att personalförsörjningen i Försvarsmakten borde vila på frivillighet, vilket bl.a. skulle underlätta för insatser utomlands. Personalförsörjningen skulle "moderniseras så att frivillighet i stället för värnplikt utgör grunden för bemanningen av insatsorganisationen". När det gällde det civila försvaret menade regeringen att den säkerhetspolitiska utvecklingen medfört att förberedelser inte behövde bedrivas i samma omfattning som tidigare.

³ Enligt regeringens beslut från 2017 ska värnpliktiga vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Sedan 2014 gäller att värnpliktiga som fullgjort grundutbildning och krigsplacerats är skyldiga att genomgå repetitionsutbildning. Beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring är inte aktiverat (jämför 1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen).

villiga insatser för det civila försvaret. Även ett återinförande i 1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen av en mening om att totalförsvarets personalförsörjning ska tryggas genom en totalförsvarsplikt skulle kunna vara en sådan signal.

Utredningen anser emellertid att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå ett borttagande av kravet på regeringsbeslut. Det nämns inte uttryckligen i utredningsdirektiven att utredningen ska överväga det. Kravet på regeringsbeslut gäller också fullgörande av värnplikt och det ligger inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar av värnplikten. Att föreslå att kravet på regeringsbeslut avskaffas för bara fullgörande av civilplikt förefaller inte heller ändamålsenligt, när värnplikten redan är i huvudsak aktiverad genom regeringsbeslut.

Utredningen har därför stannat för att inte föreslå att kravet på regeringsbeslut för mönstring och fullgörande av civilplikt avskaffas.

Kravet innebär enligt utredningens mening inte någon nämnvärd olägenhet. Det gör t.ex. att regeringen tydligt kan prioritera mellan olika delar av det civila försvaret. Det kan inte heller anses innebära risker för en besvärande tidsutdräkt. Ett regeringsbeslut om delvis aktivering har under utredningens gång kunnat tas fram på förhållandevis kort tid och ett regeringsbeslut om en total aktivering av civilplikten, om det skulle behövas, borde enligt utredningens mening kunna tas fram på ännu kortare tid.

21.2.3 Regeringen har full frihet att utforma beslutet om aktivering av civilplikten

Regeringsbeslutet om en delvis aktivering av civilplikten föregicks av en (temporär) ändring av totalförsvarspliktsförordningen, som begränsar de verksamheter där civilplikt kan fullgöras till de verksamheter där civilplikten aktiverades. I detta sammanhang bör noteras följande.

Enligt 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen ska civilplikten fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen *föreskriver*. Regeringen hade före ändringen, i bilagan till förordningen, föreskrivit i vilka verksamheter civilplikt får fullgöras. Enligt specialmotiveringen ska regeringen genom *förordning* avgränsa de verksamhetsområden inom totalförsvaret där civilplikt ska full-

göras.⁴ En ändring av vilka verksamhetsområden som ska gälla för civilplikt bör därför som utgångspunkt föreskrivas i förordning, som regeringen också gjort.

Någon definition av begreppet föreskrift finns inte i regeringsformen⁵, men det följer av 8 kap. 1 § regeringsformen att regeringens föreskrifter ska meddelas genom förordning. Bakgrunden till den nu gällande lydelsen av 8 kap. 1 § regeringsformen är ett förslag från Grundlagsutredningen.⁶ I den efterföljande propositionen anförde regeringen bl.a. att kravet på förordningsform innebär att det inte längre blir möjligt att ta in föreskrifter i regleringsbrev.⁷ Föreskrifter i regleringsbrev är inte generellt tillämpliga rättsregler och är därför inte föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen.⁸

Det är värt att notera att enligt det ursprungliga förslaget till 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen skulle totalförsvarspliktiga vara skyldiga att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen *föreskrivit* om det.⁹ I författningskommentaren förekommer emellertid både föreskriva och besluta.¹⁰ Exempelvis anges att "(ä)ven efter ett regeringsbeslut om att totalförsvarspliktiga ska åläggas att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt och/eller civilplikt...". I den följande prop. 2009/10:160 hade ordet föreskrivit bytts ut mot "beslutat" och i författningskommentaren till bestämmelsen används uteslutande ordet beslut.¹¹ Redan i lagrådsremissen hade "föreskrivit" bytts ut till "beslutat".¹² Det framstår alltså som ett medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida att använda ordet besluta i stället för föreskriva.

För att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra civilplikt krävs alltså ett regeringsbeslut. Enligt utredningens bedömning kan – trots vad som anges i 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen – det regeringsbeslutet innehålla även begränsningar av i vilka verksamheter civilplikten får fullgöras i förhållande till vad som framgår

⁴ Prop. 1994/95:6 s. 161.

⁵ Bet. 2010/11:KU10 s. 40–45.

⁶ En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Utredningen konstaterade (a. bet. s. 557) att regeringens regleringsbrev inte kunde ses som föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen och att de därmed inte skulle omfattas av ett generellt förordningskrav.

⁷ Prop. 2009/10:80 s. 220.

⁸ Bet. 2010/11:KU10 s. 40–45.

⁹ Se SOU 2009:63 s. 64.

¹⁰ SOU 2009:63 s. 395.

¹¹ Prop. 2009/10:160 s. 209.

¹² Prop. 2009/10:160 s. 288.

av totalförsvarspliktsförordningen, liksom det kan innehålla begränsningar av i vilka former civilplikten ska fullgöras (t.ex. bara grundutbildning eller repetitionsutbildning) eller vilka totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikten. Att civilplikten enligt 1 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen (bara) ska fullgöras i vissa föreskrivna verksamheter hindrar således inte att regeringen beslutar att civilplikten ska fullgöras i bara vissa av dessa redan föreskrivna verksamheter. Om regeringsbeslutet innebär ett smalare tillämpningsområde än vad som gäller enligt totalförsvarspliktsförordningen – som också beslutats av regeringen – bör vad som föreskrivs i det senare regeringsbeslutet ändå gälla före vad som anges i förordningen, eftersom det är beslutat senare. En annan sak är att det ändå kan finnas skäl att ändra i förordningen också, för att det inte ska råda någon osäkerhet om vad som ska gälla. Det beror på vad som gäller om det är lämpligt eller inte.

Regeringen har alltså enligt utredningens mening full frihet att utforma beslut om aktivering av civilplikten på det sätt som regeringen finner lämpligast, utan att behöva göra andra författningsändringar. En annan sak är att aktiveringen kan föranleda t.ex. regeringsbeslut om uppdrag till myndigheter eller ändringar i myndigheters instruktioner. Dessutom finns det skäl att ställa sig frågan om det blir några fler partiella aktiveringar av civilplikten. Utredningen föreslår en bred aktivering av civilplikten i kapitel 16.

21.2.4 Beredskapslarm bör innebära aktivering av värnplikt och civilplikt

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (1 § totalförsvarslagen). I 4 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen anges att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap.

Beslut om höjd beredskap ska tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer (6 § totalförsvarslagen). I 9 och 10 §§ totalförsvarsförordningen anges hur beslut om höjd beredskap ska tillkännages. Att beredskapen höjts till skärpt eller högsta beredskap tillkännages, förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan

regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm (på anläggningar för utomhusalarmering).

Vid beredskapslarm ska enligt 13 § totalförsvarsförordningen vissa angivna författningar omedelbart tillämpas. Beredskapslarm innebär vidare föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen (14 § totalförsvarsförordningen). I den bestämmelsen anges att vid höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas.

Enligt 15 § totalförsvarsförordningen innebär beredskapslarm också order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret, enligt totalförsvarspliktslagen eller på annan grund, att omedelbart inställa sig till tjänstgöring. Beredskapslarm innebär alltså att den som är krigsplacerad med civilplikt omedelbart ska inställa sig för att fullgöra sin civilplikt enligt 4 kap. totalförsvarspliktslagen.

För tydlighets skull och för den händelse beslut enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen inte redan meddelats bör det enligt utredningen uttryckligen anges i 15 § totalförsvarsförordningen att beredskapslarm även innebär beslut om fullgörande av värnplikt och civilplikt enligt bestämmelsen i totalförsvarspliktslagen.

Här kan nämnas att i avsnitt 20.7, dvs. i kapitlet med överväganden och förslag om den allmänna tjänsteplikten, föreslår utredningen en annan ändring i 15 § totalförsvarsförordningen, som rör vilka personer som på grund av allmän tjänsteplikt ska inställa sig omedelbart i samband med beredskapslarm. Övervägandena som rör det förslaget till ändring finns alltså där.

21.2.5 Inskrivning med civilplikt efter annan utredning än mönstring kräver inte regeringsbeslut

Bedömning: Inskrivning med civilplikt efter annan utredning än mönstring för direkt krigsplacering i en viss befattning kräver inte ett regeringsbeslut.

Det kan konstateras att bestämmelsen i 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen inte kräver något regeringsbeslut för att det ska vara tillåtet med utredning enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, dvs. annan utredning än mönstring, av totalförsvarspliktiga med plikt.

Inte heller anses det krävas ett regeringsbeslut för att den som efter en annan utredning än mönstring ska få skrivas in med civilplikt enligt 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen för direkt krigsplacering (utan någon utbildning med civilplikt) i enlighet med 3 kap. 6 och 13 §§ totalförsvarspliktslagen. I den förstnämnda bestämmelsen talas det visserligen om inskrivning för ”tjänstgöring”, men en inskrivning med civilplikt för direkt krigsplacering innebär ju också en (eventuell framtida) ”tjänstgöring” i den befattning som krigsplaceringen avser. En annan sak är att faktisk tjänstgöring, inklusive utbildning (fullgörande) med civilplikt kräver ett regeringsbeslut. Det behöver också finnas befattningar i den aktuella verksamheten som den totalförsvarspliktige kan placeras i med civilplikt. För detta krävs att MSB har beslutat om föreskrifter om sådana befattningar (se avsnitt 16.3).

21.3 Behovet av författningsändringar vid aktivering av civilplikten

21.3.1 Allmänt

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen bedöma om en aktivering av civilplikten ger anledning till förändringar i bestämmelserna om mönstring, inskrivning, grundutbildning, krigsplacering, repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring i totalförsvarspliktslagen. Utredningen har gått igenom författningsregleringen kring civilplikt, som företrädesvis finns i totalförsvarspliktslagen och totalförsvarspliktsförordningen. Regleringen har tillämpats 1995–2010 utan att det, såvitt utredningen känner till, framkommit någon kritik mot regleringen. Utredningen har vid genomgången funnit anledning att överväga ändring av regleringen bara på några punkter som berörs i följande avsnitt i detta kapitel. Regleringen om inskrivning och direkt krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring berörs i särskilt i avsnitt 21.4.

I avsnitt 19.5 har utredningen lämnat förslag om vilka som får begära krigsplacering med civilplikt hos Pliktverket.

I avsnitt 24.6.1 och 24.6.2 har utredningen föreslagit vissa uppgiftsskyldigheter kopplade till civilplikten.

I avsnitt 19.6 har utredningen föreslagit att föreskrifter och beslut i särskilda fall enligt förfarandelagen om tjänstgöring i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna inte får omfatta den som tjänstgör med civilplikt. I avsnitt 20.8 berörs regleringen av andra fall där det uppkommit oförenliga plikter, bl.a. civilplikt.

21.3.2 Tioårsgränsen för krigsplacering

Utredningen har särskilt övervägt om det finns behov av att ändra 3 kap. 12 § tredje stycket totalförsvarspliktslagen, där det anges att krigsplacering inte ska kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället om det inte i enskilda fall finns särskilda skäl, då beslut får fattas om förlängning.

Tioårsgränsen ska garantera att den som krigsplacerats har de kunskaper och färdigheter som han eller hon behöver för att klara sin uppgift vid höjd beredskap. Som framgår av 3 kap. 12 § första stycket totalförsvarspliktslagen handlar paragrafen om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som fått grundutbildning (eller viss annan militär utbildning enligt paragrafens andra stycke).¹³ Den som grundutbildats med civilplikt omfattas således av tioårsgränsen, men inte de som krigsplacerats med civilplikt efter annan utredning än mönstring och utan att ha genomgått grundutbildning.

De tio åren räknas från det senaste tjänstgöringstillfället, vilket kan vara t.ex. en repetitionsutbildning för den som har gått en grundutbildning.

Det kan finnas civilpliktiga som inte har tjänstgjort på tio år, men som i fredstid arbetar med i stort sett samma uppgifter som de har grundutbildats och sedan krigsplacerats för och därför har de kunskaper och färdigheter som de behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap. Det kan t.ex. handla om redan yrkesverksamma totalförsvarspliktiga som skrivits in med civilplikt efter annan utredning än mönstring för en kortare grundutbildning om högst 60 dagar. En sådan totalförsvarspliktig kan fortsatt vara krigsplacering

¹³ Att 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen avser enbart dem som gått grundutbildning framgår tydligt av förarbetena, se specialmotiveringen i prop. 1994/95:6 s. 173. Där anges inledningsvis följande. "[M]ed hänsyn till Lagrådets påpekande har i förhållande till lagrådsremissens lagförslag den ändringen gjorts att 12 § enbart reglerar vad som i fråga om krigsplacering gäller för dem som genomgått grundutbildning. Bestämmelsen om krigsplacering av dem som skrivs in för sådan civilplikt som inte omfattar grundutbildning har därför flyttats till 13 §."

rad, eftersom bestämmelsen inte är ovillkorlig utan möjliggör undantag i enskilda fall. Genom återkommande kortare repetitionsutbildningar för andra totalförsvarspliktiga kan krigsplaceringen med civilplikt kvarstå under mycket lång tid. Enligt utredningen finns det inte skäl att ändra bestämmelsen om en tioårsgräns för krigsplacering i fall då grundutbildning genomgått.

Totalförsvarspliktiga som krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring har normalt inte genomgått någon grundutbildning. Det är 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen som ska tillämpas när krigsplacering sker utan föregående grundutbildning. Där föreskrivs att en totalförsvarspliktig som skrivits in för (värnplikt eller) civilplikt enligt 3 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen (dvs. för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar någon grundutbildning) ska krigsplaceras i den befattningsomfattning som han eller hon ska upprätthålla. Bestämmelsen har ingen tioårsgräns eller koppling till det senaste tjänstgöringstillfället. Om exempelvis en veterinär med utgångspunkt i sin yrkeskompetens är krigsplacerad med civilplikt med stöd av 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen, kan krigsplaceringen kvarstå så länge veterinären är totalförsvarspliktig. Också den ordningen är ändamålsenlig, enligt utredningens mening. Den gör att den bemanningsansvariga i varje enskilt fall kan bedöma hur länge den kompetens som gjorde att någon grundutbildning inte behövdes är aktuell. Är den krigsplacerade sysselsatt med totalförsvarsrelevanta arbetsuppgifter, kan kompetensen upprätthållas under lång tid.

Utredningen En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (Fö 2024:01) ska analysera om det finns ett behov av att kunna krigsplacera värnpliktiga som inte har tjänstgjort på mer än tio år i personalreserven.¹⁴ Den utredningen har alltså värnpliktiga i fokus, i motsats till vår utredning. Utredningarna har haft samråd i bl.a. denna fråga.

¹⁴ Dir. 2024:2.

21.4 Inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring

21.4.1 Inledande överväganden

I 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen föreskrivs att den som efter en ”annan utredning än mönstring” bedöms lämplig för civilplikt får skrivas in av Pliktverket för tjänstgöring (dock inte för en längre grundutbildning än 60 dagar). Mönstring utförs av Pliktverket. När det gäller mindre ingripande utredningar än mönstring bör enligt förarbetena sådan utredning kunna göras även av andra myndigheter, varför regeringen getts möjlighet att delegera rätten att utföra sådana utredningar till andra statliga myndigheter än Pliktverket. Det kan också vara lämpligt att sådana utredningar utförs exempelvis av den kommun där den som omfattas av utredningen senare ska tjänstgöra. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen har därför utformats som en skyldighet för var och en som är totalförsvarspliktig att även lämna uppgifter till och medverka vid utredningar som utförs av kommuner och regioner.¹⁵

Att vissa statliga myndigheter får göra annan utredning än mönstring framgår av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen. Att kommunala myndigheter i kommuner och regioner får göra annan utredning än mönstring framgår av det förstnämnda lagrummet.

Att vissa statliga myndigheter får göra framställning till Pliktverket om krigsplacering med civilplikt framgår av 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen och 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen. Att kommunala myndigheter i kommuner och regioner får göra sådana framställningar framgår av det förstnämnda lagrummet.

De statliga myndigheter som, förutom Pliktverket, i dag får göra annan utredning än mönstring och göra framställning till Pliktverket om krigsplacering med civilplikt är länsstyrelserna, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, MSB, PTS, Trafikverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket, Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Andra statliga myndigheter får inte göra framställning om krigsplacering med civilplikt även om de är bemanningsansvariga. Utredningen har föreslagit att – utöver de myndigheter som redan får göra sådana

¹⁵ Prop. 1994/95:6 s. 162.

framställningar – även alla de statliga myndigheter som utpekats som beredskapsmyndigheter ska få göra framställning om krigsplacering i den egna krigsorganisationen.

Enskilda som är bemanningsansvariga får själva göra framställning till Pliktverket om krigsplacering med civilplikt och sådana anmälningar till Pliktverket om behov av totalförsvarspliktiga som avses i 3 kap. 15 § andra stycket totalförsvarspliktlagen, se avsnitt 19.5.

Den som vill få totalförsvarspliktiga inskrivna ska, enligt 4 kap. 6 § totalförsvarspliktsförordningen, till Pliktverket ge in det underlag som behövs för inskrivningen.

Att inskrivning med civilplikt efter annan utredning än mönstring för direkt krigsplacering inte kräver ett regeringsbeslut enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktlagen framgår av avsnitt 21.2.5. Där- emot krävs att det finns en lämplig befattning i sådan verksamhet där civilplikt får fullgöras (angående befattningar, se avsnitt 16.3).

Inskrivning och krigsplacering med civilplikt efter annan utredning än mönstring bör enligt utredningens mening i första hand gälla totalförsvarspliktiga som redan har, eller med bara en kompletterande kortare grundutbildning kan antas ha, totalförsvarsviktig civil kompetens för en viss befattning. Det handlar alltså om totalförsvarspliktiga som redan har en grundkompetens som är viktig för det civila försvaret. De kommer därför normalt att vara äldre än de som mönstras (som normalt inte är äldre än 24 år).

Möjligheten att skriva in och krigsplacera med civilplikt efter annan utredning än mönstring är viktig för att undvika längre utbildning med civilplikt (av främst ungdomar) för befattningar när det redan finns (äldre) totalförsvarspliktiga med lämplig kompetens för befattningarna som skulle kunna tas i anspråk. Möjligheten är också viktig för att kunna bemanna sådana befattningar i det civila försvaret som kräver en kompetens som det tar längre tid att förvärva än vad den längsta möjliga utbildningstiden med civilplikt medger. Möjligheten gör vidare att statens kostnader för utbildning med civilplikt kan hållas nere samtidigt som ingreppet i de totalförsvarspliktigas fri- och rättigheter i fredstid blir så litet som är möjligt.

21.4.2 Bara myndigheter får göra annan utredning än mönstring

Bedömning: Det är ändamålsenligt att bara vissa myndigheter får göra annan utredning än mönstring. Enskilda bemanningsansvariga (dvs. privata aktörer) och bemanningsansvariga statliga myndigheter som inte får göra annan utredning än mönstring kan begära utredning hos en myndighet som får göra en sådan utredning.

Att det bara är (statliga och kommunala) myndigheter som får göra annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt bedömer utredningen som ändamålsenligt. En befogenhet att, ytterst med hot om straff eller hämtning med polis, framtvunga uppgifter om personliga förhållanden från totalförsvarspliktiga bör nämligen reserveras för myndigheter och inte anförtros enskilda.

Enskilda bemanningsansvariga och bemanningsansvariga statliga myndigheter vilka inte själva får göra annan utredning än mönstring har förstås intresse av att sådana utredningar ändå kan komma till stånd i sådan utsträckning att behovet av personal till deras krigsorganisationer täcks. Deras intressen i det avseendet kan enligt utredningens bedömning tillgodoses genom möjligheten för dem att göra en begäran om utredning hos en myndighet som får göra sådana utredningar. Avser personalbehovet verksamhet som ingår i en beredskapssektor bör begäran riktas till den sektorsansvariga myndigheten och annars till MSB, se nästa avsnitt där utredningen föreslår att alla sektorsansvariga myndigheter ska få göra annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt. Bedriver den bemanningsansvariga totalförsvarsviktig civil verksamhet endast i ett län, kan begäran om utredning alternativt riktas till berörd länsstyrelse.

En begäran om annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt bör om möjligt innehålla uppgifter om de totalförsvarspliktiga individer som bör utredas och det som den bemanningsansvariga redan känner till om deras kompetens. Det kan t.ex. vara fråga om tidigare arbets- eller uppdragstagare eller någon som har sökt (men inte fått) arbete hos den bemanningsansvariga. I vart fall måste begäran innehålla uppgifter om kompetenskraven för de aktuella befattningarna i krigsorganisationen

och uppgifter om hur många personer som saknas i respektive befattningsområde.

I avsnitt 24.6.2 beskrivs hur de myndigheter som får göra annan utredning än mönstring kan få uppgifter från Pliktverket om vilka totalförsvarspliktiga som kan vara lämpliga att utreda.

21.4.3 Alla sektorsansvariga myndigheter bör få göra annan utredning än mönstring

Förslag: Totalförsvarspliktsförordningen kompletteras så att alla sektorsansvariga myndigheter får göra sådan annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt.

Alla sektorsansvariga myndigheter enligt beredskapsförordningen ingår i dag inte bland de statliga myndigheter som får göra sådan annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt. Enligt utredningens bedömning är det naturligt och ändamålsenligt att alla statliga myndigheter som utsetts till sektorsansvariga myndigheter får göra annan utredning än mönstring när det gäller sådan verksamhet som de har ansvar för. Därigenom blir det också tydligt vart de övriga bemanningsansvariga med verksamhet i sektorn bör vända sig med en begäran om annan utredning än mönstring (i första hand till den sektorsansvariga myndigheten).

Det har inte framkommit att ytterligare statliga myndigheter behöver få göra annan utredning än mönstring som kan leda till inskrivning för civilplikt.

Samma statliga myndigheter som enligt 4 kap. 5 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen får göra annan utredning än mönstring får, enligt utredningens förslag till ändring av 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen, också göra framställning till Pliktverket om krigsplacering i krigsorganisationen hos en enskild.

21.4.4 Möjligheten till avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap bör undersökas

Förslag: Visar en annan utredning än mönstring att den totalförsvarspliktige utan föregående utbildning kan skrivas in för civilplikt och direkt krigsplaceras i en befattning, ska den utredande myndigheten, om det inte är olämpligt, före beslut eller framställning om krigsplacering, informera den totalförsvarspliktige om vilka möjligheter som finns att ingå ett avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap. En bestämmelse om detta införs i kapitlet om utredning om personliga förhållanden i totalförsvarspliktsförordningen (4 kap.). Ingås ett sådant avtal som tillgodoser det civila försvarets behov, kan myndigheten avsluta utredningen utan att besluta eller göra en framställning om krigsplacering.

Enligt 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen får den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt skrivas in för sådan tjänstgöring. Om civilplikten inte omfattar grundutbildning, ska den som skrivits in omedelbart krigsplaceras enligt 3 kap. 13 § totalförsvarspliktslagen, jfr 3 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen. Emellertid är det inte alltid nödvändigt att besluta om inskrivning trots att en annan utredning än mönstring visar att en totalförsvarspliktig är lämplig för tjänstgöring i totalförsvaret.¹⁶

Även om en annan utredning än mönstring enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen syftar till att utreda och bedöma en totalförsvarspliktigs förutsättningar för att fullgöra (värnplikt eller) civilplikt, bör den myndighet som gör utredningen överväga om det civila försvarets behov avseende den aktuella befattningen kan tillgodoses genom att den totalförsvarspliktige ingår ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Så lär oftast vara fallet om utredningen visar att den totalförsvarspliktige helt utan utbildning med civilplikt kan fullgöra uppgifterna i den aktuella befattningen vid höjd beredskap och det inte finns något behov av att delta i repetitionsutbildning i fredstid. I sådana fall ska myndigheten, enligt utredningens förslag, i samband med utredningen upplysa den totalförsvarspliktige om möjligheten att ingå ett sådant avtal som ett

¹⁶ Prop. 1994/95:6 s. 168.

alternativ till krigsplacering med civilplikt. Ett avtal är i regel ett mer ekonomiskt fördelaktigt alternativ för den totalförsvarspliktige än vad civilplikt är. Till saken hör att vuxna som redan besitter en viss civil kompetens sannolikt har en fredstida lön som är markant högre än den ersättning som kan bli aktuell vid tjänstgöring med civilplikt. Dessutom ligger det i linje med principen om frivillighet före plikt att enskilda bereds tillfälle att i första hand teckna ett avtal.

Är den totalförsvarspliktige intresserad av att ingå ett sådant avtal och avser myndighetens utredning en befattning i någon annan bemanningsansvarigs krigsorganisation, bör myndigheten hänvisa den totalförsvarspliktige till att kontakta den bemanningsansvariga för att undersöka möjligheterna att ingå ett avtal med denne. Om den bemanningsansvariga meddelar myndigheten att ett avtal ingåtts med den totalförsvarspliktige som gör att krigsplacering med civilplikt inte behövs för befattningen, kan myndigheten avsluta sin utredning avseende den totalförsvarspliktige och behöver inte göra någon framställning om krigsplacering av denne.

En fråga som man kan ställa sig är vad som händer om den totalförsvarspliktige därefter säger upp avtalet om tjänstgöring vid höjd beredskap. Det skulle kunna innebära att frågan om civilplikt måste aktualiseras på nytt. I den meningen är det fråga om en villkorad frivillighet. Samtidigt är det inte säkert att den bemanningsansvariga behöver eller vill gå vidare med en begäran om att personen i stället ska krigsplaceras med civilplikt i det läget. Bemanningen av krigsorganisationen kanske kan ordnas på något annat sätt.

Den föreslagna bestämmelsen gäller bara civilplikt, inte värnplikt.

21.4.5 Framställning till Pliktverket om krigsplacering

Bedömning: Pliktverket bör låta berörd sektorsansvarig myndighet eller, om ingen sådan myndighet är berörd, MSB få tillfälle att yttra sig före beslut om krigsplacering efter en framställning från den som inte får göra annan utredning än mönstring. Det samma bör gälla innan Pliktverket beslutar om krigsplacering när en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga enligt 3 kap. 15 § andra stycket totalförsvarspliktslagen har gjorts av den som inte får göra annan utredning än mönstring.

Om en bemanningsansvarig som inte får göra annan utredning än mönstring gör en framställning om krigsplacering i någon annans krigsorganisation, bör Pliktverket också låta den andra få tillfälle att yttra sig före beslut om krigsplacering.

Enskilda bemanningsansvariga och bemanningsansvariga myndigheter som inte får göra annan utredning än mönstring kan begära att en myndighet som får göra annan utredning än mönstring gör framställning till Pliktverket om krigsplacering.

I avsnitt 19.5 har utredningen lämnat förslag om vilka som hos Pliktverket får begära krigsplacering med civilplikt. Alla bemanningsansvariga får göra framställning till Pliktverket om krigsplacering i den egna krigsorganisationen. Det är många som får göra sådana framställningar. Den som är behörig att göra en framställning verkar kunna göra det också beträffande befattningar hos någon annan bemanningsansvarig, utom när det gäller statliga myndigheter, där bara de myndigheter som får göra annan utredning än mönstring enligt utredningens förslag ska få göra det.

Det förefaller utredningen naturligt och ändamålsenligt att Pliktverket utan vidare bör kunna utgå från framställningar om krigsplacering som görs av bemanningsansvariga myndigheter som har fått förtroendet att göra annan utredning än mönstring, dvs. att sådana framställningar utan vidare kan läggas till grund för beslut. Det gäller även om framställningen avser krigsplacering i någon annans krigsorganisation. Dessa myndigheter lär också ha goda möjligheter att enligt 4 kap. 6 § totalförsvarspliktsförordningen ge in det underlag som behövs till Pliktverket.

När det gäller framställningar om krigsplacering i den egna krigsorganisationen från övriga bemanningsansvariga – dvs. enskilda

bemanningsansvariga och bemanningsansvariga statliga myndigheter som inte får göra annan utredning än mönstring – framstår det som lämpligt av kontroll- och samordningsskäl att Pliktverket före beslut om krigsplacering ger berörd sektorsansvarig myndighet eller, om ingen sådan myndighet är berörd, MSB tillfälle att yttra sig. Detsamma bör, av samma skäl, gälla innan Pliktverket beslutar om krigsplacering utan en sådan framställning men i enlighet med en sådan anmälan till Pliktverket om behov av totalförsvarspliktiga som avses i 3 kap. 15 § andra stycket totalförsvarspliktlagen och som gjorts av den som inte får göra annan utredning än mönstring.

Det kan förekomma att en bemanningsansvarig som inte får göra annan utredning än mönstring gör en framställning om krigsplacering med civilplikt i någon annans krigsorganisation. I sådana fall bör Pliktverket förstås också låta den hos vilken krigsplacering begärs få tillfälle att yttra sig före beslut om krigsplacering.

Utredningen har övervägt om det behöver införas bestämmelser om att Pliktverket ska ge en sektorsansvarig myndighet eller MSB tillfälle att yttra sig över en framställan om krigsplacering. Enligt uppgift tar Pliktverket sådana kontakter redan i dag, utan någon författningsreglering. Enligt utredningens mening bör det heller inte ses som en rätt att få yttra sig för de berörda myndigheterna utan det handlar om Pliktverkets arbetssätt och vilket utredningsunderlag som Pliktverket behöver ha inför beslut om krigsplacering. Därför anser utredningen att någon författningsreglering inte behövs. Det får förutsättas att Pliktverket även utan uttrycklig författningsreglering sköter inhämtandet av nödvändigt underlag inför beslut om krigsplacering på det sättet.

Den som inte får göra annan utredning än mönstring kan begära att en sådan myndighet som får göra annan utredning än mönstring (också) gör en framställning till Pliktverket om krigsplacering. Det framstår som lämpligare att göra på det sättet i stället för att tillåta egna framställningar om krigsplacering. En begäran om att en myndighet ska göra framställning till Pliktverket om krigsplacering med civilplikt bör riktas till samma myndighet som en begäran om annan utredning än mönstring. De båda begärandena görs lämpligen samtidigt, innan annan utredning än mönstring inleds.

21.5 Vitesföreläggande om att lämna uppgifter

Förslag: Bestämmelsen om föreläggande vid vite i 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen ändras så att regeringen kan föreskriva att även andra myndigheter än Pliktverket har möjlighet att förelägga vite.

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en möjlighet att överklaga beslut om vitesföreläggande eller för att nämna lagen (1985:206) om viten i totalförsvarspliktslagen.

21.5.1 Vitesföreläggande vid annan utredning än mönstring

I 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen anges att för att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av Pliktverket, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller en region, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

En sådan annan utredning än mönstring, som kan vara mer eller mindre ingående, ska alltid göras innan en totalförsvarspliktig skrivs in för civilplikt utan mönstring. Genom utredningen ska det klargöras om den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra tjänstgöring i totalförsvaret med civilplikt. I fråga om mindre krävande befattningar i det civila försvaret kan det många gånger vara enkelt att konstatera om en totalförsvarspliktig uppfyller förutsättningarna för tjänstgöring eller inte. Någon mer ingående utredning behöver då inte göras utan det räcker med att myndigheten skriftligen eller per telefon inhämtar de nödvändiga upplysningarna. En begäran kan också gå ut på att en totalförsvarspliktig företer handlingar, t.ex. behörighetsbevis, av betydelse för om han eller hon kan tas i anspråk för en viss tjänstgöring.¹⁷

Regeringen har i 4 kap. 5 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen bestämt till vilka statliga myndigheter – utöver Pliktverket – en totalförsvarspliktig är skyldig att lämna uppgifter om sig själv. Utredningen föreslår i avsnitt 21.4.3 att, förutom Pliktverket,

¹⁷ Prop. 1994/95:6 s. 162.

ska en länsstyrelse, en sektorsansvarig myndighet, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket och Svenska kraftnät få göra annan utredning än mönstring.

Skyldigheten att lämna uppgifter enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen är inte straffsanktionerad. Enligt 10 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen gäller att en totalförsvarspliktig som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från en mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen till vilken han eller hon har kallats att personligen inställa sig döms till penningböter (dvs. vid utevaro).¹⁸ En totalförsvarspliktig kan också hämtas ”genom polismyndighets försorg” till mönstring eller annan utredning till vilken han eller hon kallats att inställa sig personligen (10 kap. 6 § totalförsvarspliktslagen). Att underlåta att anmäla laga förfall är dock inte straffsanktionerat, liksom inte heller att underlåta att skriftligen inkomma med uppgifter.

Däremot kan en totalförsvarspliktig föreläggas vid vite att lämna uppgifter. Enligt 10 kap. 7 § punkt 1 totalförsvarspliktslagen får Pliktverket vid vite förelägga totalförsvarspliktiga att till Pliktverket eller annan myndighet som regeringen eller Pliktverket bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 § samma lag.

21.5.2 Vitesföreläggande för tillämpning av allmän tjänsteplikt på grund av anställning eller uppdrag

Enligt 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen är arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare skyldiga att lämna upplysningar om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt på grund av anställning eller uppdrag. Uppgifterna ska lämnas till regeringen eller en myndighet som har att besluta om hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. De myndigheter som får besluta om detta är statliga myndigheter i fråga om personal hos myndigheten som ska fullgöra allmän tjänsteplikt där, Arbetsförmedlingen i fråga om andra än statliga myndigheter och slutligen Riksbanken när det gäller allmän tjänsteplikt hos

¹⁸ Penningboten vid brott mot totalförsvarsplikten (uteblivande från mönstring) har bestämts till 2 000 kr (NJA 2020 s. 211).

företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar.

Inte heller uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § totalförvarspliktslagen är straffsanktionerad, men uppgifterna kan framtvingas med vite. Enligt 10 kap. 7 § punkt 2 totalförvarspliktslagen kan Pliktverket vid vite förelägga en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till berörd myndighet lämna sådana upplysningar som avses i 6 kap. 5 § samma lag. Vite får inte föreläggas avseende skyldigheten att lämna uppgifter till regeringen.

21.5.3 Bakgrunden till bestämmelserna om vite

En motsvarighet till bestämmelserna om vite fanns tidigare i 78 § civilförvarslagen (1960:74). Där föreskrevs att om någon jämlikt 15 § (eller andra särskilt angivna bestämmelser i lagen) är skyldig att fullgöra något och underlåter han det, får länsstyrelsen eller kommunen, om denna har att besluta i saken, förelägga honom lämpligt vite. I 15 § föreskrevs att på anmaning av länsstyrelsen eller kommunen är civilförvarspliktig skyldig att inom tid, som föreskrivits i samband med anmaningen, lämna erforderliga upplysningar rörande personliga förhållanden av betydelse för frågan om den civilförvarspliktiges civilförvarstjänstgöring.

Tidigare ankom det alltså på länsstyrelsen eller kommunen att förelägga civilförvarspliktiga som inte hörsammade en anmaning om att lämna uppgifter. I och med totalförvarspliktslagen ändrades detta så att uppgiften att förelägga vid vite hamnade hos det då nyinrättade Pliktverket. Såvitt framgår av förarbetena berodde ändringen inte på att den tidigare ordningen inte hade fungerat. Bakgrunden var i stället den organisationsförändring som skedde i och med den nya lagen. Pliktutredningen¹⁹ hade föreslagit inrättandet av en ny myndighet som skulle svara för uttagning och redovisning av all pliktpersonal.²⁰ Även regeringen ansåg att en gemensam tjänstgöringsskyldighet för totalförsvaret borde införas.²¹ Den 1 juli 1995 trädde totalförvarspliktslagen i kraft och Pliktverket

¹⁹ *Totalförvarsplikten* (SOU 1992:139).

²⁰ I linje med detta tillsattes ännu en utredning med uppdrag att föreslå en sådan författningsreglering. Den utredningen lämnade i sin tur två betänkanden, *Lag om totalförvarsplikt* (SOU 1993:36) och *Lag om totalförvarsplikt. Följdändringarna* (SOU 1993:101).

²¹ Prop. 1994/95:6 s. 112.

blev den myndighet som skulle ha hand om all mönstring och inskrivning. Den decentraliserade organisationen för civilförsvaret och hemskydd, liksom värnpliktskontor och inskrivningsnämnder, ersattes alltså av ett centraliserat system där Pliktverket skulle ansvara för all inskrivning.

Utredningen om författningsreglering av totalförsvarsplikten konstaterade att det inte ingick i Pliktutredningens eller deras eget uppdrag att författningsreglera det civila försvarets organisation och verksamhet. Den utredningen tog följaktligen inte ställning till hur ansvarsförhållandena borde vara i denna del av totalförsvaret. Det lämnade förslaget till lag om totalförsvarsplikt behövde därför ges en sådan utformning att det skulle kunna tillämpas oavsett var ansvaret för personalförsörjningen av det civila försvaret placerades. Enligt den utredningen kom detta främst till uttryck i 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, som ansågs ge möjlighet för en mängd offentliga organ, däribland kommuner, att genomföra de utredningar som behövs för att skriva in totalförsvarspliktiga för tjänstgöring i det civila försvaret. När det gällde t.ex. inkallelse till tjänstgöring och krigsplacering ansågs däremot praktiska skäl tala för att samla dessa uppgifter hos Pliktverket. Utredningen framhöll att regleringen inte innebar att ansvaret för personalförsörjningen i de olika verksamheterna till någon del skulle ligga hos Pliktverket. Pliktverkets uppgift skulle inskränka sig till att på beställning av det organ som har ansvaret för personalförsörjningen i en funktion av det civila försvaret tillhandahålla den erforderliga pliktpersonalen.²²

21.5.4 Det kan komma att bli många vitesförelägganden

Eftersom det inte finns någon aktuell erfarenhet av att anmana ett större antal totalförsvarspliktiga som kan bli aktuella för civilplikt att komma in med uppgifter inom viss tid, är det svårt att veta hur stora problemen med uteblivna svar kan bli. Det är dock rimligt att anta att en viss andel av de som anmanats att lämna uppgifter inte kommer att svara inom utsatt tid, i vart fall till en början. Vid ett massutskick kan det i praktiken röra sig om många fall. Om det är en annan myndighet än Pliktverket som har begärt in uppgifterna,

²² SOU 1993:36 s. 108.

t.ex. MSB, behöver MSB vända sig till Pliktverket med begäran om att förelägga den totalförsvarspliktige att vid vite lämna uppgifter till MSB. Hur omfattande den arbetsuppgiften blir för Pliktverket går inte att säga i nuläget, men det kan naturligtvis bli många fall. Därtill kommer att det är den myndighet som har förelagt vitet, dvs. Pliktverket i dessa fall, som har att ansöka hos förvaltningsrätt om att vitet ska dömas ut. Det framstår som omständligt att en myndighet som begärt uppgifter inom ramen för en utredning i varje enskilt fall där det behövs ska behöva be Pliktverket om hjälp, först med vitesföreläggandet och sedan, om uppgifterna ändå inte inkommer, med att få vitet utdömt. Det är enklare att myndigheten själv får förelägga och ansöka om utdömande om det behövs, utan att blanda in Pliktverket. Därför kan det finnas skäl att låta den myndighet som har rätt att få uppgifterna för sin utredning också få förelägga den totalförsvarspliktige att komma in med uppgifterna. Det bör också framstå som mer logiskt för den som ska lämna uppgifter, att samma myndighet fortsätter med ärendet.

Även skyldigheten för arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att lämna upplysningar av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt på grund av anställning eller uppdrag kan avse många och motsvarande bedömning gäller därför även beträffande den skyldigheten.

21.5.5 Utpekade myndigheter ska själva få vitesförelägga

Frågan är då om alla de myndigheter som utredningen föreslår ska kunna begära uppgifter enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen (vilka framgår av 4 kap. 5 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen) och de myndigheter som får begära uppgifter enligt 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen (vilka anges i 6 kap. 1 och 2 §§ totalförsvarspliktsförordningen och 5 kap. 5 § riksbankslagen) också ska ha möjlighet att förelägga vid vite.

Enligt utredningens mening är det inte en lämplig ordning att räkna upp ett antal myndigheter i själva lagtexten. Bedömningen av vilka myndigheter som bör ha möjlighet att förelägga vite kräver dessutom vissa lämplighetsöverväganden. Det behöver tas i beaktande att förhållandena kan ändras över tid, vilket talar för en flexibel reglering. Det avgörande bör vara i hur många fall som vites-

föreläggande kan antas bli aktuellt och hur enkelt och rättssäkert den aktuella myndigheten kan hantera arbetsuppgiften i sin verksamhet. Enligt utredningens mening är det lämpligt att bedömningen av vilka myndigheter som utöver Pliktverket behöver ha möjlighet att vitesförelägga görs av regeringen. Regeringen bör därför ges möjlighet att ange vilka andra myndigheter än Pliktverket som får förelägga vite enligt 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen. Om den nu gällande ordningen skulle visa sig fungera väl även när antalet totalförsvarspliktiga som ska lämna uppgifter i samband med annan utredning än mönstring förväntas öka markant, behöver inga sådana föreskrifter meddelas.

21.5.6 Vitesförelägganden bör inte få överklagas

En särskild fråga, som blir än mer aktuell om flera olika myndigheter får besluta, är om beslut om vitesföreläggande borde få överklagas.

Rättsutvecklingen har gått mot att allt fler förvaltningsbeslut får överklagas, som en följd av EU-rätten och Europakonventionens krav (artikel 6 och 13). I den nya förvaltningslagen (2017:900) föreskrivs i 41 § att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.²³ Uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation (jämför RÅ 2003 ref. 87). En typ av verkningar som vanligen har ansetts leda till att kraven för överklagbarhet är uppfyllda är att beslutet kan verkställas med någon form av tvångsmedel, som garanterar att den önskade effekten uppnås eller att den enskilde rättar sig efter beslutet.²⁴ I RÅ 2004 ref. 19 ansågs ett föreläggande vid vite att inom viss tid ge in bouppteckning enligt 20 kap. 9 § ärvdabalken utgöra ett överklagbart beslut. Högsta förvaltningsdomstolen noterade att ett vitesföreläggande enligt grundläggande förvaltningsrättsliga principer är överklagbart, om inte annat är föreskrivet i författning.²⁵

²³ Paragrafen saknar motsvarighet i 1986 års förvaltningslag.

²⁴ Lundmark & Säfsen, *Förvaltningslagen. En kommentar*, kommentaren till 41 § (JUNO).

²⁵ Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade i domen även till Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, 1970, s. 387 f.

Enligt 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen får endast vissa uppräknade beslut enligt lagen överklagas och beslut om föreläggande av vite anges inte där.²⁶ Att uppräknningen i enlighet med ordalydelsen är avsedd att vara uttömmande framgår tydligt av förarbetena, även om det inte där finns några särskilda överväganden som rör just vitesförelägganden.²⁷ Förvaltningslagen är subsidiär och ska bara tillämpas om inte annat är uttryckligen föreskrivet, jfr 2 § förvaltningslagen. Fullföljdsförbudet i 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen gäller alltså före 41 § förvaltningslagen. Beslut om vitesföreläggande enligt 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen får alltså inte överklagas.

Frågan är därför om sådana beslut om vitesförelägganden borde få överklagas med hänsyn till de rättsverkningar som beslutet har och 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen ändras i enlighet med detta. Hade inte uppräknningen av överklagbara beslut varit uttömmande, skulle ett vitesföreläggande säkerligen ansetts överklagbart. Enligt utredningens mening framstår det emellertid inte som motiverat att nu införa en möjlighet att överklaga ett beslut om vitesföreläggande om att lämna uppgifter. Det är fråga om ett föreläggande av standardiserat slag som kommer att drabba samtliga som inte efterkommer myndighetens anmaning om att lämna uppgifter. Det är svårt att se att den totalförsvarspliktige skulle få framgång med ett överklagande av ett beslut om vitesföreläggande med mindre än att den totalförsvarspliktige visar att han eller hon faktiskt svarat i rätt tid, i vilket fall vitesföreläggandet naturligtvis var felaktigt. I en sådan situation borde dock beslutet om vitesföreläggandet ändå anses helt överspelat. Sammanfattningsvis är det svårt att se att totalförsvarspliktiga skulle lida någon rättsförlust i egentlig mening till följd av att de inte får överklaga. Utredningen föreslår därför ingen ändring i 11 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen i detta avseende.

Bestämmelserna i lagen om viten är tillämpliga på vitesförelägganden enligt 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen, vilket framgår av specialmotiveringen.²⁸ Av lagen om viten kan utläsas att frågor om utdömande av ett förelagt vite prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet (6 §), om inte annat är särskilt föreskrivet (jämför 1 § andra stycket).

²⁶ I andra fall där en myndighet förelägger en part att lämna uppgifter får sådana beslut ofta överklagas. Jfr exempelvis 13 kap. 5 § jämförd med 16 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁷ Jämför prop. 1994/95:6 s. 201 och SOU 1993:36 s. 199.

²⁸ Prop. 1994/95:6 s. 199.

Utredningen har övervägt om det av tydlighetskäl borde framgå av lagtexten att det finns bestämmelser om viten i lagen om viten som ska tillämpas, men det är inte brukligt att detta anges. Vi föreslår därför inte detta.

21.6 Större möjlighet att dela upp grundutbildning med civilplikt

Förslag: Totalförsvarspliktslagen ändras så att det inte finns något krav på att en grundutbildning ska genomföras i en följd om det gäller grundutbildning för totalförsvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt efter annan utredning än mönstring.

21.6.1 Inledning

En grundutbildning ska som huvudregel genomföras i en följd. De som skrivs in för civilplikt efter annan utredning än mönstring har som regel redan en utbildning eller erfarenhet och är ofta äldre än 24 år. Dessa får inte skrivas in för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Enligt vad utredningen erfar visar tidigare erfarenheter att det för totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt efter annan utredning än mönstring kan vara besvärligt att genomföra en grundutbildning i en följd. Därför har fråga uppkommit om grundutbildning som bara riktar sig till civilpliktiga som skrivits in efter annan utredning än mönstring verkligen behöver omfattas av huvudregeln om att grundutbildningen ska genomföras i en följd.

21.6.2 Nuvarande reglering och bakgrund

Både Pliktutredningen och Utredningen om författningsreglering av totalförsvarsplikten ansåg det tillräckligt att bara ange ramarna för grundutbildningstidens längd i lagen. Inte heller regeringen ansåg att en långt gående uppsplätning i lagen av tjänstgöringstider för olika kategorier och befattningar var nödvändig för att uppfylla kraven enligt dåvarande 8 kap. 3 § regeringsformen på att åliggan-

den för enskilda ska meddelas genom lag. Genom att i lag införa bestämmelser om det högsta antalet tjänstgöringsdagar ansågs både grundlagens krav kunna tillgodoses och rättssäkerhetsgarantier skapas för enskilda.²⁹ I 4 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen anges följaktligen det maximala antalet utbildningsdagar. En grundutbildning med civilplikt får vara högst 320 dagar. Grundutbildning för den som skrivits in för civilplikt efter annan utredning än mönstring får uppgå till högst 60 dagar (3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen).

Avsikten är att det i verkställighetsföreskrifter, utfärdade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, för varje befattning eller typ av befattning särskilt ska bestämmas hur lång grundutbildning som fordras.³⁰ Av 5 kap. 4 § första stycket totalförsvarspliktslagen framgår sålunda att grundutbildningens längd ska bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning. Även av 5 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen framgår att i fråga om varje befattning eller typ av befattning som totalförsvarspliktiga grundutbildas för, ska bestämmas grundutbildningens längd. I 5 kap. 4 § andra stycket totalförsvarspliktslagen anges att grundutbildningen ska genomföras *i en följd*, om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar. Av 5 kap. 3 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen framgår att även detta ska bestämmas i fråga om varje befattning eller typ av befattning som totalförsvarspliktiga grundutbildas för. Av specialmotiveringen till 5 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen framgår att grundutbildningen som regel ska genomföras i en följd och att det skulle ankomma på regeringen att i verkställighetsföreskrifter ange de befattningar för vilka en uppdelning av grundutbildningen får förekomma, eller överlämna detta åt en myndighet. Möjligheten till uppdelning ansågs dock böra tillämpas restriktivt.³¹ Varför det ska tillämpas restriktivt framgår inte av förarbetena.

Inte heller framgår vad man avsett med ”särskilda skäl”. Utredningen har inte funnit någon liknande regel i de författningar som ersattes av totalförsvarspliktslagen, såsom civilförsvarslagen, värnpliktslagen, kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m.m. och värnpliktsutbildningsförordningen (1980:1035).

²⁹ Prop. 1994/95:6 s. 140.

³⁰ Prop. 1994/95:6 s.139.

³¹ Prop. 1994/95:6 s. 183 f. och SOU 1993:36 s. 163.

Av 9 kap. 1 § punkt 3 totalförsvarspliktsförordningen framgår att MSB ska fastställa grundutbildningens längd och genomförande för varje befattning eller typ av befattning som ska fullgöras i det civila försvaret. MSB har den 28 november 2024 meddelat nya föreskrifter om utbildning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:13). I 5 § anges att grundutbildningen ska genomföras i en följd om inte MSB medger att den får delas upp i omgångar. Tiden mellan två omgångar får inte överstiga 90 kalenderdagar. Längd på uppehållet ska fastställas av den utbildningsansvariga myndigheten i god tid innan utbildningen påbörjas. I bilagan till föreskrifterna anges för vilka befattningar som grundutbildning får genomföras i omgångar. För närvarande gäller det endast befattningen vattenkrafttekniker, där grundutbildningen är 20 dagar.³²

21.6.3 Utbildningen bör enklare kunna delas upp

Under normala förhållanden upphör skyldigheten att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar, om den totalförsvarspliktige inte har kallats in till grundutbildning före utgången av det kalenderår då han eller hon fyller 24 år, se 4 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen; undantag gäller om det finns särskilda skäl. Regeln har tillkommit ”med hänsyn till att de totalförsvarspliktiga i regel efter 24 års ålder kan förväntas ha skaffat sig sådana levnadsomständigheter att dessa skulle försvåra ett fullgörande av utbildningen”.³³ Paragrafen hindrar emellertid inte att en totalförsvarspliktig som fyllt 24 år efter ny inskrivning blir skyldig att fullgöra civilplikt med kortare grundutbildning om högst 60 dagar eller civilplikt med enbart repetitionsutbildning, krigstjänstgöring eller beredskaps-tjänstgöring.

De totalförsvarspliktiga som identifierats som lämpliga för civilplikt efter annan utredning än mönstring är som regel äldre än 24 år och befinner sig ofta mitt i livet med arbete och barn. De drabbas i högre grad negativt av att vara borta från hemmet och den ordinarie sysselsättningen en längre tid. Den här kategorin totalförsvarspliktiga skulle enligt utredningens bedömning ofta behöva få vara hemma

³² Dessa ersätter MSB:s tidigare föreskrifter om repetitionsutbildning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:2). Där fanns ingen sådan regel.

³³ Prop. 1994/95:6 s.140.

i en eller två veckor mellan olika utbildningsmoment under en kortare grundutbildning om högst 60 dagar i fredstid. Att en sådan kortare grundutbildning genomförs i omgångar med kortare uppehåll mellan utbildningsmoment kan normalt inte antas äventyra utbildningsresultatet eller utbildningens kvalitet.

Att det kan finnas skäl att dela upp en viss typ av grundutbildning betyder inte att det alltid kan anses lämpligt eller till fördel för de totalförsvarspliktiga. Hur besvärande det blir för de totalförsvarspliktiga beror i hög grad på individuella omständigheter som hänsyn inte kan tas till vid bedömningen av om en viss slags grundutbildning borde delas upp, t.ex. geografisk närhet till utbildningsplatsen, hur kollektivtrafiken är ordnad, antalet lediga dagar under grundutbildningen m.m. Å ena sidan kan det vara negativt för den totalförsvarspliktiges arbetsgivare, eftersom det kan bli svårare att planera verksamheten. Å andra sidan kan det lika gärna vara positivt för arbetsgivaren att arbetstagaren inte är borta en längre tid i taget.

När det gäller den totalförsvarspliktiges behov av att inte behöva vara borta en längre tid bör här också nämnas möjligheten att söka uppskov³⁴ enligt 5 kap. 8 § totalförsvarspliktlagen. Med uppskov avses uppskjuten tjänstgöring. En totalförsvarspliktig får efter ansökan beviljas uppskov med grundutbildning eller repetitionsutbildning i två fall. Den ena situationen är då tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på sökandens studier eller arbete eller i övrigt för sökanden själv eller någon nära anhörig. Den andra situationen är då sökandens fysiska eller psykiska prestationsförmåga tillfälligt är så nedsatt att det kan antas att tjänstgöringen inte kan fullgöras. Uppskov beviljas av Pliktverket och beslutas för högst ett år i sänder. Pliktverket har fört fram till utredningen att om uppdelade grundutbildningar skulle bli standard skulle det kunna påverka handläggningen av ansökningar om uppskov, t.ex. att sökanden kan genomföra del 1 av utbildningen men bedöms ha skäl för uppskov beträffande del 2. Detta skulle kunna leda till att den totalförsvarspliktige inte anses ha tillgodogjort sig utbildningsmålet då grundutbildning behöver genomföras i sin helhet inom en viss tid.

Det är inte omöjligt att det skulle kunna leda till fler uppskovs-ansökningar att en viss grundutbildning är uppdelad och att uppskov skulle kunna påverka möjligheterna för enskilda totalförsvars-

³⁴ Tidigare kallat anstånd.

pliktiga att tillgodogöra sig grundutbildningen. Detta är omständigheter som måste tas i beaktande när den utbildande myndigheten tar ställning till om grundutbildningen bör delas upp eller inte. Att utbildningsmålet nås är naturligtvis centralt. I sammanhanget kan det vara värt att återge ett förarbetsuttalande om s.k. avbrott: I lagtexten har inte närmare preciserats längden av den tid som frånvaron ska ha varat eller antas komma att vara för att föranleda avbrott i tjänstgöringen. Bestämmelser om detta kommer att regleras i förordning såvitt gäller grundutbildning om mer än 60 dagar. I fråga om kortare grundutbildningar och repetitionsutbildning kommer det inte att gå att generellt sätta någon tidsgräns. Det får i det enskilda fallet avgöras hur lång frånvaro som kan godtas utan att utbildningsmålet går förlorat.³⁵

Det ovan anförda visar att det är svårt att säga något generellt om hur uppskov ska hanteras vid uppdelade grundutbildningar. Årslånga uppskov framstår emellertid som olämpligt.

Enligt Pliktverket behöver även tillämpningen av s.k. avbrott tas upp i sammanhanget. Avbrott kan bli aktuellt först efter att en grundutbildning påbörjats. Av 5 kap. 14 § totalförsvarspliktslagen framgår att efter ansökan från den som fullgör värnplikt eller civilplikt ska grundutbildning eller repetitionsutbildning avbrytas om det finns sådana omständigheter som nämns i 5 kap. 8 § första stycket 1. Det handlar om när tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på sökandens studier eller arbete eller i övrigt för sökanden själv eller nära anhörig, liksom då sökandens fysiska eller psykiska prestationsförmåga är tillfälligt så nedsatt att det kan antas att tjänstgöringen inte kan fullgöras.

Det är svårt att se att antalet avbrott skulle påverkas av om en viss grundutbildning delas upp på flera tillfällen. Det vanligaste skälet för avbrott borde vara att den som fullgör tjänstgöringen på grund av tillfälligt nedsatt fysisk eller psykisk prestationsförmåga kan antas vara frånvarande från tjänsten under så lång tid att utbildningsmålet inte kommer nås. Möjligen skulle man behöva se över tillämpningen av bestämmelsens första punkt, dvs. situationen att den som fullgör tjänstgöringen har varit frånvarande från tjänsten under så lång tid att utbildningsmålet inte kommer att nås.³⁶ Som

³⁵ Prop. 1994/95:6 s. 187.

³⁶ Skälet till frånvaron kan vara sjukdom eller skada som åsamkats i tjänsten eller under fritid. Bestämmelsen omfattar emellertid också olovlig frånvaro av en totalförsvarspliktig som inte inställer sig till tjänstgöring eller som avviker från denna (prop. 1994/95:6 s. 187).

redan nämnts är det förstas av stor vikt att utbildningsmålen kan nås. Det är emellertid en fråga som inte lämpar sig för detaljreglering.

Här kan också noteras de relativt detaljerade reglerna i förordningen (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring, som rör tjänstledighet och permission (2 §). Där framgår bl.a. att tjänstledighet inte får beviljas om den verksamhet för vilken ledighet begärs kan äga rum på fritid eller under permission. Vidare bör tjänstledighet inte beviljas om tiden för tjänstledigheten är så lång att uppskov med eller avbrott i tjänstgöringen i stället bör komma i fråga (6 §). Enligt 30 § får ytterligare föreskrifter meddelas av både Försvarmakten och MSB. MSB har nyligen meddelat föreskrifter om ledighet och fritid under tjänstgöring för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:14).³⁷

Det krävs i dag att det finns särskilda skäl att genomföra grundutbildningen för vissa befattningar i omgångar. Vad som avses med särskilda skäl är inte tydligt och framgår inte av förarbetena. De särskilda skälen är enligt ordalydelsen kopplade till befattningarna som sådana, inte de grundutbildades personliga omständigheter. Därför lär bestämmelsen om särskilda skäl inte kunna användas för att dela upp en kortare grundutbildning för att tillgodose äldre civilpliktigas större behov av att inte vara borta för länge från hemmet och den ordinarie sysselsättningen.

Det finns flera möjligheter att bevilja ledighet, eller besluta om övningsuppehåll, från grundutbildning. Hanteringen av ansökningar om ledighet innebär dock administration, och ledighet efter eget önskemål försvårar ett rationellt genomförande av utbildningen och riskerar att grundutbildningen inte blir heltäckande för den ledige. Därför är individuell ledighet för äldre civilpliktiga som grundutbildas i fredstid inte ändamålsenligt för att tillgodose deras större behov av att inte vara borta för länge från hemmet och den ordinarie sysselsättningen.

Utredningen föreslår därför ett nytt tredje stycke i 5 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen av innebörd att kravet i andra stycket på att grundutbildningen ska genomföras i en följd inte ska gälla en grundutbildning som bara omfattar totalförsvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt efter annan utredning än mönstring. Det bör inte

³⁷ Dessa ersätter myndighetens föreskrifter (MSBFS 2024:3) om ledighet och fritid under tjänstgöring för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i det civila försvaret.

ankomma på lagstiftaren att bedöma hur en grundutbildning lämpligen bör gestalta sig. Avsikten är, som tidigare, att det i verkställighetsföreskrifter för varje befattning eller typ av befattning särskilt ska bestämmas hur grundutbildningen ska läggas upp.

22 Medinflytande för civilpliktiga

22.1 Inledning

Enligt den reglering som gäller i dag företräds både värnpliktiga och civilpliktiga som genomgår lång grundutbildning, längre än 60 dagar, av den centrala medinflytandeorganisationen Pliktrådet. Pliktrådet är i dag administrativt anslutet till Försvarmakten. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk.

I detta kapitel finns först bakgrundsavsnitt om medinflytande för totalförvarspliktiga. Därefter kommer ett avsnitt med utredningens överväganden om medinflytande för civilpliktiga.

22.2 Bakgrund

22.2.1 Medinflytande för totalförvarspliktiga – en tillbakablick

Under 1970- och 1980-talen växte värnpliktigas rätt till medinflytande fram. På den första värnpliktskonferensen 1970 som arrangerades med staten som huvudman valdes en arbetsgrupp som bl.a. skulle initiera en debatt om hur en permanent intresseorganisation för de värnpliktiga skulle se ut. Regeringen beslutade att medel skulle ställas till arbetsgruppens förfogande, försvarsstaben bistod med bl.a. hantering av post och efter några månader fick gruppen tillträde till förbanden så att de kunde prata direkt med de värnpliktiga. Gruppen permanentades året efter, 1971, under benämningen Värnpliktiga Arbetsgruppen, som 1984 bytte namn till Sveriges Centrala Värnpliktsråd.

I föreskriften (FFS1987:30) fastställdes att alla beslutande chefer i försvaret skulle inhämta de värnpliktigas synpunkter inför viktiga beslut som kunde komma att påverka dem. Den fastställde dess-

utom hur medinflytandet skulle organiseras på de olika nivåerna. Värnpliktsrådet skulle bestå av nio ledamöter som skulle företräda landets värnpliktiga. Överbefälhavaren skulle tillhandahålla ett kansli och kansliservice åt Sveriges Centrala Värnpliktsråd och tre av dess ledamöter fick möjlighet att fullgöra sin värnplikt på kansliet. I övrigt fick utövandet av de mandat kongressen gett ledamöterna genomföras ideellt, om än med viss ersättning för bl.a. resor. Som en del i den kansliservice som Överbefälhavaren skulle tillhandahålla, fick Sveriges Centrala Värnpliktsråd möjlighet att anställa en kanslist som hämtades från tidigare ledamöter. Både möjligheten att fullgöra sin värnplikt på kansliet och möjligheten att anställa en kanslist hade sin bakgrund i att arbetet i rådet hade blivit alltmer betungande i takt med att organisationen blev etablerad.¹

1994 antogs den nu gällande totalförsvarspliktslagen. I samband med det bytte Sveriges Centrala Värnpliktsråd namn till Värnpliktsrådet och antalet ledamöter minskades till sju. 1995 beslutade regeringen om en förordning (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Den innebar en gemensam reglering för totalförsvarspliktigas medinflytande i såväl det militära som det civila försvaret. Värnpliktsrådet skulle bestå av sju ledamöter och Civilpliktsrådet skulle bestå av fem ledamöter, vilket senare kom att minskas till tre i takt med att antalet civilpliktiga minskades. Samtliga ledamöter fick nu möjlighet att fullgöra sin grundutbildning på respektive kansli och därefter fullgöra mandatperioden med bibehållna värnpliktsförmåner. Värnpliktsrådet var knutet till Försvarsmakten och Civilpliktsrådet var knutet till MSB och dess föregångare.²

Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet övertog 1996 huvudmannaskapet för respektive kongresser från de tidigare huvudmännen. Detta sågs som ett sätt att markera organisationernas oberoende ställning från myndigheterna.³

I och med att utbildningen av civilpliktiga upphörde lades Civilpliktsrådets verksamhet ned. Under de sista åren genomfördes civilpliktskongresser två gånger per år för att möjliggöra för samtliga civilpliktiga att kunna påverka på den nationella nivån. Värnpliktsrådets organisation och sammansättning såg i stort likadan ut fram till att organisationen avvecklades 2010.⁴ För de rekryter som genom-

¹ Ds 2017:50 s. 12.

² Ds 2017:50 s. 13.

³ Ds 2017:50 s. 13.

⁴ Ds 2017:50 s. 12 f.

förde militär grundutbildning reglerades i stället medinflytandet i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1998:6) om medinflytande för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt. De föreskrifter som reglerade medinflytande för civilpliktiga upphävdes.

22.2.2 Totalförsvarspliktigas medinflytande i dag

När värnplikten återaktiverades 2017 gjordes ändringar för att säkerställa att bestämmelserna om värnpliktigas inflytande överensstämde med totalförsvarets dåvarande utformning och dess tänkta utveckling. En översyn av förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga gjordes i Ds 2017:50. Förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga (medinflytandeförordningen) ersatte den tidigare förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Förordningen reglerar totalförsvarspliktigas rätt till inflytande på olika nivåer samt hur kongresser och val till dessa ska se ut. Värnpliktsrådet väljs av Sveriges värnpliktiga och arbetar såväl regionalt som centralt genom förbandsbesök, politisk opinionsbildning, medialt arbete och kontakter med Högkvarteret.

Av 1 § medinflytandeförordningen framgår att förordningen gäller för totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar. Medinflytande för personer som genomgår grundutbildning kortare än 60 dagar eller tjänstgör på annat sätt enligt totalförsvarspliktslagen regleras således inte i denna förordning. Av 2 § medinflytandeförordningen framgår det att syftet med medinflytandet är att utveckla verksamheten i enlighet med utbildningens mål och i övrigt främja goda utbildningsförhållanden.

Av 3 och 4 §§ medinflytandeförordningen framgår att innan beslut av vikt fattas ska de totalförsvarspliktiga som direkt berörs av beslutet ges tillfälle att lämna synpunkter. Om det inte är möjligt, ska dessa informeras i så nära anslutning till beslutstillfället som möjligt.

En förtroendevald totalförsvarspliktig har enligt 5 § medinflytandeförordningen rätt att få den utbildning, information och tid som de behöver för att fullfölja uppdraget. Att fullfölja ett förtroendeuppdrag ska inte försvåra för de förtroendevalda att uppnå målen med grundutbildningen.

Av 6–9 §§ medinflytandeförordningen framgår det att de totalförsvarspliktiga ska för varje pluton eller motsvarande enhet med minst 10 totalförsvarspliktiga, vid varje kompani samt vid varje förband eller motsvarande enhet med minst 50 totalförsvarspliktiga, utse en förtroendevald och en suppleant. Den förtroendevalde på respektive pluton, kompani, förband eller enhet ska föra de totalförsvarspliktigas talan gentemot chefen på samma ställe. Chefen på respektive enhet ska regelbundet samla de totalförsvarspliktiga till möte för information om och utvärdering av verksamheten. Chefen eller befattningshavare denne utsett ska vara ordförande vid mötet och de totalförsvarspliktiga ska vara i majoritet. De totalförsvarspliktiga ska också ges möjlighet att samlas på egen hand. I det civila försvaret hade det tidigare bara funnits förtroendevalda och sammanträden på motsvarande plutons- och förbandsnivåer. Enligt promemorian Ds 2017:50 är det tillräckligt vid en återaktivering av civilplikten.⁵

Av 10–15 §§ medinflytandeförordningen framgår att det årligen ska hållas en kongress med ombud för de totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning i syfte att diskutera frågor relevanta för de totalförsvarspliktiga. Totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning är valbara som ombud på kongressen. De har även rätt att lämna förslag som ska behandlas på kongressen. Deltagande i kongressen ska anses som en tjänsteuppgift.

På kongressen utses högst fem totalförsvarspliktiga med uppgift att under det närmaste året efter kongressen företräda de totalförsvarspliktiga, varav högst två av de avgående ledamöterna får väljas om. De ledamöter som utses ska vara administrativt anslutna till Försvarsmakten som ska tillse att det finns tillgång till kansli och kanslistöd. Ledamöterna har även rätt att fullgöra återstående grundutbildning vid sammanslutningens kansli och har rätt till ersättning i enlighet med förmånsförordningen. Detta framgår av 16–20 §§ medinflytandeförordningen. Ledamöterna brukar kallas Pliktrådet.

Av 21 § medinflytandeförordningen framgår det att Försvarsmakten och MSB får för värnpliktiga respektive civilpliktiga meddela föreskrifter om medverkan i arbetsmiljöarbetet samt verkställigheten i övrigt av förordningen.

⁵ Ds 2017:50 s. 25.

22.3 Överväganden och förslag

22.3.1 Inledning

Tidigare, när civilplikten var aktiv, fanns Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet som ansvarade för respektive grupps medinflytande efter att ha utsetts på skilda kongresser. Det diskuterades tidigare att slå samman de två råden och att hålla en gemensam kongress. Enligt det regelverk som gäller i dag har medinflytandet för värnpliktiga och civilpliktiga en gemensam reglering och Pliktrådet ska ansvara för både de värnpliktigas och de civilpliktigas medinflytande på central nivå. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk.

Även om bestämmelserna i medinflytandeförordningen omhändertar de civilpliktigas rätt till medinflytande finns det vissa frågeställningar att beakta. De civilpliktiga kommer, till skillnad från de värnpliktiga, inte att fullgöra grundutbildningen hos en enda myndighet, utan det kommer att finnas flera utbildningsanordnare. De civilpliktiga som fullgör grundutbildning kommer förmodligen att vara betydligt färre än de värnpliktiga som fullgör grundutbildning. Det finns därför risk för att de civilpliktigas medinflytande över-skuggas av de värnpliktigas i en gemensam central organisation. Vid låga utbildningsnivåer kan det vara svårt att få de civilpliktigas medinflytande att fungera effektivt på central nivå.

22.3.2 Medinflytandet på lokal nivå

Bedömning: Bestämmelserna om de civilpliktigas medinflytande på lokal nivå är redan tillfredsställande reglerade.

Strukturen för medinflytande på lokal nivå som växt fram under åren har fungerat väl och har varit väl förankrad i myndigheternas arbete. När bestämmelserna om medinflytande för totalförsvarspliktiga sågs över 2017 i Ds 2017:50 fann man inte skäl att ändra den struktur av förtroendevalda på varje nivå som då fanns.

I det civila försvaret fanns det tidigare förtroendevalda och sammanträden på motsvarande plutons- och förbandsnivå. Enligt dagens regelverk ska det finnas en förtroendevald på en enhet där det finns minst tio civilpliktiga, motsvarande en pluton, och en förtroendevald där det finns minst 50 civilpliktiga, motsvarande ett förband. Dessa nivåer gällde även i den tidigare förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Det saknas skäl att ändra dessa nivåer. Med enhet som motsvarar en pluton bör förstås en utbildning och med enhet som motsvarar ett förband bör förstås en utbildningsanstalt som omfattar flera olika utbildningar.

Även övrig reglering av medinflytandet för civilpliktiga på lokal nivå får enligt utredningen anses ändamålsenlig.

Sammanfattningsvis anser utredningen att regleringen av de civilpliktigas medinflytande på lokal nivå redan är tillfredställande.

22.3.3 Medinflytandet på central nivå

Skilda kongresser och råd för värnpliktiga och civilpliktiga

Bedömning: För att säkerställa de civilpliktigas medinflytande bör de få hålla särskilda civilpliktskongresser och utse ett särskilt civilpliktsråd.

I dagens regelverk finns ingen garanti för att civilpliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar utses av den för totalförsvarspliktiga gemensamma kongressen till ledamöter i Plikträdet. Eftersom det förmodligen kommer att vara flera värnpliktiga än civilpliktiga som kommer att genomgå längre grundutbildning än 60 dagar, kommer troligen de flesta ombuden på den gemensamma kongressen att vara valda av värnpliktiga. Även om varje civilpliktig är garanterad att få förslag behandlade på kongressen, finns därför en risk för att civilpliktigas förslag inte får en tillbörlig behandling. Med bara en årlig gemensam kongress finns det risk för att inte alla civilpliktiga, som förmodligen kommer att genomgå kortare grundutbildningar än värnpliktiga, får möjlighet att välja ombud och lämna förslag till kongressen. Av dessa skäl anser utredningen att de civilpliktiga bör få hålla särskilda civilpliktskongresser och utse ett särskilt civil-

pliktsråd. I följande avsnitt berörs de ändringar i sak som föreslås. De bestämmelser som inte föreslås ändras i sak berörs inte.

I fråga om de värnpliktigas kongress och råd föreslås inga ändringar i sak, förutom att deras kongress och råd benämns värnpliktskongress respektive Värnpliktsrådet.

Civilpliktskongressen

Förslag: För civilpliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar ska det anordnas högst två civilpliktskongresser per år. Vid en civilpliktskongress ska ombud som väljs av de civilpliktiga delta. Civilpliktskongressens syfte är att ge ombuden tillfälle att diskutera frågor av betydelse för de civilpliktiga. Kongresserna leds av de civilpliktiga.

Varje civilpliktig som fullgör grundutbildning har rätt att lämna förslag som ska behandlas på civilpliktskongressen.

När Civilpliktsrådet var aktivt anordnades högst två civilpliktskongresser per år till skillnad från värnpliktskongressen som genomfördes årligen. Anledningen till detta var att grundutbildningarna med civilplikt var kortare än grundutbildningarna med värnplikt. Då det i dag är svårt att förutspå hur långa grundutbildningarna för civilpliktiga kommer att vara, bör det enligt utredningen finnas möjlighet att hålla högst två civilpliktskongresser per år.

Civilpliktsrådet

Förslag: Ombuden vid civilpliktskongressen får utse högst tre civilpliktiga till ett civilpliktsråd med uppgift att till nästa civilpliktskongress företräda de civilpliktiga. En ledamot i Civilpliktsrådet får väljas om. Avgående ledamöter i Civilpliktsrådet får dock tjänstgöra för att skola in nya ledamöter under sammanlagt högst 12 veckor.

Civilpliktsrådet får anordna civilpliktskongresser.

När värnplikten deaktiverades 2010 bestod Värnpliktsrådet av sju ledamöter. Civilpliktsrådet bestod 2008 av tre ledamöter. Till 2005 hade Civilpliktsrådet bestått av fem ledamöter, men antalet leda-

möter minskades på grund av det minskade antalet civilpliktiga. Enligt medinflytandeförordningen får ombuden vid kongressen välja fem ledamöter och högst två av de avgående ledamöterna får väljas om. Fem ledamöter ansågs tillräckligt då antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning längre än 60 dagar initialt skulle vara färre än tidigare.

Pliktrådets lokala arbete med förbandsbesök och utbildningsbevakning är omfattande.

För att Civilpliktsrådet ska kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet för medinflytande både lokalt och centralt anser utredningen att antalet ledamöter i Civilpliktsrådet bör vara högst tre. De ska vara civilpliktiga när de utses. Utredningen föreslår att civilpliktskongresser ska kunna hållas två gånger om året vilket innebär att mandatperioden för ledamöterna i Civilpliktsrådet kan komma att bli runt sex månader. En av ledamöterna i Civilpliktsrådet bör kunna väljas om för att få kontinuitet i rådets arbete. Avgående ledamöter bör vidare få fortsätta att tjänstgöra för att skola in nya ledamöter. Det är enligt utredningen, med hänsyn till de normalt kortare grundutbildningarna med civilplikt, tillräckligt med sådan fortsatt tjänstgöring under sammanlagt högst tolv veckor, i stället för de sammanlagt högst 20 veckor som gäller i dag.

Civilpliktskansliet och annat administrativt stöd

Förslag: Civilpliktsrådet ska vara administrativt anslutet till MSB. Genom MSB:s försorg ska Civilpliktsrådet ha tillgång till kansli och kanslistöd.

Pliktrådet får administrativt stöd från Försvarsmakten i form av en kanslichef, en kansliadministratör, kontorslokal, kontorsmaterial, logi och ersättning till ledamöterna för deras arbete och kost. Utredningen anser att det är lämpligast att Civilpliktsrådet är administrativt anslutet till MSB som bör ge Civilpliktsrådet motsvarande administrativt stöd som Pliktrådet får i dag från Försvarsmakten. Detta förslag hindrar inte att MSB träffar överenskommelse med Försvarsmakten om kanslitjänster eller att de två råden delar lokaler och har ett nära samarbete.

23 Förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång

23.1 Gällande rätt

23.1.1 Aktivering av lagen om arbetsförmedlingstvång

Vid höjd beredskap kan regeringen, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas, föreskriva att bestämmelserna i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång ska tillämpas (1 § lagen om arbetsförmedlingstvång).

Lagen om arbetsförmedlingstvång ska, enligt 13 § totalförsvarsförordningen, omedelbart tillämpas vid beredskapslarm. Beredskapslarm innebär dock bara föreskrift enligt 1 § lagen om arbetsförmedlingstvång om att lagens bestämmelser ska tillämpas, dvs. aktiveras.

Först när regeringen aktiverat lagen om arbetsförmedlingstvång får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling, enligt 2 § lagen om arbetsförmedlingstvång, eller arbetsförmedlingstvång, enligt 3 § lagen om arbetsförmedlingstvång. Ett beredskapslarm eller en föreskrift om att lagen om arbetsförmedlingstvång ska tillämpas innebär således inte att förbud mot privat arbetsförmedling eller arbetsförmedlingstvång automatiskt gäller, bara att det kan föreskrivas om det.

23.1.2 Förbud mot privat arbetsförmedling

När lagen om arbetsförmedlingstvång aktiverats kan, enligt 2 § lagen om arbetsförmedlingstvång, regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkningar i rätten att utöva sådan annan arbetsförmedling. Förbudet får sträcka sig så långt som det behövs.

Privat arbetsförmedling definieras i 1 § tredje stycket lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling som arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga och som har till ändamål att skaffa arbete till arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare. Även om endast en mindre del av en utövers totala verksamhet utgörs av arbetsförmedling, faller denna verksamhet in under lagen under förutsättning att den bedrivs under stadigvarande och yrkesmässiga former.¹ Den verksamhet med arbetsförmedling som privata företag bedriver på uppdrag av Arbetsförmedlingen får anses bedrivas av den offentliga och omfattas därför inte av ett förbud mot privat arbetsförmedling.

Från tillämpningen av lagen om privat arbetsförmedling undantas, enligt 1 § andra stycket lagen om privat arbetsförmedling, sådan arbetsförmedling som sker genom skrifter, överföringar eller upptagningar som tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på. Annonsering i tryckt skrift eller sändningar i radioprogram kan vara ett led i en arbetsförmedlingsverksamhet som omfattas av definitionen. Även andra slags åtgärder som vidtas i sådan förmedlingsverksamhet, som t.ex. direkta kontakter med enskilda arbetssökande och arbetsgivare, liksom förmedling av kontakt dem emellan, kan omfattas.²

Rubriken till 2 § lagen om arbetsförmedlingstvång är ”Förbud mot privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft”. Att bestämmelsen skulle omfatta en möjlighet att förbjuda uthyrning av arbetskraft framgår dock inte av ordalydelsen eller förarbetena.

När lagen om arbetsförmedlingstvång tillkom 1994 reglerades privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft i samma lag, lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. I 1993 års lag om privat arbetsförmedling och uthyr-

¹ Prop. 1990/91:124 s. 26.

² Prop. 1992/93:218 s. 21.

ning av arbetskraft, liksom dess föregångare lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, undantogs uttryckligen uthyrning av arbetskraft från definitionen av arbetsförmedling.³

Nu mera regleras uthyrning av arbetskraft i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare medan privat arbetsförmedling regleras i 1993 års lag, som döpts om till lagen om privat arbetsförmedling. Lagen om uthyrning av arbetstagare genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (dvs. bemanningsdirektivet).⁴ Bemanningsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstater bara får ha avvikande regler om de är förmånligare för arbetstagarna (jämför artikel 9.1). I direktivets artikel 4 föreskrivs att begränsningar och förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag endast får motiveras av allmänintresset, särskilt arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet eller behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras. Varken Utredningen om genomförande av europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (A 2009:01) eller regeringen ansåg dock att det skulle införas en motsvarande bestämmelse i lagen.

Klart är alltså att uthyrning av arbetskraft inte omfattas av begreppet arbetsförmedling i lagen om arbetsförmedlingstvång. Möjligheten i lagen om arbetsförmedlingstvång att föreskriva om förbud omfattar därmed bara förbud mot privat arbetsförmedling och inte förbud mot uthyrning av arbetskraft. Privat arbetsförmedling kan t.ex. förekomma när ett företag säljer rekryteringstjänster, medan uthyrning av arbetskraft innebär att ett bemanningsföretag har arbetstagare i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

Den som bryter mot förbudet mot privat arbetsförmedling döms enligt 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång till böter eller fängelse i högst sex månader. Förbudet är riktat mot den som bedriver privat arbetsförmedling varför det är den aktören, och inte den vars arbetskraft förmedlas, som riskerar straffansvar.

³ Se prop. 1990/91:127 s. 26 och 51.

⁴ Se prop. 2011/12:178 och SOU 2011:5.

Syftet med ett förbud mot privat arbetsförmedling är att ge önskad effekt till en föreskrift om arbetsförmedlingstvång. Den offentliga arbetsförmedlingen har inte på ett rationellt sätt ansetts kunna få överblick över totalförsvarets behov av arbetskraft eller möjlighet att styra arbetskraften dit om arbetsförmedling samtidigt bedrivs i privat regi.⁵ För en närmare beskrivning av reglerna om arbetsförmedlingstvång och dess syfte, se närmast följande avsnitt.

23.1.3 Arbetsförmedlingstvång

När lagen om arbetsförmedlingstvång aktiverats kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer enligt 3 § första stycket lagen om arbetsförmedlingstvång föreskriva om arbetsförmedlingstvång för att tillgodose behovet av arbetskraft inom en viss verksamhet. Arbetsförmedlingstvånget innebär att det råder förbud för arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande.

Föreskriften om arbetsförmedlingstvång ska ange det behov av arbetskraft åt vilket företräde ska lämnas. Genom bestämmelser om företräde tydliggörs alltså vilka arbetskraftsbehov som ska ha företräde framför andra.⁶ I beslutet ska det anges vilka specifika arbetsplatser som ges företräde och hur många de behöver anställa.⁷

Så länge det företrädesberättigade behovet inte är uppfyllt får den som förmedlar arbete, dvs. en privat eller offentlig arbetsförmedling (om inte förbudet mot privat arbetsförmedling är aktiverat), enligt 3 § andra stycket lagen om arbetsförmedlingstvång inte lämna en arbetssökande anvisning eller medgivande att ta något annat arbete inom den verksamhet för vilken arbetsförmedlingstvång gäller.

En föreskrift om arbetsförmedlingstvång kan omfatta alla anställningsavtal som ingås under den tid som föreskriften gäller. Föreskriften kan dock också begränsas på olika sätt, exempelvis yrkesmässigt och geografiskt. Undantag kan t.ex. göras för visst arbetsområde där det bedöms särskilt angeläget att arbetsgivare får använda alla lämpliga vägar att hitta arbetskraft.⁸

⁵ Prop. 1939u:92 s. 46.

⁶ Prop. 1959:38 s. 87 och prop. 1994/95:6 s. 102, 209 och 374 f.

⁷ Prop. 1994/95:6 s. 102, 209 och 374 f.

⁸ Prop. 1959:38 s. 21 och prop. 1994/95:6 s. 209 och 374 f.

Syftet med regleringen är att kunna styra arbetskraften mot totalförsvarets behov. Avsikten är att den offentliga arbetsförmedlingen ska ges en bättre överblick över arbetskraftsbehoven samt full insyn i när behoven uppfylls. Dessutom ska regleringen medföra att arbetssökande styrs mot de arbeten där det finns behov. Eftersom medverkan från den offentliga arbetsförmedlingen krävs för att få ett arbete, kan arbetssökande i högre utsträckning förväntas söka sig dit.⁹ Därutöver kan, som framgår av 43 § och 43 a § punkt 1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, underlåtenhet att söka arbete som anvisats av Arbetsförmedlingen och avvisande av erbjudande om arbete påverka den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning.¹⁰

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 4 § lagen om arbetsförmedlingstvång vid vite förelägga en arbetstagare att frånträda en anställning som ingåtts i strid med föreskrifter om arbetsförmedlingstvång. Så ska dock endast ske om anställningen inte kan godkännas med hänsyn till företrädesbestämmelsen. Avtal som såväl vid avtalets ingående som vid bedömningen av dess giltighet strider mot föreskrifter om arbetsförmedlingstvång och företräde kan också hävas. Vid bedömningen av om en anställning måste frånträdas eller inte ska en skälighetsprövning göras.¹¹ Bestämmelsen får anses bygga på att ett anställningsavtal som träffats i direkt strid med det författningsreglerade arbetsförmedlingstvånget inte är automatiskt ogiltigt (jämför NJA 1997 s. 93).

I 5 § lagen om arbetsförmedlingstvång anges generella undantag från reglerna om arbetsförmedlingstvång. Arbetsförmedlingstvång gäller inte om anställningen endast är tillfällig, om arbetstagaren är under 16 eller över 70 år eller om parterna i anställningsförhållandet är närstående. Undantaget för närstående gäller om parterna i ett anställningsförhållande är makar eller sambor eller om ena parten eller hans make eller sambo är den andra partens avkomling eller styv- eller fosterbarn eller dess avkomling eller syskon, halvsyskon eller fostersyskon.

⁹ Prop. 1939u:92 s. 45 f.

¹⁰ Den 1 oktober 2025 träder en ny lag om arbetslöshetsförsäkring i kraft (SFS 2024:506). I 7 kap. finns regler motsvarande nu gällande 43 § (varning) och 43 a § (avstängning från rätt till ersättning). Förarbetena finns i prop. 2023/24:128 och bet. 2023/24:AU9.

¹¹ Prop. 1959:38 s. 87 och prop. 1994/95:6 s. 209.

Eftersom regleringen endast är tillämplig på anställningsavtal, utgör den inget hinder för arbetsgivaren att ingå uppdragsavtal eller avtal med bemanningsföretag om inhyrning av arbetstagare för utförande av annat arbete än för vilket företräde råder.

Den som uppsåtligen bryter mot reglerna om arbetsförmedlingstvång kan enligt 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom förbudet enligt 3 § första stycket första meningen samma lag riktar sig mot arbetsgivare, är det bara arbetsgivarparten som vid ett avsteg från regleringen riskerar straffansvar. Förbudet för den som förmedlar arbete att lämna en arbetssökande anvisning eller medgivande att ta arbete är inte straffsanktionerat.

Arbetsförmedlingstvång innebär alltså ett förbud för arbetsgivare att sluta anställningsavtal utan den offentliga arbetsförmedlingens medverkan.¹² En arbetssökande har däremot rätt att vägra att ingå anställningsavtal¹³, men det kan som nämnts påverka möjligheten att få arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingstvånget är således en mindre ingripande åtgärd än allmän tjänsteplikt. Tanken förefaller vara att arbetsförmedlingstvång och allmän tjänsteplikt inte ska gälla samtidigt för samma verksamhet. Om inte tillräckligt många personer söker sig till den offentliga arbetsförmedlingen eller om den uppkomna situationen är av sådan allvarsgrad att det omedelbart krävs mer ingripande åtgärder, återstår att föreskriva om allmän tjänsteplikt.¹⁴ Då kan Arbetsförmedlingen i stället anvisa arbete för tjänstgöring med allmän tjänsteplikt. När allmän tjänsteplikt gäller har inte en arbetssökande (eller redan anställd) rätt att vägra att fullgöra ett av Arbetsförmedlingen anvisat arbete med allmän tjänsteplikt. Här bör observeras att arbetsförmedlingstvånget gäller arbetssökande, medan allmän tjänsteplikt gäller för redan anställda på grund av anställningsavtalet, vilket kan påverka bedömningen av vilken åtgärd som är lämpligast.

¹² Prop. 1959:38 s. 87 och prop. 1994/95:6 s. 102, 209 och 374 f.

¹³ Prop. 1994/95:6 s. 102, 209 och 374 f.

¹⁴ Prop. 1939u:92 s. 28 och 46 f. samt prop. 1959:38 s. 20 f.

23.2 Överväganden och förslag

23.2.1 Utredningsuppdraget

Enligt utredningsdirektiven finns det, mot bakgrund av de förändringar som har skett avseende Arbetsförmedlingen, men också förändringar på arbetsmarknaden, bl.a. mer omfattande uthyrning av personal, skäl att analysera och vid behov föreslå ändringar i lagen om arbetsförmedlingstvång. Utredningen ska därför, enligt utredningsdirektiven, vid behov föreslå förändringar i Arbetsförmedlingens uppgifter enligt lagen om arbetsförmedlingstvång.

Utredningen har även ansett sig ha ett allmänt uppdrag att analysera och vid behov föreslå ändringar i lagen om arbetsförmedlingstvång.

Arbetsförmedlingen har i dag inga uppgifter enligt lagen om arbetsförmedlingstvång, förutom att Arbetsförmedlingen förstås är den offentliga arbetsförmedling som omtalas i lagen. Regeringen har nämligen inte utsett någon myndighet som får föreskriva förbud mot privat arbetsförmedling eller arbetsförmedlingstvång eller förelägga arbetstagare vite enligt lagen om arbetsförmedlingstvång. Utredningen har uppfattat att uppdraget avseende Arbetsförmedlingens uppgifter enligt lagen om arbetsförmedlingstvång innebär att utredningen ska analysera om Arbetsförmedlingen eller någon annan myndighet bör utses att ha beslutsbefogenheter enligt lagen om arbetsförmedlingstvång.

23.2.2 Aktivering av lagen om arbetsförmedlingstvång

Bedömning: Aktiveringen av lagen om arbetsförmedlingstvång är redan tillfredsställande reglerad.

Vid arbetsförmedlingstvång får arbetsgivare och arbetssökande inte teckna avtal om anställning utan den offentliga arbetsförmedlingens inblandning. Arbetsförmedlingstvång innebär därmed ett stort ingrepp i arbetsmarknadens normala funktions sätt. Utredningen anser därför att det är ändamålsenligt att bara regeringen, under de förutsättningar som anges, kan aktivera tillämpningen av bestämmelserna i lagen om arbetsförmedlingstvång.

Reglerna om privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång är främst tänkta att användas som ett mindre ingripande alternativ till allmän tjänsteplikt. Utredningen har därför övervägt om det är lämpligt att beredskapslarm innebär föreskrift enligt 1 § lagen om arbetsförmedlingstvång, samtidigt som beredskapslarm också, enligt 14 § totalförsvarspliktsförordningen, innebär föreskrift enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen om allmän tjänsteplikt. Beredskapslarmet innebär dock enbart att arbetsförmedlingstvång och förbud mot privat arbetsförmedling kan föreskrivas och att allmän tjänsteplikt kan beslutas för arbetstagare. Det finns därmed i en sådan situation möjlighet att bestämma vilket av dessa alternativ som framstår som det mest lämpliga. Dessutom går det att tänka sig en situation där arbetsförmedlingstvång föreskrivs enligt 3 § lagen om arbetsförmedlingstvång för t.ex. vissa verksamheter som inte omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen. Det finns därmed, enligt utredningens mening, skäl för att lagen om arbetsförmedlingstvång även fortsättningsvis automatiskt aktiveras genom beredskapslarm.

23.2.3 Förbud mot privat arbetsförmedling

Förslag: Orden ”och uthyrning av arbetskraft” tas bort från rubriken till 2 § lagen om arbetsförmedlingstvång.

Bedömning: Förbud mot privat arbetsförmedling är redan tillfredsställande reglerat.

För att kunna anpassa ett förbud mot privat arbetsförmedling till aktuella totalförsvarsbehov anser utredningen det lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bara får föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling i den omfattning som det behövs.

Förbudet mot privat arbetsförmedling syftade, när regleringen ursprungligen tillkom, till att vara ett slags komplement till arbetsförmedlingstvång. Ett sådant förbud kan emellertid också anses som mindre ingripande än arbetsförmedlingstvång, och som därför bör vidtas i första hand om det kan antas vara tillräckligt. Förbudet gör att den offentliga arbetsförmedlingen kan antas få kännedom

om alla arbetssökande som behöver arbetsförmedlingstjänster, vilket kanske i vissa lägen kan räcka för att tillgodose totalförsvarets personalbehov. Trots det ursprungliga syftet finns det i lagen om arbetsförmedlingstvång inget som hindrar att förbud mot privat arbetsförmedling föreskrivs innan arbetsförmedlingstvång föreskrivs (eller vice versa).

Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring av innebörden av förbudet mot privat arbetsförmedling eller straffansvaret enligt 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång. Inte heller finns det skäl att föreslå någon ändring av möjligheten till vitesföreläggande enligt 4 § lagen om arbetsförmedlingstvång.

Bestämmelsen i 2 § lagen om arbetsförmedlingstvång ger ingen möjlighet att föreskriva förbud mot uthyrning av arbetskraft. Trots detta anges ”uthyrning av arbetskraft” i bestämmelsens rubrik (angående bakgrunden till detta, se avsnitt 23.1.2). Rubriken bör därför ändras så att uthyrning av arbetskraft tas bort.

23.2.4 Förbud mot uthyrning av arbetskraft är olämpligt

Bedömning: Någon möjlighet till förbud mot uthyrning av arbetskraft bör inte införas.

Sedan lagen om arbetsförmedlingstvång tillkom har, såsom också noterats i utredningsdirektiven, uthyrning av arbetskraft ökat i betydelse. Ett förbud mot uthyrning av arbetskraft skulle därmed kunna få stora och svåröverblickbara konsekvenser. Ett sådant förbud skulle i praktiken kunna innebära ett näringsförbud för bemanningsföretag, att den personal som är anställd för uthyrningsverksamhet stod utan arbete och att verksamhetsutövare i både den offentliga och privata sektorn som använder sig av inhyrd arbetskraft plötsligt stod utan denna arbetskraft. Ett generellt förbud mot uthyrning av arbetskraft som träffar pågående uthyrningar kan därför knappast komma i fråga i dag. Det skulle kunna få alldeles för negativa konsekvenser för totalförsvarsviktig civil verksamhet som använder sig av sådan arbetskraft.

Här kan också behöva tas i beaktande att lagen om uthyrning av arbetstagare bygger på ett EU-direktiv som bl.a. föreskriver att begränsningar eller förbud mot anlitan av arbetskraft som hyrs ut

av bemanningsföretag endast får motiveras av allmänintresset, särskilt arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet eller behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras, se avsnitt 23.1.2.

En omfattande uthyrning av arbetskraft när arbetsförmedlingstvång råder, skulle kunna medföra en viss risk för att den offentliga arbetsförmedlingen får minskad möjlighet att styra arbetskraften mot totalförsvarets behov. Reglerna i lagen om arbetsförmedlingstvång syftar dock bara till att styra den del av arbetskraften som är arbetsökande och utgör därmed inte i övrigt något hinder mot att fortsätta arbeta i en icke totalförsvarsviktig anställning. Det finns redan enligt 3 § lagen om arbetsförmedlingstvång möjlighet att, om detta anses ändamålsenligt, säkerställa att bemanningsföretag bara får anställa för uthyrning till totalförsvarsviktig civil verksamhet. En möjlighet till förbud mot uthyrning av arbetskraft till icke totalförsvarsviktig verksamhet är enligt utredningens mening därför inte nödvändig för att säkerställa att syftet med arbetsförmedlingstvånget uppnås. Dessutom finns, när allmän tjänsteplikt aktiverats, möjlighet att med allmän tjänsteplikt anvisa bl.a. anställda hos bemanningsföretag till arbete i totalförsvarsviktig civil verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det inte finns skäl att införa en möjlighet att förbjuda uthyrning av arbetskraft vid höjd beredskap.

23.2.5 Arbetsförmedlingstvång

Förslag: Undantaget från arbetsförmedlingstvång i lagen om arbetsförmedlingstvång för anställning som endast är tillfällig tas bort.

Bedömning: Arbetsförmedlingstvång är i övrigt redan tillfredsställande reglerat.

Arbetsförmedlingstvång innebär en för enskilda mindre ingripande åtgärd för att tillgodose totalförsvarsbehov än den allmänna tjänsteplikten. Enligt utredningen bör det alternativ som är minst ingripande för enskilda användas, så länge detta är tillräckligt för att uppfylla syftet att tillgodose totalförsvarets personalförsörjning. Utredningen anser därför att möjligheten att föreskriva om arbets-

förmedlingstvång inte bör tas bort. Det kan nog i vissa lägen vara ett bra verktyg för att få nödvändig personal till totalförsvaret.

Det är ändamålsenligt att den som föreskriver arbetsförmedlingstvång, oavsett om det är regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, gör en närmre bedömning av i vilka verksamheter och i vilket geografiskt område som en sådan reglering är nödvändig och vilka övriga begränsningar som bör göras av tvånget.

Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring av innebörden av arbetsförmedlingstvånget enligt 3 och 4 §§ lagen om arbetsförmedlingstvång eller straffansvaret enligt 6 § samma lag.

I 5 § punkt a lagen om arbetsförmedlingstvång görs ett generellt undantag från arbetsförmedlingstvånget för anställningar som endast är tillfälliga. Det har sedan lagen tillkom införts ökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar enligt 5 § anställningsskyddslagen, genom att det inte krävs något tillfälligt arbetskraftsbehov för särskild visstidsanställning. När den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen är aktiverad, finns enligt lagstiftningen ännu större möjligheter att teckna avtal om tidsbegränsade anställningar, se kapitel 12 (där ett utredningsförslag om en ny arbetsrättslig beredskapslag också berörs).

En omfattande användning av tidsbegränsade anställningar när arbetsförmedlingstvång gäller skulle kunna medföra att syftet med lagen om arbetsförmedlingstvång gick förlorat, då det kan förväntas minska den utsedda myndighetens möjlighet att såväl få överblick över totalförsvarets arbetskraftsbehov som styra arbetsökande mot dessa. Utredningen anser därför att det generella undantaget för anställningar som endast är tillfälliga bör upphävas. I sammanhanget bör framhållas att en föreskrift om arbetsförmedlingstvång kan begränsas på olika sätt, se avsnitt 23.1.3. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan därför om det anses lämpligt begränsa föreskriften om arbetsförmedlingstvång till att avse t.ex. bara tillsvidareanställningar och provanställningar.

Enligt utredningen finns däremot fortsatt skäl att behålla de generella undantagen i 5 § punkt b och c lagen om arbetsförmedlingstvång, som gäller personer under 16 eller över 70 år och anställningsavtal mellan vissa närstående. Enligt utredningen finns det anledning att undanta personer som på grund av sin ålder inte omfattas av totalförsvarsplikt, liksom att säkerställa att t.ex. familjeföretag kan fortsätta att anställa släktingar. Dessa undantag kan dess-

utom förväntas träffa en relativt liten del av den totala arbetskraften, varför de inte kan förväntas påverka möjligheterna att styra arbetskraft till totalförsvarets behov i nämnvärd utsträckning.

Utredningen har övervägt om några ytterligare generella undantag från arbetsförmedlingstvånget bör göras, t.ex. för anställning som verkställande direktör i större, t.ex. börsnoterade, aktiebolag eller anställning som beslutas efter förordnande av regeringen eller riksdagen. Utredningen har dock stannat vid att det bästa är att det inför utfärdandet av varje föreskrift om arbetsförmedlingstvång bedöms vilka undantag som bör göras, beroende på arbetskraftsbehoven och situationens allvar. Utredningen föreslår därför inte några ytterligare generella undantag.

23.2.6 Arbetsförmedlingens roll

Bedömning: Arbetsförmedlingen är i dag bäst lämpad att utses att föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång samt förelägga vite enligt lagen. Det bör räcka att regeringen utser beslutande myndighet först i samband med att det kan bli aktuellt att besluta om höjd beredskap.

Föreskrifter om förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång

Regeringen har i nuläget inte delegerat rätten att fatta beslut enligt 2 och 3 §§ lagen om arbetsförmedlingstvång till någon myndighet. Utfärdandet av föreskrift om förbud mot privat arbetsförmedling respektive arbetsförmedlingstvång innefattar flera avvägningar och föreskriften kan i vissa fall behöva vara relativt detaljerad. En föreskrift om förbud mot privat arbetsförmedling får bara sträcka sig så långt som behövs, medan en föreskrift om arbetsförmedlingstvång ska ange vilket behov av arbetskraft som ska ges företräde. Enligt utredningen är det därför, i det ansträngda läge som uppstår vid höjd beredskap, ändamålsenligt att regeringen delegerar rätten att meddela föreskrifter om förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång till en underlydande myndighet.

Eftersom syftet med förbudet mot privat arbetsförmedling är så nära sammankopplat med reglerna om arbetsförmedlingstvång, anser utredningen att föreskriftsrätten bör delegeras till en och samma myndighet. Frågan är då vilken denna myndighet bör vara.

Arbetsförmedlingen har en mycket central roll för tillämpningen av lagen om arbetsförmedlingstvång i och med att myndigheten är den offentliga arbetsförmedling som avses i lagen. Syftet med regelverket är till stor del att ge just den offentliga arbetsförmedlingen bättre överblick över arbetssökande och möjlighet att styra dessa mot totalförsvarets arbetskraftsbehov. Att ge någon annan myndighet än Arbetsförmedlingen, eller privata företag, de uppgifter med anvisning och medgivande till anställning som den offentliga arbetsförmedlingen har enligt lagen om arbetsförmedlingstvång framstår inte som inte som realistiskt. Det gäller även om man beaktar att Arbetsförmedlingen i dag bedriver mycket av sin verksamhet med arbetsförmedling genom privata företag. När arbetsförmedlingstvång gäller innebär nämligen anvisning och medgivande till anställning enligt lagen om arbetsförmedlingstvång myndighetsutövning, som bara genom lag kan anförtros åt enskilda (12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen).

Arbetsförmedlingen är den myndighet som i fredstid har expertis om arbetsmarknad och kompetensförsörjning, liksom kompetens för och erfarenhet av att matcha arbetstagare mot allehanda arbetsuppgifter. Någon annan myndighet med liknande kompetens och erfarenhet finns inte i dag.

Utredningen anser, mot bakgrund av ovanstående, att Arbetsförmedlingen i dag är bäst lämpad att göra bedömningar av ett eventuellt behov av föreskrifter om förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång, liksom att bedöma dessa föreskrifters närmre utformning och omfattning.

Föreläggande av vite

Som framgår av 4 § lagen om arbetsförmedlingstvång får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer vid vite förelägga en arbetstagare att frånträda en anställning som har ingåtts i strid med föreskrifter om arbetsförmedlingstvång. Det framgår av bestämmelsen att föreläggandet av vite måste föregås av en bedömning av

om anställningen kan godkännas med hänsyn till en företrädesbestämmelse. Regeringen har inte delegerat rätten att förelägga vite till någon myndighet.

Enligt utredningen finns starka skäl att regeringen avlastas från bedömningar av enskilda fall under det ansträngda läge som kan förväntas uppstå vid höjd beredskap. För att arbetsförmedlingstvånget ska kunna genomdrivas effektivt anser utredningen att det är ändamålsenligt, och i praktiken nödvändigt, att regeringen delegerar rätten att förelägga arbetstagare vid vite till en underlydande myndighet.

Reglerna om förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång syftar till att ge den offentliga arbetsförmedlingen bättre överblick över arbetskraftsbehoven och ökade möjligheter att styra arbetssökande mot totalförsvarsviktig verksamhet. Det är bara den offentliga arbetsförmedlingen, dvs. i dag Arbetsförmedlingen, som enligt lagen om arbetsförmedlingstvång kan ge ett medgivande till anställning i strid med företrädesbestämmelser. Det förefaller utredningen därför lämpligt och naturligt att samma myndighet får förelägga vite efter en bedömning av om anställningen kan godkännas med hänsyn till en företrädesbestämmelse. Utredningen har också i närmast föregående underavsnitt bedömt att Arbetsförmedlingen i dag är den myndighet som är bäst lämpad att utfärda föreskrifter om arbetsförmedlingstvång, med företrädesbestämmelser som kan behöva tolkas innan vite föreläggs. Detta talar enligt utredningen starkt för att Arbetsförmedlingen bör få förelägga arbetstagare vid vite att frånträda en anställning.

Det som talar emot att Arbetsförmedlingen bör få förelägga vite är främst att Arbetsförmedlingen inte i fredstid har möjlighet att förelägga offentlighetsrättsliga viten och att Arbetsförmedlingen inte själv kan antas ha kännedom om vilka anställningsavtal som ingås utan förmedlingens medverkan.

Det finns många statliga och kommunala myndigheter som får förelägga offentlighetsrättsliga viten och utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen, som är en stor myndighet med en särskild avdelning för rättsliga frågor, utan tvekan har tillräcklig kompetens för att förelägga arbetstagare vid vite att frånträda en anställning vid höjd beredskap.

Även om Arbetsförmedlingen har stor kunskap om arbetsmarknaden, har myndigheten inget tillsynsansvar i fråga om anställningsavtalen på arbetsmarknaden. Ingen annan myndighet har emellertid ett sådant tillsynsansvar eller annars generell kännedom om de anställningsavtal som ingås (av andra än myndigheten själv).

Polismyndigheten har dock i krigstid till uppgift att utreda brott enligt 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång och utreder därmed de arbetsgivare som misstänks ha brutit mot förbudet att anställa. Det innebär att Polismyndigheten i dessa utredningar lär få uppgifter om arbetstagare som har träffat anställningsavtal som står i strid med arbetsförmedlingstvånget. Däremot har Polismyndigheten knappast möjlighet att på egen hand göra en bedömning av om anställningen kan godkännas med hänsyn till en företrädesbestämmelse.

Det finns, enligt utredningens mening, starka skäl mot att under höjd beredskap ålägga Polismyndigheten ytterligare uppgifter som inte ingår i kärnuppdraget eller som tillkommer vid höjd beredskap. I det ansträngda läge som landet förväntas befinna sig i vid höjd beredskap, är det angeläget att Polismyndigheten kan allokera alla sina resurser till dessa uppdrag. Utredningen gör, mot denna bakgrund, bedömningen att det är mindre lämpligt att delegera rätten att förelägga arbetstagare vid vite till Polismyndigheten. En annan sak är att den vitesföreläggande myndigheten hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller allmän domstol kan begära att få del av förundersökningar om brott enligt 6 § lagen om arbetsförmedlingstvång för att få underlag för vitesförelägganden.

Som framgår av 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen får Pliktverket vitesförelägga en totalförsvarspliktig att lämna skriftliga uppgifter av betydelse för den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Pliktverket får även vitesförelägga en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare eller uppdragstagare att till regeringen eller Arbetsförmedlingen lämna upplysningar av betydelse för allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen. Pliktverket har därmed rätt att förelägga vite, som bl.a. syftar till att ge regeringen eller Arbetsförmedlingen de uppgifter de behöver för att fatta beslut enligt 6 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen. Pliktverket har vidare uppgifter för personalförsörjningen av det civila försvaret, vilket kan göra myndigheten lämpad att genomföra bedömningar enligt 4 § lagen om arbetsförmedlingstvång. Det kan dock noteras att

Pliktverket i nuläget endast utför myndighetsutövning gentemot totalförsvarspliktiga som ska tas i anspråk med plikt¹⁵, vilket det inte är fråga om vid tillämpning av reglerna om arbetsförmedlingstvång.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att Arbetsförmedlingen är den myndighet som i dag är bäst lämpad att förelägga arbetstagare vite enligt 4 § lagen om arbetsförmedlingstvång.

Utseendet av beslutande myndighet kan avvakta

Enligt utredningens mening bör det räcka att regeringen utser den myndighet som ska få besluta enligt 2–4 §§ lagen om arbetsförmedlingstvång först när frågan om höjd beredskap aktualiseras. Då kan det göras en förnyad bedömning av vilken eller vilka myndigheter som är lämpliga att utse. Därför lämnar utredningen bara en bedömning av den nuvarande situationen och inget förslag om vilken eller vilka myndigheter som bör utses.

¹⁵ Prop. 1994/95:6 s. 149.

24 Behandling av personuppgifter och uppgiftsskyldigheter

24.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven förutsätter en eventuell aktivering av civilplikten att personuppgifter om de totalförsvarspliktiga kan behandlas i den utsträckning som behövs. Civilplikten var inte aktiverad när författningarna om behandling av personuppgifter tillkom, och behovet av att kunna behandla personuppgifter kan se annorlunda ut i dag. En analys av det rättsliga stödet för nödvändig behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga behöver därför göras inför en eventuell aktivering av civilplikten. Utredningen ska således analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras och föreslå nödvändiga författningsändringar.

I detta kapitel lämnas först en kortare bakgrundsbeskrivning av regleringen av behandling av personuppgifter, som har blivit strängare sedan totalförsvarsplikten infördes i mitten av 1990-talet (avsnitt 24.2–24.5). Därefter följer utredningens överväganden om det rättsliga stödet för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras (avsnitt 24.6.1) och överväganden om de skyldigheter att lämna uppgifter (personuppgifter och andra uppgifter) som behövs om civilplikten aktiveras (avsnitt 24.6.2–24.6.7).

24.2 Viss internationell reglering

24.2.1 Europeiska unionen

Dataskyddsförordningen

Inom EU har antagits Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen utgör från och med den 25 maj 2018 den generella regleringen av behandling av personuppgifter inom EU. Den är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten eller som utförs av medlemsstaterna när de bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Grundläggande principer för all behandling av personuppgifter framgår av artikel 5 i dataskyddsförordningen. De innebär bl.a. att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. (ändamålsbegränsning).¹ Uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). De ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (riktighet). De får heller inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

¹ Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål anses inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen.

(lagringsminimering).² De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).

Artikel 6 i dataskyddsförordningen handlar om laglig behandling av uppgifter. För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig (jfr artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen) måste förutsättningarna i någon av de sex angivna rättsliga grunderna i punkt 1 vara uppfyllda. En sådan grund är samtycke (led a). När det gäller myndigheter är det i regel fråga om att tillämpa punkt 1 (led e), dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Vad som är ett allmänt intresse, som är ett gemenskapsrättsligt begrepp, definieras dock inte i förordningen. För att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter måste den vara fastställd på det sätt som anges i artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen, dvs. i enlighet med antingen unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses som nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär.³

Dataskyddsförordningen föregicks av ett äldre EU-direktiv, som hade genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204). Mycket av den tidigare personuppgiftslagens struktur och innehåll återfinns också i dataskyddsförordningen, som dock innebär en del förändringar. Till exempel har den registrerades rättigheter förstärkts i syfte att ge den registrerade ökad kontroll över sina personuppgifter. Den information som ska tillhandahållas den registrerade har preciserats och utvidgats, och den personuppgiftsansvarige ska tillhandahålla informationen i en begriplig och lättillgänglig form. Förordningen innebär även en förstärkning av rätten att få åtkomst till sina personuppgifter i syfte att föra över dem till en annan leverantör av

² Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål, under förutsättning att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter

³ Prop. 2017/18:105 s. 51.

elektroniska tjänster, s.k. dataportabilitet. Vidare har en tydligare rätt att ”bli bortglömd”, dvs. få sina personuppgifter raderade, införts. Genom förordningen har det också införts ett system med administrativa sanktionsavgifter som ska påföras vid vissa typer av överträdelser av förordningen. Utrymmet för att ge offentlighetsprincipen företräde framför regleringen om behandling av personuppgifter har också blivit tydligare i förordningen, genom en uttrycklig och direkt tillämplig bestämmelse i artikel 86 dataskyddsförordningen.

Den omständigheten att den generella unionsrättsakten om dataskydd är en EU-förordning, och inte ett EU-direktiv, innebär begränsningar av möjligheten att införa eller behålla nationella bestämmelser om dataskydd på områden som faller inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Dataskyddsförordningen innehåller samtidigt flera bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. I Sverige har de kompletterande bestämmelser som behövs eller är lämpliga och som är av generell karaktär samlats i dataskyddslagen. Dataskyddslagen berörs ytterligare i avsnitt 24.3.3.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) är rättsligt bindande för medlemsstaterna vid tillämpning av unionsrätten. I EU-stadgan anges de sex grundläggande rättigheterna: värdighet, frihet, jämlikhet, solidaritet, medborgarskap och rättvisa. Stadgan innehåller dessutom ytterligare rättigheter t.ex. om personuppgiftsskydd. I artikel 8 i EU-stadgan anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim grund. Vidare ska var och en ha rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få dem rättade. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs. Varje begränsning av stadgans fri- och rättigheter ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i stadgan. Proportionalitetsprincipen ska beaktas och begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av

allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

24.2.2 Europarådet

Europakonventionen

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rätt annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Sedan den 1 januari 1995 gäller konventionen som lag i Sverige.

Europeiska dataskyddskonventionen

Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen, antogs av Europarådets ministerkommitté 1981 och trädde i kraft den 1 oktober 1985. Samtliga EU:s medlemsstater har ratificerat konventionen. Dataskyddskonventionen innehåller principer för dataskydd som de anslutna staterna måste iaktta i sin nationella lagstiftning. Dataskyddskonventionen syftar till att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad databehandling av personuppgifter.

Efter en genomförd översyn av dataskyddskonventionen antog Europarådets medlemsstater den 18 maj 2018 ett ändringsprotokoll till konventionen (CETS 223). Ändringsprotokollet träder i kraft när det har ratificerats av Europarådets samtliga 47 medlemsstater. Ändringsprotokollet tillåter också ett delvis ikraftträdande inom en mindre grupp och efter fem år från den dag då det öppnades för undertecknande. Sverige har undertecknat ändringsprotokollet, som den 1 juni 2021 hade ratificerats av tio medlemsstater.

24.3 Nationell reglering

24.3.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Begränsning av skyddet får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen göras genom lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller enligt 2 kap. 21 § regeringsformen göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I förarbetena framhålls att det är naturligt att det läggs stor vikt vid uppgifternas karaktär vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande anses det allmännas hantering av uppgifterna normalt vara. Även hantering av ett fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan enligt förarbetena normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Mängden uppgifter kan också vara en betydelsefull faktor i sammanhanget.⁴

Slutligen noteras att det följer av 2 kap. 19 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen.

⁴ Prop. 2009/10:80 s. 183.

24.3.2 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, vilka också medför ett skydd för enskildas personliga integritet. Enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen.

I 38 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör totalförsvaret.

Enligt 38 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende som angår

1. utredning om totalförsvarspliktigas personliga förhållanden,
2. antagning av kvinnor till befattningar inom totalförsvaret som kräver längre grundutbildning än 60 dagar,⁵
3. inskrivning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga,
4. antagning till utbildning vid Försvarmakten, eller
5. skyldighet att tjänstgöra med totalförsvarsplikt samt uppskov med och avbrott i sådan tjänstgöring.

Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet. Uppgifter som kan sekretessbeläggas är t.ex. uppgifter från psykologiska undersökningar som äger rum vid mönstringen. Sekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet.⁶ I fråga om medicinska undersökningar av hälsotillstånd och fysiska kvalifikationer i övrigt är dock även 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen tillämplig, enligt vilken bestämmelse det råder stark sekretess.⁷ Med utredning om totalförsvarspliktigas per-

⁵ Jfr lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Den har dock upphävts den 1 juli 2010.

⁶ Totalförsvarsdatautredningen föreslog att sekretessen enligt 38 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen skulle gälla med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess (SOU 2017:97 s. 285 f.). Regeringen valde dock att för närvarande inte föreslå detta, jfr prop. 2019/20:51 s. 81.

⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 167 och 204, jfr även prop. 2019/20:51 s. 79.

sonliga förhållanden avses inte enbart sådan utredning som sker vid mönstring utan även sådan annan utredning än mönstring som kan utföras av andra myndigheter än Pliktverket enligt 2 kap. totalförsvarspliktlagen.⁸

Sekretess gäller enligt 38 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen inom verksamhet som avser utbildning för totalförsvarsändamål av den som tjänstgör med totalförsvarsplikt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Här är det alltså fråga om ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Bestämmelsen infördes samtidigt som lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.⁹ Avsikten är att skydda de personuppgifter som Pliktverket lämnar till befattningshavare vid totalförsvarets utbildningsenheter. Dessa är av mycket känslig natur, eftersom Pliktverket skriftligen avger omdömen bl.a. om den totalförsvarspliktiges psykiska funktionsförmåga, begåvning, hälsa, fysiska arbetsförmåga, befäls- och arbetsledarlämplighet.¹⁰

Det förekommer att utbildning av totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra med civilplikt genomförs hos ett organ som inte är en myndighet. Om det skulle vara aktuellt att lämna ut uppgifter till dessa utbildningsanordnare, bör detta kunna ske med förbehåll med stöd av 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen. Ett förbehåll med förbud att lämna uppgifterna vidare ska ställas upp vid utlämnande i dessa fall, enligt förarbetena.¹¹

Även den s.k. försvarssekretessen, som i och för sig gäller till skydd för allmänna intressen, kan innebära att uppgifter om enskildas personliga förhållanden omfattas av sekretess, t.ex. uppgifter om vilka personer som ingår i vilka befattningar i krigsorganisationen. Försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen innebär att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret,

⁸ Lenberg, Tansjö, och Geijer, (5 mars 2024, JUNO) kommentaren till 38 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

⁹ Förarbeten finns i prop. 1997/98:80.

¹⁰ Prop. 1997/98:80 s. 95.

¹¹ Prop. 1997/98:80 s. 76.

om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

24.3.3 Dataskyddslagen

I dataskyddsförordningen finns flera bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. I Sverige finns kompletterande bestämmelser som behövs eller är lämpliga och som är av generell karaktär i dataskyddslagen.

Dataskyddslagen med tillhörande regeringsförordning trädde i kraft samtidigt som dataskyddsförordningen började tillämpas, dvs. den 25 maj 2018. Enligt 1 kap. 2 § dataskyddslagen ska bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gälla även i verksamhet utanför unionsrättens tillämpningsområde. Detta innebär att bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som rör nationell säkerhet omfattas av dataskyddsförordningens och dataskyddslagens tillämpningsområde. Av 1 kap. 3 § dataskyddslagen framgår dock att bestämmelsen inte gäller i verksamhet som omfattas av lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Förvarsmakten, lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalts eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Dataskyddslagen är subsidiär. Lagens bestämmelser ska alltså inte tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller en regeringsförordning.

I dataskyddslagen förtydligas bl.a. under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Vidare innehåller lagen bestämmelser om bl.a. rapportering av personuppgiftsincidenter, administrativa sanktionsavgifter, begränsningar av de registrerades rättigheter, skadestånd och överklagande.

Av 3 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

24.3.4 Registerförfattningar

Syftet med registerförfattningar för myndigheter är att anpassa skyddet för enskildas personliga integritet vid myndigheters behandling av personuppgifter när det finns ett behov av att avvika från eller komplettera den generella dataskyddslagstiftningen. Inom olika verksamhetsområden i den offentliga sektorn är det inte ovanligt att myndigheter har särskilda behov som tillgodoses genom att i en registerförfattning ge ett anpassat integritetsskydd vid myndighetens hantering av personuppgifter. Riksdagen har sedan lång tid tillbaka också gett uttryck för uppfattningen att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.¹² Det finns ett stort antal lagar om behandling av personuppgifter som gäller i viss verksamhet eller för ett visst register. Exempel på sådana registerförfattningar är patientdatalagen (2008:355) och domstolsdatalagen (2015:728) samt totalförsvarsdatalagen.

24.3.5 Totalförsvarsdatalagen

Enligt 2 § totalförsvarsdatalagen gäller lagen i Pliktverkets verksamhet vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal som har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap. I de fall det anges särskilt gäller lagen även i verksamhet som bedrivs av någon annan än Pliktverket.

Av 4 § totalförsvarsdatalagen framgår att vid behandling av personuppgifter enligt totalförsvarsdatalagen gäller dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte något annat följer av totalförsvarsdatalagen eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Av 5 § totalförsvarsdatalagen följer att Pliktverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Av samma paragraf följer att en kommun, region eller statlig myndighet som behandlar personuppgifter med stöd av totalförsvarsdatalagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen är personuppgiftsansvariga för den behandlingen.

¹² Prop. 1990/91:60 s. 50, KU 1990/91:11 s. 11 och prop. 1997/98:44 s. 41.

Enligt 6 § totalförvarsdatalagen får personuppgifter behandlas i Pliktverkets verksamhet om det är nödvändigt för att

1. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret,
2. redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret,
3. säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och en lämplig placering inom totalförsvaret,
4. se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter i fråga om totalförvarsplikten,
5. tillgodose den registrerades rättigheter och trygghet i egenskap av totalförvarspliktig, och
6. fullgöra Pliktverkets serviceskyldighet gentemot bemanningsansvariga organ inom totalförsvaret.

Enligt 7 § totalförvarsdatalagen får personuppgifter som behandlas enligt 6 § samma lag behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Det framgår även av 7 § totalförvarsdatalagen att personuppgifter som behandlas enligt 6 § samma lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Av 8 § totalförvarsdatalagen följer att känsliga personuppgifter som huvudregel endast får behandlas i Pliktverkets verksamhet om det är absolut nödvändigt för de ändamål som anges i 6 och 7 §§ samma lag. Detsamma gäller även kommuner, regioner och andra statliga myndigheter än Pliktverket när de gör en utredning om den totalförvarspliktiges personliga förhållanden enligt 2 kap. 1 § totalförvarspliktlagen.

Det finns förbud mot att göra vissa sökningar bland personuppgifter. Det är enligt 9 § första stycket totalförvarsdatalagen förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Huvudregeln är också, enligt 9 § andra stycket totalförvarsdatalagen, att det är förbjudet att som sökbegrepp använda uppgifter om

1. hinder för mönstring, annan utredning, utbildning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av den registrerade för totalförsvarets räkning,
2. boende- och familjeförhållanden samt försörjning,
3. resultat från begåvningsstest eller anlagstest som utförs vid mönstring eller annan utredning,
4. medborgarskap, och
5. lagöverträdelser, säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen samt vilken säkerhetsklass prövningen avsett och resultatet av den.

Från huvudregeln om förbud mot att använda angivna uppgifter som sökbegrepp finns, enligt 9 § tredje stycket totalförvarsdatalagen, två undantag. För det första får uppgifter enligt punkt 1–5 ovan användas som sökbegrepp när uppgifter lämnas ut för framställning av statistik eller för forskningsändamål. För det andra får uppgifter enligt punkt 3 ovan användas som sökbegrepp för att ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret.

Av 10 § totalförvarsdatalagen framgår att rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen inte gäller vid sådan behandling som är tillåten enligt totalförvarsdatalagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Enligt 11 § totalförvarsdatalagen ska tillgången till personuppgifter hos Pliktverket, en annan statlig myndighet, en kommun eller region begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Enligt 12 § totalförvarsdatalagen får Försvarsmakten och den registrerade ha direktåtkomst till personuppgifter hos Pliktverket. För den registrerade gäller att direktåtkomsten endast får avse uppgifter som rör honom eller henne.

Av 15 § totalförvarsdatalagen framgår att personuppgifter ska avskiljas så att tillgången till dem begränsas när de inte längre behövs i Pliktverkets löpande verksamhet för de tillåtna ändamålen enligt 6 §. Avskiljandet av personuppgifter ska senast ske vid utgången av det kalenderår som den totalförvarspliktige fyller 70 år, om inte den totalförvarspliktige därefter har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Av 16 § totalförvarsdatalagen följer att tillsynsmyndigheten enligt dataskyddslagen, dvs. Integritetsskyddsmyndigheten, inte får begränsa Pliktverkets möjligheter att behandla personuppgifter om totalförvarspliktiga.

24.3.6 Totalförvarsdataförordningen

I totalförvarsdataförordningen regleras bl.a. begränsningar gällande direktåtkomst för Försvarsmakten och dess möjligheter att införa och rätta personuppgifter i Pliktverkets informationssystem.

24.4 Särskilt om behandling av personuppgifter i Pliktverkets verksamhet

Ett av Pliktverkets huvudsakliga verksamhetsområden är personalredovisning och bemanningsstöd, dvs. arbetet med att säkerställa att de bemanningsansvarigas planerade krigsorganisationer är fullt bemannade.

Pliktverket har även i uppgift att samla in uppgifter till mönstringsunderlaget, mönstra, skriva in och besluta om krigsplacering av totalförvarspliktiga. Den samlade behandlingen av personuppgifter om totalförvarspliktiga omfattar en betydande del av befolkningen och är en av Sveriges största och mest omfattande. I sin verksamhet behandlar Pliktverket följaktligen en mängd personuppgifter, ofta av mycket integritetskänslig karaktär. Behandlingen av personuppgifter om totalförvarspliktiga utgör alltså en central del i Pliktverkets verksamhet. Pliktverket använder sig i stor utsträckning av elektronisk hantering av personuppgifterna.

Pliktverket behöver kunna samla in, ta emot, registrera, behandla och lagra uppgifter på elektronisk väg, inte bara för att fullgöra sina uppgifter i form av t.ex. personalredovisning av värnpliktiga och civilpliktiga utan även för att kunna redovisa annan personal i totalförsvaret.

Myndigheten behöver också kunna behandla personuppgifter elektroniskt för utlämnande till andra myndigheter, inte minst Försvarsmakten, och till totalförvarspliktiga.

Insamlingen av personuppgifter i Pliktverkets verksamhet baseras på en skyldighet för totalförsvarspliktiga och andra att lämna dessa uppgifter. Syftet med behandlingen av personuppgifter i Pliktverkets verksamhet är inte att kartlägga enskilda utan att kunna fatta beslut enligt totalförsvarspliktslagen och ge stöd och service åt bemanningsansvariga. Men en stor del av den behandling av personuppgifter som behöver ske innebär ändå kartläggning av enskildas förhållanden. Det är då fråga om en sådan kartläggning som innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Detta skydd mot integritetsintrång kan enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen begränsas i lag under förutsättning att begränsningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att totalförsvarets personalförsörjning kan tillgodoses, annars skulle samhället inte kunna försvaras mot yttre aggressioner.

Pliktverket är centralt för personalförsörjningen av totalförsvaret. För att Pliktverket ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver det i sin verksamhet kunna behandla personuppgifter i den omfattning som beskrivs ovan. Detta kan inte ske på ett mindre ingripande sätt. Det är därmed fråga om en sådan begränsning av skyddet enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen som är proportionerlig och nödvändig för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Lagbestämmelser om behandling av personuppgifter i Pliktverkets verksamhet finns, förutom i dataskyddslagen och dataskyddsförordningen, i totalförsvarsdatalagen (2020:151), som kompletteras av bestämmelser i totalförsvarsdataförordningen (2020:153). Totalförsvarsdatalagen ger således det nödvändiga lagstödet för den omfattande kartläggning av enskildas personliga förhållanden som krävs för värnplikten, civilplikten och den allmänna tjänsteplikten (se 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § regeringsformen).

24.5 Nuvarande uppgiftsskyldigheter

I 2 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen finns den grundläggande skyldigheten för kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar att lämna Pliktverket de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma

hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. I 3 kap. totalförsvarspliktsförordningen finns ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket för en rad aktörer.

Skatteverket ska enligt 3 kap. 1 § totalförsvarspliktsförordningen före den 15 januari varje år lämna uppgifter till Pliktverket om varje svensk medborgare som är folkbokförd i landet och som under året fyller 17 år. Enligt 3 kap. 3 § samma förordning ska Skatteverket underrätta Pliktverket om de ändringar i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som är av betydelse för inskrivning eller redovisning av dem som är skyldiga att mönstra eller som skrivits in för värnplikt, civilplikt eller i utbildningsreserven.

Nämnder i regioner eller kommuner som ansvarar för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt chefsöverläkare vid en vårdinrättning där vård meddelas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska enligt 3 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen lämna uppgifter om varje svensk medborgare som under året fyller 17 år och som den 15 mars erhöll vissa insatser för funktionshindrade eller var intagen på vårdinrättning med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård eller lagen om rättspsykiatrisk vård.

Statens institutionsstyrelse ska enligt 3 kap. 6 § totalförsvarspliktsförordningen lämna uppgifter om varje svensk medborgare som under året fyller 17 år och som med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga den 15 mars var intagen vid ett hem som avses i 12 § den lagen eller med stöd av 32 kap. 5 § brottsbalken dömts till sluten ungdomsvård och som den 15 mars var intagen vid ett sådant hem som anges ovan.

Försäkringskassan ska enligt 3 kap. 6 a § totalförsvarspliktsförordningen lämna uppgifter om varje totalförsvarspliktig som har sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 32–37 kap. socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan ska även lämna uppgifter om varje svensk medborgare som under året fyller 17 år och har assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, det betalas omvårdnadsbidrag för enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken eller det betalas bidrag för enligt 52 kap. socialförsäkringsbalken (dvs. bilstöd).

Enligt 1 § förordningen (2018:1747) om viss underrättelse-skyldighet för Kriminalvården är Kriminalvården skyldig att lämna uppgifter till Pliktverket om

- intagning i eller avgång från kriminalvårdsanstalt av svenska medborgare som under kalenderåret fyller 18–47 år,
- beslut om förlängning av verkställighetstid med minst en månad för intagen om vilken underrättelse har lämnats tidigare, och om
- verkställighetens början vid verkställighet utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll och tidpunkt för verkställighetens slut för svenska medborgare som under kalenderåret fyller 18–47 år.

Enligt 3 kap. 8 § totalförsvarspliktförordningen ska Socialstyrelsen och Jordbruksverket på begäran av Pliktverket lämna uppgifter om totalförsvarspliktigas examina och legitimationer.

Enligt 3 kap. 9 § totalförsvarsplikt-förordningen ska Skolverket, Universitets- och högskolerådet och rektorn för en utbildningsanstalt eller skola som drivs av staten, en kommun eller region eller av en enskild som har godkänts av Statens skolinspektion på begäran lämna uppgifter till Pliktverket om de totalförsvarspliktigas studieinriktning och behörighet för studier på ett nationellt program i gymnasieskolan.

Transportstyrelsen ska enligt 3 kap. 10 § totalförsvarsplikt-förordningen på begäran av Pliktverket lämna uppgifter ur vägtrafikregistret (punkt 1), ur sjömansregistret om adresser till totalförsvarspliktiga samt deras behörighet och tjänstgöring på fartyg (punkt 2) och om utfärdande certifikat inom luftfartens område (punkt 3).

PTS ska enligt 3 kap. 11 § totalförsvarsplikt-förordningen på begäran lämna uppgifter till Pliktverket om utfärdade certifikat inom radioområdet.

Kommuner, regioner och vårdgivare som bedriver enskild verksamhet ska enligt 3 kap. 14 § totalförsvarsplikt-förordningen på begäran av Pliktverket lämna de uppgifter om anställd hälso- och sjukvårdspersonal som behövs för myndighetens planeringsarbete. Dessa aktörer ska vidare enligt 3 kap. 14 a § totalförsvarsplikt-förordningen lämna de uppgifter om totalförsvarspliktigas hälsotillstånd som behövs för att kontrollera de uppgifter som en totalförsvars-

pliktig lämnat till Pliktverket och som utgör underlag för beslut om kallelse till mönstring.

De organisatoriska enheter där grundutbildning genomförs för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar ska enligt 3 kap. 15 § totalförsvarspliktsförordningen, senast då den totalförsvarspliktige rycker ut, lämna journalhandlingar som upprättats under utbildningen till Pliktverket.

Enligt 4 kap. 6 § totalförsvarspliktsförordningen ska den som vill få totalförsvarspliktiga inskrivna till Pliktverket ge in det underlag som behövs för inskrivningen.

Försvarsmakten ska enligt 4 kap. 10 § totalförsvarspliktsförordningen löpande lämna uppgifter till Pliktverket om varje svensk medborgare som under året har genomgått militär utbildning eller tjänstgjort inom Försvarsmakten.

Även Pliktverket har vissa uppgiftsskyldigheter gentemot andra. Pliktverket ska enligt 3 kap. 16 § totalförsvarspliktsförordningen, när en totalförsvarspliktig rycker in för värnplikt eller civilplikt med grundutbildning längre än 60 dagar, lämna de journalhandlingar som upprättats vid mönstring eller särskild antagningsprövning till hälso- och sjukvårdspersonalen vid den organisatoriska enhet hos en myndighet, en kommun eller en region där grundutbildningen ska genomföras. Vid samma tidpunkt ska Pliktverket lämna uppgifter om den totalförsvarspliktiges psykiska funktionsförmåga, fysiska arbetsförmåga, allmänna begåvning och hälsotillstånd till den befattningshavare som har till uppgift att utbilda den totalförsvarspliktige på den enhet som anges ovan. Pliktverket ska även till samma enhet lämna över uppgift i form av fotografisk bild av den totalförsvarspliktige från de register som myndigheten för över sådana uppgifter. En sådan uppgift ska på begäran även lämnas till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

24.6 Överväganden och förslag

24.6.1 Totalförsvarsdatalagen räcker för civilplikten

Bedömning: Totalförsvarsdatalagen ger Pliktverket det rättsliga stöd för den behandling av personuppgifter som Pliktverket behöver för ytterligare aktivering av civilplikten. Även andra statliga myndigheter än Pliktverket och kommuner och regioner har redan det rättsliga stöd som behövs för att kunna behandla personuppgifter vid utredningar om totalförsvarspliktiga förutsättningar att fullgöra civilplikt.

Utredningen ska analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningsuppdraget omfattar därmed inte all behandling av personuppgifter som skulle kunna vara nyttig vid bemanningsansvarigas bemanning av krigsorganisationerna, utan bara det rättsliga stödet för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras.

I avsnitt 19.4 föreslår utredningen vissa grundläggande bestämmelser i Pliktverkets instruktion om den registerföring och de disponibilitetskontroller som Pliktverket ska utföra (förstås i enlighet med vad som är medgivet enligt totalförsvarsdatalagen).

Totalförsvarsdatalagen är en ganska färsk registerförfattning som gäller i Pliktverkets hela verksamhet vid behandling av personuppgifter om bl.a. totalförsvarspliktiga. Den ger, främst genom den allmänt hållna ändamålsbestämningen, Pliktverket rättsligt stöd för en omfattande behandling av för civilplikten nödvändiga personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Pliktverket får således behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning och krigsplacering med civilplikt samt säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och en lämplig placering i det civila försvaret. De restriktioner som lagen innehåller i fråga om behandling av känsliga personuppgifter (som bara får behandlas om det är absolut nödvändigt för ändamålen) och sökning kan enligt utredningen inte i nämnvärd utsträckning anses hindra eller försvåra Pliktverkets verksamhet om civilplikten aktiveras ytterligare.

Det är utredningens slutsats att totalförvarsdatalagen ger Pliktverket det rättsliga stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras ytterligare.

Enligt 2 kap. 1 § totalförvarspliktslagen är det inte bara Pliktverket som kan begära att en totalförvarspliktig lämnar uppgifter för att utreda och bedöma dennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Det kan även vissa andra statliga myndigheter (se 4 kap. 5 § totalförvarspliktsförordningen), kommuner och regioner göra. De uppgifter om personliga förhållanden som behövs för utredningen kan innefatta känsliga personuppgifter om hälsa. I 8 § andra stycket totalförvarsdatalagen finns rättsligt stöd för att även andra än Pliktverket får behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt vid en utredning av totalförvarspliktigas förutsättningar att fullgöra civilplikt. Det rättsliga stödet för att dessa andra aktörer vid sin utredning får behandla personuppgifter, känsliga eller andra, om det är nödvändigt finns i vart fall i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, eftersom det helt klart är en arbetsuppgift av allmänt intresse som har stöd i rättsordningen, bl.a. i totalförvarspliktslagen.

Det är därför utredningens slutsats att även andra statliga myndigheter än Pliktverket och kommuner och regioner redan har det rättsliga stöd som behövs för att kunna utföra nödvändig behandling av personuppgifter i utredningar om totalförvarspliktigas förutsättningar att fullgöra civilplikt.

I avsnitt 19.4 berörs frågan om behov av direktåtkomst eller annan elektronisk tillgång till uppgifter hos Pliktverket.

24.6.2 Pliktverket behöver ytterligare möjligheter att få tillgång till uppgifter

Bedömning: Pliktverket behöver kunna få uppgifter om totalförvarspliktiga för att hitta sådana som kan vara lämpliga för annan utredning än mönstring eller för att träffa avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap.

För att totalförvarspliktiga som redan har totalförvars viktig civil kompetens ska kunna skrivas in av Pliktverket efter annan utredning än mönstring och direkt, med eller utan utbildning, krigspla-

ceras med civilplikt i en befattning i totalförsvarsviktig civil verksamhet, behövs uppgifter om vilka totalförsvarspliktiga som kan ha sådan kompetens. Även om civilplikten inte i närtid skulle aktiveras ytterligare på det sättet, kan Pliktverket behöva sådana uppgifter för att fullgöra sin serviceskyldighet gentemot bemanningsansvariga som söker lämpliga totalförsvarspliktiga att teckna avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap med.

Redan i dag har många myndigheter och enskilda en uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket, så att Pliktverket kan hitta lämpliga totalförsvarspliktiga att mönstra eller direkt skriva in och krigsplacera med civilplikt (se närmast följande avsnitt). Det rättsliga stödet för att behandla de uppgifter som Pliktverket får in med stöd av dessa uppgiftsskyldigheter för att bl.a. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning och krigsplacering med civilplikt samt för att fullgöra serviceskyldigheten gentemot bemanningsansvariga i totalförsvaret, finns redan i totalförsvarsdatalagen.

24.6.3 En generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket

Förslag: 2 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen kompletteras med en generell bestämmelse om att statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare på begäran ska lämna Pliktverket de 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 lämnas utan begäran. Vid höjd beredskap gäller den uppgiftsskyldigheten också uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

Bedömning: Bestämmelserna om uppgiftsskyldigheter för andra än Pliktverket i 3 kap. totalförsvarspliktsförordningen utgör föreskrifter om verkställigheten av den generella uppgiftsskyldigheten enligt totalförsvarspliktslagen eller, i fråga om uppgifter som ska lämnas utan begäran, föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

De omfattande uppgiftsskyldigheter som föreskrivs i totalförvarspliktslagen och totalförvarspliktsförordningen rör främst uppgifter som behövs inför mönstring hos Pliktverket. Dessa uppgiftsskyldigheter bedömer utredningen vara tillräckliga för krigsplacering med civilplikt efter mönstring och grundutbildning.

För att totalförvarspliktiga som redan har rätt kompetens för en viss befattning ska kunna skrivas in av Pliktverket efter annan utredning än mönstring och därefter direkt, med eller utan inledande utbildning, krigsplaceras med civilplikt i en befattning i en totalförsvarsviktig civil verksamhet där civilplikt får fullgöras, behövs emellertid som nämnts uppgifter om vilka totalförvarspliktiga som kan ha sådan kompetens. Det är i stor utsträckning fråga om andra uppgifter än de som behövs för att mönstra ungdomar och sedan, efter grundutbildning, krigsplacera dem. Dessa uppgifter kan finnas på många olika ställen och avse t.ex. olika former av utbildningar, behörighet, licens, yrkeslegitimation eller erfarenhet av vissa arbetsuppgifter.

Det är i första hand andra myndigheter än Pliktverket – vissa statliga myndigheter samt kommunala myndigheter inklusive regionerna – som kommer att göra annan utredning än mönstring (se 2 kap. 1 § totalförvarspliktslagen och 4 kap. 5 § totalförvarspliktsförordningen). Dessa myndigheter kan sedan be Pliktverket att skriva in totalförvarspliktiga som bedöms ha nödvändig totalförsvarsviktig civil kompetens för en viss befattning där den totalförvarspliktige direkt kan krigsplaceras med civilplikt (3 kap. 4, 6, 13 och 15 §§ totalförvarspliktslagen).

Utredningen bedömer emellertid att det inte är lämpligt att dessa myndigheter får rätt att från andra än den totalförvarspliktige själv begära in uppgifter om den totalförvarspliktiges personliga förhållanden med uppgiftsskyldighet. En sådan rätt skulle innebära en risk för att omfattande register om kompetenta totalförvarspliktiga byggdes upp på många olika håll. Det vore inte bra av varken säkerhets- eller integritetsskyddsskäl. Det skulle dessutom kräva särskilt lagstöd för det betydande intrång i den personliga integriteten som den kartläggningen av enskildas personliga förhållanden skulle innebära (se 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § regeringsformen). Härtill kommer att även konkurrensneutralitetsskäl talar emot en sådan rätt. Den myndighet som får göra en annan utredning än mönstring har ofta själv fredstida behov av personal med den kompetens som

skulle eftersökas med hjälp av uppgiftsskyldigheten. Det gör att det skulle kunna finnas risk för att skyldigheten användes för att tillgodose fredstida personalbehov på ett sätt som enskilda på samma marknad inte har möjlighet till.

Utredningen anser därför att bara Pliktverket bör ha möjlighet att med uppgiftsskyldighet begära in de uppgifter från andra än den totalförsvarspliktige själv som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra civilplikt efter annan utredning än mönstring. Pliktverket har redan genom totalförsvarsdatalagen nödvändigt lagstöd för den behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga som behövs. Pliktverket har dessutom redan stor vana av att få in och säkert hantera stora mängder av uppgifter om totalförsvarspliktiga från många olika källor.

Utredningens bedömning är att det är befogat, och nödvändigt, med en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket för att klara personalförsörjningen av totalförsvaret. Det är fråga om ett synnerligen viktigt allmänintresse – vårt samhälles fortlevnad trots krigshandlingar riktade mot oss – som måste anses överväga motstående integritetsskyddsintressen. De verksamheter där värnplikt och civilplikt kan fullgöras är sådana som har bedömts särskilt totalförsvarsviktiga. Integritetsskyddsintressena skyddas, förutom genom bestämmelser om sekretess, genom de omfattande åtgärder som vidtas för att skydda personuppgifterna. Syftet med en generell uppgiftsskyldighet är vidare, såvitt avser det civila försvaret, i första hand att hitta totalförsvarspliktiga som redan har, eller efter bara en kortare kompletterande utbildning kan få, totalförsvarsviktig civil kompetens för en viss befattning i det civila försvaret. Alternativet till att hitta dessa personer vore ofta att mönstra och grundutbilda ungdomar med civilplikt, vilket skulle leda till större ingrepp i individers rättigheter och friheter än vad informationsinsamlingen kan anses innebära. Härtill kommer att de lämpliga totalförsvarspliktiga som hittas med hjälp av informationsinsamlingen i första hand bör tillfrågas om att frivilligt binda sig för tjänstgöring vid höjd beredskap genom ett avtal och således inte alltid åläggas den tjänsteplikt i fredstid som civilplikten kan innebära, se avsnitt 21.4.4.

Pliktverket kan komma att behöva uppgifter såväl från statliga myndigheter, kommuner och regioner som från näringsidkare, t.ex. friskolor och andra privata utbildningsinstitut.

Utredningen föreslår därför en generell uppgiftsskyldighet i lag om att statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare på begäran ska lämna Pliktverket de uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Utredningen har således inte funnit anledning att inskränka den generella uppgiftsskyldigheten till det som behövs för att bedöma förutsättningarna för att fullgöra civilplikt. I fråga om enskilda bör den generella uppgiftsskyldigheten som utredningen föreslår bara träffa näringsidkare och således inte t.ex. släktingar eller vänner till den totalförsvarspliktige (som inte har uppgifter om denne i egenskap av näringsidkare).

Utredningen föreslår vidare en lagbestämmelse om att uppgifterna i den utsträckning regeringen föreskriver det ska lämnas utan begäran, eftersom det i vissa fall skulle kunna vara ändamålsenligt.

För att Pliktverket ska kunna hämta in uppgifter som efter utlämnande kan användas av en myndighet som vid höjd beredskap får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt behöver uppgiftsskyldigheten vid höjd beredskap också gälla uppgifter som behövs för anvisningen. Utredningen föreslår därför att kommuner, regioner, statliga myndigheter och näringsidkare på begäran ska lämna uppgifter till Pliktverket om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

Däriigenom blir det tydligt att de konkretiseringar av uppgiftsskyldigheten som finns i 3 kap. totalförsvarspliktsförordningen antingen, när det gäller uppgifter som ska lämnas utan begäran, har stöd i ett bemyndigande i lag enligt 8 kap. 3 § regeringsformen eller utgör föreskrifter om verkställigheten av lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen.

Den generella uppgiftsskyldigheten ska alltså gälla i förhållande till Pliktverket, trots att det är andra myndigheter som oftast kommer att göra annan utredning än mönstring. Tanken är att Pliktverket 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. I nästa avsnitt berörs detta närmare.

Tanken är alltså inte att Pliktverket ska föra ett omfattande allmänt kompetensregister över alla totalförsvarspliktiga som uppdateras löpande med hjälp av den generella uppgiftsskyldigheten.

24.6.4 Skyldighet för Pliktverket att lämna uppgifter till vissa myndigheter

Bedömning: Myndigheter som gör annan utredning än mönstring, är utbildningsansvariga eller får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt behöver kunna få uppgifter om totalförsvarspliktiga från Pliktverket utan hinder av sekretess.

Som framgår av närmast föregående avsnitt är det andra myndigheter än Pliktverket som oftast kommer att göra annan utredning än mönstring. För att dessa myndigheter ska kunna göra utredningarna kan myndigheterna i fråga behöva uppgifter från Pliktverket om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas redan ha lämplig kompetens för att kunna kontakta dem för utredning. Därefter kan myndigheterna be Pliktverket att direkt med civilplikt krigsplacera totalförsvarspliktiga som bedöms redan ha nödvändig totalförsvarsviktig civil kompetens för en viss befattning.

Om en myndighet ska ansvara för utbildning av totalförsvarspliktiga som skrivits in med civilplikt, behöver den myndigheten ofta uppgifter om egenskaper hos de totalförsvarspliktiga som utbildas som Pliktverket har.

En myndighet som vid höjd beredskap får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt kan, för att kunna anvisa totalförsvarspliktiga med nödvändig kompetens för en viss befattning eller utbildning, behöva uppgifter som Pliktverket har om vilka totalförsvarspliktiga som har viss kompetens.

För uppgifter om totalförsvarspliktiga hos Pliktverket kan det ofta gälla sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, företrädesvis försvarssekretess (15 kap. 2 §) eller totalförsvarspliktssekretess (38 kap. 1 §), se avsnitt 24.3.2. Ett sätt att se till att nödvändiga uppgifter kan överföras mellan myndigheter utan hinder av sekretess är att föreskriva uppgiftsskyldighet för den myndighet som ska lämna ut uppgifterna. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar nämligen inte sekretess att en uppgift lämnas till

en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I detta avsnitt berörs i vilken utsträckning en uppgiftsskyldighet bör finnas för Pliktverket i förhållande till andra myndigheter som får göra annan utredning än mönstring, som får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt eller som är utbildningsansvariga.

Utredningen har övervägt om de uppgiftsskyldigheter som föreslås bör kompletteras med en möjlighet till direktåtkomst till uppgifterna hos Pliktverket eller om det annars behövs ytterligare möjligheter till direktåtkomst. Totalförvarsdatalagen, som reglerar frågan om direktåtkomst, infördes nämligen när civilplikten inte var aktiverad. Av förarbetena till den lagen framgår att det inte hade framkommit att andra än Förvarsmakten och den registrerade själv behövde direktåtkomst till personuppgifter hos Pliktverket, vilket de får ha enligt totalförvarsdatalagen. Den omständigheten att utbildnings- och bemanningsansvariga myndigheter i det militära och civila försvaret kunde ha visst behov av uppgifter om den egna personalen respektive dem som antagits till utbildning ansågs inte utgöra ett tillräckligt skäl för att de ska få medges direktåtkomst.¹³

Utredningen gör samma bedömning även om civilplikten har aktiverats. Andra metoder av utlämnande än direktåtkomst får anses tillräckliga. Det finns t.ex. inget hinder mot att utlämnandet sker elektroniskt i någon annan form än direktåtkomst. I avsnitt 19.4 har utredningen bedömt att Pliktverket bör överväga om det med hänsyn till sekretess- och säkerhetsskäl är möjligt att låta bemanningsansvariga göra disponibilitetskontroller automatiserat, t.ex. via ett programmeringsgränssnitt som inte innebär direktåtkomst.

24.6.5 Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som får göra annan utredning än mönstring

Förslag: Pliktverket ska på begäran av en myndighet som får göra annan utredning än mönstring lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som utan grundutbildning längre än 60 dagar kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplikt i en viss befattning.

¹³ Prop. 2019/20:51 s. 60 f.

Att vissa statliga myndigheter får göra annan utredning än mönstring framgår av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och 4 kap. 5 § totalförsvarspliktsförordningen. Att kommuner och regioner får göra annan utredning än mönstring framgår av det förstnämnda lagrummet.

Den myndighet som får göra annan utredning än mönstring får på begäran göra en sådan utredning avseende bemanning i någon annans krigsorganisation, nämligen krigsorganisationer hos enskilda bemanningsansvariga och hos de statliga myndigheter som inte får göra annan utredning än mönstring. I avsnitt 21.4.2 beskrivs hos vilken myndighet en sådan begäran bör göras.

För att dessa myndigheter ska kunna göra en annan utredning än mönstring med totalförsvarspliktiga som kan antas redan ha lämplig kompetens för en viss befattning måste de kunna få reda på vilka dessa är. När det gäller totalförsvarspliktiga som redan varit i kontakt med myndigheten, såsom arbets- eller uppdragstagare som slutat eller i egenskap av arbetssökande, känner myndigheten förmodligen ofta redan till om de kan antas ha lämplig kompetens. När myndigheten på begäran gör en utredning avseende bemanning i någon annans krigsorganisation kan myndigheten från den som inkommit med begäran ha fått uppgifter om lämpliga totalförsvarspliktiga att utreda. I andra fall behöver myndigheten i praktiken få reda på vilka totalförsvarspliktiga som kan antas redan ha lämplig kompetens för den aktuella befattningen från Pliktverket.

Utredningen föreslår därför att Pliktverket på begäran av en myndighet som får göra annan utredning än mönstring ska lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som utan grundutbildning längre än 60 dagar kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplikt i en viss befattning.

För att myndigheten ska kunna få användbara uppgifter från Pliktverket om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas redan ha lämplig kompetens måste myndigheten först analysera och konkretisera kompetenskraven för varje befattning som berörs.¹⁴ Detta kan ofta behöva göras i samråd med Pliktverket. Då kan myndigheten vid formuleringen av kompetenskraven kan ta hänsyn till vilka typer av uppgifter om totalförsvarspliktiga som Pliktverket har eller kan få tillgång till genom bl.a. den generella uppgiftsskyl-

¹⁴ Det är sedan MSB som beslutar föreskrift om befattningen och kompetenskraven, se närmare avsnitt 16.3.

dighet i förhållande till Pliktverket som föreslås i avsnitt 24.6.3. När kompetenskraven fastställts kan myndigheten hos Pliktverket begära att få uppgift om vilka icke ianspråktagna totalförsvarspliktiga som uppfyller kraven för att därefter kontakta dem för en närmare bedömning av kompetensen.

Efter begäran kan Pliktverket, bl.a. med hjälp av den generella uppgiftsskyldighet i förhållande till Pliktverket som föreslås i avsnitt 24.6.3, begära in nödvändiga uppgifter om t.ex. vilka som gått en viss utbildning eller har en viss behörighet eller liknande och därefter lämna ut uppgifterna om identiteten på de totalförsvarspliktiga som uppfyller kompetenskraven till den myndighet som ska göra annan utredning än mönstring. När Pliktverket lämnat ut de inhämtade uppgifterna bör uppgifterna avskiljas så att de inte längre är tillgängliga i den löpande verksamheten, jfr 15 § totalförsvarsdatalagen. Tanken är som tidigare nämnts inte att Pliktverket ska föra ett omfattande allmänt kompetensregister över totalförsvarspliktiga.

24.6.6 Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som är utbildningsansvarig

Förslag: Pliktverket ska på begäran av myndighet, kommun och region där annan utbildning med civilplikt än grundutbildning längre än 60 dagar ska genomföras lämna uppgifter i enlighet med 3 kap. 16 § totalförsvarspliktsförordningen. På begäran av en sådan myndighet, kommun eller region ska Pliktverket också lämna kortfattade uppgifter om den totalförsvarspliktiges utbildning och arbetslivserfarenhet till den befattningshavare på en sådan enhet som anges i 3 kap. 16 § första stycket totalförsvarspliktsförordningen som har till uppgift att utbilda den totalförsvarspliktige.

Bedömning: Den uppgiftsskyldighet som redan finns för Pliktverket enligt 3 kap. 16 § totalförsvarspliktsförordningen i förhållande till myndighet som ansvarar för grundutbildning längre än 60 dagar är tillräcklig.

Myndighet som ansvarar för grundutbildning längre än 60 dagar

Pliktverket ska enligt 3 kap. 16 § totalförsvarspliktförordningen, när en totalförsvarspliktig rycker in för värnplikt eller civilplikt med grundutbildning längre än 60 dagar, lämna de journalhandlingar som upprättats vid mönstring eller särskild antagningsprövning till hälso- och sjukvårdspersonalen vid den organisatoriska enhet hos en myndighet, en kommun eller en region där grundutbildningen ska genomföras. Vid samma tidpunkt ska Pliktverket lämna uppgifter om den totalförsvarspliktiges psykiska funktionsförmåga, fysiska arbetsförmåga, allmänna begåvning och hälsotillstånd till den befattningshavare som har till uppgift att utbilda den totalförsvarspliktige på den enhet som anges ovan. Pliktverket ska även till samma enhet lämna över uppgift i form av fotografisk bild av den totalförsvarspliktige från de register som myndigheten för över sådana uppgifter.

Utredningen bedömer att den uppgiftsskyldighet som sålunda finns är tillräcklig när det gäller myndigheter som ansvarar för grundutbildning längre än 60 dagar med civilplikt.

Myndighet som ansvarar för annan utbildning med civilplikt

Även myndigheter som ansvarar för grundutbildning i 60 dagar eller kortare tid eller för repetitionsutbildning med civilplikt kan enligt utredningens bedömning behöva samma uppgifter som Pliktverket enligt 3 kap. 16 § totalförsvarspliktförordningen ska lämna till myndigheter som ansvarar för grundutbildning längre än 60 dagar. Det bör därför införas en motsvarande uppgiftsskyldighet för Pliktverket i förhållande till dessa myndigheter. Eftersom den utbildningsansvariga myndigheten i dessa fall kanske inte anser sig behöva uppgifterna för att kunna genomföra den kortare utbildningen, bör uppgiftsskyldigheten bara gälla om och i den utsträckning den utbildningsansvariga myndigheten begär det.

Vidare kan den utbildningsansvariga myndigheten enligt utredningens bedömning behöva uppgifter om den totalförsvarspliktiges utbildning och arbetslivserfarenhet för att på bästa sätt kunna på förhand planera och sedan genomföra utbildningen. Pliktverket bör därför vara skyldigt att på begäran lämna kortfattade sådana uppgifter

till den befattningshavare hos den utbildningsansvariga myndigheten som har till uppgift att utbilda den totalförsvarspliktige.

Uppgiftsskyldigheten gäller förstås bara i den utsträckning Pliktverket (redan) har de begärda uppgifterna.

24.6.7 Uppgiftsskyldighet i förhållande till myndighet som får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt

Förslag: Vid höjd beredskap ska Pliktverket på begäran av den myndighet som får anvisa totalförsvarspliktiga till arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt, dvs. Arbetsförmedlingen, lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas ha förutsättningar att med allmän tjänsteplikt utföra arbete i en viss befattning eller delta i en viss utbildning.

Som framgår av avsnitt 20.5 kan en totalförsvarspliktig enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen enligt utredningens förslag vara skyldig att med allmän tjänsteplikt utföra det arbete eller delta i den utbildning som anvisats honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndigheten är Arbetsförmedlingen (6 kap. 2 § totalförsvarspliktsförordningen). Det åligger den myndighet som anvisat den totalförsvarspliktige och förman eller annan chef att säkerställa att den som anvisas till ett arbete har de kroppskrafter och hälsotillstånd som arbetet kräver.

Det kommer förmodligen främst att vara arbeten med enklare arbetsuppgifter som totalförsvarspliktiga kommer att anvisas till med allmän tjänsteplikt, men det kan även komma i fråga arbeten som kräver någon viss kompetens, t.ex. vana att köra truck eller innehav av körkort. Även vid anvisning till utbildning kan det behövas uppgifter om nödvändig förkunskap eller erfarenhet. Enligt utredningens bedömning behöver därför den myndighet som vid höjd beredskap får anvisa arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt (i praktiken Arbetsförmedlingen) kunna få uppgifter från Pliktverket om vilka totalförsvarspliktiga som har nödvändig kompetens för en viss befattning eller utbildning, om myndigheten inte redan har tillgång till sådana uppgifter. Utredningen föreslår således att Pliktverket vid höjd beredskap på begäran av myndighet som får anvisa totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt ska

lämna uppgift om vilka totalförsvarspliktiga som kan antas ha förutsättningar att med allmän tjänsteplikt utföra arbete i en viss befattning eller delta i en viss utbildning.

Det rättsliga stödet för myndigheten att behandla de utlämnade personuppgifterna framgår av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, eftersom det helt klart är en arbetsuppgift av allmänt intresse som har stöd i rättsordningen, bl.a. i totalförsvarspliktslagen och totalförsvarspliktsförordningen.

25 Säkerhetsskydd och säkerhetsprövning

25.1 Inledning

Säkerhetsskydd är skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta framgår av 1 kap. 2 § första stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen ta ställning till om det behövs ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen i förhållande till totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt.

I detta avsnitt finns först bakgrundsavsnitt om säkerhetsskydd, med särskild inriktning på personalsäkerhet. Därefter kommer avsnitt med utredningens överväganden om säkerhetsprövning av civilpliktiga.

25.2 Allmänt om säkerhetsskydd

25.2.1 Säkerhetskänslig verksamhet

Av 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår att med säkerhetskänslig verksamhet avses alla verksamheter som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

25.2.2 Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses enligt 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen uppgifter som rör säkerhets-känslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig. I propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag (prop. 2017/18:89) anges att den s.k. försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen är särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet, planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Även andra sekretessbestämmelser som delvis överlappar försvarssekretessen bör kunna tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Den som bedriver säkerhets känslig verksamhet ska genom säkerhetsskyddsklassificering dela in sådana uppgifter som vid ett röjande kan medföra skada för Sveriges säkerhet i fyra olika säkerhetsskyddsklasser:

1. kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada,
2. hemlig vid en allvarlig skada,
3. konfidentiell vid en inte obetydlig skada, eller
4. begränsat hemlig vid endast ringa skada.

Indelningen har betydelse bl.a. när det gäller placering av befattningar i säkerhetsklass, se avsnitt 25.3.3.

25.2.3 Säkerhetsskyddsanalys

Av 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår att den som bedriver säkerhets känslig verksamhet ska vidta vissa åtgärder för att följa lagens bestämmelser. Bland annat ska behovet av säkerhetsskydd utredas i en säkerhetsskyddsanalys som ska dokumenteras. Med ut-

gångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

25.2.4 Säkerhetsskyddsåtgärder

Säkerhetsskyddsåtgärderna delas in i tre kategorier: informations-säkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Säkerhetsskyddsåtgärden *informationssäkerhet* ska enligt 2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhets-känslig verksamhet.

Säkerhetsskyddsåtgärden *fysisk säkerhet* ska enligt 2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen förebygga obehörigt tillträde till och skadlig inverkan på områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns eller där säkerhets-känslig verksamhet i övrigt bedrivs.

Säkerhetsskyddsåtgärden *personalsäkerhet* behandlas särskilt i nästa avsnitt.

25.3 Personalsäkerhet

25.3.1 Inledning

Av 2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen följer att säkerhetsskydds-åtgärden personalsäkerhet ska 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 säkerhets-känslig. Åtgärden personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i säkerhets-känslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet består därför av två delar, den ena är säkerhetsprövning, den andra utbildning. Här berörs bara säkerhetsprövningen.

25.3.2 Allmänt om säkerhetsprövning

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen följer att en säkerhetsprövning ska göras av den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Vissa typer av uppdrag, bl.a. som statsråd, ledamot av riksdagen, offentlig försvarare eller ombud undantas från kravet på säkerhetsprövning.

Säkerhetsprövning handlar ytterst om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet för att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. Bedömningen görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv, dvs. i syfte att undvika risker i den säkerhetskänsliga verksamheten som inte kan accepteras. Det bör göras en helhetsbedömning som baseras på ett allsidigt underlag och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och deltagandet.¹

Av 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen framgår att syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om en person 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. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Pålitlighetsbedömningen ska innefatta en bedömning av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till spioneri eller dylikt. Därutöver ska den innefatta risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller risker för att den enskilde genom slarv eller på annat oavsiktligt sätt röjer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med lojalitetsprövningen avses i första hand en bedömning av om det t.ex. på grund av bindningar till en främmande makt eller en terroristorganisation finns en risk för att personen begår brottsliga handlingar.²

Säkerhetsprövningen ska enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Prövningen ska då innefatta en grundutredning som under vissa förutsättningar kompletteras med registerkontroll och särskild personutredning. Säkerhetsprövningens innehåll beskrivs i avsnitt 25.3.4.

¹ Prop. 2017/18:89 s. 79.

² Prop. 2017/18:89 s. 79.

Det har tillsatts en utredning för att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprovningar (Ju 2023:11) som redovisade sitt uppdrag den 10 december 2024.

25.3.3 Placering av befattningar i säkerhetsklass

De olika säkerhetsklasserna

Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Däri ingår bl.a. att göra en befattningsanalys och besluta eller inventera vilka anställningar eller annat deltagande som ska placeras i säkerhetsklass. 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.

Det finns enligt 3 kap. 6–8 §§ säkerhetsskyddslagen tre säkerhetsklasser.

Säkerhetsklass 1 gäller om en anställd eller den som på annat sätt 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 en anställd eller den som på annat sätt 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 en anställd eller den som på annat sätt 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.

Beslut om placering av befattningar i säkerhetsklass

I 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen anges att en anställning eller något annat deltagande endast får placeras i säkerhetsklass om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt.

En säkerhetsprövning innehåller flera integritetskränkande momentet för den enskilde. Placering av en befattning i säkerhetsklass medför bl.a. säkerhetsprövningsintervju som av kontrollerade uppfattats som det mest integritetskränkande momentet. Säkerhetsprövningen innebär även insamling av en stor mängd information om den enskilda individen. Det finns därför ett behov av restriktivitet när det gäller placering av befattningar i säkerhetsklass, och sådan placering bör bara ske när det verkligen är nödvändigt.³

Av 3 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen följer att riksdagen och dess myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklass när det gäller riksdagens förvaltningsområde. I övrigt beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass. Regeringen får meddela föreskrifter om att myndigheter och andra får besluta om placering i säkerhetsklass. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 5 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och i bilagan till den förordningen.

Av 5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen framgår bl.a. att kommuner och regioner beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten. Ett stort antal statliga myndigheter har också getts rätt att besluta om placering i säkerhetsklass i samma utsträckning som kommuner och regioner, däribland MSB, Försvarsmakten och Pliktverket (se bilagan till säkerhetsskyddsförordningen). Enskilda verksamhetsutövare ska med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen inventera vilka anställningar och annat deltagande i verksamheten som bör placeras i säkerhetsklass och sedan begära att ansvarig myndighet, region eller kommun fattar beslut om detta.

³ Prop. 2017/18:89 s. 85.

25.3.4 Säkerhetsprövningens innehåll

Grundutredning

Av 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen framgår att med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat. Också andra uppgifter som är relevanta för prövningen ska omfattas av grundutredningen.

Vid den intervju som ska göras inom ramen för grundutredningen, den s.k. säkerhetsprövningsintervjun, ska lojalitet, pålitlighet och sårbarhet bedömas (jfr 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Om det redan efter grundutredningen står klart att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen, dvs. att personen inte kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt, ska enligt 5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen registerkontroll och i förekommande fall särskild personutredning inte göras.

Registerkontroll

Av 3 kap. 14 § första stycket säkerhetsskyddslagen följer att registerkontroll ska göras om anställningen eller deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten har placerats i säkerhetsklass. Uppgifter ska löpande hämtas under den tid deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten pågår. Av 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen följer att en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarmaktens verksamhet ska anses delta i säkerhets känslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Som framgår av 3 kap. 14 § andra stycket säkerhetsskyddslagen får uppgifter hämtas från belastningsregistret och misstankeregistret, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2. Även uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säker-

hetspolisens behandling av personuppgifter får hämtas. Motsvarande uppgifter får även i förekommande fall hämtas om maken/-makan eller sambon.

Av 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen framgår att för befattningar i säkerhetsklass 3 får samma uppgifter som vid säkerhetsklass 1 och 2 inhämtas om den säkerhetsprövade. Till skillnad från vad som gäller för befattningar i säkerhetsklass 1 och 2 får uppgifter om den kontrollerades eventuella make/maka eller sambo inte hämtas. Det finns dock enligt 3 kap. 14 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen undantag som innebär att även andra uppgifter får hämtas om det finns synnerliga skäl till det. Enligt 3 kap. 15 § första stycket säkerhetsskyddslagen får också registerkontroll i vissa fall får göras utan föregående placering i säkerhetsklass.

Som framgår av 5 kap. 14 § säkerhetsskyddsförordningen är det Säkerhetspolisen som genomför kontrollen mot aktuella register. Om det kommer fram en uppgift, får den endast enligt 3 kap. 19 § första stycket totalförsvarspliktslagen lämnas ut till den som ansvarar för säkerhetsprövningen om det i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen av den enskildes lojalitet, pålitlighet och sårbarhet enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Uppgifter som gäller den kontrollerades make/maka eller sambo får bara lämnas ut till den som ansvarar för säkerhetsprövningen om det är absolut nödvändigt.

Enligt 3 kap. 19 § andra stycket säkerhetsskyddslagen är det Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som bedömer om uppgiften har betydelse för säkerhetsprövningen och beslutar om uppgiften ska lämnas ut till den som ansvarar för säkerhetsprövningen. I sin bedömning beaktar nämnden bl.a. vilken typ av anställning prövningen gäller, hur lång tid som passerat sedan händelsen som gett upphov till träffen i registren ägde rum och, om det gäller ett begånget och lagfört brott, vilken påföljd som dömts ut.

Av 3 kap. 20 § säkerhetsskyddslagen framgår det att innan Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar om att lämna ut uppgiften till den som ansvarar för säkerhetsprövningen ska, med vissa betydande undantag, den som uppgiften gäller ha fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. (Frågor om sekretess behandlas i avsnitt 25.3.9.) Om uppgiften gäller någon annan än den som kontrolleras, t.ex. dennes make/make, sambo, släkting eller vän, är det denne, och inte den kontrollerade, som ska få tillfälle att yttra sig.

Om uppgifter lämnas ut, blir dessa en del av underlaget i säkerhetsprovningen hos den aktör som ansvarar för provningen.

Registerkontrollen ska som nämnts pågå löpande under hela tiden den enskilde anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. När anställningen eller deltagandet som föranlett placeringen i säkerhetsklass upphör, eller vid en omplacering till en lägre säkerhetsklass, ska enligt 5 kap. 20 § säkerhetsskyddsförordningen den som beslutar om placering i säkerhetsklass skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen att registerkontrollen ska avslutas.

För att registerkontroll ska få ske krävs, med undantag för värnpliktiga, att den kontrollerade har lämnat sitt samtycke. Detta berörs närmare i avsnitt 25.3.5.

Särskild personutredning

Av 3 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen framgår att den särskilda personutredningen är en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I övrigt ska utredningen ha den omfattning som behövs. En särskild personutredning ska göras i samband med registerkontrollen när det gäller anställning eller annat deltagande i verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2.

Av 5 kap. 16 § säkerhetsskyddsförordningen följer att det är Säkerhetspolisen som gör den särskilda personutredningen. Om anställningen eller deltagandet har placerats i säkerhetsklass 1, ska Säkerhetspolisen enligt 5 kap. 17 § första stycket säkerhetsskyddsförordningen hålla ett personligt samtal med den som provningen gäller, om det inte står klart att samtalet inte behövs. Ett personligt samtal ska, om det behövs, även enligt bestämmelsens andra stycke hållas när utredningen gäller anställningar och annat deltagande i verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 2.

Av 3 kap. 19 andra stycket och 20 §§ säkerhetsskyddslagen framgår att precis som när det gäller registerkontroll ska den enskilde innan ett utlämnande av uppgifter sker som huvudregel ha getts tillfälle att yttra sig över uppgifterna, och det är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som beslutar om en uppgift ska lämnas ut. Samma bestämmelser är i detta avseende tillämpliga som när det gäller registerkontroll.

För att särskild personutredning ska få ske krävs att den kontrollerade har lämnat sitt samtycke. Detta berörs närmare i avsnittet nedan.

25.3.5 Krav på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning

En registerkontroll och särskild personutredning får enligt 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke till det. Samtycket ska anses gälla också kontroller och utredningar under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. I begreppet samtycke ligger att det när som helst kan återkallas.

Av 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen, som infördes 2023, följer att för en totalförsvarspliktig som skrivits in med värnplikt eller krigsplacerats efter avslutad grundutbildning med värnplikt gäller inte kravet på samtycke till registerkontroll. Undantaget från kravet på samtycke gäller under hela den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten ska anses pågå, dvs. såvitt avser krigsplacerade så länge krigsplaceringen kvarstår. Det undantaget gäller dock bara för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3. Kravet på samtycke till registerkontroll gäller alltså för totalförsvarspliktiga med befattningar som placerats i säkerhetsklass 1 och 2. Kravet på samtycke till registerkontroll gäller också för den som skrivits in eller krigsplacerats med civilplikt.

Enligt 5 kap. 15 § säkerhetsskyddsförordningen är det den som ansöker om registerkontroll, dvs. verksamhetsutövaren, som ansvarar för att ett samtycke har inhämtats.

Kravet på samtycke infördes i den tidigare säkerhetsskyddslagen från 1996. Innan dess var den som beslutade om personalkontroll (motsvarade dagens säkerhetsprövning) endast skyldig att underätta den som kontrollen avsåg för att denne skulle ha möjlighet att återkalla sin ansökan om anställning, om han eller hon hade anledning att befara att ofördelaktiga uppgifter skulle komma fram vid personalkontrollen. Regeringen gav vidare dispens från den under rättelseskyldigheten vid krigsplaceringar och liknande situationer där det inte var fråga om en anställning som den kontrollerade ansökt om att få. Den tidigare nämnda dispensmöjligheten behölls

dock inte, när kravet på samtycke infördes, med motiveringen att ett krav på samtycke har så stort principiellt värde.

I propositionen till den äldre säkerhetsskyddslagen motiverades införandet av krav på samtycke med att den enskilde skulle ges en valmöjlighet och ett ökat skydd för sina rättigheter. Framför allt ansågs ett krav på samtycke, till skillnad från en ren underrättelse-skyldighet, medföra att den enskilde aktivt fick ta ställning till om kontroll skulle utföras eller inte. Detta bedömdes bidra till att göra systemet öppnare och mindre integritetskränkande.⁴

När vissa totalförsvarspliktiga, enligt 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen, 2023 undantogs från kravet på samtycke till sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3 noterades att kravet på samtycke till registerkontrollen urholkade den skyldighet som totalförsvarsplikten utgör. Det ansågs, vid en avvägning mellan det intrång som säkerhetsprövningen innebär för den enskilde och intresset av att upprätthålla totalförsvarsplikten som en absolut skyldighet, att kravet på samtycke borde ge vika. Detta gällde trots att registerkontrollen ansågs som ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, den enskilde är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.⁵

25.3.6 Uppföljande säkerhetsprövning

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövningen följas upp under tiden deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Av 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen följer att en totalförsvarspliktig, som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet, ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Kravet på uppföljning infördes i den nuvarande säkerhetsskyddslagen, och i förarbetena till lagen uttalas att säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en

⁴ Prop. 1995/96:129 s. 54 f.

⁵ Prop. 2022/23:87 s. 36–39.

person har sin anställning eller sitt uppdrag. Under anställningstiden handlar det om att skaffa sig en fördjupad personkänedom genom t.ex. regelbundna kontakter och uppföljningssamtal för att kunna fånga upp upplevt missnöje med arbetssituationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande förhållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Vid uppföljning av säkerhetsprövningen finns det anledning att lägga särskild vikt vid tillfällen som innebär större förändringar av arbetsuppgifterna och vid den avslutande fasen av anställningen. Uppföljningsansvaret innebär även att det ska ske en kontinuerlig bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll.⁶ Registerkontroll kan, med undantag för värnpliktiga, dock inte längre ske om den prövade återkallat sitt samtycke till det, se avsnitt 25.3.5.

Enligt 3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen ska, om det finns anledning till det, en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas. Om den som deltar i verksamheten inte längre kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen, eller i övrigt inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt, ska deltagandet inte fortgå.

25.3.7 Ansvaret för säkerhetsprövningen

Av 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen framgår att bedömningen av säkerhetsprövningen som huvudregel ligger på den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Av tredje stycket i samma paragraf framgår det att om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället den myndigheten som gör den slutliga bedömningen. Det finns också särskilda regler i 3 kap. 4 a § säkerhetsskyddslagen om vem som gör bedömningen när det t.ex. gäller domstolschefer och övriga ordinarie domare i Sveriges domstolar. Inför inskrivning av totalförsvarspliktiga för värnplikt är det, som följer av 3 kap. 4 d § säkerhets-

⁶ Prop. 2017/18:89 s. 81.

skyddslagen, Försvarmakten som gör denna bedömning. Så är även fallet gällande totalförvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt totalförvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarmaktens verksamhet.

Enligt 3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövningen utgå från de 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.

25.3.8 Särskilt om säkerhetsprövning av civilpliktiga

Den nuvarande ordningen för säkerhetsprövning får anses innebära följande för civilpliktiga.

Den totalförvarspliktiges skyldighet att lämna upplysningar, mönstra och delta i annan utredning kan inte anses avse sådant deltagande i säkerhetskänslig verksamhet att säkerhetsprövning ska ske. Inte heller kan den totalförvarspliktige vid fullgörandet av dessa skyldigheter antas få tillgång till säkerhetsskyddskvalificerade uppgifter. Någon säkerhetsprövning av den som inte redan skrivits in för civilplikt kommer således inte i fråga.

För de som skrivits in för civilplikt med grundutbildning skulle själva grundutbildningen i vissa fall kunna anses som deltagande i säkerhetskänslig verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det är upp till utbildningsanordnaren att se till att befattningarna i grundutbildningen placeras i säkerhetsklass och att säkerhetsprövning görs när det behövs enligt säkerhetsskyddslagen. I många fall bör det dock vara möjligt att ordna grundutbildningen så att deltagarna inte behöver säkerhetsprövas, t.ex. när det är fråga om grundutbildning som syftar till att ge allmänna färdigheter till nytta för det civila försvaret, såsom omhändertagande av skadade eller avlidna eller byggnads- eller rivningsverksamhet. De kommer då inte heller att senare krigsplaceras i en befattning som är säkerhetsklassad och någon säkerhetsprövning behöver därför inte göras.

Även om grundutbildningen ordnats så att säkerhetsprövning inte behövs, kan en repetitionsutbildning med civilplikt innebära deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet. Det kan t.ex. gälla den som fått en allmän utbildning i framförandet av tunga fordon som fullgör repetitionsutbildning i en verksamhet med transport av t.ex. sprängmedel eller kontanter. I sådana fall är det den som utövar verksamheten där repetitionsutbildningen fullgörs som ser till att befattningen placeras i säkerhetsklass och att säkerhetsprövning görs när det behövs enligt säkerhetsskyddslagen.

Den som krigsplaceras med civilplikt i en befattning i en säkerhetskänslig verksamhet får inte redan av den anledningen säkerhetsprövas, eftersom krigsplaceringen i sig inte innebär något deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet. Det är först inför att civilplikten ska fullgöras genom beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring i säkerhetskänslig verksamhet som säkerhetsprövning får göras. Det är den som bedriver verksamheten som ser till att befattningen placeras i säkerhetsklass och att säkerhetsprövning görs när det behövs enligt säkerhetsskyddslagen. Bli den civilpliktige inte vid säkerhetsprövningen godkänd för tjänstgöring, kan den civilpliktige inte användas i den befattning där han eller hon krigsplacerats, utan får i tillämpliga fall krigsplaceras i någon annan befattning.

Den obligatoriska registerkontrollen och, i tillämpliga fall, den särskilda personutredningen som ingår i säkerhetsprövningen får inte genomföras om den civilpliktige inte lämnat sitt samtycke till det eller återkallar ett tidigare lämnat sådant samtycke. I sådana fall kan den civilpliktige inte (längre) delta i den grundutbildning han eller hon skrivits in för eller användas i den befattning han eller hon krigsplacerats i.

25.3.9 Sekretess

Av 35 kap. 1 § första stycket punkt 3 offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess gäller som utgångspunkt för de uppgifter som kommer fram under säkerhetsprövningen. Sekretessen gäller hos alla myndigheter. För enskild verksamhet finns en motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt i 8 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen.

En särskild fråga är i vilken utsträckning uppgifter i ett ärende om registerkontroll eller personutredning kan hållas hemliga för den som uppgifterna gäller.

Huvudregeln i 12 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess till skydd för den enskilde inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Uppgifter som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket punkt 3 offentlighets- och sekretesslagen kan alltså inte hållas hemliga för den som uppgifterna gäller så länge sekretessen gäller endast till förmån för honom eller henne.

Det finns dock andra sekretessregler som kan hindra att uppgifterna lämnas ut till den enskilde. Det kan t.ex. röra sig om sekretess till skydd för närstående till den kontrollerade. Också andra sekretessregler kan hindra ett utlämnande till den kontrollerade, t.ex. sekretess till skydd för rikets säkerhet eller för förebyggande eller beivrande av brott. Sådana sekretessbestämmelser gäller också i förhållande till den som uppgifterna gäller.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar som nämnts om uppgifter som kommit fram vid registerkontroll och särskild personutredning ska lämnas ut för säkerhetsprövning till den som ansvarar för säkerhetsprövningen. Innan en uppgift lämnas ut för säkerhetsprövning ska den som uppgiften gäller ges tillfälle att yttra sig över uppgiften. Det gäller dock inte om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen än 35 kap. 3 §, som handlar om sekretess i verksamhet som avser förande av eller utdrag ur belastningsregistret. Även om uppgiften omfattas av sådan sekretess ska den som uppgiften avser ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om hans eller hennes intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen följer att om den som uppgiften avser är part i ett ärende, t.ex. ett anställningsärende, hos den myndighet som bedömer säkerhetsprövningen, kan han eller hon ändå ha rätt att få del av uppgiften. Uppgiften får i sådant fall inte lämnas ut till den enskilde i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

25.4 Tillsyn, råd och stöd

I 8 kap. säkerhetsskyddsförordningen finns bestämmelser om vilka myndigheter som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för. Av 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen följer att Försvarsmakten utövar tillsyn över Pliktverket och att Säkerhetspolisen utövar tillsyn över bl.a. MSB.

Svenska kraftnät utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom områdena elförsörjning och dammanläggningar, med undantag för kärnteknisk verksamhet. Det är i stället Strålsäkerhetsmyndigheten som utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom området kärnteknisk verksamhet. Transportstyrelsen utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom områdena vägtrafik, sjöfart, spårbunden trafik, civil luftfart, flygtrafiktjänster för civil luftfart och flygtrafikledningstjänst för militär luftfart. PTS utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom områdena elektronisk kommunikation och posttjänst. Försvarets materielverk utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom området försvarsmateriel. Finansinspektionen utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom området finansiella företag samt för motsvarande utländska företag som är etablerade i Sverige. Energimyndigheten utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom områdena fjärrvärme-, naturgas-, olje- och drivmedelsförsörjning.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Skåne län, Västra Götalands län och Norrbottens län utövar tillsyn över kommuner och regioner, statliga myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som inte hör till någon annan tillsynsmyndighets tillsynsområde.

Enligt 8 kap. 11 och 12 §§ säkerhetsskyddsförordningen ska såväl Försvarsmakten och Säkerhetspolisen som tillsynsmyndigheterna lämna råd och vägledning om säkerhetsskydd.

25.5 Överväganden och förslag

25.5.1 Inledning

Placering i säkerhetsklass förutsätter en registerkontroll av bl.a. uppgifter från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. En registerkontroll, liksom särskild personutredning, förutsätter att

den enskilde samtycker till att registerkontrollen genomförs. För värnpliktiga infördes ett generellt undantag från samtyckeskravet den 1 oktober 2023.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen som nämnts ta ställning till om det behövs ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen i förhållande till totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt.

Samtidigt som samtyckeskravet för värnpliktiga togs bort infördes det i säkerhetsskyddslagen en bestämmelse om att en totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarmaktens verksamhet ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Därmed kan bl.a. den kontinuerliga registerkontroll som Säkerhetspolisen ska göra fortsätta trots att den värnpliktige normalt inte tjänstgör i den befattningen (deltar i säkerhetskänslig verksamhet) förrän vid höjd beredskap.

Eftersom inte heller civilpliktiga normalt ska tjänstgöra i den befattning de krigsplacerats förrän vid höjd beredskap, anser utredningen att det också behöver bedömas om en motsvarande bestämmelse behövs för den som krigsplacerats med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass. Dessutom bör det, enligt utredningen, bedömas i vilken utsträckning säkerhetsprövning av civilpliktiga som, före krigsplaceringen, ska genomgå grundutbildning bör ske.

Samtidigt som samtyckeskravet för värnpliktiga togs bort infördes det i säkerhetsskyddslagen också en bestämmelse om att bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av Försvarmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarmaktens verksamhet.

Mot den bakgrunden bör det, enligt utredningen, även bedömas vem som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen när det gäller civilpliktiga.

Myndigheter i bl.a. beredskapssektorn ordning och säkerhet har pekat på ett behov av att förenkla eller ena säkerhetsprövningsprocessen för att vid höjd beredskap lättare kunna omdisponera säkerhetsprövad personal mellan olika myndigheter. Säkerhetspolisen

framför att en eventuell förenkling av registerkontrollförfarandet, med mindre fokus på skyddsvärden som följd, skulle kräva en större översyn av Registerkontrolldelegationens funktion och praxis, och att det bör undersökas närmare i samband med en eventuell utredning om ett klareringssystem ska ersätta befintligt personalkontrollsystem. Utredningen delar bedömningen att detta är en fråga av stor vikt för personalförsörjningen av det civila försvaret, som behöver utredas vidare men frågan är alltför komplex för att kunna tas upp i denna utredning.

25.5.2 Säkerhetsprövning av civilpliktiga inför och vid grundutbildning

Förslag: Om en totalförsvarspliktig skrivs in med civilplikt för grundutbildning enligt totalförsvarspliktslagen och det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska den totalförsvarspliktige anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår. Då får sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3 göras av den totalförsvarspliktige utan föregående placering i säkerhetsklass.

Bedömning: Om en grundutbildning med civilplikt innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet utan att det kan antas att den totalförsvarspliktige därefter kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, följer redan av säkerhetsskyddslagen att deltagandet ska placeras i säkerhetsklass och att säkerhetsprövning av den civilpliktige ska göras.

Grundutbildning som innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet

En totalförsvarspliktig kan, när civilplikten är aktiverad, skrivas in med civilplikt för att genomgå en grundutbildning som innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. I sådant fall följer redan av

säkerhetsskyddslagen att deltagandet ska placeras i säkerhetsklass och att säkerhetsprovning av den civilpliktige ska göras. Några särskilda regler om detta fall behövs därför inte.

I avsnitt 25.5.3 berörs frågan om vem som bör göra bedömningen av säkerhetsprovningen inför och under grundutbildning.

Grundutbildning som inte innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet

Särskilt en längre grundutbildning med civilplikt innebär stora kostnader för staten och ett stort intrång i en ung människas liv och frihet. Det gäller då att så långt möjligt se till att kostnaden och intrånget inte är förgäves, dvs. onödigt. Om den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen såsom tänkt krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass som grundutbildningen avsåg, kommer han eller hon inte att kunna tjänstgöra i den befattningen utan godkänd säkerhetsprovning. Om den totalförsvarspliktige då inte godkänns, måste grundutbildningen sägas ha varit onödig. Därför anser utredningen att det är befogat, för att undvika kostnader och ett ännu större intrång i den personliga integriteten och friheten i onödan än vad en säkerhetsprovning kan anses innebära, att säkerhetsprovning av den totalförsvarspliktige kan göras inför och under grundutbildning med civilplikt även om den inte i sig innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Med hänsyn till den längsta tillåtna tiden för en grundutbildning med civilplikt (320 dagar) kommer det integritetsintrång som en säkerhetsprovning utan deltagande i säkerhetskänslig verksamhet innebär ändå bara att vara under en begränsad tid.

En säkerhetsprovning bör dock i detta fall bara få göras om det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass. Inte så sällan lär en grundutbildning med civilplikt vara gemensam för flera befattningar, varav bara några få är placerade i säkerhetsklass, så att högst en fjärdedel av de utbildade kan antas bli krigsplacerade i en befattning placerad i säkerhetsklass. I sådana fall kan det som regel inte antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass och säkerhetsprovning får då inte göras inför eller

under grundutbildningen. Bara om grundutbildningen med civilplikt är avsedd för bara en eller flera befattningar som normalt sett är placerade i säkerhetsklass, kan det antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass.

Pliktverket, som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen (se närmast följande avsnitt), bör samråda med berörda verksamhetsutövare (bemanningsansvariga), som har att se till att befattningar placeras i säkerhetsklass, för att få underlag för bedömningen av om det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktlagen i en befattning placerad i säkerhetsklass.

För att en säkerhetsprövning inför och under grundutbildning ska få göras krävs det i dag att grundutbildningen innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet (se närmast föregående avsnitt), vilket inte är fallet i fråga om de grundutbildningar som avses i detta avsnitt. Utredningen föreslår därför en bestämmelse för dessa fall – dvs. när det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktlagen i en befattning placerad i säkerhetsklass – om att den totalförsvarspliktige ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår. Det innebär att säkerhetsprövningen, i praktiken den kontinuerliga registerkontroll som Säkerhetspolisen gör, ska upphöra om grundutbildningen avbryts i förtid och annars när grundutbildningen är fullgjord. Inför krigsplacering med civilplikt efter fullgjord grundutbildning av den totalförsvarspliktige i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska en ny säkerhetsprövning göras, se avsnitt 25.5.4.

Som följer av 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen är det bara i säkerhetskänslig verksamhet som ska placeras i säkerhetsklass, vilket inte är fallet i fråga om de grundutbildningar som avses i detta avsnitt. Vidare framgår av 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen att registerkontroll normalt bara får göras om deltagandet har placerats i säkerhetsklass. Om det finns särskilda skäl, får registerkontroll enligt 3 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen göras avseende någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet utan föregående placering i säkerhetsklass, men då bara för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3. Utredningen föreslår därför att sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhets-

klass 3 får göras avseende den totalförsvarspliktige utan föregående placering i säkerhetsklass. Det får enligt utredningens bedömning anses tillräckligt även om det undantagsvis skulle kunna antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i en högre säkerhetsklass (säkerhetsklass 2 eller 1). Då kan det i vart fall undvikas att de som tydligt är opålitliga från säkerhetssynpunkt grundutbildas i onödan. Vid placering i högre säkerhetsklass krävs dessutom samtycke av den som säkerhetsprovningen gäller för den särskilda personutredning och den registerkontrollen av bl.a. den kontrollerades make eller sambo som då måste göras (jämför avsnitt 25.5.6 om att undantag från kravet på samtycke till registerkontroll bara bör gälla för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3).

Utredningen har försökt att minimera integritetsintrånget som säkerhetsprovningen innebär genom att föreslå att bara den som kan antas krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass får säkerhetsprövas inför en grundutbildning som inte i sig innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsprovningen får därutöver pågå under den tid som grundutbildningen pågår. Bara sådan registerkontroll som ska göras för placering i den allra lägsta säkerhetsklassen (säkerhetsklass 3) får göras enligt utredningens förslag. Utredningens förslag i närmast följande avsnitt om att bara Pliktverket ska göra bedömningen av säkerhetsprovningen innebär vidare att bara vissa personer hos Pliktverket kommer att få del av känsliga uppgifter till följd av säkerhetsprovningen. Utredning har övervägt om integritetsintrånget som säkerhetsprovningen innebär bör minimeras även genom att kortare grundutbildningar undantas. Även en kortare utbildning som sker i onödan innebär emellertid enligt utredningens bedömning ett ännu större intrång i den personliga integriteten och friheten än vad en säkerhetsprovning kan anses innebära. Utredningen har därför stannat vid att inga grundutbildningar bör undantas.

25.5.3 Pliktverket gör bedömningen av säkerhetsprövningen inför och under grundutbildning

Förslag: Bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av Pliktverket när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen.

Bedömning: Pliktverket har det nödvändiga författningsstödet för att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen är huvudregeln att den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället enligt bestämmelsens tredje stycke myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Med hänsyn till att det kan finnas många utbildningsanordnare av grundutbildning med civilplikt (verksamhetsutövare) anser utredningen att det av förenklings- och effektivitetskäl bör föreskrivas att det alltid är Pliktverket som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning. Om en enda säkerhetsmedveten myndighet som Pliktverket, i stället för flera offentliga eller privata utbildningsanordnare eller flera utförare av annan utredning än mönstring som kanske inte alls bedriver säkerhetskänslig verksamhet, gör bedömningarna kan de antas bli säkrare och mera enhetliga. Det är Pliktverket som, genom mönstringen och det som kommit fram vid denna, normalt kan antas känna den totalförsvarspliktige bäst.

Den totalförsvarspliktige ska som föreslagits i närmast föregående avsnitt anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår om det kan antas att han eller hon kommer att krigsplaceras i en säkerhetsklassad befattning (även om grundutbildningen i verkligheten inte innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet). Enligt utredningen bör Pliktverket, som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen inför inskrivning

för civilplikt med grundutbildning, även göra bedömningen av den uppföljande säkerhetsprövning som enligt 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen ska göras under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. För tydlighets skull bör det av säkerhetsskyddslagen uttryckligen framgå att det är Pliktverket som gör bedömningen av säkerhetsprövningen både inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen.

Av avsnitt 25.5.5 framgår att utredningen föreslår att det är den myndighet som gör annan utredning än mönstring som ska genomföra grundutredningen för säkerhetsprövningen, som Pliktverket sedan ska bedöma.

Utredningen ska enligt utredningsdirektiven analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras. Enligt 6 § punkt 1 totalförvarsdatalagen får personuppgifter i Pliktverkets verksamhet behandlas om det är nödvändigt bl.a. för att ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret. För att totalförvarspliktiga ska kunna skrivas in för och därefter genomgå vissa grundutbildningar med civilplikt krävs det enligt säkerhetsskyddslagen att den totalförvarspliktiga har godkänts vid säkerhetsprövning. I och med att utredningen föreslår att Pliktverket enligt säkerhetsskyddslagen ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning, och under grundutbildningen, är det nödvändigt för Pliktverket att behandla de personuppgifter som kommit fram vid säkerhetsprövningen. Detta för att kunna ta fram underlag för beslut om inskrivning eller, under grundutbildningen, för att kunna ta fram underlag för beslut om s.k. annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret. Det är utredningens bedömning att Pliktverket därmed har det nödvändiga författningsstödet för att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

25.5.4 Säkerhetsprövning av civilpliktiga inför och vid krigsplacering

Förslag: En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 12 eller 13 §§ totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. I detta fall görs bedömningen av säkerhetsprövningen av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen som placerats i säkerhetsklass finns.

När det är nödvändigt med säkerhetsprövning

Den som är krigsplacerad med civilplikt i en befattning som inte är placerad i säkerhetsklass bör förstås inte genomgå säkerhetsprövning.

Regeringen och riksdagen gjorde nyss bedömningen att det var nödvändigt att kunna säkerhetspröva totalförsvarspliktiga, som ska krigsplaceras med värnplikt, inför krigsplaceringen och under hela den tid krigsplaceringen kvarstår.⁷ Utredningen gör samma bedömning i fråga om nödvändigheten av att kunna säkerhetspröva totalförsvarspliktiga, som ska krigsplaceras med civilplikt i befattning placerad i säkerhetsklass, inför krigsplaceringen och under hela den tid krigsplaceringen kvarstår.

För att totalförsvaret ska kunna utföra sina uppgifter och uppfylla de mål som finns för totalförsvaret, behöver de som krigsplacerats med civilplikt snabbt kunna kallas in för tjänstgöring vid höjd beredskap. Att de totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt i en säkerhetskänslig verksamhet har säkerhetsprövats är en förutsättning för tjänstgöring. För att totalförsvaret tillräckligt snabbt ska kunna få tillgång till den personal som behövs för att kunna försvara Sverige och skydda befolkningen krävs att de krigsplacerade med civilplikt kan säkerhetsprövas under hela den tid som krigsplaceringen med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass kvarstår.

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska, som huvudregel och i här relevanta fall, den som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas. Det innebär enligt utredningen att en totalför-

⁷ Prop. 2022/23:87, bet. 2022/23:JuU28 och rskr. 2022/23:210.

svarspliktig som ska krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska säkerhetsprövas inför krigsplaceringen.

I 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Den som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass tjänstgör i fredstid normalt inte i den befattningen, dvs. i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det behöver därför förtydligas vad som gäller i fråga om säkerhetsprövning för de totalförvarspliktiga som krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass.

En säkerhetsprövning, inklusive den kontinuerliga övervakning som Säkerhetspolisens ständiga registerkontroll innebär, av totalförvarspliktiga som är krigsplacerade med civilplikt i befattningar placerade i säkerhetsklass som får pågå under så lång tid som det nu är fråga om, är integritetskränkande för dem som prövas. Behovet av skydd för den personliga integriteten talar för att så långt möjligt begränsa den uppföljande säkerhetsprövningen. Å andra sidan gäller att ju mer den uppföljande säkerhetsprövningen begränsas, desto mindre nytta gör den.

Det pågår en uppbyggnad av det civila försvaret, vilket bl.a. är en konsekvens av det allvarliga säkerhetspolitiska läget. Detta innebär att fler totalförvarspliktiga kan förväntas behöva tjänstgöra med civilplikt och att tjänstgöringstillfällena kan förväntas ske med större regelbundenhet. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om att inte låta någon delta i säkerhetskänslig verksamhet utan föregående säkerhetsprövning måste följas även i det civila försvaret. Att genomföra en ny säkerhetsprövning av alla som ska tjänstgöra inför varje tjänstgöringstillfälle skulle kräva ett mycket omfattande arbete av såväl de som ska göra bedömningarna av säkerhetsprövningarna som Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. En sådan ny prövning inför tjänstgöringen riskerar att allvarligt hindra eller omintetgöra förutsättningarna att med kort varsel kalla in krigsplacerade med civilplikt vid höjd beredskap eller då det annars krävs för Sveriges försvarsberedskap. I avvägningen mellan att ha personal snabbt tillgänglig i det civila försvaret och det integritetsintrång som det innebär att underkastas uppföljande säkerhetsprövning anser utredningen att möjligheten att försvara landet utan att riskera Sveriges säkerhet väger tyngre.

Att tidsbegränsa den uppföljande säkerhetsprövningen till bara den första tiden med krigsplacering med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass, skulle innebära ett avsteg från ordningen enligt säkerhetsskyddslagen som bygger på synsättet att säkerhetsprövningen är en pågående process som kan fånga upp förändringar i livssituationen och beteende hos dem som prövas. Utredningen anser att ett sådant avsteg inte bör göras.

Utredningen anser vidare att det inte finns skäl att begränsa den uppföljande säkerhetsprövningen till bara krigsplacering med civilplikt i en befattning placerad i någon viss säkerhetsklass. Vid placering i högre säkerhetsklasser (säkerhetsklass 2 och 1) krävs samtycke av den som säkerhetsprövningen gäller för den särskilda personutredning och den registerkontroll av bl.a. den kontrollerades make eller sambo som då måste göras (jämför avsnitt 25.5.6 om att undantag från kravet på samtycke till registerkontroll bara bör gälla för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3).

Vem som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen är huvudregeln att den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det enligt bestämmelsens tredje stycke i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Enligt utredningen bör det för tydlighets skull, liksom för krigsplacerade värnpliktiga, uttryckligen i säkerhetsskyddslagen anges vem som gör bedömningen av säkerhetsprövningen av en totalförsvarspliktig som krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass.

Utredningen har föreslagit att bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av Pliktverket när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen, avsnitt 25.5.3.

När det gäller den som, med eller utan mönstring eller grundutbildning, krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i en viss verksamhet, framstår det emellertid enligt utredningen som lämpligast att verksamhetsutövaren (den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen som placerats i säkerhetsklass finns, dvs. den bemanningsansvariga) alltid gör bedömningen av säkerhetsprövningen. I detta läge är det verksamhetsutövaren som bäst vet vad en tjänstgöring i befattningen kommer att innebära och varför befattningen har placerats i säkerhetsklass. Bedömningen av säkerhetsprövningen gör att verksamhetsutövaren i någon mening lär känna den totalförsvarspliktige som ofta inte ska tjänstgöra i befattningen förrän en längre tid efter krigsplaceringen. När den krigsplacerade ska komplettera en säkerhetskänslig verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver även i fredstid, är det redan som regel verksamhetsutövaren som gör bedömningen av säkerhetsprövningarna av de som deltar i verksamheten i fredstid.

Utredningen föreslår därför att bedömningen av säkerhetsprövningen inför och vid krigsplacering med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass alltid ska göras av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen som placerats i säkerhetsklass finns.

Utredningen ska enligt utredningsdirektiven analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras. Att med anledning av krigsplacering med civilplikt göra bedömningen av säkerhetsprövningen är en rättslig förpliktelse enligt säkerhetsskyddslagen som enligt utredningens förslag kommer att åvila verksamhetsutövaren. Därmed får enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen verksamhetsutövaren behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att kunna göra bedömningen av säkerhetsprövningen. Utredningen bedömer att de verksamhetsutövare som berörs av utredningens förslag får behandla personuppgifter för att uppfylla sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen i samma utsträckning som andra verksamhetsutövare och att det är tillräckligt.

25.5.5 Den som gör annan utredning än mönstring bör genomföra grundutredningen för säkerhetsprövning

Förslag: Om en totalförsvarspliktig efter annan utredning än mönstring ska skrivas in för civilplikt med grundutbildning eller med krigsplacering i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska den myndighet som utför den andra utredningen än mönstring genomföra grundutredningen. Det gäller inte inför inskrivning för civilplikt med krigsplacering om myndigheten anser att det finns särskilda skäl.

Om myndigheten anser att grundutredningen inte innebär hinder för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen, ska myndigheten överlämna utredningen till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

Säkerhetsprövningen ska enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen innefatta en grundutredning samt i förekommande fall registerkontroll och särskild personutredning. Med grundutredning avses enligt 5 kap. 2 § säkerhetsprövningsförordningen en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Vid behov ska en identitetskontroll göras. Grundutredningen innefattar normalt sett en intervju med den som prövningen gäller. Om det redan efter grundutredningen står klart att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen, ska enligt 5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen registerkontroll och särskild personutredning inte göras.

Utredningen har föreslagit att bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av Pliktverket när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning, avsnitt 25.5.3. Inför krigsplacering med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska enligt utredningens förslag bedömningen av säkerhetsprövningen göras av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns, avsnitt 25.5.4.

Inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning har den totalförsvarspliktige normalt mönstrat hos Pliktverket och inför krigsplacering med civilplikt har den totalförsvarspliktige normalt

genomgått grundutbildning. Det finns emellertid enligt 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen en möjlighet att skriva in en totalförsvarspliktig för civilplikt med grundutbildning eller med direkt krigsplacering utan föregående grundutbildning efter annan utredning än mönstring. Då får grundutbildningen längst vara 60 dagar.

Annan utredning än mönstring får enligt utredningens förslag göras av Pliktverket, en länsstyrelse, en sektorsansvarig myndighet, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket och Svenska kraftnät samt en kommun och en region, avsnitt 21.4.

Denna andra utredning inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning kommer förmodligen normalt att göras av en annan myndighet än Pliktverket. Det är då den myndighet som gör den andra utredningen som har bäst kännedom om den totalförsvarspliktige och kontakt med denne. Utredningen anser därför att det bör vara denna myndighet som i dessa fall gör grundutredningen för säkerhetsprövningen, även om det är Pliktverket som gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Det blir enklast och billigast för alla inblandade.

Inför direkt krigsplacering med civilplikt utan föregående grundutbildning kommer det förmodligen ofta att vara någon annan än den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen placerad i säkerhetsklass finns som gör den andra utredningen. Så kommer t.ex. alltid att vara fallet vid krigsplacering med civilplikt i en befattning i enskild verksamhet. Det är även i dessa fall ofta den myndighet som gör den andra utredningen som har bäst kännedom om den totalförsvarspliktige och kontakt med denne. Utredningen anser därför att det som huvudregel bör vara denna myndighet som i dessa fall gör grundutredningen för säkerhetsprövningen, även om det inte är den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns som gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Det blir normalt enklast och billigast för alla inblandade.

Det kan emellertid i dessa fall förekomma att inskrivning ska ske av en totalförsvarspliktig som redan arbetar hos den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns. I dessa situationer lär det i stället vara den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns som har bäst, eller i vart fall längst, kännedom om den totalförsvarspliktige och regelbunden kontakt med denne. Det bör därför enligt utredningens mening finnas en möjlig-

het för den myndighet som gör den andra utredningen att vid särskilda skäl överlåta genomförandet av grundutredningen, som då får genomföras av den som gör bedömningen av säkerhetsprövningen.

Enligt 4 kap. 6 § totalförsvarspliktsförordningen gäller redan att den som vill få en totalförsvarspliktig inskriven ska till Pliktverket ge in det underlag som behövs för inskrivningen. Den myndighet som gör den andra utredningen bör emellertid enligt utredningen vara skyldig att, enligt säkerhetsskyddsförordningen, överlämna grundutredningen till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen. Det bör dock enligt utredningen bara gälla om den myndighet som gör den andra utredningen anser att grundutredningen inte innebär hinder för en godkänd säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. I den situationen får det nämligen anses onödigt att sprida vidare de uppgifter som kan antas ge vid handen att den totalförsvarspliktige inte är pålitlig i säkerhetsynpunkt.

Av 35 kap. 1 § första stycket punkt 3 offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess som utgångspunkt gäller för de uppgifter som kommer fram under grundutredningen. Den föreslagna skyldigheten att överlämna grundutredningen till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen, är en s.k. uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen gör att sekretess inte hindrar att grundutredningen överlämnas till en annan myndighet, som gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Den nämnda generella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet gäller bara utlämnanden av uppgifter till annan myndighet. Enligt 35 kap. 10 § punkt 2 offentlighets- och sekretesslagen hindrar emellertid sekretessen enligt 1 § samma kapitel inte att en uppgift lämnas ut till en enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen och i förordning som har meddelats med stöd i den lagen.

Sekretess hindrar alltså inte att den myndighet som gör den andra utredningen överlämnar grundutredningen till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

Utredningen ska enligt utredningsdirektiven analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras. De föreslagna bestämmelserna i säkerhetsskyddslagstiftningen ger den myndighet som gör den andra utredningen en rättslig förpliktelse att genomföra

grundutredningen och överlämna den till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Enligt 8 § andra stycket totalförvarsdatalagen får känsliga personuppgifter behandlas om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförvarspliktiges personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § totalförvarspliktslagen av en statlig myndighet, en kommun eller region. Genomförandet av grundutredningen och överlämnandet av den får anses ingå i den utredning som avses i 8 § andra stycket totalförvarsdatalagen. Det är utredningens bedömning att den myndighet som gör den andra utredningen har det nödvändiga författningsstödet för att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att genomföra grundutredningen och överlämna den.

25.5.6 Det behövs ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll för civilpliktiga

Förslag: Kravet i säkerhetsskyddslagen på samtycke till registerkontroll gäller inte en totalförvarspliktig som skrivs in för civilplikt eller krigsplaceras med civilplikt enligt totalförvarspliktslagen. Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Undantaget gäller endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

Totalförvarspliktiga som skrivs in för civilplikt eller som efter avslutad grundutbildning med civilplikt har krigsplacerats enligt totalförvarspliktslagen och för vilka kravet på samtycke till registerkontroll inte gäller ska få information om att befattningen är placerad i säkerhetsklass och att registerkontroll kommer att göras.

Utredningen gör i fråga om samtycke till registerkontroll för säkerhetsprövning från civilpliktiga samma bedömning som regeringen och riksdagen nyss gjorde i fråga om motsvarande samtycke från värnpliktiga.⁸

⁸ Prop. 2022/23:87, bet. 2022/23:JuU28 och rskr. 2022/23:210.

Ett undantag behövs

Totalförsvarspliktiga är skyldiga att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden och i viss omfattning tjänstgöra inom totalförsvaret. Skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom bl.a. civilplikt. De som kallas till mönstring är, när civilplikten aktiverats, skyldiga att infinna sig och fullgöra grundutbildning med civilplikt, om de skrivs in till sådan.

Utredningen har föreslagit att en totalförsvarspliktig ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår, om det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt enligt 3 kap. 12 § totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass, avsnitt 25.5.2. Utredningen har också föreslagit att en totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 12 eller 13 §§ totalförsvarspliktslagen i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår, avsnitt 25.5.4.

När en befattning som är placerad i säkerhetsklass ska tillsättas, måste den som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamheten i syftet att inneha befattningen säkerhetsprövas. För att en registerkontroll och särskild personutredning ska få göras krävs enligt 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen att den som ska kontrolleras samtycker till det. Detta gäller även totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt med grundutbildning eller krigsplaceras med civilplikt i befattningar placerade i säkerhetsklass. Om den totalförsvarspliktige vägrar samtycke, får varken registerkontroll eller särskild personutredning göras. Den som nekat samtycke kan då inte heller delta i utbildningen eller krigsplaceras i befattningar placerade i säkerhetsklass. Ett nekat samtycke innebär därmed att den totalförsvarspliktige inte kan skrivas in för sådan civilplikt som han eller hon har befunnits lämplig för och är skyldig att genomföra. Kravet på samtycke till säkerhetsprövningen för civilpliktiga urholkar därmed den skyldighet som totalförsvarsplikten utgör. En sådan urholkning vore olycklig när civilplikten i allt större utsträckning aktiveras och kan negativt påverka Sveriges totalförsvaret i ett säkerhetsutsatt läge.

För den som ska ha en befattning som är placerad i säkerhetsklass 3 innebär säkerhetsprövningen en grundutredning, registerkontroll samt uppföljning och utbildning. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten beslutar vilka uppgifter från registerkontrollen som ska lämnas till verksamhetsutövaren, och lämnar enbart sådana uppgifter som är av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningens bedömning är att vid en avvägning mellan det intrång som säkerhetsprövningen innebär för den totalförsvarspliktige och intresset av att upprätthålla totalförsvarsplikten som en absolut skyldighet, bör kravet på samtycke ge vika.

Undantaget är förenligt med grundlag

En registerkontroll utan krav på samtycke kan utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Ett lagfäst undantag från kravet på samtycke till registerkontroll för civilpliktiga innebär därmed att regeringsformens skydd för den personliga integriteten skulle kunna aktualiseras. Skyddet för den personliga integriteten får enligt 2 kap. 20 § första stycket punkt 2 regeringsformen under vissa förutsättningar begränsas genom lag. En sådan begränsning av skyddet för den personliga integriteten måste då uppfylla de krav som ställs upp i 2 kap. 21 § regeringsformen, dvs. begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Ett undantag för civilpliktiga från kravet på samtycke till registerkontroll skulle inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Undantaget skulle inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Ändamålet med att föreslå ändringar i reglerna om samtycke till registerkontroll för civilpliktiga är att ge totalförsvaret möjlighet att fortsätta stärkas och försvara Sverige mot väpnat angrepp samt värna landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. När det särskilt gäller civilpliktiga

handlar det om att ge totalförsvaret goda förutsättningar att bl.a. värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan. Det handlar alltså om att stärka den nationella säkerheten och förmågan att försvara landet (jämför artikel 8.2 i Europakonventionen). Det är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att kunna upprätthålla landets försvar och säkerhet. Ändamålet med begränsningen måste därmed anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Ett undantag från reglerna om samtycke till registerkontroll för civilpliktiga förutsätter att det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det kan inte säkerställas att de som är bäst lämpade för grundutbildning och tjänstgöring skrivs in för civilplikt, om det är möjligt att undkomma plikten genom att vägra lämna samtycke till registerkontroll. Det kan förväntas att civilplikten ytterligare kommer att aktiveras under de kommande åren. Utifrån dessa förutsättningar är det enligt utredningen nödvändigt med hänsyn till ändamålet att tillåta ett sådant intrång i den personliga integriteten som en registerkontroll utan samtycke från den civilpliktige innebär.

Begränsningar för att minimera integritetsintrånget

En säkerhetsprövning, inklusive kontinuerlig registerkontroll, pågår under den tid som deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten anses pågå. Utredningens förslag innebär att totalförsvarspliktiga alltid ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen med civilplikt pågår bara om det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass (om inte redan grundutbildningen innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet). Utredningens förslag innebär vidare att bara totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. Säkerhetsprövningens omfattning eller innehåll kan inte begränsas utan bestäms av säkerhetsklassindelningen. Ut-

redningen föreslår att undantaget från kravet på samtycke till registerkontroll ska gälla bara för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3. Säkerhetsprövningen för placering i säkerhetsklass 3 är begränsad i jämförelse med övriga säkerhetsklasser. Vidare minskar antalet personer som får del av känsliga uppgifter om ansvaret för säkerhetsprövningen, och dess genomförande, enligt utredningens förslag läggs helt på Pliktverket när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning efter mönstring för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen. Den kontrollfunktion som Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontrolldelegation har innebär också i praktiken en begränsning av integritetsintrånget. Utredningen ser inga möjligheter att ytterligare begränsa integritetsintrånget.

Information till den totalförsvarspliktige

En totalförsvarspliktig som skrivs in för civilplikt eller som efter avslutad grundutbildning med civilplikt krigsplaceras enligt totalförsvarspliktlagen och för vilken kravet på samtycke till registerkontroll inte gäller enligt föreslagen lydelse av 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen bör få information från Pliktverket eller verksamhetsutövaren att befattningen är placerad i säkerhetsklass och att registerkontroll kommer att göras.

26 Inriktning och samordning av personalförsörjningen

Bedömning: För att det ska finnas goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behöver det finnas möjlighet att inrikta och samordna vissa delar av personalförsörjningen på övergripande nationell nivå. Det behövs därför en funktion eller sektor på nationell nivå med tydligt utpekad ansvar för personalförsörjningsfrågan. Underlag som kan ligga till grund för inriktning, samordning och prioritering behöver också återkommande tas fram.

26.1 Inledning

I utredningens övergripande uppdrag ingår att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret. Som utredningen beskriver i kapitel 14 behöver vissa grundläggande förutsättningar för planeringen av det civila försvaret vara uppfyllda och en process för personalförsörjningen komma på plats för att arbetet med personalförsörjning av det civila försvaret ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det här kapitlet berör framför allt processen att bedöma och tillgodose personalbehoven i det civila försvaret. Fokus ligger på de delar där det behövs övergripande inriktning och samordning på nationell nivå.

26.2 Vad behöver inriktas och samordnas?

26.2.1 Inledning

En stor del av den fredstida planeringen för personalförsörjningen av totalförsvarsviktig civil verksamhet vid höjd beredskap behöver ske hos varje bemanningsansvarig. De sektorsansvariga myndigheterna har ansvar för samordningen inom sina ansvarsområden. Det samma gäller för de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser inom sina geografiska områden. Det finns dock delar av personalförsörjningen som redan i fredstid behöver inriktas och samordnas för det civila försvaret som helhet. Det handlar exempelvis om områden där det finns behov av att fördela begränsade personalförstärkningsresurser mellan olika verksamheter och där totalförsvarspliktiga behöver utbildas till vissa kompetenser. Det gäller särskilt förstärkningsresurser och utbildningar som finansieras av staten. Fördelningen av personalresurser och resurser för utbildning kan då behöva ske efter övergripande nationella prioriteringar. I takt med att planeringen och uppbyggnaden av det civila försvaret utvecklas kan behoven av inriktning, samordning och prioritering öka, exempelvis mellan olika sektorer.

I det här avsnittet beskrivs de områden där utredningen anser att det behövs övergripande nationell inriktning och samordning av personalförsörjningen av det civila försvaret. Utredningen för också resonemang kring vad som behöver inriktas och samordnas inom respektive område.

26.2.2 Utbildning och krigsplacering med civilplikt

Ett område där övergripande nationell inriktning och samordning är nödvändig är civilplikt. Det gäller både civilplikt efter mönstring och grundutbildning och civilplikt efter annan utredning än mönstring. Det finns flera skäl till att inriktning och samordning behövs. Det handlar om begränsade personalresurser, och både utbildning och tjänstgöring finansieras till stor del av staten. Civilplikt innebär dessutom en stor inskränkning av totalförsvarspliktigas fri- och rättigheter. Utredningen anser därför att det är viktigt att kunna säkerställa att resurserna för civilplikt kan fördelas till de verksam-

heter där de gör störst nytta för totalförsvaret, och att civilplikt enbart används när det är nödvändigt.

Ett område där inriktning och samordning behövs är hur många totalförsvarspliktiga som bör tas ut efter mönstring och grundutbildas med civilplikt, både totalt och för olika verksamhetsområden. Det behövs också inriktning och samordning när det gäller hur många totalförsvarspliktiga som ska tas ut efter annan utredning än mönstring och eventuellt genomgå en kort grundutbildning. Även civilplikt efter annan utredning än mönstring kan innebära betydande kostnader för staten och det handlar ofta om begränsade personalsressurser. Därför behövs det övergripande inriktning och samordning för att säkerställa att de som skrivs in med civilplikt efter annan utredning än mönstring krigsplaceras där de gör störst nytta för totalförsvaret. Det skulle exempelvis kunna vara motiverat med en central inriktning av det maximala antalet totalförsvarspliktiga som får skrivas in med civilplikt efter annan utredning än mönstring.

26.2.3 Utbildning av medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer

Övergripande inriktning och samordning på nationell nivå behövs också när det gäller inom vilka områden och kompetenser de frivilliga försvarsorganisationerna bör utbilda sina medlemmar, och hur många som ska utbildas. De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar förstärkningspersonal för delar av det civila försvaret och får statlig finansiering för det. Därför behövs inriktning och samordning så att resurserna prioriteras efter var behovet i det civila försvaret finns, och utifrån var de gör störst nytta för totalförsvaret.

26.2.4 Förberedelser inför beslut om allmän tjänsteplikt

Som beskrivs i avsnitt 8.9.2 får Arbetsförmedlingen besluta hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras (med undantag för företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar), och vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dem som ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Även detta behöver

planeras och förberedas i fredstid. För att Arbetsförmedlingen ska kunna involvera bemanningsansvariga i det förberedande arbetet inför beslut om allmän tjänsteplikt behöver myndigheten veta vilka aktörer som bedriver civil verksamhet som är totalförsvarsviktig. Information om detta behöver enligt utredningen tillföras myndigheten från andra myndigheter, såsom sektorsansvariga myndigheter, andra beredskapsmyndigheter, försvarsmyndigheter eller från en myndighet med kunskap om det civila försvaret som helhet, såsom MSB. Som konstateras i avsnitt 14.3.3 finns ingen tydlig struktur för arbetet med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet.

Det behövs därför övergripande inriktning och samordning av detta arbete, så att de delar av det civila försvaret som är viktigast för totalförsvaret kan prioriteras.

26.2.5 Förberedelser för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt

Vid höjd beredskap får Arbetsförmedlingen anvisa totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt (se avsnitt 8.9.2). För att detta ska kunna genomföras på ett snabbt och effektivt sätt bedömer utredningen att planeringsåtgärder och förberedelser i fredstid är nödvändiga. Även här handlar det ofta om begränsade resurser som behöver prioriteras och fördelas mellan olika delar av det civila försvaret. För att kunna göra sådana prioriteringar behöver Arbetsförmedlingen samverka med och ta in underlag från andra myndigheter, inklusive kommuner och regioner, och arbetsgivare i det privata näringslivet.

Även här behövs det inriktning och samordning av arbetet, så att resurserna kan fördelas efter var inom det civila försvaret som de gör störst nytta för totalförsvaret.

26.2.6 Förberedelser för utbildning vid höjd beredskap

Utredningen har identifierat ett behov av att kunna utbilda personal i ett läge när det redan är höjd beredskap, eller när höjd beredskap bedöms vara nära förestående, se avsnitt 15.5.7. Det kan exempelvis handla om kompetenser där den nödvändiga utbildningen är relativt kort och utbildning för befattningar i verksamheter där

personalförstärkningen inte behövs förrän dagar eller veckor efter att beredskapen har höjts. Sådana utbildningar behöver dock planeras i fredstid. För att kunna bedöma och prioritera för vilka områden och kompetenser som det kommer att behövas sådana utbildningar behövs övergripande inriktning och samordning på nationell nivå.

26.2.7 Förberedelser inför omflyttning av personal i offentlig sektor

Som beskrivits i kapitel 9 finns det i den offentliga sektorn möjlighet att omdisponera personal *mellan* olika myndigheter, inklusive kommuner och regioner, enligt förfarandelagstiftningen och beredskapskollektivavtal. Det finns möjlighet att planera detta i fredstid och träffa överenskommelser mellan myndigheter, vilket kräver samordning utifrån ett helhetsperspektiv på totalförsvaret. Det ger möjlighet att planera för omflyttning av personal inom den offentliga sektorn utifrån totalförsvarets behov. Möjligheten kan också användas för att flytta personal om oförutsedda behov uppstår vid höjd beredskap.

26.3 Myndigheter med viktiga uppgifter för personalförsörjningen

26.3.1 Inledning

Det finns ett antal myndigheter som har uppgifter som är direkt kopplade till personalförsörjningen av det civila försvaret eller har övergripande ansvar för frågor som är relevanta för personalförsörjningen. Det är myndigheter som på olika sätt skulle kunna vara kopplade till en funktion eller sektor för personalförsörjning. Dessa myndigheter och deras uppgifter redovisas kortfattat i detta avsnitt.

26.3.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Utöver det har myndigheten flera viktiga uppgifter som specifikt rör personalförsörjningen av det civila försvaret. Arbetsförmedlingen beskrivs närmare i kapitel 7.

Arbetsförmedlingen får enligt totalförsvarspliktslagen och totalförsvarspliktsförordningen besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa som ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten, samt medge undantag från den allmänna tjänsteplikten. Arbetsförmedlingen får även anvisa totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt (se avsnitt 8.9.2). Som beskrivs i avsnitt 7.3.2 har Arbetsförmedlingen påbörjat arbetet med att förbereda inför allmän tjänsteplikt. Myndigheten har dock under lång tid inte bedrivit något totalförsvarsarbete, och utredningens bedömning är att arbetet med att bygga upp en organisation och kompetens för detta arbete hos myndigheten kommer att behöva fortsätta utvecklas framöver.

Bland myndighetens uppgifter ingår enligt 2–4 §§ i myndighetens instruktion¹ att bygga upp kunskap om arbetsgivarnas nuvarande och förväntade kompetensbehov, löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden samt att göra bedömningar av arbetsmarknadsläget. Exempelvis publicerar Arbetsförmedlingen regelbundet analyser och prognoser rörande arbetsmarknaden, inklusive analyser av framtida kompetensbehov. Den kunskap och analyskompetens rörande arbetsmarknadens behov, funktionssätt, m.m. som Arbetsförmedlingen har bör enligt utredningen kunna utgöra en viktig del i framtida arbete rörande behov och tillgång av personal i det civila försvaret.

Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som enligt 1 § förordningen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. har rätt att begära upplysningar eller medverka i totalförsvarsplaneringen enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Bland annat finns en skyldighet för de som omfattas av lagen att lämna upplysningar om sin personal. Bestämmelserna ger enligt utredningen även möjlighet att exempelvis begära att en näringsidkare har en planerad bemannad krigsorganisation (se avsnitt 19.5.5). Enligt 2 § första stycket i samma förordning ska andra myndigheter än MSB eller Arbetsförmedlingen som avser att ta upp frågor av mera övergripande natur med stöd av detta regelverk först samråda med Arbetsförmedlingen om frågorna särskilt gäller arbetskraftsförsörjning och anställningsvillkor.

¹ Förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

26.3.3 MSB

MSB har uppgifter och kompetens som är viktiga för inriktning och samordning av personalförsörjningen av det civila försvaret. MSB har ett övergripande ansvar för att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar. MSB ansvarar exempelvis för den sektorsövergripande planeringsinriktningen och tar fram föreskrifter för statliga myndigheters beredskap utifrån beredskapsförordningen. Som konstateras nedan ansvarar MSB också, eller har ansvarat, för flera processer och uppdrag som går ut på att hämta in, sammanställa och analysera information rörande det civila försvaret samt prioritera bland åtgärder. Exempelvis har MSB bl.a. haft i uppgift att till regeringen sammanställa och prioritera samlade åtgärdsförslag för hela det civila försvaret med tillhörande finansieringsbehov. MSB har också upparbetade forum för samverkan och dialog med sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter och andra aktörer i det civila försvaret. MSB ska även företräda det civila försvaret på central nivå när det gäller prioritering mellan civila och militära behov.

Som nämnts i avsnitt 3.5 finns det förslag på att MSB i januari 2026 ska byta namn till Myndigheten för civilt försvar, i syfte att tydliggöra och markera myndighetens uppdrag inom civilt försvar, och att myndighetens verksamhet när det gäller skydd mot olyckor och åtgärder inom befolkningsskydd från juli 2025 ska bedrivas i en egen del av myndigheten.² Bakgrunden till förslagen är bl.a. att Försvarsberedningen har framfört att MSB:s uppgifter bör förändras och att myndighetens uppgift att ge stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå bör ges en ökad betydelse utifrån det säkerhetspolitiska läget.³

MSB har också flera uppgifter som specifikt rör personalförsörjningen av det civila försvaret. Exempelvis inriktar och finansierar MSB på uppdrag av regeringen den del av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet som rör det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen. MSB stödjer också de frivilliga försvarsorganisationerna i deras arbete och myndigheten har föreskriftsrätt vad gäller tillämpningen av frivilligförordningen i det civila försvaret. MSB har även en viktig övergripande roll vad gäller civilplikt i det

² Försvarsdepartementet (2024). *Promemoria Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*, 28 oktober 2024.

³ Ds. 2023:34 s. 126–132.

civila försvaret. Detta eftersom myndigheten enligt totalförsvarspliktsförordningen har föreskriftsrätt avseende krigsplacering med civilplikt i det civila försvaret, för vilka befattningar som utbildning och krigsplacering med civilplikt kan ske, samt för civilpliktsutbildningarnas längd och genomförande.

26.3.4 Pliktverket

Pliktverket ansvarar för mönstring av totalförsvarspliktiga och för inskrivning och krigsplacering med civilplikt. Myndigheten ska enligt sin instruktion ge stöd och service till bemanningsansvariga i frågor som rör bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt och deras tjänstgöring. Pliktverket ska även ge stöd och service till bemanningsansvariga vad gäller redovisning av annan personal inom totalförsvaret, främst för att säkerställa att totalförsvarspliktiga inte har för många eller inkompatibla uppdrag vid höjd beredskap.

Information, erfarenhet, statistik m.m. rörande både arbetet med mönstringsprocessen, de mönstrande och de civilpliktiga liksom arbetet med redovisning av personal, bör vara viktig kunskap som Pliktverket kan bidra med i arbetet med inriktning och samordning av personalförsörjning av det civila försvaret.

Pliktverket är inte en beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen. Pliktverket har visserligen viktiga uppgifter för personalförsörjningen av det civila försvaret, men myndigheten har även uppgifter i den militära delen av totalförsvaret och är stödmyndighet till Försvarsmakten. Utredningen om civilt försvar konstaterade i sitt slutbetänkande, som låg bakom införandet av den nu gällande beredskapsstrukturen, att det inte är lämpligt att Pliktverket, eller andra stödmyndigheter till Försvarsmakten, även ska vara beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Samtidigt framhöll den utredningen att det är ”viktigt att stödmyndigheternas kunskap och resurser kommer beredskapsmyndigheterna till godo, men att detta bör ske i den ordinarie samverkan mellan myndigheter och som adjungerade i vissa beredskapssektorer”.⁴

⁴ SOU 2021:25 s. 286.

26.3.5 Skolverket

Skolverket är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen men ingår inte i någon beredskapssektor. Skolverket har inte något övergripande ansvar för personalförsörjning av det civila försvaret. Men utifrån myndighetens uppgifter och kunskap i fråga om utbildningsväsendet bedömer utredningen att Skolverket ändå kan ha en roll i personalförsörjningen av det civila försvaret.

Skolverket är enligt 1 § första stycket i myndighetens instruktion⁵ förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Skolverket ansvarar därmed för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Det omfattar utbildningar i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning som bidrar till kompetensförsörjningen av viktiga delar av det civila försvaret, exempelvis utbildning av vård- och omsorgspersonal, personal i förskola och skola och personal som arbetar med el, livsmedelsförsörjning och olika typer av transporter. Utöver det arbetar Skolverket, enligt vad utredningen erfar, med att ta fram utbildningar för att vid höjd beredskap kunna snabbt utbilda personal till vissa verksamheter i det civila försvaret där det kan behövas personalförstärkning. Skolverket har även kunskap och analyskompetens, t.ex. när det gäller hur många som utbildas till olika kompetenser som är relevanta för det civila försvaret genom gymnasieutbildning och kommunal vuxenutbildning.

Skolverkets ansvar sträcker sig dock bara till gymnasienivå, så för att få en överblick över utbildningar på högre nivå skulle fler myndigheter behöva involveras. Det kan exempelvis handla om Universitetskanslersämbetet och Myndigheten för yrkeshögskolan. Dessa myndigheter är dock inte beredskapsmyndigheter.

26.3.6 Länsstyrelserna

I rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet har länsstyrelserna en viktig roll i personalförsörjningen av det civila försvaret inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Länsstyrelserna ska, enligt 6 § andra stycket punkt 4 förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd

⁵ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

beredskap, i samråd med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig, verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

26.3.7 Myndigheter med uppgifter som rör arbetarskydd och arbetsmarknadstvister

I det civila försvarets tidigare struktur fanns en s.k. funktion för arbetskraft (se avsnitt 4.2.4). Funktionen omfattade utöver personalförsörjning även bl.a. arbetarskydd och arbetsmarknadstvister. Utredningen har under sitt arbete inte undersökt om det finns behov av inriktning och samordning vad gäller dessa frågor.⁶ Utredningen utesluter dock inte att det skulle kunna vara relevant. De myndigheter som ansvarar för dessa frågor bör i dagsläget vara Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket, Arbetsdomstolen och Medlingsinstitutet.

26.4 En funktion eller sektor för personalförsörjningsfrågor

26.4.1 Det behövs en funktion eller sektor

Eftersom det är nödvändigt att inrikta och samordna vissa delar av personalförsörjningen av det civila försvaret, bedömer utredningen att det behövs en funktion eller sektor på nationell nivå med tydligt utpekat ansvar för frågan. I dag finns ingen sådan funktion eller sektor. Det finns inte heller någon myndighet med ett utpekat övergripande ansvar för frågan, även om flera myndigheter, som beskrivits ovan, har viktiga uppdrag avseende personalförsörjningen.

Ett ytterligare syfte med en funktion eller sektor för personalförsörjning skulle enligt utredningen kunna vara att skapa en struktur för att lyfta övergripande frågor rörande personalförsörjning av det civila försvaret till regeringen och Regeringskansliet. Den skulle också kunna fungera som ett forum för diskussioner och samverkan i dessa frågor. Sedan våren 2023 finns det ett etablerat samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Pliktverket och MSB avseende frågor

⁶ Jfr SOU 2023:79.

om personalförsörjning av det civila försvaret, men det samarbetet är informellt och sker på frivillig basis.

En funktion eller sektor skulle även kunna underlätta samordningen med det militära försvaret i personalförsörjningsfrågor. Det skulle då finnas en tydligt utpekad motpart för Försvarsmakten att samverka med i dessa frågor.

Inrättandet av en funktion eller sektor skulle också kunna vara ett sätt att ge Arbetsförmedlingen, som har viktiga uppgifter för personalförsörjningen vid höjd beredskap, en plats i beredskapsstrukturen i rollen som ansvarig myndighet för de frågorna. Arbetsförmedlingen är i dag en av myndigheterna i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet, men arbetet i den sektorn omfattar endast de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som rör utbetalning av ersättningar till enskilda vid arbetslöshet.

Försvarsberedningen har fört fram att en fungerande arbetskraftsförsörjning av det civila försvaret är så grundläggande att en särskild beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning bör inrättas.⁷ Regeringen konstaterar i totalförsvarspropositionen för 2025–2030 att det behöver säkerställas att det civila försvarets personalförsörjning kan ledas och samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen anser dock att personalförsörjning är en fråga som rör samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer och som därmed är svår att avgränsa till en enskild sektor i beredskapsstrukturen. Därför avser regeringen att återkomma om hur en övergripande funktion för inriktning och samordning av det civila försvarets personalförsörjning bör utformas.⁸

26.4.2 Alternativ A – en sektor för personalförsörjning

En möjlighet skulle vara att inrätta en beredskapssektor för personalförsörjning eller arbetskraftsförsörjning i enlighet med Försvarsberedningens förslag. En fördel med det alternativet är att beredskapssektor är ett begrepp som redan finns i beredskapsstrukturen. En sektorsansvarig myndighet ska enligt beredskapsförordningen leda arbetet inom sektorn med att samordna åtgärder inför höjd beredskap, samt driva på arbetet inom sektorn. En sektorsansvarig myndighet

⁷ Ds 2023:34 s. 144.

⁸ Prop. 2024/25:34 s. 115.

ska också vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn. På så sätt skulle en beredskapssektor med en sektorsansvarig myndighet kunna vara ett sätt för regeringen att få till stånd en struktur för inriktning och samordning när det gäller personalförsörjningen.

I den utredning som låg till grund för införandet av den nuvarande beredskapsstrukturen lyftes behovet av ett strukturerat arbete med beredskapsfrågor rörande personalförsörjning och arbetskraft fram. Utredningen tog dock inte ställning till om en beredskapssektor för personalförsörjning borde skapas eller inte.

Enligt den utredningen ska en beredskapssektor vidare uppfylla följande kriterier.⁹

- En beredskapssektor ska vara avgränsad, specifik och omfatta viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden sinsemellan.
- En beredskapssektor ska vara viktig för totalförsvaret och för den framtida krisberedskapen.
- En beredskapssektor ska omfatta samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av samordning i planering och för beredskapsåtgärder.

Den här utredningen anser att det vore förenligt med tanken bakom den nuvarande beredskapsstrukturen att inrätta en sektor för personalförsörjning, även om det inte är en perfekt lösning. Personalförsörjningsfrågan uppfyller enligt utredningen de viktigaste kriterierna för en beredskapssektor, nämligen att den är av vikt för totalförsvaret och omfattar samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av samordning av planering och beredskapsåtgärder.

Enligt MSB:s förteckning över viktiga samhällsfunktioner är *personalförsörjning under höjd beredskap* en viktig samhällsfunktion. Funktionen avser förmågan att säkerställa en robust personalförsörjning av totalförsvarets civila delar. Exempel på samhällsviktig verksamhet inom samhällsfunktionen är enligt MSB arbete med krigsorganisation, disponibilitetskontroll, anvisning till arbete samt

⁹ SOU 2021:25 s. 213 f.

avtalskrivning med frivilliga (inom ramen för allmän tjänsteplikt).¹⁰ Utöver de verksamheter som MSB nämner har utredningen, som beskrivits ovan, även identifierat att det finns behov av övergripande inriktning och samordning på fler områden.

Personalförsörjning uppfyller dock inte kriteriet att en beredskapssektor ska ”omfatta viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållande sinsemellan”, eftersom det enligt MSB:s lista handlar om en enskild viktig samhällsfunktion.¹¹ Det som enligt utredningen främst talar emot att inrätta en beredskapssektor för personalförsörjning är att personalförsörjning är en tvärsektoriell fråga som spänner över hela det civila försvaret. Det är även det argumentet mot att inrätta en beredskapssektor som regeringen lyfter fram i totalförsvarspropositionen. Även MSB anser att en beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning skulle gå emot ”den logik som beredskapsstrukturen vilar på”, eftersom arbetskraftsförsörjningen ”skär igenom samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer”.¹²

Utredningen har, i enlighet med utredningsdirektiven, enbart analyserat frågor om personalförsörjningen av det civila försvaret vid höjd beredskap, och alltså inte frågor om fredstida kriser. Beredskapsstrukturen och beredskapssektorerna omfattar dock enligt beredskapsförordningen både det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen. Det innebär att en eventuell sektor för personalförsörjning per definition även skulle komma att omfatta personalförsörjningsfrågor vid fredstida kriser. Utredningen har inte analyserat detta närmare, men ser inga principiella problem med att en sektor för personalförsörjning även skulle omfatta fredstida krissituationer. Snarare borde det vara en fördel för att kunna skapa en kontinuitet att en eventuell sektor skulle inkludera personalförsörjningsfrågorna genom hela hotskalan. De områden där utredningen har identifierat att det behövs inriktning och samordning rör visserligen huvudsakligen frågor inför en situation med höjd beredskap. Det gäller exempelvis frågor om civilplikt, beslut allmän tjänsteplikt och anvisning med allmän tjänsteplikt. Andra

¹⁰ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner. Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 19.

¹¹ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner. Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 19.

¹² MSB (2024). *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport ”Kraftsamling” – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*, s. 34–36.

delar, som arbetet med frivilliga, är dock aktuellt i alla delar av hot-skalan.

26.4.3 Alternativ B – en funktion för personalförsörjning

Ett annat alternativ är att skapa en övergripande funktion för inriktning och samordning av det civila försvarets personalförsörjning såsom regeringen ger uttryck för i totalförsvarspropositionen. *Funktion* är inte ett begrepp som i dagsläget finns i beredskapsförordningen. Ett sådant begrepp föreslås eller diskuteras inte heller i Utredningen om det civila försvarets slutbetänkande (SOU 2021:25). Att införa en funktion, eller ett liknande begrepp, skulle därför kräva ytterligare arbete för att tydliggöra innebörden. Som beskrivs i avsnitt 4.2 var det civila försvaret tidigare indelat i olika funktioner, inklusive en funktion för arbetskraft, men de motsvarade enligt utredningens bedömning närmast dagens beredskapssektorer. En ny typ av övergripande funktion skulle kunna möjliggöra inriktning och samordning i frågor som inte riktigt passar för att bli beredskapssektorer. En fördel med det skulle vara att det då skulle kunna tydliggöras att det handlar om en övergripande fråga som behöver inriktas och samordnas för det civila försvaret som helhet.

En viktig fråga att ta ställning till är hur en funktion skulle passa in i beredskapsstrukturen, och hur man kan undvika att det skapas parallella strukturer. I det sammanhanget behöver det exempelvis tydliggöras om funktionen ska vara överordnad beredskapssektorerna, vilket i så fall kräver en grundlig analys.

En annan fråga handlar om huruvida en funktion för personalförsörjning ska bestå av flera myndigheter, och på så sätt likna en beredskapssektor, eller om funktionen ska finnas hos en enskild myndighet. Om funktionen ska bestå av flera myndigheter, uppkommer också frågan om någon av dem bör ha ett mer övergripande ansvar, på motsvarande sätt som det finns sektorsansvariga myndigheter, och vilken myndighet som i så fall bör ha det ansvaret.

Som redovisats ovan har flera myndigheter viktiga uppgifter som rör personalförsörjningen av det civila försvaret. En fördel med en funktion som består av flera myndigheter, jämfört med en funktion hos en enskild myndighet, är att det underlättar samverkan *mellan* myndigheter med olika kompetens, roller och uppgifter.

Det skulle enligt utredningen gynna arbetet med personalförsörjningsfrågor mer än att ge en myndighet ett större mandat.

26.5 Underlag för inriktning och samordning

26.5.1 Ett kontinuerligt och systematiskt arbete behövs

Som grund för den övergripande inriktning och samordning som beskrivits ovan behöver det finnas en uppdaterad bild av personalbehoven på nationell nivå, inklusive en övergripande bild av de viktigaste behoven av personalförstärkning inom hela det civila försvaret.

Utredningen bedömer därför att det behövs ett kontinuerligt och systematiskt arbete för att identifiera och analysera det civila försvarets personalbehov och behov av personalförstärkning. För att kunna skapa en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret räcker det inte med att bedöma personalbehoven och behovet av personalförstärkningar vid ett enstaka tillfälle. Exempelvis behöver analyser, bedömningar och förslag som utredningen redovisar i detta betänkande följas upp, revideras och utvecklas över tid. Det kommer även behövas nya analyser och bedömningar.

Resultatet av ett sådant arbete kan sammanställas till (ett eller flera) övergripande nationella underlag som kan ligga till grund för inriktning, samordning och prioritering av frågor om personalförsörjningen av det civila försvaret. Hur dessa samlade underlag bör se ut eller redovisas tar utredningen inte närmare ställning till. Underlag för inriktning, samordning och prioritering kan även behöva tas fram på andra nivåer, exempelvis sektorsvis och regionalt, men det berörs inte närmare här. Det kan även behöva ske samordning mellan detta arbete och arbetet med andra underlag som tas fram inom ramen för beredskapssystemet.

26.5.2 Det är de största behoven som behöver identifieras

Det som utredningen anser behöver identifieras och sammanställas på nationell nivå är främst övergripande information om personalförsörjning av det civila försvaret. Det som enligt utredningens bedömning är möjligt i dagsläget, och som också gör störst nytta, är att översiktligt identifiera de största behoven av personalförstärk-

ning i det civila försvaret, och att analysera och bedöma vilka åtgärder som krävs för att dessa personalbehov ska kunna tillgodoses. Det kan exempelvis handla om att identifiera verksamheter med särskilt stora behov av personalförstärkning, yrken eller kompetenser där det riskerar att uppstå stora brister, särskilt kritiska verksamheter som behöver personalförstärkning, samt områden där det finns behov av författningsändringar för att säkerställa personalbehoven.

Sammanfattningsvis handlar det om att identifiera de områden i det civila försvaret där det är störst risk att personalbrist kan uppstå vid höjd beredskap och där denna personalbrist riskerar att ha en negativ påverkan på det civila försvarets förmåga. Det handlar framför allt om områden där statliga åtgärder kan behövas. Den typen av underlag bör enligt utredningen vara tillräckliga för att möta de behov av inriktning och prioritering som finns i dag. Vid behov av mer specifika och detaljerade uppgifter kan sådana inhämtas specifikt från berörda bemanningsansvariga eller ansvariga myndigheter.

Utredningens bedömning är att det i dag inte finns förutsättningar för att på ett systematiskt sätt samla in och sammanställa detaljerad, kvantitativ information om behov av personalförstärkning från bemanningsansvariga i samtliga delar av det civila försvaret. Som redovisas i kapitel 14 behöver enligt utredningens bedömning både arbetet med att identifiera vilka civila verksamheter som är viktigast för totalförsvaret och arbetet med att planera för hur dessa ska personalförsörjas vid höjd beredskap utvecklas innan det är möjligt att sammanställa mer detaljerad, kvantitativ information på övergripande nationell nivå om personalbehoven i olika delar av det civila försvaret.

Över tid, när planeringen av det civila försvaret i stort och bemanningsansvarigas arbete med att planera sina krigsorganisationer kommit längre, kan det både bli möjligt och meningsfullt att samla in mer detaljerad information på övergripande nationell nivå. Då blir det också möjligt att göra mer detaljerade kvantitativa sammanställningar och bedömningar av personalbehoven och behoven av personalförstärkningar i det civila försvaret som helhet.

26.5.3 Hur information om personalbehov kan samlas in

Det finns flera befintliga processer och uppdrag genom vilka information om bl.a. risker, sårbarheter, brister, förmågor och behov av åtgärder i det civila försvaret sammanställs och rapporteras i beredskapsstrukturen, och där MSB har en sammanhållande roll. Ett exempel på en sådan process är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser hos statliga myndigheter, kommuner och regioner. Utifrån det arbetet redovisar beredskapsmyndigheterna och vissa andra myndigheter en risk- och sårbarhetsbedömning till MSB och Regeringskansliet. Regionerna redovisar resultatet av sitt arbete till MSB, Socialstyrelsen och länsstyrelsen. Kommunerna redovisar resultatet av sitt arbete till länsstyrelsen. (Av 2 kap. 1 § första stycket LEH framgår att kommuner och regioner i sina risk- och sårbarhetsanalyser dock endast behöver analysera extraordinära händelser i fredstid och hur dessa kan påverka den egna verksamheten.) De risk- och sårbarhetsbedömningar som beredskapsmyndigheterna tar fram ska sedan beaktas av MSB i myndighetens arbete med att vartannat år lämna en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen.

Ett annat exempel är att beredskapsmyndigheterna har haft i uppdrag att årligen t.o.m. 2025 redovisa sitt arbete med civilt försvar till ansvarigt departement och MSB.¹³ MSB ska utifrån dessa redovisningar årligen göra en samlad bedömning av förmågan i det civila försvaret.¹⁴ I december 2024 fattade regeringen beslut om inriktningen för civilt försvar 2025–2030. Enligt beslutet ska beredskapsmyndigheterna årligen, i samband med årsredovisningen, lämna en särskild redovisning för civilt försvar till Regeringskansliet, med kopia till MSB och till Myndigheten för totalförsvarsanalys.¹⁵

Utöver dessa återkommande processer har MSB fått flera specifika uppdrag av regeringen som har inneburit att myndigheten samlat in och sammanställt information om det civila försvaret som helhet från en mängd aktörer. Exempelvis uppdraget att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret och uppdraget att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret under perioden 2025–2030.¹⁶

¹³ Regeringsbeslut 2023-03-30, Fö2023/00751, II:3.

¹⁴ Regeringsbeslut 2023-03-30, Fö2023/00750, II:2.

¹⁵ Regeringsbeslut 2024-12-19, Fö2024/02054, II:4.

¹⁶ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)* och MSB (2023). *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000)*.

Med tanke på det omfattande arbete som redan pågår med att samla in och analysera information som en del av den civila beredskapsplaneringen är utredningens bedömning att det i dagsläget inte är lämpligt att skapa en ny process specifikt för rapportering och analys av personalförsörjningsfrågor i det civila försvaret. Det skulle riskera att bli alltför betungande för de inblandade aktörerna i förhållande till det mervärde som en sådan process kan ge. Som nämnts ovan är det som utredningen bedömer främst behöver samlas in och sammanställas på övergripande nivå uppgifter om de viktigaste behoven av åtgärder och personalförstärkningar. Utredningen anser att den typen av uppgifter troligen skulle kunna samlas in inom ramen för de processer och uppdrag som beskrivits ovan, eller eventuella nya processer och uppdrag med en bredare ansats. Det kan eventuellt vara möjligt att lyfta ut och sammanställa de delar av denna information som är specifikt kopplade till personalförsörjningen av det civila försvaret, och det är viktigt att hitta metoder för hur detta kan ske. Viss ytterligare information kan bli nödvändig att hämta in, men det bör i sådana fall enligt utredningen i möjligaste mån ske som en del av redan befintliga processer och pågående arbete.

Utredningen bedömer inte att de nationella försörjningsanalyser som föreslås i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap*,¹⁷ vore lämpade att utgöra det huvudsakliga underlaget för personalförsörjningsfrågor i det civila försvaret. En anledning till det är att de föreslagna försörjningsanalyserna inte skulle täcka alla delar av det civila försvaret. Däremot kan information som samlas in inom ramen för eventuellt arbete med försörjningsanalyser naturligtvis utgöra värdefulla ingångsvärden till de underlag för personalförsörjning som utredningen bedömer behöver tas fram.

Som redovisats tidigare i detta kapitel bedömer utredningen att det behövs en funktion eller sektor på nationell nivå med tydligt utpekade ansvar för personalförsörjningen av det civila försvaret, eftersom inriktning och samordning av vissa delar är nödvändig. En sådan funktion eller sektor bör givetvis ha en roll i arbetet med att sammanställa underlag för personalförsörjning av det civila försvaret. Hur en funktion eller sektor utformas, vad den får för mandat, osv. har därför även betydelse för hur arbetet med att sammanställa underlag bör utformas. Det samma gäller om t.ex. nuvarande processer för inhäm-

¹⁷ SOU 2023:50.

tande och sammanställning av information rörande det civila försvaret förändras, eller om nya processer och uppdrag tillkommer.

26.5.4 MSB och Arbetsförmedlingen bör ha viktiga roller

Både Arbetsförmedlingen och MSB bör enligt utredningen ha viktiga roller i arbetet med att sammanställa underlag som kan ligga till grund för inriktning, samordning och prioritering av frågor om personalförsörjning av det civila försvaret.

I MSB:s uppgifter ingår bl.a. att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar. Som redovisats ovan har myndigheten specifika uppdrag som rör personalförsörjningen av det civila försvaret. Som också beskrivits ovan har myndigheten, eller har haft, flera uppdrag att hämta in, sammanställa och analysera information rörande det civila försvaret. Sammantaget har MSB därför enligt vad utredningen erfar både en stor samlad kunskap om det civila försvaret i stort och de utvecklings- och åtgärdsbehov som finns, liksom specifik kunskap om det civila försvarets personalförsörjning. Inom myndigheten finns god analysförmåga på området, och det bör finnas goda förutsättningar att vid behov inhämta eventuell ytterligare information som kan behövas vid sammanställande av underlag för personalförsörjningen av det civila försvaret.

I Arbetsförmedlingens uppgifter ingår bl.a. att löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och att bygga upp och sprida kunskap om arbetsgivarnas kompetensbehov. Vid myndigheten finns en analysavdelning och myndigheten publicerar regelbundet analyser och prognoser av arbetsmarknaden. Utredningen anser att den kunskap och analyskompetens om arbetsmarknaden och dess behov som redan finns vid myndigheten bör kunna utvecklas och användas till att ta fram analyser och prognoser som rör totalförsvarets behov av arbetskraft samt personalbehov och behov av personalförstärkning i det civila försvaret. Därutöver anser utredningen att Arbetsförmedlingen genom det förberedande arbete inför beslut om allmän tjänsteplikt och anvisning med allmän tjänsteplikt som myndigheten avser att bedriva framöver (se avsnitt 7.3.2) bör ha förutsättningar att bygga upp ytterligare kunskap om personalbehov och behov av personalförstärkning.

26.5.5 Hur underlag för inriktning och samordning bör användas

De underlag för personalförsörjningen av det civila försvaret som tas fram bör enligt utredningen kunna användas för exempelvis inriktning, samordning, prioritering och beslut i frågor som rör personalförsörjning inom det civila försvaret, exempelvis för:

- Beslut och prioritering av inom vilka verksamhetsområden totalförsvarspliktiga ska kunna utbildas och krigsplaceras med civilplikt, inklusive övergripande uppskattningar av hur många individer som behöver utbildas och krigsplaceras med civilplikt. Det kan exempelvis handla om att föreslå nya verksamhetsområden där civilplikt får fullgöras, eller om att prioritera mellan olika verksamhetsområden.
- Finansiering av utbildning av frivilliga för olika kompetenser i de frivilliga försvarsorganisationernas regi, inklusive nya kompetenser där det skulle behöva starta utbildningar.
- Prioritering av vilka verksamheter totalförsvarspliktiga bör anvisas till med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap.
- Identifiering och prioritering av kompetenser eller yrken där det behöver förberedas utbildningar för att vid höjd beredskap snabbt kunna utbilda extra personal för att tillgodose det civila försvarets personalbehov.
- Identifiering av andra typer av åtgärder som kan behövas för att tillgodose det civila försvarets behov av personalförsörjning. Det skulle exempelvis kunna handla om att identifiera behov av författningsändringar.

26.6 Behov av långsiktig styrning

I rådande säkerhetspolitiska läge och i den uppbyggnadsfas som planeringen av det civila försvaret befinner sig i, kan statsmakternas styrning av arbetet med det civila försvarets personalförsörjning i större utsträckning behöva ske snabbare och mer kortsiktigt, t.ex. via regleringsbrev och genom särskilda uppdrag till berörda myndigheter.

På sikt anser utredningen att målsättningen däremot bör vara att riksdag och regering har en mer långsiktig och samlad inriktning och styrning av frågor rörande personalförsörjningen av det civila försvaret. En övergång till en mer långsiktig styrning bör kunna ske i takt med att planeringen för det civila försvaret som helhet, och arbetet med att analysera personalbehov och planera för hur dessa kan tillgodoses, utvecklas. En mer långsiktig styrning med tydliga ambitioner för vilka mål som ska uppnås på sikt skulle enligt utredningen kunna ge ansvariga myndigheter och övriga aktörer i det civila försvaret bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt för att tillgodose de personalbehov som finns på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Som utredningen skriver i avsnitt 17.3.8 riskerar kortsiktighet och osäkerhet att bli kostnadsdrivande och minska möjligheten till måluppfyllelse. En mer långsiktig styrning skulle också kunna öka förutsebarheten och därmed skulle ingrepp i berörda totalförsvarspålitligas fri- och rättigheter kunna uppfattas som mer legitima.

Civilplikt är ett exempel. Grundutbildning efter mönstring är förknippad med stora kostnader, och innebär också inskränkningar i totalförsvarspålitligas fri- och rättigheter. Inriktningen av exempelvis hur många totalförsvarspålitliga som ska utbildas och för vilka verksamheter, samt den medföljande medelstilledningen, bör därför enligt utredningen vara långsiktig och redovisas samlat för det civila försvaret som helhet.

Ett lämpligt sätt för regeringen att redogöra för, och för riksdagen att sedan fatta beslut om, övergripande inriktning och prioriteringar för personalförsörjningen kan enligt utredningen vara i samband med de återkommande s.k. totalförsvarspropositionerna, som är inriktade för totalförsvaret under längre perioder, vanligen fem år. Överväganden om personalförsörjningen av det civila försvaret i dessa propositioner bör lämpligen göras baserat på bl.a. de underlag som beskrivs ovan, där personalbehoven och behoven av personalförstärkning i hela det civila försvaret redovisas och vägs mot varandra.

Justeringar och revideringar av exempelvis utbildningsvolymer och tilldelade medel kan naturligtvis behöva ske löpande, utifrån förändrade förutsättningar och behov. I möjligaste mån bör dock även sådana justeringar ske samlat för det civila försvaret som helhet, exempelvis i de årliga budgetpropositionerna, inom den sammanhållna ekonomiska ramen för det civila försvaret.

DEL 4

Avslutande del

27 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Syftet med utredningens lagförslag är att bättre kunna värna Sveriges säkerhet vid höjd beredskap. Genomförs lagförslagen, bör dessa därför träda i kraft så snart som möjligt. Enligt utredningens bedömning kan så ske tidigast den 1 juli 2026, vilket därmed föreslås.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

28 Konsekvensbeskrivning

28.1 Kraven på konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar.¹ Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska utredningen redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå finansiering (14 §). Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska detta redovisas. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

¹ Förordningen ändrades delvis den 6 maj 2024 (SFS 2024:185). I 14 § i dess nya lydelse anges att i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en kommitté ska redovisa. Enligt 15 § gäller att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen. Av övergångsbestämmelserna framgår emellertid att för kommittéer och särskilda utredare som tillsatts före ikraftträdandet gäller 14–15 a §§ i den äldre lydelsen. Denna utredning tillsattes före den 6 maj 2024.

I utredningsdirektiven anges att om förslagen påverkar kostnaderna för staten, kommuner eller regioner ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen. Utredaren ska för de förslag som medför kostnader för staten, regioner och kommuner föreslå hur dessa kan finansieras. Vidare ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag redovisas. Därtill ska utredaren grundligt analysera och redovisa förslagets konsekvenser för enskilda och andra berörda aktörer. Utredaren ska särskilt redovisa konsekvenserna i fråga om skyddet för enskildas integritet.

28.2 Övergripande om utredningens förslag

Bedömning: Utredningens förslag om författningsändringar och regeringsuppdrag medför inga större kostnader för någon aktör.

28.2.1 Inledning

Utredningen lämnar framför allt ett antal författningsförslag samt flera förslag på regeringsuppdrag. Inget av dessa förslag bedöms medföra några större ekonomiska eller andra konsekvenser. En annan sak är att en bred aktivering av civilplikten och framtida satsningar på grundutbildning och övning kommer att medföra kostnader i framtiden, framför allt för staten. Detta är dock inte följer av utredningens förslag i egentlig mening utan av beslut som regeringen kan komma att fatta.

I flera fall har utredningen avstått från att lämna något författningsförslag för att i stället göra bedömningar eller resonera kring för- och nackdelar med olika tänkbara lösningar. Detta utgör inte förslag som utredningen är skyldig att redovisa ekonomiska eller andra konsekvenser av. Samtidigt kan konstateras att valet att inte författningsreglera en viss fråga också kan sägas ha konsekvenser. Resonemang om varför utredningen ansett att författningsreglering inte bör väljas finns i förekommande fall i det avsnitt där sakfrågan diskuteras, dvs. inte i detta kapitel.

28.2.2 Konsekvenser för staten

Konsekvenser för statliga myndigheter

En bredare aktivering av civilplikten

Utredningen föreslår att regeringen beslutar 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 under A i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen (med vissa ändringar). Utredningen har dock inte sett något behov av civilpliktiga i alla de verksamheter som anges under A. Utredningen föreslår därför inte att mönstring, inskrivning, utbildning och krigsplacering med civilplikt ska inledas för befattningar i alla verksamheter i bilagan. Förslaget innefattar heller inte något ställningstagande i fråga om behovet av civilpliktiga i Försvarsmakten, dvs. de verksamheter som anges under B i bilagan. Försvarsmakten berörs överhuvudtaget inte av utredningens förslag.

Beroende på hur regeringen beslutar om att ytterligare aktivera civilplikten uppstår kostnader för det allmänna. Utredningen anser sig inte behöva föreslå någon finansiering och inte heller redovisa konsekvenserna i detalj vid olika scenarion. Detta är inte heller någon enkel uppgift. Icke desto mindre resonerar utredningen om olika ekonomiska utfall för staten beroende på hur många som mönstras och utbildas de närmaste åren, se avsnitt 17.3.8.

Även om regeringsbeslut fattas om att aktivera civilplikten innebär det inte att inskrivning av totalförsvarspliktiga med civilplikt kan göras direkt i en sådan verksamhet som anges i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen. För detta krävs att relevanta befattningar utformas och, om civilplikten ska kunna fullgöras genom utbildning, att tillhörande utbildningar tas fram. Detta medför kostnader för det allmänna. En konsekvens av att aktivera civilplikten till att gälla fler och även nya verksamheter är att MSB kommer att behöva ta fram eller komplettera sina nu gällande föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret (MSBFS 2024:12). Det handlar om att MSB ska besluta om nya befattningar med tillhörande kravspecifikationer. Detta måste ske i samråd med de utbildande myndigheterna.

Konsekvenser för Pliktverket av ett ökat antal mönstrande

Om civilplikt efter mönstring skulle starta i ett antal verksamheter, vilket utredningen anser behövs, kommer det innebära att antalet totalförsvarspliktiga som genomgår mönstring hos Pliktverket behöver öka, även på relativt kort sikt.

I avsnitt 17.3.4 antar utredningen att de första totalförsvarspliktiga eventuellt skulle kunna mönstras och skrivas in för civilplikt med grundutbildning tidigast under 2027, för att sedan påbörja grundutbildning under 2028, varefter volymerna stegvis skulle kunna öka. Försvarsberedningen skriver att antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med civilplikt efter mönstring på sikt kan komma att uppgå till cirka 3 000 per år. Utredningen anser att det kommer att ta flera år innan så många civilpliktiga kan grundutbildas. För att kunna skriva in lämpliga totalförsvarspliktiga till de utbildningsplatserna skulle ytterligare cirka 10 500 totalförsvarspliktiga behöva mönstras årligen.²

Att ett större antal totalförsvarspliktiga genomgår mönstring medför ökade kostnader för Pliktverket. Den genomsnittliga kostnaden per mönstring för myndigheten var 12 077 kronor 2023.³ Enligt förslag i budgetpropositionen för 2025 tilldelas Pliktverket extra medel från 2025 och framåt för att möjliggöra en ökad mönstringskapacitet.⁴ De ökade resurserna innebär bl.a. att Pliktverket tilldelas medel för ett fjärde prövningskontor. Pliktverket har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 uppskattat vilka medel som behöver tillföras för att myndigheten ska kunna öka sin prövningskapacitet tillräckligt för att årligen kunna mönstra halva årskullen 18-åringar (ungefär 50 000 personer), vilket enligt Försvarsberedningens bedömningar är tillräckligt för att på sikt minst 3 000 civilpliktiga ska kunna skrivas in för grundutbildning efter mönstring årligen.⁵ Enligt Pliktverket täcker de aviserade extra medlen inte hela men stora delar av myndighetens bedömda behov.

Utredningen kan i dagsläget inte bedöma hur många totalförsvarspliktiga som Pliktverket kommer att kunna mönstra och skriva in med civilplikt inom ramen för det aviserade medelstillskottet. Hur många det kan bli beror av flera omständigheter, som exempelvis

² Ds 2024:6 s.174 f.

³ Plikt- och prövningsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 23.

⁴ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 6, s. 56.

⁵ Ds 2024:6 s.174 f.

avvägningen mellan hur många som ska grundutbildas med värnplikt respektive civilplikt. Men utredningen bedömer att Pliktverket inom ramen för aviserade medel, utifrån de antaganden som gjorts, bör ha kapacitet att mönstra tillräckligt många totalförsvarspliktiga för att grundutbildning med civilplikt ska kunna påbörjas från 2028. Eventuella behov av ytterligare medel kommer att bero på många faktorer, inte minst hur många totalförsvarspliktiga som faktiskt ska grundutbildas med civilplikt, och frågan kommer att behöva stämmas av löpande mellan Pliktverket, Regeringskansliet och övriga berörda aktörer i takt med att det föreslagna arbetet med att utreda implementeringen av civilplikt efter mönstring utvecklas.

Konsekvenser för Försäkringskassan av ökat antal civilpliktiga

En totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till dagersättning med 146 kronor per tjänstgöringsdag (2 kap. 1 § förmånsförordningen). Totalförsvarspliktig som fullgör annan civilplikt än som anges i 2 kap. 1 § förmånsförordningen har rätt till dagpenning med ett belopp per dag som motsvarar 90 procent av dennes sjukpenninggrundande inkomst, SGI, dock lägst 130 kronor per dag (2 kap. 2 § förmånsförordningen).

En totalförsvarspliktig har redan vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen rätt till vissa förmåner enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen. Bestämmelserna kompletteras av verkställighetsföreskrifter i förmånsförordningen. Redan en ökning av antalet som genomgår annan utredning än mönstring liksom av antalet mönstrande ger alltså upphov till kostnader för staten.

Av 11 kap. 1 § förmånsförordningen framgår att enligt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret handhar Försäkringskassan frågor om dagpenning. Enligt 11 kap. 12 § förmånsförordningen ska annan förmån än dagpenning, familjebidrag, ekonomiskt stöd i form av bidrag och grupplivförsäkring (alltså bl.a. dagersättning) beslutas och betalas ut av den myndighet, den kommun eller den region där den totalförsvarspliktige tjänstgör. I fråga om totalförsvarspliktiga som tjänstgör hos enskilda bemanningsansvariga ska den utbildningsansvariga myndigheten besluta om och betala ut sådana för-

måner. Myndigheten får dock överlämna rätten att besluta om och betala ut förmånerna till de enskilda subjekten.

Försäkringskassan hanterar redan i dag ett stort antal ärenden om försvarsförmåner varje år (45 000 ärenden), enligt ett regelverk som myndigheten anser bitvis föråldrat och svårtillämpat.^{6 7} Om antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning ökar kommer en motsvarande ökning av ärendena ske hos Försäkringskassan även om inte all hantering hamnar hos Försäkringskassan utan även hos de utbildningsansvariga (beroende på grundutbildningens längd). Detta gäller alltså redan i fredstid. Vid hemvärnsberedskap eller höjd beredskap är det omöjligt att med nuvarande regelverk hantera den förväntade ökade ärendeinströmningen kopplat till bl.a. dagpenning, enligt Försäkringskassan.

Kostnader kommer inte slutligen att belasta Försäkringskassan. Däremot belastar de statsbudgeten.

Andra förslag med konsekvenser för statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen berörs av vissa författningsförslag, men bedömningen är att de inte innebär några ökade kostnader, i vart fall inte i fredstid. Vid höjd beredskap bör Arbetsförmedlingen däremot få en framträdande roll när det gäller den allmänna tjänsteplikten. Detta bör naturligtvis så långt det är möjligt och lämpligt förberedas i fredstid.

Pliktverket berörs också av flera författningsförslag (om bl.a. uppgiftsskyldighet, säkerhetsprövning och ändringar i verkets instruktion). Pliktverket och Säkerhetspolisen bedöms behöva mer medel på grund av ökade kostnader för säkerhetsprövning av civilpliktiga, se avsnitt 28.2.6 och 28.3. Här kan också nämnas utredningens syn på vilka totalförsvarspliktiga som behöver bli föremål för det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering. Pliktverket företräder åsikten att alla som placerats i en krigsorganisation bör registreras. Om man skulle byta inriktning till det som utredningen förespråkar, dvs. att bara dem som inte tillhör den ordinarie personalen ska registreras, behöver Pliktverket av allt att döma ändra

⁶ Försäkringskassans skrivelse till regeringen 2023-06-25 (dnr FK 2023/013399).

⁷ Enligt 1 § förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan räknas dagpenning enligt förmånsförordningen som en dagersättning, i likhet med bl.a. föräldrapenningförmåner och sjukpenning.

sina rutiner och arbetssätt. Under en övergångstid kan arbete behöva läggas på att avregistrera totalförsvarspliktiga vilka inte skulle behöva vara registrerade. Den arbetsuppgiften är dock av karaktären engångsuppgift och därefter bör registervården underlättas betydligt, eftersom det blir betydligt färre som registreras.

Konsekvenser av förslagen om regeringsuppdrag till statliga myndigheter

Prioriterade verksamheter

Utredningen föreslår att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att närmare utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas i de fem verksamheter som utredningen anser som prioriterade för civilplikt (varav två är nya):

- Räddningstjänst (MSB)
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet (Svenska Kraftnät)
- Bevakningsverksamhet (Polismyndigheten)
- Hälso- och sjukvård (Socialstyrelsen)
- Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer (PTS)

När det gäller ovan nämnda verksamheter bör regeringsuppdragen bl.a. inkludera att utreda och bedöma för vilka befattningar i verksamhetsområdet som civilplikt efter mönstring bör kunna användas. Vad som i övrigt bör ingå i regeringsuppdragen framgår i avsnitt 17.3.3.

Polismyndigheten har på fråga från utredningen fört fram att om myndigheten ska föreslå författningsändringar, konsekvensutreda dessa, samverka med flera andra myndigheter samt bygga upp ett helt nytt utbildningssystem, så låter det sig inte göras inom ordinarie verksamhet och resurser. Dessutom skulle uppdraget konkurrera med myndighetens uppdrag att utbilda fler poliser. Polismyndigheten anser att man skulle behöva tillföras öronmärkta resurser motsvarande kostnaderna för flera årsarbetskrafter. Mot denna bakgrund ska framhållas att dessa regeringsuppdrag bara

handlar om att analysera och föreslå hur ett system för civilplikt kan utformas. Det praktiska förberedelsearbetet ingår inte. Däremot ingår det att utreda vad sådana kostnader skulle kunna uppgå till.

Svenska kraftnät bedömer att det behövs tre årsarbetskrafter under en period om ett (1) år för att genomföra ett uppdrag av den omfattning som utredningen föreslår. Därutöver tillkommer behov av ytterligare resurser för att förbereda de åtgärder som identifierats.

Socialstyrelsen bedömer att regeringsuppdraget skulle kosta cirka två miljoner kronor att genomföra och att dessa medel behöver tillföras myndigheten i samband med att uppdraget lämnas.

PTS anger, som svar på frågan om regeringsuppdraget ryms inom myndighetens ordinarie verksamhet och resurser, att den verksamhet som skulle ta om hand ett sådant uppdrag i dagsläget är underdimensionerad. En grov uppskattning, som utgår från att tiden för uppdraget blir två år med delrapportering efter ett år, skulle kunna vara att det krävs två–fyra årsarbetskrafter på heltid under det första året och två årsarbetskrafter på heltid resterande delen av uppdragets utförande.

Utredningen bedömer att det för uppdragen till MSB respektive Svenska kraftnät kommer att behövas två årsarbetskrafter under ett (1) års tid. När det gäller uppdragen till PTS, Socialstyrelsen och Polismyndigheten bedömer utredningen att det kan handla om två årsarbetskrafter under ett och ett halvt års tid.

När dessa regeringsuppdrag är genomförda behöver ansvariga myndigheter, ifall regeringen anser att implementeringen av civilplikt i de aktuella verksamheterna bör fortgå, i samverkan med relevanta aktörer vidta de praktiska förberedelser som krävs för att ett system med civilplikt ska kunna införas. Vilka kostnaderna blir för de praktiska förberedelser som krävs bör enligt utredningens förslag ingå som en uppgift i det aktuella regeringsuppdraget att utreda implementeringen av civilplikt.

Regeringsuppdrag i fråga om verksamheter där civilplikt kanske kan bli aktuellt

Vidare föreslås att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av, och förutsättningar för, civilplikt i ett antal verksamheter, där tillgängligt underlag inte visar att

det behövs civilplikt, men där ytterligare utredning skulle kunna påvisa ett sådant behov. Uppdrag om fortsatt utredning föreslås till:

- MSB (befolkningsskydd)
- Trafikverket (transportområdet)
- Energimyndigheten (drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el)
- Socialstyrelsen (tandvård samt socialtjänst)
- MSB (it-system och cybersäkerhet)

Regeringsuppdragens utformning skiljer sig åt beroende på om det handlar om att utreda implementeringen av ett system med civilplikt eller om myndigheten först ska utreda om det alls behövs civilplikt i verksamheten. Utredningen bedömer att det för vart och ett av regeringsuppdragen ovan, som handlar om att utreda behov av civilplikt, kan krävas en och en halv årsarbetskrafter under ett (1) års tid. Uppdragen till MSB och Trafikverket avses dock – efter en delredovisning – kunna övergå i ett uppdrag om att utreda implementeringen av civilplikt.

Utredningen anser att kostnaden för regeringsuppdragen som rör att utreda behov av civilplikt, och som maximalt bedöms kunna ta ett par årsarbetskrafter i anspråk under ett års tid, bör kunna rymmas inom de aktuella myndigheternas beviljade anslag. Beträffande uppdragen till MSB, se dock under nästa rubrik.

Som beskrivits ovan föreslår utredningen att MSB och Trafikverket får ett slags dubbeluppdrag. Det innebär att om myndigheterna skulle finna att civilplikt är nödvändig och lämplig för de föreslagna verksamheterna, och regeringen bedömer att arbetet i så fall ska tas vidare, tillkommer sedan kostnader för ett uppdrag att utreda och föreslå hur ett system för civilplikt ska implementeras. Utredningen bedömer att sådana uppdrag skulle kräva två årsarbetskrafter under ett och ett halvt års tid.

Regeringsuppdragen till MSB

Utredningen föreslår alltså flera uppdrag till MSB. För det första att i samarbete med kommunerna fortsatt utreda och föreslå hur ett system med civilplikt för räddningstjänsten bör utformas och införas. För det andra att utreda och bedöma behovet av civilplikt för ytterligare uppgifter i befolkningsskyddet och, i förekommande fall, föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas där. För det tredje föreslås ett uppdrag att utreda eventuella behov av civilplikt i fråga om it-system och cybersäkerhet.

För det fjärde föreslås ett särskilt uppdrag till MSB att stödja ovan nämnda myndigheter i deras arbete med att utreda implementering av civilplikt eller att utreda behovet av och förutsättningarna för civilplikt på olika verksamhetsområden, att verka för enhetlighet i myndigheternas bedömningar, sprida kunskap om både civilplikt och andra personella förstärkningsresurser samt att bidra till att erfarenhetsutbyte sker mellan aktörerna. Detta uppdrag är således av en annan, mer stödjande karaktär. Om arbetet med att förbereda införandet av civilplikt fortsätter efter att de av utredningen föreslagna uppdragen har redovisats, bör MSB enligt utredningens mening få ett motsvarande uppdrag att stödja även det arbetet.

För det femte föreslås ett regeringsuppdrag till MSB att i samverkan med Försvarsmakten utreda hur de frivilliga försvarsorganisationernas roll i personalförsörjningen av det civila försvaret kan stärkas. Uppdraget skulle kunna inkludera samordning av användningen av frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer mellan det militära och civila försvaret, praktiska frågor (t.ex. möjligheterna till ledighet för deltagande i utbildning), hur prioriterade områden kan pekas ut och om hur fördelning av resurser ska gå till.

MSB har på fråga från utredningen svarat att regeringsuppdraget beträffande räddningstjänsten bör kosta cirka fyra miljoner kronor, vilket inte bedöms som omöjligt att hantera inom ram. Den stora frågan är de skarpa förberedelserna för införandet av civilplikt, framhåller MSB. Enligt MSB kommer myndigheten behöva tillföras 15 miljoner kronor under 2025 för skarpa förberedande åtgärder. Detta är dock inte en följd av regeringsuppdragen som sådana och därmed inget som utredningen ska föreslå finansiering för.

Regeringsuppdragen är alltså som följer:

1. Implementering av civilplikt för kommunal räddningstjänst
2. Behov av och förutsättningarna för civilplikt för befolknings-skydd, ev. följt av utredning av implementering av civilplikt
3. Behov av och förutsättningar för civilplikt på området it-system och cybersäkerhet
4. Stöd till de myndigheter som får i uppdrag att utreda civilplikt
5. Frivilliga försvarsorganisationers roll i det civila försvaret

Utredningen bedömer att regeringsuppdragen sammantaget inte rymms inom beviljade anslag. För i vart fall det stödjande uppdraget bör MSB tilldelas 1 000 000 kronor årligen för 2025 och 2026. Se vidare avsnitt 28.2.6.

28.2.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Allmänt

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Sådana nationella värden som främst kan motivera lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen anges vara demokrati, samhällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet och effektivitet.

Utredningens författningsförslag handlar huvudsakligen om att förtydliga gällande regelverk och det bör ha positiva konsekvenser för kommuner och regioner, som är bemanningsansvariga i det civila försvaret och viktiga aktörer när det gäller beredskapen i stort. Det gäller t.ex. förtydligandet av 6 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen om hur den allmänna tjänsteplikten ska kunna fullgöras vid höjd beredskap. Genom ändringen blir det tydligt att 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen inte gäller för kommuner.

Det är naturligtvis så att kommuner och regioner kommer att behöva lägga mer tid och resurser på att planera inför höjd beredskap framöver men detta är inte en följd av utredningens förslag

utan beror på befintliga skyldigheter och det försämrade omvärldsläget. Nedan kommenteras vissa ändringsförslag särskilt.

Enskilda förslag

Utredningen föreslår en ändring i LEH om att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vidtagna beredskapsförberedelser och förhållanden av betydelse för det civila försvaret i kommunen eller regionen. Det är viktigt för personalförsörjningen av kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet att enskilda som verkar där har planerade bemannade krigsorganisationer. För att berörd myndighet ska kunna hålla reda på vilken kommunal totalförsvarsviktig civil verksamhet som utförs av näringsidkare (och vilka dessa är) måste myndigheten ha rätt att begära och få upplysningar från kommuner och regioner.

Skyldigheten för kommuner och regioner att lämna upplysningar är inte ny i egentlig mening. Kommuner ska enligt 6 § FEH hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Regioner ska, enligt 7 § samma förordning, hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om beredskapsförberedelser som har vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i regionens ansvarsområde. Dessa skyldigheter i förordning, som innebär åligganden för kommuner och regioner enligt 8 kap. 2 § första stycket punkt 3 regeringsformen, verkar inte ha ett tydligt stöd i LEH. Syftet med utredningens ändringsförslag är att ge lagstöd för i förordning redan föreskrivna upplysningsskyldigheter för kommun och region.

Syftet bedöms inte kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder än att en upplysningsskyldighet slås fast i lag. Om den föreslagna bestämmelsen, trots att det redan finns bestämmelser i förordning om sådan upplysningsskyldighet, skulle anses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, bör det ändå anses proportionerligt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. Sveriges totalförsvarsförmåga. Några egentliga nya uppgifter för kommuner och regioner medför förslaget inte. Utredningen anser sig därför inte behöva föreslå någon finansiering.

SKR delar inte utredningens bedömning om förslaget art. Enligt SKR har kommuner ingen sammanställd information om vilka samhällsviktiga företag som finns i den aktuella kommunen. Kommuner har heller ingen befogenhet att begära information från näringsidkare som ger möjlighet att bedöma om den aktuella verksamheten är totalförsvarsviktig eller ej. Vid varje tidpunkt finns en mängd avtal med leverantörer och nya leverantörer tar över efter upphandlingar. Vilka dessa leverantörer är finns inte sammanställt på något sätt. Även om det fanns sammanställningar skulle man återkommande behöva göra bedömningar av om en viss verksamhet är totalförsvarsviktig eller ej. I dag saknas stöd för att göra sådana bedömningar. SKR anser att det i vart fall innebär en betydligt utökad arbetsinsats för kommunerna, vilket enligt finansieringsprincipen ska åtföljas av ett lämpligt förslag på finansiering.

Utredningen föreslår också ett tillägg i 4 § FEH om att kommuner och regioner bara får begära beredskapsregistrering av totalförsvarspliktiga i deras planerade bemannade krigsorganisation, under förutsättning att de inte tillhör den ordinarie personalen. Vidare anges att personal som ska tjänstgöra i krigsorganisationen ska ges skriftligt besked om sin placering i krigsorganisationen, och att beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats, vilket motsvarar vad som gäller för statliga myndigheter enligt 11 § beredskapsförordningen. Ändringarna bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner, men är tänkt att förmå kommuner och regioner att tänka igenom sin krigsorganisation och inte beredskapsregistrera all personal. Någon ny skyldighet handlar det inte om, eftersom skyldigheten att ha en planerad krigsorganisation redan finns. Utredningen föreslår därför ingen finansiering. Här kan tilläggas att den här inriktningen på beredskapsregistreringen bör leda till att väldigt få totalförsvarspliktiga behöver registreras. Det leder alltså till en klart minskad administration för kommuner och regioner, om de tidigare har anmält alla sina anställda till Pliktverket och till följd av detta varit tvingade att anmäla alla ändringar som föranleds av att någon slutar och nya anställda tillkommer.

Utredningen föreslår vidare att bl.a. kommuner och regioner i fred ska lämna uppgifter på begäran av Pliktverket om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden (enligt ett nytt andra stycke i 2 kap. 4 § totalförsvarspliktislagen). Vid höjd beredskap ska skyldigheten även gälla för uppgifter om en totalförsvarspliktigs per-

sonliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning. Administrationen för dem som ska lämna sådana uppgifter bedöms bli försumbar. I vart fall får den eventuellt ökade administrationen anses stå i proportion till syftet med bestämmelsen, nämligen att Pliktverket ska få ett gott beslutsunderlag i fråga om de totalförsvarspliktiga (som såvitt avser anvisning kan lämnas vidare till Arbetsförmedlingen för beslut).

Till Pliktverket ska anmälas om en bemanningsansvarig träffat ett avtal med en totalförsvarspliktig om tjänstgöring vid höjd beredskap, liksom om ett sådant avtal skulle upphöra att gälla (en ny 6 kap. 5 a § totalförsvarspliktslagen). Avsikten är att konkurrens om totalförsvarspliktiga ska upptäckas i fredstid. Utredningen bedömer att det i praktiken inte rör sig om så många avtal och att administrationen därför inte borde bli så betungande. I sammanhanget noteras att många kommuner och regioner i nuläget anmäler alla sina anställda till Pliktverket, dvs. ett betydligt större antal. Att bara anmäla de som placerats i krigsorganisationen men inte tillhör den ordinarie personalen innebär alltså en markant minskad administration, både vid anmälningstillfället och när det gäller att hålla uppgifterna hos Pliktverket aktuella.

Utredningen föreslår också en skyldighet att vid höjd beredskap – på begäran – lämna upplysningar till Pliktverket för arbetsgivare och uppdragsgivare (6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen). Även detta bedömer utredningen som proportionerligt med hänsyn till nyttan.

28.2.4 Konsekvenser för näringslivet

Utredningens förslag – som i allt väsentligt handlar om att förtydliga gällande regelverk samt regeringsuppdrag till statliga myndigheter – bedöms inte få några konsekvenser för enskilda företag.

Författningsändringar som ändå kan anses vara av visst intresse i detta sammanhang är följande:

1. Ändringen i 2 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen, som innebär att om Pliktverket begär det ska bl.a. näringsidkare lämna sådana uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att Pliktverket ska kunna bedöma dennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, och – vid höjd

beredskap – även att utföra arbete (eller delta i utbildning) med allmän tjänsteplikt. Regeringen ska kunna föreskriva att uppgifterna ska lämnas även utan begäran. Skyldigheten innebär mer administration för de näringsidkare som Pliktverket begär uppgifter av. Administrationen bör inte bli omfattande i fredstid.

2. Ändringen i 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen, där det bl.a. ska framgå att för att en enskild ska bli bemanningsansvarig krävs att detta följer antingen av författning eller av en överenskommelse med det allmänna. Avsikten är bara att förtydliga vad som gäller.
3. Ändringen i 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen, som innebär att arbetsgivare och uppdragsgivare – vid höjd beredskap – ska vara skyldiga att lämna upplysningar till Pliktverket om förhållanden av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt genom att kvarstå i anställning eller uppdrag. Skyldigheten gäller alltså först på begäran och endast vid höjd beredskap.
4. Den nya bestämmelsen i 6 kap. 5 a § totalförsvarspliktslagen, om att bemanningsansvariga ska anmäla till Pliktverket om de träffar ett avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, liksom om avtalet upphör att gälla. En sådan skyldighet ger visserligen upphov till något mer administration, men det bör inte inträffa särskilt ofta.
5. Ändringen i 5 kap. 4 § riksbankslagen, om att företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska ha en bemannad krigsorganisation och att ett sådant företag får begära vad utredningen kallar för beredskapsregistrering hos Pliktverket. I linje med vad utredningen förordar på andra områden ska inte den ordinarie personalen registreras. Redan nu finns en explicit skyldighet att planera och förbereda för att kunna fortsätta med verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Tillägget får ses som ett förtydligande av vad detta innebär.

Rent allmänt kan också nämnas att krigsplacering med civilplikt hos enskilda företag är fullt möjligt enligt gällande regelverk, under förutsättning att det handlar om en verksamhet där civilplikt får fullgöras enligt vad som framgår av bilagan till totalförsvarsplikts-

förordningen och att det finns en relevant befattning att krigsplacera den totalförsvarspliktiga i. Enligt utredningens mening bör krigsplacering av civilpliktiga i en enskilds verksamhet som bedöms som totalförsvarsviktig inte ses som ett statsstöd, även om det innebär att staten står för den ekonomiska ersättningen till den civilpliktiga. Samma synsätt bör gälla beträffande anvisning av totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap. I fallet med anvisning är omfattningen av statens stöd till företaget mindre än vid civilplikt, eftersom det är arbetsgivaren som står för ”lönekostnaden”.

Utredningen föreslår att civilplikten ska aktiveras brett. Den nuvarande begränsningen till endast två slags verksamheter tas bort. Det innebär emellertid inte att företag – även om verksamheten bedöms som totalförsvarsviktig och lämpliga befattningar för krigsplacering tagits fram – kan få civilpliktiga krigsplacerade hos sig. Avsikten är att vissa verksamheter ska prioriteras för civilplikt. Det är regeringen som kommer att fälla avgörandet men utredningen har för sin del föreslagit att de verksamheter som ska prioriteras är räddningstjänst, drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet, bevakningsverksamhet, hälso- och sjukvård och slutligen drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer. Företag som är verksamma på dessa områden bör därmed kunna komma i fråga för att pekas ut som bemanningsansvarig och skyldiga att medverka i totalförsvarsplaneringen med stöd av lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. Den lagstiftningen används knappast i dag, men användningen kommer av allt att döma att öka i takt med att planeringen av totalförsvaret utvecklas. Utredningen anser att den lagen skulle behöva ses över.

28.2.5 Konsekvenser för enskilda individer

Om civilplikten aktiveras brett får det självfallet konsekvenser även för de berörda totalförsvarspliktiga, som pga. grundutbildningen får sitt självbestämmande och sin rörelsefrihet väsentligt inskränkt under förhållandevis lång tid, särskilt i förhållande till deras levnadsålder. Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget framstår detta emellertid som en nödvändig begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rent allmänt föreslår utredningen förtydliganden av regelverket, vilket förstås även kommer enskilda totalförsvarspliktiga till godo. För dem som berörs är det viktigt att känna till sina rättigheter och skyldigheter och att inte kunna drabbas av oförenliga plikter. Här kan särskilt nämnas vad utredningen kommit fram till i fråga om begreppet krigsplacering och det som utredningen vill benämna beredskapsregistrering. Enligt vad utredningen erfar leder den missvisande användningen av ordet krigsplacering – och missuppfattningar om vad registrering hos Pliktverket innebär – att en del totalförsvarspliktiga inte förstår vad som gäller. Exempelvis kan de ha fått uppfattningen att de till följd av registreringen ska tjänstgöra med allmän tjänsteplikt hos den arbetsgivare som registrerat dem vid höjd beredskap, till och med om de avslutat sin anställning, medan registreringen rätteligen saknar rättsverkningar.

Utredningen föreslår vidare att straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § totalförsvarspliktlagen förses med ett förtydligande om att ansvar för brott bara ska utdömas om den som uppsåtligen avviker eller uteblir från civilplikt gör detta olovligen. Eftersom detta såvitt framkommit ändå ska ha beaktats i praktiken, är det tveksamt om lagändringen kan sägas få några konsekvenser. Se även avsnitt 28.4.

Utredningen föreslår att totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap ska kunna fullgöra allmän tjänsteplikt genom att delta i en utbildning som anvisats dem, samt en lagreglering av vad som ska gälla i fråga om förmåner när en totalförsvarspliktig fullgör allmän tjänsteplikt på detta sätt. Avsikten är att det ska handla om kortare utbildningar, av i första hand arbetslösa.

Konsekvenser för den personliga integriteten berörs även separat i avsnitt 28.3.

28.2.6 Finansiella konsekvenser och förslag till finansiering

Som nämnts bedömer utredningen att flertalet av utredningens förslag inte kan anses medföra några kostnader som utredningen ska föreslå finansiering för. När det gäller regeringsuppdragen till MSB bedömer utredningen dock att regeringsuppdragen sammantagna inte ryms inom beviljade anslag. För det stödjande uppdraget bör MSB tilldelas en miljon kronor årligen för 2025 och 2026. Finansieringen föreslås ske inom utgiftsområde 6.

Utredningens förslag om att statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare på begäran av Pliktverket ska lämna uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden kan innebära vissa ökade kostnader för de aktörer som tidigare inte haft någon uppgiftsskyldighet. De ökade kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga budgetramar respektive, när det gäller kommuner, regioner och enskilda, vara så försumbara att det inte behöver kompenseras.

Utredningen föreslår att Pliktverket ska genomföra säkerhetsprövning av de civilpliktiga som skrivs in med civilplikt för grundutbildning enligt totalförsvarspliktslagen när det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildning kommer att krigsplatzas i en befattning placerad i säkerhetsklass. Utredningen uppskattar att cirka 20 procent av dem som skrivs in för civilplikt med grundutbildning kommer att genomgå säkerhetsprövning. Uppgår antalet civilpliktiga som genomgår grundutbildning till 3 000 per år innebär det att cirka 600 totalförsvarspliktiga ska genomgå säkerhetsprövning årligen. Det kommer att leda till ökade kostnader för staten. Det kommer att innebära ökade kostnader för Pliktverket då verket bl.a. kommer att behöva anställa personal, och anpassa systemstöd och lokaler. Enligt utredningens beräkningar skulle det uppstå kostnader på cirka två miljoner kronor per år för Pliktverket att genomföra säkerhetsprövningarna för civilpliktiga. Det kommer även att innebära ökade personalkostnader för Säkerhetspolisen, som kan uppskattas till 500 000 kronor per år. Dessa kostnader beräknas inte rymmas inom Pliktverkets och Säkerhetspolisens befintliga budgetramar. Finansieringen föreslås ske inom utgiftsområde 6.

Vidare föreslår utredningen ett särskilt Civilpliktsråd bestående av högst tre ledamöter, administrativt knutet till MSB som ska se till att rådet har tillgång till kansli och kanslistöd. Enligt utredningens beräkningar skulle det uppstå kostnader på cirka 2,5 miljoner kronor årligen för rådet. Detta rymms inte inom MSB:s befintliga budgetramar. Utredningen föreslår därför att MSB från och med 2027 tilldelas 2,5 miljoner kronor årligen för dessa kostnader. Finansieringen föreslås ske inom utgiftsområde 6.

Förslagen behandlas mer ingående nedan i avsnitt 28.2.7.

28.2.7 Konsekvenser av enskilda förslag

Förslaget om ändringar i förfarandelagen m.m.

Utredningen föreslår ett par lagändringar i förtydligande syfte. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser vare sig i fredstid eller vid höjd beredskap.

Vidare föreslås en ny bestämmelse i förfarandeförordningen om att en föreskrift eller ett beslut om att de som tjänstgör hos en viss myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna, ska anmälas till Pliktverket. Bestämmelsen blir tillämplig först vid höjd beredskap och kommer då att innebära viss ytterligare administration för berörda myndigheter. Merarbetet framstår dock som försumbart i sammanhanget.

Förslagen till ändringar i kulturmiljölagen, begravningslagen och riksbankslagen

Utredningen föreslår tillägg om att beredskapsförberedelserna ska omfatta planeringen av en bemannad krigsorganisation och att bara personal som ingår i denna får begäras beredskapsregistrerade hos Pliktverket, i den mån de inte tillhör den ordinarie personalen (redan anställd personal behöver alltså inte beredskapsregistreras). Planeringen av en bemannad krigsorganisation kan egentligen inte ses som en ny skyldighet, eftersom det redan finns en övergripande lagfäst skyldighet för dessa bemanningsansvariga att vidta behövliga beredskapsförberedelser. Det får alltså ses som ett förtydligande som någon ny finansiering inte behöver föreslås för. Att bara dem som – utan att vara anställda – ingår i krigsorganisationen ska få begäras registrerade är visserligen en nyhet, men bedöms inte medföra några konsekvenser för vare sig de bemanningsansvariga, enskilda eller Pliktverket. De administrativa kostnaderna för registreringen minskar något jämfört med om många fler registreras.

När det gäller förslaget som rör Riksbanken kan konstateras att förslaget inte bara rör Riksbanken utan även företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Bedömningen att det inte medför några konsekvenser i praktiken är dock densamma som för Riksbanken. För Riksbanken föreslås också att myndigheten själv ska få meddela undantag från allmän

tjänsteplikt vid höjd beredskap. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser alls under fredstid. Vid höjd beredskap bedöms lagändringen kunna medföra en förenklad administration för Riksbanken, även om sådana beslut ska anmälas till Pliktverket.

Förslaget till ändringar i lagen om arbetsförmedlingstvång

Utredningen föreslår – utöver en rent språklig ändring av en rubrik – att undantaget i 5 § för endast tillfälliga anställningar tas bort. Ändringen bedöms inte medföra några konsekvenser i fredstid och syftar till att uppdatera lagen mot bakgrund av att det numera är klart vanligare med tillfälliga anställningar än vad det var när lagen tillkom. Om ändringen skulle medföra några konsekvenser vid höjd beredskap, bör de i sin helhet vara positiva, eftersom lagen borde bli lättare att tillämpa när det otidsenliga undantaget tagits bort.

Förslaget till ändring i LEH

Förslaget behandlas i avsnitt 28.2.3.

Förslaget till ändringar i totalförsvarspliktslagen

Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner m.fl.

Utredningen föreslår att statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare på begäran av Pliktverket ska lämna uppgifter om en totalförsvarspliktiga personliga förhållanden. Denna skyldighet ska vid höjd beredskap även gälla för uppgifter om en totalförsvarspliktiga personliga förhållanden som behövs för att bedöma dennes förutsättningar att utföra arbete efter anvisning med allmän tjänsteplikt. Redan i dag finns en uppgiftsskyldighet för ett antal aktörer att lämna uppgifter till Pliktverket som behövs för att kunna bedöma en totalförsvarspliktiga förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Det är inte fråga om någon ny arbetsuppgift för Pliktverket, utan bara en utökad möjlighet att inhämta uppgifter. För de aktörer som tidigare inte haft någon uppgiftsskyldighet kan det innebära vissa ökade kostnader, men kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga budgetramar respektive, när det gäller kommuner,

regioner och enskilda, vara så försumbara att det inte behöver kompenseras.

Förslaget om uppgiftsskyldighet vid höjd beredskap för en totalförvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma dennes förutsättningar att utföra arbete efter anvisning med allmän tjänsteplikt bedöms inte få några kostnadsmässiga konsekvenser i fredstid. Vid höjd beredskap bedöms uppgiftsskyldigheten medföra kostnadsbesparingar då den myndighet som ska sköta anvisningarna inte behöver bygga upp ett eget register utan kan använda sig av Pliktverkets register och snabbt få in de uppgifter som behövs för att kunna anvisa personal.

Konsekvenser för den personliga integriteten tas upp i avsnitt 28.3.

Förtydligande av vilka som är bemanningsansvariga

Utredningen föreslår ett förtydligande av 3 kap. 15 § totalförvarspliktslagen om vilka som är bemanningsansvariga i lagens mening. Ändringen bedöms inte få några konsekvenser.

Grundutbildning ska få delas upp

Utredningen föreslår en ändring av 5 kap. 4 § totalförvarspliktslagen som föreskriver bl.a. att grundutbildning ska genomföras i en följd om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar. Denna begränsning föreslås nu inte gälla för grundutbildning av totalförvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt efter annan utredning än mönstring. Ändringen svarar mot ett uttryckt behov av att förenkla rent rättsligt för den som vill dela upp kortare grundutbildningar. Ändringen bedöms kunna få positiva effekter för totalförvarspliktiga som skrivits in för kortare grundutbildningar efter annan utredning än mönstring, eftersom utbildningen kan läggas upp på ett sätt som möjliggör att man inte är borta hemifrån så lång tid i taget. För den aktör som tar fram utbildningen bedöms möjligheten kunna underlätta planeringen. Några direkta konsekvenser medför ändringen emellertid inte.

Hur fullgörande av allmän tjänsteplikt kan ske

Utredningen föreslår ett förtydligande av 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen, som snävar in tillämpningsområdet genom att tydligt ange vilka avtal om frivillig tjänstgöring som avses. I praktiken innebär det att staten är den enskildes motpart i alla avtal som avses i punkt 2. Det är också staten som betalar ersättningen till den totalförsvarspliktige, som tidigare. Samtidigt föreslås en ny punkt 4, om att allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig ”i övrigt tjänstgör inom totalförsvaret enligt avtal som ska fullgöras vid höjd beredskap.” I dessa fall är det den bemanningsansvariga som träffat avtalet som ska stå för ersättningen till den totalförsvarspliktige i enlighet med det träffade avtalet. Detta innebär ingen förändring, men det avses bli tydligare än tidigare. MSB har fört fram att ett förtydligande om att frivilligförordningen bara gäller statliga myndigheter kan få konsekvenser för vad MSB får ge uppdragsersättning för enligt regleringsbrevet och att formuleringarna i regleringsbrevet till MSB kan behöva ses över.

Alla möjliga slags avtal som handlar om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap kan alltså – som tidigare – användas för att knyta till sig totalförsvarspliktiga till sin krigsorganisation. Syftet är inte att inskränka avtalsfriheten utan att förtydliga bestämmelsen. En konsekvens av förtydligandet är att avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap som en kommun träffar med t.ex. en medlem i en frivillig försvarsorganisation ska hänföras till den nya punkt 4.

I punkt 3 föreslås ett tillägg så att anvisning ska kunna ske inte bara till arbete utan även till utbildning. Det är Arbetsförmedlingen som vid höjd beredskap kan anvisa totalförsvarspliktiga. Ändringen bedöms inte få några ekonomiska eller andra konsekvenser i fredstid. Vid höjd beredskap bedöms det kunna leda till ökad flexibilitet när det gäller vilka som kan anvisas och till att det går att anvisa fler än om det bara handlar om personer som genast kan utföra arbetsuppgifterna i fråga. Detta framstår som odelat positivt för verksamheter i behov av personalförstärkning vid höjd beredskap.

När det gäller vilka slags utbildningar som kan bli aktuella, kan Arbetsförmedlingen i vissa fall kanske använda sig av befintligt utbud av arbetsmarknadsutbildningar i stället för att tillskapa nya

vid höjd beredskap. Det kan också handla om utbildning på plats hos en blivande arbetsgivare. Det som utredningen har sett framför sig är kortare utbildningar. Kostnaderna för att ta fram utbildning borde inte behöva bli stora, enligt utredningens mening. Arbetsförmedlingen behöver dock redan i fredstid planera för att ta fram nödvändiga utbildningar som kan ges vid höjd beredskap. Det bedöms kunna ske med befintliga anslag.

En totalförsvarspliktig som anvisats ett arbete ska som tidigare få ersättning från den bemanningsansvariga som får arbetet utfört. De som anvisas utbildning, rimligen i första hand de som är arbetslösa, har i stället rätt till ersättning från staten enligt vad utredningen föreslår, i princip motsvarande vad som gäller för den som fullgör civilplikt (se nedan). Kostnaderna för staten vid höjd beredskap skulle därmed öka jämfört med om dessa totalförsvarspliktiga skulle anvisas direkt till ett avlönat arbete. Det är emellertid inte säkert att de som skulle kunna anvisas till utbildning i stället skulle kunna anvisas till arbete som den bemanningsansvariga ska betala ersättning till den anvisade för. Alternativet att dessa totalförsvarspliktiga står utan sysselsättning och fortsätter att få arbetslöshetsersättning bedöms totalt sett som sämre för staten, även om de förmåner som den här kategorin har rätt till betalas av staten (se förslaget till nytt stycke i 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen). Till saken hör att staten finansierar arbetslöshetsersättningen. Sett från den totalförsvarspliktiges perspektiv är det bättre att anvisas till ett arbete, eftersom det bör leda till en marknadsmässig ersättning, medan ersättningen vid anvisning till utbildning motsvarar ersättning vid fullgörande av civilplikt, vilket är betydligt lägre. För den som är arbetslös får den skillnaden mindre betydelse.

Vidare föreslås att det i lag anges att det är regeringen som bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är. Detta gäller redan i dag (jfr 1 § tredje stycket frivilligförordningen). Tillägget bedöms därför inte medföra några konsekvenser.

Förhållandet mellan allmän tjänsteplikt och krigsplacering

Utredningen föreslår en ny 6 kap. 2 a § totalförsvarspliktslagen där det anges att den allmänna tjänsteplikten inte omfattar den som är krigsplacerad enligt den lagen. Detta är avsett som ett förtydligande

i lagen av vad som redan gäller (jämför nuvarande 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen) och bedöms inte medföra några konsekvenser vare sig i fredstid eller vid höjd beredskap.

Upplysningsskyldighet vid höjd beredskap

Utredningen föreslår ett nytt stycke i 6 kap. 5 § totalförsvarspliktslagen om att arbetsgivare och uppdragsgivare vid höjd beredskap är skyldiga att – på begäran – lämna upplysningar till Pliktverket om förhållanden av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt som fullgörs genom att kvarstå i anställning. Upplysningsskyldigheten gäller alltså först vid höjd beredskap och förutsätter att Pliktverket begär detta. Syftet är att Pliktverket vid höjd beredskap ska kunna begära upplysningar om vilka totalförsvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal, så att verket kan registrera dessa även när det inte framgår vilka individer som omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt. Ändringen bedöms inte få några konsekvenser i fredstid. Vid höjd beredskap kan ökad administration uppstå hos de bemanningsansvariga, som dock bedöms som ringa. Här kan tillfogas att hur ofta det blir aktuellt att lämna upplysningar beror av hur tillämpningen av den allmänna tjänsteplikten blir, vilket är ovisst. Om beslut om allmän tjänsteplikt bara används när det har påvisats ett behov av plikt för att få totalförsvarspliktiga att gå till sitt arbete, bör det inte handla om så många fall.

Anmälningsskyldighet för avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap

Utredningen föreslår en ny 6 kap. 5 a § totalförsvarspliktslagen som föreskriver en anmälningsskyldighet till Pliktverket för bemanningsansvariga som har träffat ett sådant avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap som avses i den nya punkt 4 i 6 kap. 2 § första stycket samma lag. Syftet är att den totalförsvarspliktiga ska kunna beredskapsregistreras hos Pliktverket så att avtalet om tjänstgöring vid höjd beredskap framgår vid en disponibilitetskontroll. Även när ett sådant avtal upphör att gälla ska detta anmälas till Pliktverket.

Förslaget är en konsekvens av utredningens uppfattning att de som ska beredskapsregistreras hos Pliktverket är de som vid höjd beredskap inte ska tjänstgöra hos sin ordinarie arbetsgivare. Av 3 § punkt 5 frivilligförordningen framgår redan i dag att sådana avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap som avses i förordningen ska anmälas till Pliktverket. I och med utredningens förslag avses alla med avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap bli registrerade hos Pliktverket och därmed kunna upptäckas vid en disponibilitetskontroll.

Sannolikt kommer det stora flertalet avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap att vara s.k. frivilligavtal enligt frivilligförordningen. Att dessa ska anmälas till Pliktverket gäller redan nu. Ändringen bedöms därför i praktiken inte ge upphov till ökad administration hos de bemanningsansvariga. Dessutom har Pliktverket tidigare uppgivit att registrering av fler totalförsvarspliktiga inte medför märkbart mer administration. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att lagändringen inte kommer att få några ekonomiska konsekvenser som behöver kompenseras. Till saken hör att alternativet – att alla i en krigsorganisation ska anmälas för beredskapsregistrering – leder till mer administration.

Förmåner till den som anvisats till utbildning

Utredningen föreslår ett nytt stycke i 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen och en följdändring i 8 kap. 3 § samma lag om förmåner som totalförsvarspliktiga har rätt till vid fullgörande av allmän tjänsteplikt genom att delta i en anvisad utbildning (enligt förslaget till ändring av 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen).

Bakgrunden är att en person som anvisats utbildning med allmän tjänsteplikt inte kommer att vara arbetstagare hos utbildningsanordnaren och inte heller har träffat något avtal med denne. Den ersättning som den totalförsvarspliktige bör få under utbildningen kan därför inte bestämmas i enlighet med 8 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen, dvs. på grundval av de förmåner som gäller för liknande arbete eller efter vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt. Därför är det nödvändigt att reglera vad som ska gälla. Avsikten är att den totalförsvars-

pliktige under utbildningstiden i princip ska ha rätt till samma förmåner som vid fullgörande av civilplikt. Det handlar då om reseförmåner, fri hälso- och sjukvård, fri grupplivförsäkring och begravningshjälp, fri utrustning, dagpenning, familjebidrag och tandvård.

Ändringen får inga konsekvenser i fredstid, eftersom regelverket om anvisning blir tillämpligt först vid höjd beredskap.

Vid höjd beredskap kommer totalförsvarspliktiga som tillhör denna kategori att få ekonomisk ersättning av staten i stället för av en bemanningsansvarig, som hade blivit fallet om de anvisats till arbete. De kommer alltså att – vid höjd beredskap – medföra högre kostnader för staten än vad andra anvisade skulle göra. I och för sig är det inte säkert att det hade varit möjligt att anvisa samma personer till arbete i stället. Hur stor kostnaden blir beror på hur många som anvisas till utbildning, vilket är svårt att uttala sig om. Det beror också på utbildningens längd. En annan aspekt är att det får antas vara i första hand arbetslösa som kommer att anvisas, vilka troligtvis har arbetslöshetsersättning (som finansieras av staten). Det framstår inte som ett bra alternativ att dessa vid höjd beredskap ska stå utan sysselsättning och få arbetslöshetsersättning när de i stället skulle kunna utbilda sig för att kunna göra nytta för totalförsvaret. Dessutom är det rimligt att anta att dessa totalförsvarspliktiga efter avslutad utbildning kan anvisas till ett arbete (eller ta en anställning). Sett från den totalförsvarspliktiges perspektiv är det mer ”lönsamt” att anvisas till ett arbete, eftersom man då får en marknadsmässig ersättning, men om den totalförsvarspliktige är arbetslös bör inte den ekonomiska skillnaden bli så stor. Enligt utredningens mening bör i första hand arbetslösa inskrivna hos Arbetsförmedlingen vara de som kan komma i fråga för anvisning till utbildning. Kostnaden för staten bedöms bli mer eller mindre neutral vid höjd beredskap.

Förtydligande av straffbestämmelsen

Utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå i straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen att för straffansvar krävs att en totalförsvarspliktig som uppsåtligen avvikit eller uteblivit från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt gjort detta *olovligen*.

Ändringen bedöms inte få några konsekvenser vare sig i fredstid eller höjd beredskap, eftersom detta redan framgår av praxis.

Andra myndigheter än Pliktverket ska få vitesförelägga

Utredningen föreslår att regeringen ges möjlighet att peka ut andra myndigheter som vid sidan av Pliktverket ska ha rätt att förelägga vid vite med stöd av 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen. Som regleringen ser ut nu måste myndigheter som begär uppgifter från totalförsvarspliktiga i samband med annan utredning än mönstring be Pliktverket om hjälp med vitesföreläggandet trots att ärendet i övrigt handläggs av den utredande myndigheten. Detta framstår inte som effektivt och har också påtalats som en brist av flera. Vilka myndigheter som ska ha den här möjligheten avgör alltså regeringen.

Syftet med ett vitesföreläggande är inte att få in pengar till statskassan utan att tvinga fram verkställighet, i detta fall av en uppgiftsskyldighet. Om den totalförsvarspliktige inte efterkommer en begäran om att lämna uppgifter med stöd av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, kan denne föreläggas (med eller utan vite) att lämna uppgifterna senast vid en viss tidpunkt. Föreläggandet måste delges den totalförsvarspliktige, vilket kan medföra en viss tidsutdräkt och ibland kostnader. Om den totalförsvarspliktige inte följer vitesföreläggandet, bör myndigheten begära i domstol att vitet döms ut. I domstol sker det skriftväxling och handläggningen där kan ta tid. Myndigheten kan därför behöva parallellt – om den totalförsvarspliktige fortfarande inte vill lämna uppgifter – förelägga igen, vid ett nytt högre vite. Hur vanligt det blir med den här typen av processer står förstås i direkt proportion till hur många som anmodas att lämna uppgifter. Det står dock klart att antalet kommer att öka. Arbetsuppgiften kommer därmed att ta alltmer tid i anspråk oavsett vilka myndigheter som ska ha den.

Om regeringen skulle tillåta att fler myndigheter får göra detta själva innebär det för Pliktverkets del att antalet vitesförelägganden minskar, vilket i sin tur innebär färre domstolsprocesser och minskad administration. För myndigheter som ges rätt att förelägga vid vite innebär det en ny arbetsuppgift men troligtvis inte så mycket mer administration, eftersom det stora flertalet ärenden inte går så långt som till vitesföreläggande. Även om arbetsuppgiften borde bli rätt

ovanlig kan kostnaderna på grund av ökad administration ändå öka, eftersom handläggningen är förhållandevis resurskrävande.

Utredningen anser emellertid att förslaget är av det slag som inte kräver att en finansiering föreslås, bl.a. eftersom det inte får några konsekvenser om inte regeringen utser några sådana myndigheter. I sammanhanget noteras också att det förhållandet att antalet vitesförelägganden kan antas öka inte beror av vilken myndighet som har rätt att vitesförelägga utan av hur många totalförsvarspliktiga som anmodas att lämna uppgifter. Uppgiften finns redan i dag, men åvilar nu bara Pliktverket. Kostnaderna för staten bedöms inte öka bara för att fler myndigheter får rätt att vitesförelägga eftersom Pliktverkets arbete med detta skulle minska i samma mån. Det borde inte heller få några konsekvenser för domstolsväsendet.

Förslaget till ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen

Utredningen föreslår att när en totalförsvarspliktig skrivs in med civilplikt för grundutbildning och det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska denne anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår. Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 får då göras utan föregående placering i säkerhetsklass och utan den totalförsvarspliktiges samtycke. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för myndigheterna och inte heller för andra aktörer inom totalförsvaret. Konsekvenser för den personliga integriteten berörs särskilt i avsnitt 28.3.

Pliktverket ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen.

En återaktivering av civilplikten kommer att innebära att civilpliktiga kommer att behöva genomgå säkerhetsprövning för vissa grundutbildningar. Utredningen uppskattar att ca 20 procent av de som skrivs in för civilplikt med grundutbildning kommer att genomgå säkerhetsprövning. Uppgår antalet civilpliktiga som genomgår grundutbildning till 3 000 per år innebär det att cirka 600 totalförsvarspliktiga ska genomgå säkerhetsprövning årligen. Det kommer

att innebära ökade kostnader för staten. Genom att samla säkerhetsprövningen hos Pliktverket kan kostnaderna hållas nere, då den kostnadskrävande initiala säkerhetsintervjun kan göras i samband med mönstring och inte hos olika utbildningsansvariga. Det kommer dock att innebära ökade kostnader för Pliktverket då verket bl.a. kommer att behöva anställa personal, anpassa systemstöd och lokaler. Försvarsmakten, som genomför säkerhetsprövningen av de värnpliktiga, har två anställda som sköter säkerhetsprövningsintervjuerna. Under 2024–2025 kommer cirka 7 000 totalförsvarspliktiga att göra värnplikt och därmed genomgå säkerhetsprövning. Det är därför rimligt att anta att Pliktverket kommer att få ökade personalkostnader för motsvarande en årsarbetskraft uppgående till cirka en miljon kronor. Enligt utredningens beräkningar skulle det uppstå kostnader på cirka två miljoner kronor per år för Pliktverket att genomföra säkerhetsprövningarna för civilpliktiga. Det kommer även att innebära vissa ökade personalkostnader för Säkerhetspolisen med uppskattningsvis cirka 500 000 kronor per år. Dessa kostnader beräknas inte rymmas inom Pliktverkets och Säkerhetspolisens befintliga budgetramar. Finansieringen föreslås ske inom utgiftsområde 6.

En totalförsvarspliktig som krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. En uppföljande säkerhetsprövning ska enligt gällande lagstiftning göras under den tid som deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Förslaget innebär ingen ändring av det. Det innebär att registerkontroll kan göras fortlöpande utan den civilpliktiges samtycke. Förslaget innebär inte några ökade kostnader för berörda myndigheter.

Utredningen föreslår att den myndighet som utför annan utredning än mönstring ska genomföra grundutredningen av en totalförsvarspliktig som skrivs in med civilplikt med grundutbildning eller krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass. Om myndigheten anser att det inte föreligger några hinder för godkänd säkerhetsprövning, ska grundutredningen överlämnas till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen. Utredningen har bedömt att förslaget förenklar processen för alla inblandade och gör säkerhetsprövningen totalt sett billigare. De som kommer utföra grundutredningen kommer dock att få ökade kostnader, bl.a. för personal. Då det i dagsläget är oklart vilka befattningar som

kan komma att bli aktuella för civilplikt efter annan utredning än mönstring och det därmed är oklart hur många som kan tänkas behöva genomgå säkerhetsprövning, går kostnadsökningarna inte att bedöma och därmed inte heller om dessa kan rymmas inom befintliga beslutade budgetramar.

Utredningen föreslår även ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll. Förslaget kommer om det genomförs att leda till minskad administration jämfört med om samtycke hade behövts. Det leder inte till några kostnadsökningar.

Konsekvenser för den personliga integriteten berörs särskilt i avsnitt 28.3.

Förslaget till ändringar i förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspiktiga

Utredningen föreslår att ett särskilt Civilpliktsråd ska inrättas, bestående av högst tre ledamöter. Civilpliktsrådet ska väljas på civilpliktskongresser som hålls högst två gånger per kalenderår. Civilpliktsrådet ska vara administrativt knutet till MSB som ska se till att Civilpliktsrådet har tillgång till kansli och kanslistöd.

Utredningens förslag innebär att de civilpliktigas medinflytande säkerställs. Förslagen innebär ökade kostnader för MSB först när civilplikt med grundutbildning längre än 60 dagar återaktiveras. I budgeten för Pliktrådet 2024 hade budgeterats 2 495 000 kronor för verksamhetskostnader och 1 355 000 kronor för ersättning till ledamöterna. Den största kostnaden i budgeten är den årliga värnpliktskongressen där 100 ombud deltar. Den årliga kostnaden för denna har varierat mellan 1,6 och 1,9 miljoner kronor. En civilpliktskongress skulle ha betydligt färre deltagare, men den kan hållas två gånger per år. Kostnaderna för dessa kongresser kan därför trots allt antas bli lägre. Även ledamöterna i Civilpliktsrådet kommer att vara färre än i dagens pliktråd, varför även denna kostnad kan beräknas bli lägre. Civilpliktsrådet bör kunna dela lokaler och kansli med Värnpliktsrådet för att hålla kostnaderna nere. Enligt utredningens beräkningar kan det antas uppstå kostnader på cirka 2,5 miljoner kronor årligen för Civilpliktsrådet. Denna kostnad beräknas inte rymmas inom MSB:s befintliga budgetramar. Utredningen föreslår därför att MSB från och med 2027 tilldelas 2,5 miljoner kronor år-

ligen för kostnaderna för de civilpliktigas medinflytande. Finansieringen föreslås ske inom utgiftsområde 6.

Förslaget till ändringar i totalförsvarspliktsförordningen

Begränsningen av civilplikt till endast två verksamheter tas bort

Utredningen föreslår att 2 kap. 1 § ändras så att begränsningen att civilplikt får fullgöras i endast två verksamheter tas bort redan den 1 juli 2026 (i stället för den 1 januari 2029).⁸ Rättsläget återgår därmed till vad som gällde före den 19 januari 2024. Ändringen medför inga kostnader eller andra konsekvenser.

Skyldighet för Pliktverket att lämna uppgifter

Utredningen föreslår att Pliktverket ska vara skyldigt att på begäran från myndigheter, kommuner eller regioner som gör annan utredning än mönstring lämna ut uppgifter om vilka totalförsvarspliktiga som utan grundutbildning längre än 60 dagar kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplikt i en viss befattningsomfattning. Pliktverket ska även på begäran av myndighet, kommun och region där annan utbildning med civilplikt än grundutbildning längre än 60 dagar ska genomföras lämna uppgifter i enlighet med 3 kap. 16 § totalförsvarspliktsförordningen. Utredningen föreslår även att Pliktverket vid höjd beredskap ska ha en uppgiftsskyldighet till den myndighet som får anvisa totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt.

Förslagen kan innebära ökade kostnader för Pliktverket då verket får ytterligare arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna bör dock kunna automatiseras och därmed inte leda till stora kostnadsökningar. Kostnaden för att utveckla automatiseringen och de ökade löpande kostnaderna bedöms klaras inom befintlig budgetram.

Konsekvenser för den personliga integriteten berörs särskilt i avsnitt 28.3.

⁸ Enligt SFS 2023:918

Informationsplikt vid annan utredning än mönstring

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 4 kap. 2 a § i totalförsvarspliktsförordningen som föreskriver att den myndighet som gör en annan utredning än mönstring ska, om det inte är olämpligt, informera den totalförsvarspliktiga om vilka möjligheter som finns att, i stället för att bli krigsplacerad med civilplikt, ingå ett avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap. Orsaken är att det ofta kan antas bli bättre ekonomiskt för den totalförsvarspliktige. För att informationsskyldigheten ska få genomslag behöver man nå ut till alla bemanningsansvariga om att den finns, vilket kan bli en utmaning. Utredningen föreslår emellertid inte att en underlåtenhet att följa bestämmelsen sanktioneras på något sätt.

Att lämna denna information i samband med att det ändå görs en annan utredning än mönstring bedöms inte innebära någon nämnvärd ökad kostnad som behöver särskild finansiering.

Om ett avtal träffas om tjänstgöring vid höjd beredskap som avses i den nya punkt 4 som utredningen föreslår i 6 kap. 2 § första stycket totalförsvarspliktslagen, kan ersättningen bestämmas till vad den bemanningsansvariga och den totalförsvarspliktige finner lämpligt. Detta kan gynna den totalförsvarspliktige om alternativet är krigsplacering med civilplikt, eftersom ersättningen vid tjänstgöring med civilplikt är betydligt lägre än ersättning som motsvarar normal lön. För staten kan förslaget därmed sägas innebära en risk för ökade kostnader vid höjd beredskap jämfört med vid krigsplacering med civilplikt, om det är en statlig myndighet som är bemanningsansvarig och träffar avtalet. Är den bemanningsansvariga inte en statlig myndighet, ökar å andra sidan inte statens kostnader. Det är emellertid mycket svårt att uttala sig om i vilken omfattning som den här informationsskyldigheten kommer att leda till att avtal tecknas i stället för krigsplacering med civilplikt. I alla händelser bör det inte vara så vanligt att det kan förväntas uppstå märkbart högre kostnader för staten vid höjd beredskap jämfört med om dessa totalförsvarspliktiga hade krigsplacerats med civilplikt. Däremot är förslaget av principiell vikt för den totalförsvarspliktige. Kostnaderna uppstår dessutom först vid höjd beredskap. Enligt utredningens mening behöver ingen finansiering föreslås.

Ändring av vilka myndigheter som totalförsvarspliktiga på begäran ska lämna uppgifter till

Utredningen föreslår en ändring i 4 kap. 5 § totalförsvarsplikt-förordningen i fråga om vilka statliga myndigheter som en totalförsvarspliktig ska vara skyldig att lämna uppgifter till med stöd av 2 kap. 1 § totalförsvarsplikt-lagen. Detta är tänkt att kopplas till myndigheter som är sektorsansvariga, vilka framgår av bilaga 2 till beredskapsförordningen. Dessutom pekas som tidigare ett antal statliga myndigheter som inte är sektorsansvariga ut i bestämmelsen.

Utredningens förslag innebär ingen ändring i sak när det gäller särskilt utpekade icke sektorsansvariga myndigheter. I utredningens ändringsförslag anges, som tidigare: Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Migrationsverket och Svenska kraftnät. I utredningens förslag anges däremot inte Polismyndigheten, MSB, PTS, Trafikverket och Energimyndigheten. Alla dessa är sektorsansvariga myndigheter enligt bilaga 2 till beredskapsförordningen. Om utredningens förslag genomförs får det alltså inga konsekvenser för dessa myndigheters rätt att begära att totalförsvarspliktiga ska lämna upplysningar till dem med stöd av 2 kap. 1 § totalförsvarsplikt-lagen. Att regeringen skulle välja att ta bort Polismyndigheten, MSB, PTS, Trafikverket och Energi-myndigheten från bilaga 2 till beredskapsförordningen framstår som osannolikt. Om däremot någon ytterligare myndighet skulle pekas ut som sektorsansvarig, skulle denna automatiskt bli en sådan myndighet som totalförsvarspliktiga är skyldiga att i förekommande fall lämna uppgifter till enligt 2 kap. 1 § totalförsvarsplikt-lagen.

Utredningens förslag innebär att följande fem myndigheter tillkommer (eftersom regeringen utpekat dem som sektorsansvariga): Försäkringskassan, Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Skatteverket och Socialstyrelsen. Förslaget bedöms inte leda till några kostnadsökningar som behöver finansieras.

Vilka statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering

Utredningen föreslår ändringar i 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen som hänger ihop med förslaget till förtydligande av vilka som är bemanningsansvariga i 3 kap. 15 § totalförsvarspliktslagen. I första stycket föreslås att ordet "vissa" infogas före ordet enskilda och att man tar bort den uppräkningslista som finns i paragrafen. I andra stycket föreslås ett par ändringar. För det första att de statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering "i den egna krigsorganisationen" är de myndigheter som framgår av (utredningens förslag till) 4 kap. 5 § samma förordning, men även alla beredskapsmyndigheter. För närvarande finns 61 beredskapsmyndigheter (se bilaga 1 till beredskapsförordningen). Förslaget innebär alltså en markant utvidgning i fråga om vilka statliga myndigheter som får framställa om krigsplacering av totalförsvarspliktiga i sin egen krigsorganisation.

I sammanhanget bör dock observeras att det inte går att krigsplacera någon med civilplikt om inte civilplikten är aktiverad för det slags verksamhet som det handlar om och vidare måste det för verksamheten ha tagits fram föreskrifter om relevanta befattningar som den totalförsvarspliktige kan krigsplaceras i. Det är alltså inte tillräckligt att den bemanningsansvariga konstaterat ett "hål" i krigsorganisationen som behöver bemannas. I praktiken bedöms därför utvidgningen av antalet myndigheter inte få stor betydelse i nuläget. Det är heller inte säkert att det kommer att tas fram föreskrifter om befattningar som passar in i de statliga myndigheternas verksamheter, som till stor del handlar om handläggning av ärenden, inte operativ verksamhet. Utredningen har ansett att vissa verksamheter bör prioriteras i det fortsatta arbetet med civilplikt, nämligen räddningstjänst, drift, underhåll och reparationer inom elförsörjning, bevakningsverksamhet, hälso- och sjukvård samt drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer. Detta ger en fingervisning om i vilka verksamheter som det kan bli aktuellt med civilplikt. Bland beredskapsmyndigheterna finns Bodelagsverket, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läke-medelsverket. Det framstår som osannolikt att totalförsvarspliktiga skulle placeras med civilplikt i dessa myndigheters verksamheter under en överskådlig framtid, även om myndigheterna ges en for-

mell rätt att begära krigsplacering. Själva beslutet om krigsplacering fattas dessutom av Pliktverket. En annan sak är att personal på beredskapsmyndigheterna mycket väl skulle kunna omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. Resonemanget ovan handlar uteslutande om civilplikt.

Alternativet till att de föreslagna statliga myndigheterna får göra framställning om krigsplacering i sin krigsorganisation är att någon annan statlig myndighet skulle behöva göra det. Förslaget bedöms därför kostnadsneutralt för staten.

I en föreslagen ny mening i 4 kap. 7 § totalförsvarspliktsförordningen framgår att de myndigheter som följer av 4 kap. 5 § samma förordning dessutom får göra framställning om krigsplacering i krigsorganisationen hos en *enskild eller en statlig myndighet som inte själv får göra en sådan framställning*. Även här bör noteras att det inte är tillräckligt att konstatera att en viss befattning i krigsorganisationen för närvarande inte har kunnat bemannas, utan det behöver handla om verksamhet där civilplikt får fullgöras, det behöver finnas föreskrifter om relevanta befattningar att placeras i och (utbildade) civilpliktiga som kan krigsplaceras just där. Utredningens förslag i denna del bedöms alltså inte medföra några omedelbara konsekvenser utan syftar bara till att peka ut behörighet.

Sammanfattningsvis bedöms ändringarna inte få konsekvenser av något slag i nuläget. I vart fall berörs bara statliga myndigheter.

Undantag från den allmänna tjänsteplikten

Utredningen föreslår ett tillägg i 6 kap. 1 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen om att statliga myndigheter ska få medge totalförsvarspliktiga undantag från allmän tjänsteplikt inte bara beträffande sin ordinarie personal utan även beträffande totalförsvarspliktiga som de har träffat ett avtal med om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap (enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 eller 4 totalförsvarspliktslagen). Detta gäller alltså först vid höjd beredskap. Ändringen bedöms inte få några konsekvenser i fredstid. Vid höjd beredskap bör det underlätta den bemanningsansvarigas verksamhet att i förekommande fall kunna medge undantag från den allmänna tjänsteplikten om den som man har träffat avtal med – och som ska inställa sig direkt vid höjd beredskap – inte ännu

behövs i krigsorganisationen. Ändringen, som bara har betydelse vid höjd beredskap, bedöms inte medföra några kostnader.

Andra ändringar beträffande den allmänna tjänsteplikten

Utredningen föreslår en ändring i 6 kap. 2 § punkt 1 totalförsvarspliktsförordningen om att Arbetsförmedlingen får anvisa med allmän tjänsteplikt även till utbildning, i linje med utredningens förslag i fråga om 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen. I punkt 2 införs ett undantag så att Arbetsförmedlingen inte får besluta om allmän tjänsteplikt i fall som avses i 5 kap. 5 § riksbankslagen, dvs. i fråga om företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Det är Riksbanken som är beslutande myndighet i dessa fall, vilket framgår av utredningens förslag till ändring av 5 kap. 5 § riksbankslagen. Punkt 3 föreslås ändras så att Riksbanken även får medge undantag från allmän tjänsteplikt i fråga om företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, i linje med utredningens förslag till ändring av 5 kap. 5 § riksbankslagen.

Ändringarna bedöms inte medföra några nämnvärda konsekvenser vare sig i fredstid eller vid höjd beredskap.

Vidare föreslås en ny 6 kap. 2 a § som föreskriver en anmälningskyldighet till Pliktverket beträffande beslut om allmän tjänsteplikt, inklusive beslut om undantag från allmän tjänsteplikt. Det gäller alltså Arbetsförmedlingen, statliga myndigheter i fråga om deras personal samt Riksbanken. Skyldigheten aktualiseras först vid höjd beredskap och bedöms då medföra viss administration. Någon mer omfattande arbetsuppgift är det dock inte fråga om. Till saken hör att det inte behöver bli så många beslut om det visar sig att anställda ändå går till sina jobb, utan en offentligrättslig plikt. Förslaget medför inte konsekvenser för andra än statliga myndigheter.

Slutligen föreslås en ändring i 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen. Enligt nuvarande lydelse får ett beslut att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte omfatta den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen. Utredningen föreslår att en bestämmelse av denna innebörd ska införas i lag i stället, i en ny 6 kap. 2 a § totalförsvarspliktslagen. När det gäller 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen, som då blir överflödigt, föreslås därför

ett annat innehåll än i dag, nämligen att ett beslut om anvisning inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt. Arbetsförmedlingen ska alltså inte kunna anvisa den som redan fullgör allmän tjänsteplikt, vilket inte framgår tydligt i dag, men egentligen framstår som självklart. Ändringen medför inga konsekvenser i fredstid och knappast heller vid höjd beredskap.

Förslaget om ändringar i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen

Utredningen föreslår att två nya verksamhetsområden läggs till i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen så att civilplikt också ska få fullgöras inom *bevakningsverksamhet* samt inom *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer*. Verksamhetsområdet *själavård och sociala insatser* (nuvarande punkt 15) föreslås tas bort. Vidare omformuleras vissa verksamheter i syfte att förtydliga tillämpningsområdet eller anpassa lydelsen till dagens språkbruk. Verksamheten ”räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna” omformuleras till *räddningstjänst* av för- enklings- och tydlighetsskäl, men avses även fortsättningsvis inkludera räddningstjänst vid flygplatserna (vilket inte längre är ett statligt ansvar). Verksamheterna ”barn- och familjeomsorg” och ”handikapp- och äldreomsorg” omformuleras till *tillsyn av barn och elever* respektive *socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet* i syfte att anpassa dem till dagens språkbruk. Någon materiell ändring är inte avsedd när det gäller de omformulerade verksamheterna, i vart fall inte ett inskränkt tillämpningsområde. Dessa förslag och bedömningar innebär i sig inte några kostnader, varför ingen finansiering föreslås.

Förslaget till ändringar i totalförsvarsförordningen

Utredningen föreslår ändringar i bestämmelsen om beredskapslarm i 15 § totalförsvarsförordningen, delvis av språklig karaktär och huvudsakligen i förtydligande syfte. För det första föreslås att beredskapslarm ska anses som ett beslut enligt 1 kap. 3 a § totalförsvarspliktslagen om aktivering av civilplikt. Detta är tänkt att för- enkla för regeringen, som inte ska behöva fatta ett separat beslut i

händelse av beredskapslarm, om ett sådant beslut inte redan fattats. I övrigt bedöms inte ändringen få några konsekvenser, i synnerhet inte i fredstid.

Vidare föreslås att beredskapslarm ska utgöra order att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling till

- den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen,
- den som är skyldig att tjänstgöra enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 eller 4 samma lag (dvs. personer som träffat avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap), eller
- anställda hos Försvarsmakten.

Avsikten med ändringen är att tydliggöra vilka personer som behöver inställa sig genast för tjänstgöring vid ett beredskapslarm. Jämfört med dagens lydelse kan det bli färre personer som inställer sig genast, eftersom den nuvarande lydelsen innebär att beredskapslarm ska anses som en order att inställa sig även till dem som är ”krigsplacerade på annan grund” än totalförsvarspliktslagen, dvs. i praktiken dem som ingår i en planerad bemannad krigsorganisation och som antas vid höjd beredskap bli föremål för allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal. Det stora flertalet totalförsvarspliktiga tjänstgör i enlighet med sitt anställnings- eller uppdragsavtal i händelse av beredskapslarm i stället för att inställa sig omedelbart vid beredskapslarm.

För Försvarsmaktens del innebär förslaget ingen ändring i sak, eftersom både värnpliktiga och deras anställda ska inställa sig omedelbart enligt order, vilket är vad som anses gälla redan i dag. För övriga bemanningsansvariga har förslaget inga effekter i fredstid och det medför inga kostnader vare sig i fredstid eller vid höjd beredskap. För enskilda anställda och totalförsvarspliktiga i allmänhet är det en fördel att det blir tydligare vad som ska gälla vid ett beredskapslarm.

Förslaget till ändring i beredskapsförordningen

Utredningen föreslår att de statliga myndigheter som beredskapsförordningen gäller för samt Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten bara ska få begära beredskapsregistrering av de totalförsvarspliktiga som har placerats i deras krigsorganisationer och inte tillhör den ordinarie personalen. I övrigt är ändringarna av språklig karaktär. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för myndigheterna och inte heller för andra aktörer i totalförsvaret, eller enskilda. Möjligen skulle ändringen kunna leda till att färre totalförsvarspliktiga finns registrerade i ett register hos Pliktverket. Eftersom utredningen anser att registreringen är obehövlig, framstår detta som positivt från dataskyddssynpunkt.

Förslaget till ändring i FEH

Förslaget behandlas i avsnitt 28.2.3.

Förslaget till ändring av frivilligförordningen

Utredningen föreslår ett antal rent språkliga ändringar i 3 §. Ändringarna bedöms inte få några konsekvenser.

Förslaget till ändringar i förmånsförordningen

Utredningen föreslår ändringar med anledning av utredningens förslag om att allmän tjänsteplikt ska kunna fullgöras även genom anvisning till utbildning. En totalförsvarspliktig som anvisats utbildning med allmän tjänsteplikt ska vid tillämpning av 2, 3 och 5–10 kap. samt 11 kap. 1–11 §§ samma förordning jämföras med en totalförsvarspliktig som fullgör annan civilplikt än grundutbildning längre än 60 dagar. Förslaget får inga konsekvenser i fredstid.

Vidare föreslås att Arbetsförmedlingen ska besluta om och betala ut förmåner till dem som fullgör allmän tjänsteplikt genom att delta i anvisad utbildning. Arbetsförmedlingen har redan i uppgift att besluta om och betala ut ersättning till dem som vid höjd beredskap fullgör allmän tjänsteplikt efter anvisning, enligt 11 kap. 13 § förmånsförordningen. Förslaget bedöms inte få några konsekven-

ser i fredstid och inte heller några större konsekvenser vid höjd beredskap, eftersom Arbetsförmedlingen har motsvarande ansvar redan nu. Finansiering föreslås därför inte.

Förslagen till ändringar i instruktionsförfordningar

Förslag till ändring i instruktionen för Pliktverket

Utredningen föreslår en bestämmelse som ska leda till en tydligare reglering av Pliktverkets registreringar av totalförsvarspliktiga. Förslaget bedöms inte i sig få några konsekvenser för vare sig Pliktverket eller bemanningsansvariga. Eventuella kostnadsökningar hos Pliktverket till följd av ett förtydligt regelverk är i vart fall så marginella att någon särskild finansiering inte behöver föreslås. Se även avsnitt 28.3 om konsekvenser för den personliga integriteten.

Förslag till ändring i instruktionen för Arbetsförmedlingen

Utredningen föreslår att 12 § punkt 2 i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen förtydligas när det gäller vilka uppgifter som myndigheten har enligt totalförsvarspliktslagen. Avsikten är att ge tydligare stöd för den verksamhet av planerande karaktär som myndigheten behöver bedriva redan i fredstid. Enligt vad utredningen erfar bedriver myndigheten redan ett visst sådant arbete och det kan heller inte anses som några nya arbetsuppgifter. Förtydligandet inskräper däremot vikten av att arbetet blir gjort. Eftersom det inte handlar om att ge myndigheten några nya uppgifter, föreslås ingen finansiering med anledning av förslaget.

28.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

28.3.1 Tydligare reglering av Pliktverkets registreringar

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i Pliktverkets instruktion (1 a §) som ska ge tydligare författningsstöd för behandlingen av personuppgifter i det här sammanhanget. Enligt förslaget ska där anges att Pliktverket ska föra register över totalförsvarspliktiga och att det ska finnas register över totalförsvarspliktiga som

- krigsplacerats eller annars skrivits in enligt totalförsvarspliktslagen,
- bemanningsansvariga placerat i krigsorganisationen (beredskapsregistrerade eller, i fråga om Försvarsmakten, krigsplacerade),
- omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt, eller
- anvisats arbete eller utbildning enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen.

Detta är positivt eftersom det jämfört med i dag ger en tydlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som Pliktverket gör (jämför vad som föreskrivs i artikel 6 dataskyddsförordningen). Det blir också tydligt att det är skillnad på krigsplacering enligt lagen och sådan registrering av totalförsvarspliktiga som Pliktverket gör som en serviceåtgärd till bemanningsansvariga, vilken saknar rättsverkningar. Det är olika typer av registreringar, som borde hållas isär.

Som nämnts anser utredningen att Pliktverket inte behöver beredskapsregistrera alla totalförsvarspliktiga i krigsorganisationer. Bara de som inte tillhör den ordinarie personalen behöver registreras (och övriga som anges i paragrafen). Härigenom kommer betydligt färre än i dag att behöva registreras hos Pliktverket, vilket också är positivt från integritetssynpunkt. Dessa frågor behandlas utförligt i avsnitt 19.3.1, särskilt under rubriken om dataskyddsaspekter.

28.3.2 Förslagen som rör säkerhetsskydd och uppgiftsskyldighet

Utredningen föreslår att statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda näringsidkare på begäran av Pliktverket ska lämna ut de uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt och att denna uppgiftsskyldighet vid höjd beredskap även gäller för uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma dennes förutsättningar att utföra arbete efter anvisning. Det får konsekvenser för den personliga integriteten, även om tanken inte är att

Pliktverket med hjälp av uppgiftsskyldigheten ska bygga upp omfattande och detaljerade register. Integritetsskyddsfrågorna har berörts ingående i avsnitt 24.6.3 i anslutning till förslaget, där det bl.a. redovisas vilka åtgärder som skyddar integritetsintresset och alternativ berörs.

Utredningen föreslår att Pliktverket ska ha en skyldighet att på begäran från myndigheter, kommuner och regioner, som har arbetsuppgifter i det civila försvaret, lämna ut de uppgifter om totalförsvarspliktiga som de behöver för att klara sina arbetsuppgifter. Förslagen kan innebära en försämring av skyddet för den personliga integriteten då fler aktörer får rätt att ta del av uppgifter om totalförsvarspliktigas personliga förhållanden. Risken för att uppgifterna kan komma att spridas på oavsett vis ökar när fler har möjlighet att få uppgifterna. Integritetsintrånget bedöms dock vara godtagbart med hänsyn till försvarsintresset och att det är nödvändigt att berörda aktörer kan få tillgång till uppgifterna. Integritetsintresset har beaktats genom att aktörerna inte får rätt att begära ut uppgifter från olika instanser om totalförsvarspliktigas personliga förhållanden, vilket hade varit alternativet. I stället är det en enda säkerhetsmedveten myndighet, Pliktverket, som fått den möjligheten och som enbart lämnar ut identitetsuppgifter i fråga om totalförsvarspliktiga som verket, med ledning av inhämtade uppgifter, bedömer är lämpliga för den aktuella arbetsuppgiften. Med den ordningen sprids inte uppgifterna om de totalförsvarspliktigas personliga förhållanden mer än nödvändigt.

Utredningens förslag om att vissa totalförsvarspliktiga som genomgår sådan grundutbildning som inte innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas innebär ett nytt intrång i den personliga integriteten, liksom utredningens förslag att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska säkerhetsprövas även när de inte faktiskt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. I avsnitt 25.5.2 och 25.8.1 redogörs utförligt för varför förslagen är nödvändiga för Sveriges försvar och berörs mindre integritetskänsliga alternativ. Beträffande det förstnämnda förslaget har utredningen bedömt att en utbildning med civilplikt som sker i onödan, dvs. till en befattning som den totalförsvarspliktige inte kan fullgöra på grund av brister i lojalitet eller pålitlighet från säkerhetssynpunkt, innebär ett ännu större intrång i den personliga integriteten och den en-

skildes frihet än vad en säkerhetsprövning kan anses innebära. Be-
träffande det andra förslaget bedömer utredningen att behoven för
Sveriges försvar är så trängande, och inte i praktiken kan lösas på
annat sätt. att integritetsintrånget är godtagbart.

Utredningens förslag om att Pliktverket ska göra bedömningen
av säkerhetsprövningen och om att den myndighet som utför annan
utredning än mönstring ska göra grundutredningen av en totalför-
svarspliktig som skrivs in med civilplikt med grundutbildning eller
krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass bedöms inte i
sig innebära något integritetsintrång.

Utredningens förslag om undantag från kravet på samtycke till
registerkontroll innebär en påtaglig försämring i skyddet för den
personliga integriteten. Registerkontrollen kan pågå en längre tid.
Försämringarna bedöms dock som godtagbara med hänsyn till för-
svarsintresset. Integritetsfrågorna berörs utförligt i avsnitt 25.5.6.

28.4 Konsekvenser för brottsligheten

Inga av utredningens förslag bedöms kunna få några konsekvenser
för brottsligheten, vare sig i positiv eller negativ riktning. I samman-
hanget noteras dock att utredningen föreslår att en straffbestäm-
melse som är tillämplig i fredstid förtydligas så att ansvar för brott
mot totalförsvarsplikten inte ska utdömas om en totalförsvarsplik-
tigs utevaro från exempelvis utbildning inte varit olovlig. I praktiken
bedöms ändringen av straffbestämmelsen inte få någon betydelse,
eftersom detta redan verkar tillämpas i praxis.

28.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Utredningens förslag bedöms inte i sig ha någon nämnvärd på-
verkan på sysselsättning och offentlig service. De flesta förslagen
bedöms ha få konsekvenser i allmänhet annat än för berörda myn-
digheter.

Däremot kan konstateras att om civilplikt införs på bred front,
dvs. i flertalet eller alla verksamheter i bilagan till totalförsvarsplikts-
förordningen, och man inleder grundutbildning av civilpliktiga i
olika delar av landet så bör det kunna få positiva konsekvenser för

sysselsättning och offentlig service. Det kommer att behövas fler som arbetar med mönstring men även med annan utredning än mönstring. Självfallet kommer det att behövas instruktörer och andra som arbetar med att tillhandahålla utbildning, som kan hållas på flera ställen i landet. Det handlar företrädesvis om ett ökat behov av personal hos myndigheter men utbildning kan även upphandlas och även i övrigt tillhandahållas av företag. En bred aktivering kommer att påverka arbetsmarknaden också genom att de som har genomgått en grundutbildning i det civila försvaret kanske väljer att fortsätta arbeta inom den samhällssektor där de fått utbildning, t.ex. inom elförsörjning. Det innebär i sin tur att de lätt bör kunna få arbete eftersom det inte sällan handlar om bristyrken.

28.6 Konsekvenser för små företag

Inga av utredningens förslag bedöms få några konsekvenser för små företag.

28.7 Konsekvenser för jämställdheten

Inga av utredningens förslag bedöms få några konsekvenser för jämställdheten.

28.8 Integrationspolitiska konsekvenser

Inte heller när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ser utredningen några väsentliga positiva eller negativa konsekvenser av förslagen.

29 Författningskommentar

29.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

11 §

Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte *ska* fullgöras eller att de *ska* övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas.

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. *Föreskriften eller beslutet får dock inte omfatta den som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet med värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.*

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt andra stycket att besluta i särskilda fall till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos staten, och till beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos kommunen.

Paragrafen innehåller regler om hur regeringen kan föreskriva om att flytta uppgifter och personal inom det allmänna i händelse av krig. Övervägandena finns i avsnitt 19.6.

Ändringen i det *första stycket* är rent språklig och innebär endast att ordet ”skall” har bytts ut mot ordet ”ska”.

I *andra stycket* har gjorts ett tillägg som innebär att ett beslut om att någon ska tjänstgöra i en annan anställning eller uppdrag hos det allmänna inte får omfatta den som redan tjänstgör med värnplikt eller civilplikt enligt totalförsvarspliktslagen. Detta är avsett som ett förtydligande av vad som redan får anses gälla, dvs.

att beslut med stöd av förfarandelagen inte tar sikte på dessa två kategorier, även om det skulle kunna förekomma att värnpliktiga eller civilpliktiga tjänstgör på en arbetsplats där det blir aktuellt att flytta personal med stöd av förfarandelagen vid höjd beredskap. Deras krigsplaceringsbeslut gäller före beslut enligt förfarandelagen. Om värnpliktiga eller civilpliktiga skulle behöva utföra uppgifter på en annan plats, kan de beordras till detta. Något behov av att kunna omplacera dem specifikt med stöd av förfarandelagen finns alltså inte.

Vidare anges att om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt, dvs. enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen som avser de som kvarstår i anställning. En föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen omfattar bara de som tjänstgör hos den aktuella myndigheten i egenskap av anställda, inte avtalspersonal. Av detta följer att – till skillnad från värnpliktiga och civilpliktiga – kan den som tjänstgör med allmän tjänsteplikt grundat på sin anställning omplaceras eller tilldelas nya uppgifter med stöd av förfarandelagen. Ett sådant beslut medför att den allmänna tjänsteplikten upphör att gälla (till den del den avser en totalförsvarspliktig som omfattas av en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen). Syftet med bestämmelsen är att undvika oklarhet om var den totalförsvarspliktige är skyldig att tjänstgöra. För att allmän tjänsteplikt åter ska gälla för den totalförsvarspliktige måste alltså ett nytt beslut om allmän tjänsteplikt fattas för denne, gällande den nya anställningen.

I fråga om dem som tjänstgör vid domstolar gäller vad som föreskrivs i 18 §.

Även i andra stycket har ordet ”skall” bytts ut mot ordet ”ska”.

18 §

Regeringen får i särskilda fall besluta att en innehavare av ordinarie domaransättning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd.

Regeringen får i fråga om dem som tjänstgör vid en domstol men inte är ordinarie domare föreskriva eller i särskilda fall besluta att de ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol. *Föreskriften eller beslutet får dock inte omfatta den som tjänstgör vid en domstol med värnplikt eller civil-*

plikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första eller andra stycket att fatta beslut i särskilda fall till hovrätter och kammarrätter när det gäller det egna domstolsområdet.

Paragrafen innehåller regler om hur regeringen i händelse av krig kan besluta att anställda i domstolar ska tjänstgöra i en annan anställning eller annat uppdrag i domstol. Övervägandena finns i avsnitt 19.6.

I *andra stycket* har gjorts ett tillägg av innebörden att ett beslut om att den som utan att vara ordinarie domare tjänstgör vid domstol, ska tjänstgöra i en annan anställning eller uppdrag i domstol, inte får omfatta den som tjänstgör med värnplikt eller civilplikt enligt totalförsvarspliktslagen. Detta är avsett som ett förtydligande av vad som redan får anses gälla, dvs. att beslut med stöd av förfarandelagen inte tar sikte på dessa två kategorier, även om det undantagsvis skulle kunna förekomma att värnpliktiga eller civilpliktiga tjänstgör vid en domstol där det blir aktuellt att flytta personal med stöd av förfarandelagen vid höjd beredskap.

Vidare anges att om föreskriften eller beslutet omfattar någon som tjänstgör med allmän tjänsteplikt, medför föreskriften eller beslutet att denne inte längre omfattas av allmän tjänsteplikt, dvs. enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen. Av detta följer att den som tjänstgör med allmän tjänsteplikt – till skillnad från värnpliktiga och civilpliktiga – kan omplaceras eller tilldelas nya uppgifter med stöd av förfarandelagen. Ett sådant beslut medför att den allmänna tjänsteplikten upphör att gälla (till den del den avser en totalförsvarspliktig som omfattas av en föreskrift eller ett beslut enligt förfarandelagen). Syftet med bestämmelsen är att undvika oklarhet om var den totalförsvarspliktige är skyldig att tjänstgöra. För att allmän tjänsteplikt åter ska gälla för den totalförsvarspliktige måste alltså ett nytt sådant beslut fattas för denne, gällande den nya anställningen.

En motsvarande bestämmelse för förvaltningsmyndigheterna finns i 11 § andra stycket.

29.2 Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

4 kap.

15 a §

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar *ska* vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. *Förberedelserna ska omfatta en bemannad krigsorganisation. Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.*

Paragrafen behandlar vilka beredskapsförberedelser i fråga om kyrkliga kulturminnen som ska vidtas av Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.7.

En rent språklig ändring har gjorts genom att ordet ”skall” har ersatts av ”ska”. Vidare har gjorts ett tillägg om att beredskapsförberedelserna ska omfatta planering av en bemannad krigsorganisation och att bara personal som placerats i den planerade bemannade krigsorganisationen får beredskapsregistreras hos Pliktverket. Som en ytterligare förutsättning gäller att den som ska beredskapsregistreras inte tillhör den ordinarie personalen. Beredskapsregistrering ska alltså inte begäras av dem i krigsorganisationen som tjänstgör som anställda redan i fredstid.

29.3 Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

8 kap.

3 §

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap. *Förberedelserna ska omfatta en bemannad krigsorganisation. Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.*

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Paragrafen behandlar vilka beredskapsförberedelser som en församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.7.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg om att beredskapsförberedelserna ska omfatta planering av en bemannad krigsorganisation och att bara personal som ingår i krigsorganisationen får beredskapsregistreras hos Pliktverket. Som en ytterligare förutsättning gäller att den som ska beredskapsregistreras inte tillhör den ordinarie personalen. Beredskapsregistrering ska alltså inte begäras av dem i krigsorganisationen som tjänstgör som anställda i fredstid.

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

2 kap.

4 §

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare ska på begäran av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Vid höjd beredskap gäller den uppgiftsskyldigheten också uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

I den utsträckning regeringen föreskriver det ska uppgifterna lämnas utan begäran.

Paragrafen innehåller regler om uppgiftsskyldighet om hälsotillstånd och personliga förhållanden för totalförsvarspliktiga som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Övervägandena finns i avsnitt 24.6.3.

Andra stycket, som är nytt, innebär en generell uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare. Dessa ska på begäran av Pliktverket lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar för att fullgöra värnplikt

eller civilplikt. Vid höjd beredskap gäller uppgiftsskyldigheten även uppgifter om totalförsvarspliktigas personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att utföra arbete efter anvisning med allmän tjänsteplikt. Av avsnitt 24.6.3 framgår i vilka situationer det är tänkt att Pliktverket ska använda uppgiftsskyldigheten och att avsikten inte är att Pliktverket med hjälp av den ska föra ett omfattande allmänt kompetensregister över alla totalförsvarspliktiga som uppdateras löpande.

Av *tredje stycket*, som också är nytt, framgår att uppgifterna i andra stycket ska lämnas utan begäran i den utsträckning som regeringen föreskriver.

3 kap.

15 §

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk efter framställningar från *bemanningsansvariga*. *Statliga myndigheter som regeringen bestämmer, kommuner och regioner är bemanningsansvariga. Även enskilda som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation är bemanningsansvariga. En statlig myndighet får göra framställning om krigsplacering även i krigsorganisationen hos en enskild.* Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får Totalförsvarets plikt- och prövningsverk besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

Paragrafen slår fast att det är Pliktverket som fattar beslut om krigsplacering, efter framställningar från bemanningsansvariga eller i enlighet med en anmälan om behov. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.1.

I *första stycket* har förtydligats vilka som är bemanningsansvariga. Någon ändring i sak är inte avsedd när det gäller myndigheter, kommuner och regioner, men i fråga om enskilda, t.ex. aktiebolag, ska krävas antingen att de till följd av författning uttryckligen är skyldiga att ha en planerad krigsorganisation eller att de träffat en överenskommelse med det allmänna med ett sådant innehåll. Skyldigheten kan framgå av en myndighets begäran enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Näringsidkaren är då en bemanningsansvarig som får göra

framställning om krigsplacering hos Pliktverket. En statlig myndighet kan göra framställning om krigsplacering även i krigsorganisationen hos en enskild.

De statliga myndigheter under regeringen som får göra framställning om krigsplacering framgår av 4 kap. 7 § andra stycket totalförsvarspliktsförordningen, som hänvisar till 4 kap. 5 § andra stycket samma förordning (som rör vilka myndigheter som enskild kan vara skyldig att lämna uppgifter till med stöd av 2 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen).

5 kap.

4 §

Grundutbildningens längd *ska* bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning.

Grundutbildningen *ska* genomföras i en följd, om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar.

Andra stycket gäller inte för grundutbildning som bara omfattar totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt enligt 3 kap. 4 §.

Paragrafen innehåller regler om grundutbildningar. Övervägandena finns i avsnitt 21.6.

I *första stycket* har en rent språklig ändring gjorts genom att ordet ”skall” har ersatts med ordet ”ska”.

Även i *andra stycket* har ordet ”skall” bytts ut mot ordet ”ska”. Enligt *andra stycket* ska grundutbildningen som regel genomföras i en följd, om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar. Av tidigare förarbeten framgår att möjligheten att – genom verkställighetsföreskrifter – dela upp en grundutbildning bör tillämpas restriktivt (prop. 1994/95:6 s. 184).

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att *andra stycket* inte gäller för grundutbildning för totalförsvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt enligt 3 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen, dvs. efter annan utredning än mönstring. I dessa fall finns alltså inte något krav på särskilda skäl för att dela upp en viss grundutbildning i omgångar. Avsikten är, som tidigare, att det i verkställighetsföreskrifter för varje befattning eller typ av befattning ska bestämmas hur grundutbildningen ska läggas upp, bl.a. om den ska ske i omgångar.

6 kap.

2 §

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig

1. kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
2. tjänstgör enligt avtal
 - om frivillig tjänstgöring inom det militära försvaret, eller
 - mellan en statlig myndighet och en medlem i en frivillig försvarsorganisation om annan frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret,
3. utför arbete eller deltar i utbildning som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer, eller
4. i övrigt tjänstgör inom totalförsvaret enligt avtal som ska fullgöras vid höjd beredskap.

Arbete enligt första stycket 3 får inte, utan att den som tjänstgör samtycker till det, vara förenat med bruk av vapen mot annan.

Regeringen bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är.

Paragrafen anger de sätt på vilka allmän tjänsteplikt kan fullgöras.

I första stycket har ändringar gjorts i *punkt 2* som medför ett snävare tillämpningsområde än tidigare. De avtal som här avses är endast frivilligavtal som har tecknas av staten, antingen genom Försvarsmakten eller genom en annan statlig myndighet.

Den första strecksatsen i *punkt 2* avser avtal om frivillig tjänstgöring som träffas av Försvarsmakten, varmed avses avtal med hemvärnssoldater enligt 5 § hemvärnsförordningen (1997:146), avtal med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer samt avtal som Försvarsmakten har träffat med stöd av förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten och förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten.

Den andra strecksatsen i *punkt 2* syftar på frivilligavtal som andra statliga myndigheter än Försvarsmakten har träffat med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer enligt frivilligförordningen. Det räcker att den totalförsvarspliktige var medlem i den frivilliga försvarsorganisationen när avtalet träffades. Den totalförsvarspliktige omfattas då av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap även om han eller hon senare har utträtt ur organisationen. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.1.

I *punkt 3* har gjorts ett tillägg så att allmän tjänsteplikt på grund av anvisning kan fullgöras även genom att delta i anvisad utbildning. Avsikten är att i första hand arbetslösa ska kunna anvisas kortare utbildningar. En totalförsvarspliktig som anvisats utbildning med

allmän tjänsteplikt är inte arbetstagare hos utbildningsanordnaren och har därför inte rätt till lön eller ersättning med utgångspunkt i vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning (jämför 8 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen). Den totalförsvarspliktige har i stället rätt till vissa förmåner enligt 8 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.2.

Punkt 4 är ny. Utöver frivilligavtal som avses i punkt 2 finns andra avtal där en totalförsvarspliktig har åtagit sig att tjänstgöra i en viss verksamhet vid höjd beredskap, på de villkor som angetts i avtalet. Det kan t.ex. handla om avtal som träffats av en kommun och en medlem i en frivillig försvarsorganisation. Det kan också handla om s.k. vilande anställnings- eller uppdragsavtal, som träffas i fredstid men ska tillträdas först vid höjd beredskap. Det är inte avgörande hur avtalet har rubricerats utan alla avtal som innebär en förpliktelse för en enskild att tjänstgöra vid höjd beredskap kan ligga till grund för allmän tjänsteplikt. Avtalet kan reglera också annan tjänstgöring, t.ex. utbildning eller övning i fredstid. Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

I ett nytt *tredje stycke* anges att regeringen bestämmer vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är. Vilka dessa är har även tidigare bestämts av regeringen, i en bilaga till frivilligförordningen. Behovet av att författningsreglera har uppstått till följd av ändringarna i första stycket punkt 2, där det har betydelse om den frivillige vid avtalets tecknande är medlem i en frivillig försvarsorganisation eller ej.

2 a §

Den allmänna tjänsteplikten omfattar inte den som är krigsplacerad enligt denna lag.

Bestämmelsen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 20.8.2. Som en övergripande princip får anses gälla att en krigsplacering enligt totalförsvarspliktslagen har företräde framför allmän tjänsteplikt. Detta har ansetts behöva komma till tydligt uttryck i lagstiftningen. Förevarande bestämmelse ersätter bestämmelsen i 6 kap. 3 § totalförsvarspliktsförordningen där det föreskrivits att ett beslut att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte får omfatta den som är krigsplacerad enligt totalförsvarspliktslagen.

5 §

Arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare är skyldiga att till regeringen eller den myndighet som avses i 3 § lämna upplysningar om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt enligt 2 § första stycket 1.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är vid höjd beredskap skyldiga att på begäran till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk lämna motsvarande upplysningar.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare m.fl. i frågor som har betydelse för tillämpningen av den allmänna tjänsteplikten beträffande arbets- och uppdragstagare. Övervägandena finns i avsnitt 24.6.3.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs att vid höjd beredskap är arbetsgivare och uppdragstagare skyldiga att på begäran lämna samma upplysningar som enligt första stycket till Pliktverket. Syftet med bestämmelsen är att Pliktverket vid höjd beredskap ska ha rätt att begära upplysningar om vilka totalförsvarspliktiga som tjänstgör med allmän tjänsteplikt på grund av anställnings- eller uppdragsavtal, så att verket kan registrera dessa individer även när det av ett myndighetsbeslut om allmän tjänsteplikt inte framgår vilka individer som omfattas av beslutet.

5 a §

Bemanningsansvariga som träffar ett sådant avtal om tjänstgöring som avses i 2 § första stycket punkt 4 ska anmäla det till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Om avtalet upphör, ska det också anmälas till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Bestämmelsen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 19.3.1. I paragrafen föreskrivs att bemanningsansvariga som träffat ett sådant avtal som avses i 6 kap. 2 § första stycket punkt 4 totalförsvarspliktslagen, dvs. ett avtal med totalförsvarspliktig om tjänstgöring inom totalförsvaret vid höjd beredskap, ska vara skyldiga att anmäla detta avtal till Pliktverket. Det ska också anmälas till Pliktverket om avtalet upphör att gälla. Syftet med anmälningskyldigheten är att säkerställa att Pliktverket får veta att den totalförsvarspliktige vid höjd beredskap inte ska tjänstgöra hos sin ordinarie arbetsgivare och därför bör beredskapsregistreras. Av 3 § punkt 5 frivilligför-

ordningen framgår att frivilligavtal ska anmälas till Pliktverket för registrering. Alla avtal som innebär att den totalförsvarspliktige ska tjänstgöra på annan plats än hos sin ordinarie arbetsgivare vid höjd beredskap ska alltså anmälas för registrering hos Pliktverket.

8 kap.

1 §

En totalförsvarspliktig har vid inställelse för mönstring eller annan utredning enligt 2 kap. 1 § och när han eller hon fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till

1. reseförmåner,
2. fri förplägnad,
3. fri inkvartering,
4. fri hälso- och sjukvård,
5. fri grupplivförsäkring, samt
6. begravningshjälp.

Den som fullgör värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 har även rätt till

1. fri utrustning,
2. dagersättning eller dagpenning,
3. utbildningspremie efter viss grundutbildning,
4. under viss grundutbildning fria högskoleprov i den omfattning regeringen bestämmer,
5. familjebidrag,
6. tandvård, samt
7. vid beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, fälttraktamente och särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning.

Den som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 genom att delta i utbildning har rätt till de förmåner som avses i första stycket 1, 4, 5 och 6 och andra stycket 1, 2, 5 och 6.

Paragrafen anger vilka ersättningar m.m. som totalförsvarspliktiga har rätt till vid inställelse för mönstring eller annan utredning än mönstring samt vid fullgörande av totalförsvarsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.2.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att den som fullgör allmän tjänsteplikt genom att delta i en anvisad utbildning i förekommande fall ska ha rätt till reseförmåner, fri hälso- och sjukvård, fri grupplivförsäkring, begravningshjälp, fri utrustning, dagersättning eller dagpenning, familjebidrag och tandvård. En person som anvisats utbildning med allmän tjänsteplikt är inte arbetstagare hos utbild-

ningsanordnaren och kommer inte heller att ha något avtal med denne. Den ersättning som den totalförsvarspliktige bör få under utbildningen kan därför inte bestämmas i enlighet med 8 kap. 3 § totalförsvarspliktlagen, dvs. på grundval av de förmåner som gäller för liknande arbete eller efter vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt. Avsikten med regleringen i tredje stycket är att den totalförsvarspliktige under utbildningstiden i princip ska få samma förmåner som vid fullgörande av civilplikt.

3 §

En totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § *första stycket 3 genom att utföra arbete* har rätt till samma förmåner och arbetsvillkor i övrigt som på grund av avtal eller annars gäller för liknande arbete.

Om villkoren inte kan bestämmas med stöd av första stycket, ska de fastställas till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt.

Paragrafen reglerar rätten till förmåner och andra arbetsvillkor för en totalförsvarspliktig som fullgör allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § punkt 3, dvs. efter anvisning. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.2.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg som medför att bestämmelsen reglerar rätten till ersättning m.m. endast för dem som fullgör allmän tjänsteplikt efter att ha anvisats att utföra ett visst arbete. Om den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt genom att delta i en anvisad utbildning, gäller i stället vad som föreskrivs i 8 kap. 1 § tredje stycket.

I *andra stycket* har gjorts en språklig justering genom att ordet ”skall” har bytts ut mot ”ska”.

10 kap.

2 §

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt *när det sker olovligen*, vägrar eller underlåter att lyda en förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, döms, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten

i övrigt, för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år.

Ansvar enligt första stycket inträder inte om straff för gärningen är föreskrivet i 21 kap. brottsbalken.

I paragrafen behandlas brott mot totalförsvarsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 20.8.4.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg om att en totalförsvarspiktigs avvikande eller utevaror måste ha skett olovligen för att vara straffbar, jämför vad som föreskrivs i 21 kap. 7 § brottsbalken som ska tillämpas under krigsförhållanden. Syftet med tillägget är att säkerställa att straffansvar inte ska inträda i situationer då en totalförsvarspiktigs utevaror beror på att denne ingått flera oförenliga avtal som kommit att omfattas av allmän tjänsteplikt (jfr principen om strafffrihet vid s.k. rättslig nöd). Någon annan ändring av bestämmelsens tillämpning är inte avsedd.

Om den totalförsvarspiktige har laga förfall för sitt avvikande eller uteblivande, ska utevaron inte anses olovlig. Laga förfall får anses vara för handen om den totalförsvarspiktige uteblivit från tjänstgöringen därför att han eller hon fullgjort en annan tjänstgöring med allmän tjänsteplikt. Att den som redan påbörjat en tjänstgöring med allmän tjänsteplikt avviker från denna för att i stället tjänstgöra med allmän tjänsteplikt någon annanstans får däremot anses ske olovligen.

7 §

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk *eller annan myndighet som regeringen bestämmer* får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspiktig att till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk eller annan myndighet som regeringen eller Totalförsvarets plikt- och prövningsverk bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

2. en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till en myndighet som avses i 6 kap. 3 § lämna upplysningar som avses i 6 kap. 5 §.

I paragrafen har gjorts ett tillägg för att regeringen ska kunna besluta att – vid sidan av Pliktverket – vissa andra myndigheter ska ha rätt att vitesförelägga totalförsvarspiktiga i enlighet med bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 21.5.

29.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

5 §

Föreskrifterna i 3 och 4 §§ gäller inte, om

- a) arbetstagaren är under sexton eller över sjuttio år,
- b) parterna i ett anställningsförhållande är makar eller sambor eller om ena parten eller hans make eller sambo är den andra partens avkomling eller styv- eller fosterbarn eller dess avkomling eller syskon, halvsyskon eller fostersyskon.

Paragrafen innehåller bestämmelser om generella undantag från arbetsförmedlingstvång. Övervägandena finns i avsnitt 23.2.5. Innehållet i bestämmelsen har ändrats endast på så sätt att den tidigare punkten a, som innehöll ett generellt undantag för tillfälliga anställningar, tagits bort, varför de två kvarvarande punkterna fått nya bokstäver.

29.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

3 kap.

1 §

Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen.

Paragrafen föreskriver en skyldighet för kommuner och regioner att vidta beredskapsförberedelser. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.6.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs en skyldighet för kommuner och regioner att hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om övriga förhållanden av betydelse för det civila försvaret. Skyldigheten att lämna upplysningar gäller redan i fredstid. Syftet

är att ge tydligt stöd i lag för att en totalförsvarsmyndighet beträffande en viss kommun eller region ska kunna få upplysningar om vilken totalförsvarsviktig kommunal verksamhet som där bedrivs av näringsidkare samt vilka dessa är, jämför 6 och 7 §§ FEH.

29.7 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

3 kap.

3 b §

Om en totalförsvarspliktig skrivs in med civilplikt för grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och det kan antas att den totalförsvarspliktige efter grundutbildningen enligt 3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt kommer att krigsplaceras med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass, ska den totalförsvarspliktige anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår.

En totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 12 eller 13 §§ lagen om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

Paragrafen är ny och reglerar när en civilpliktig ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet och därför ska vara föremål för säkerhetsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 25.5.2.

Första stycket handlar om civilpliktiga som skrivits in för att delta i en grundutbildning som inte i sig innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. En sådan civilpliktig ska ändå anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår under förutsättning att det kan antas att han eller hon efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass. Om bara en fjärdedel av de som genomgår en grundutbildning bedöms komma att placeras i en sådan befattning, kan det som regel inte antas att de som genomgår grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass.

I andra stycket föreskrivs att den som krigsplacerats med civilplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass ska anses delta i den säkerhetskänsliga verksamheten under hela den tid som beslutet

om krigsplacering kvarstår. Säkerhetsprövningen får pågå under hela denna tid.

4 §

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 görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d eller 4 e §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

Paragrafen reglerar bl.a. vem som gör bedömningen av säkerhetsprövningen. Övervägandena finns i avsnitt 25.5.3.

I *andra stycket* har det lagts till en hänvisning till 3 kap. 4 e § som handlar om vem som gör bedömningen av säkerhetsprövningen inför och vid grundutbildning av civilpliktiga och vid krigsplacering med civilplikt.

4 e §

Bedömningen enligt 4 § görs av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för civilplikt med grundutbildning och under grundutbildningen.

I det fall som avses i 3 b § andra stycket görs bedömningen enligt 4 § av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen som placerats i säkerhetsklass finns.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vem som gör bedömningen av säkerhetsprövningen inför och vid grundutbildning av civilpliktiga och vid krigsplacering med civilplikt. Övervägandena finns i avsnitt 25.5.3 gällande prövningen inför och vid grundutbildning och i 25.5.4 vad gäller prövningen inför beslut om krigsplacering.

Av *första stycket* framgår det att det är Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som gör bedömningen enligt 3 kap. 4 § säkerhets-

skyddslagen av totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt med grundutbildning. Av stycket framgår även att det är Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som under grundutbildningen ansvarar för den uppföljande säkerhetsprövningen som enligt 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen ska göras under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Av 3 kap. 3 b § första stycket säkerhetsskyddslagen framgår att den civilpliktige ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som grundutbildningen pågår.

Av *andra stycket* framgår att bedömningen enligt 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen för de som krigsplacerats med civilplikt enligt 3 kap. 12 eller 13 §§ totalförsvarspliktslagen i en säkerhetsklassad befattning görs av den som bedriver verksamheten där den civilpliktige krigsplacerats. Av 3 kap. 3 b § andra stycket säkerhetsskyddslagen framgår att den civilpliktige ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår.

15 §

I det fall som avses i 3 b § första stycket får registerkontroll av den totalförsvarspliktige göras utan föregående placering i säkerhetsklass. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får registerkontroll av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet göras utan föregående placering i säkerhetsklass.

Vid en kontroll *enligt första stycket* får de uppgifter om den kontrollerade som anges i 14 § tredje stycket hämtas.

Regeringen får meddela föreskrifter om sådan registerkontroll som avses i första stycket. Föreskrifterna får dock inte gälla för riksdagen och dess myndigheter.

I paragrafen finns bestämmelser om registerkontroll utan placering i säkerhetsklass. Övervägandena finns i avsnitt 25.5.2.

I första stycket görs tillägg som innebär att registerkontroll utan föregående placering i säkerhetsklass alltid får göras av en totalförsvarspliktig som skrivs in för civilplikt med grundutbildning när det kan antas att denne efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en säkerhetsklassad befattning.

Andra stycket motsvarar den nuvarande sista meningen i första stycket.

18 a §

Kravet på samtycke till registerkontroll i 18 § gäller inte en totalförsvarspliktig

– som skrivs in för värnplikten enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
– som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen, eller

– i de fall som avses i 3 b §.

Undantaget från kravet på samtycke gäller under den tid som delta-gandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Undantaget gäller endast för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3.

Paragrafen innehåller undantag från kravet på samtycke till registerkontroll för totalförsvarspliktiga. Övervägandena finns i avsnitt 25.5.6.

Första stycket har delats in i strecksatser. Den tredje och sista strecksatsen är ny och innebär att kravet på samtycke till registerkontroll inte gäller en totalförsvarspliktig som skrivs in för civilplikt med grundutbildning när det kan antas att denne efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en säkerhetsklassad befattning eller för en totalförsvarspliktig som har krigsplacerats med civilplikt.

29.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

5 kap.

2 §

Riksbanken ska planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. *Krigsorganisationen ska framgå av planerna.* Riksbanken ska beakta totalförsvarets krav.

Beredskapsregistrering får begäras i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Paragrafen behandlar Riksbankens planeringsansvar inför bl.a. höjd beredskap. Övervägandena till föreslagna ändringar finns i avsnitt 19.5.3.

I *första stycket* har gjorts ett förtydligande tillägg om att Riksbankens krigsorganisation ska framgå av de planer som Riksbanken ska ta fram enligt denna paragraf. Att det varit lagstiftarens avsikt att Riksbanken ska göra en sådan planering, även om det inte an-

getts uttryckligen i bestämmelsen, framgår av förarbetena till lagen (prop. 2021/22:41 s. 227).

I *andra stycket*, som är nytt, framgår att beredskapsregistrering förutsätter att den som ska registreras ingår i krigsorganisationen. Riksbanken ska därför på förfrågan kunna visa att den som ska beredskapsregistreras faktiskt ingår i dess planerade bemannade krigsorganisation. Som en ytterligare förutsättning gäller att den som ska beredskapsregistreras inte tillhör den ordinarie personalen. Beredskapsregistrering ska alltså inte begäras av dem i krigsorganisationen som tjänstgör som anställda redan i fredstid.

4 §

Ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska

1. planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap *och ha en bemannad krigsorganisation*,

2. delta i verksamhet enligt 2 och 3 §§, och

3. se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs.

Ett sådant företag får hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk begära beredskapsregistrering i fråga om totalförsvarspliktiga som placerats i krigsorganisationen, men inte tillhör den ordinarie personalen.

Paragrafen innehåller skyldigheter för sådana företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, i fråga om planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Övervägandena till ändringsförslagen finns i avsnitt 19.5.7.

I *första stycket punkt 1* har det lagts till ett uttryckligt krav på att dessa företag ska ha en bemannad krigsorganisation.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs att ett sådant företag får begära beredskapsregistrering hos Pliktverket enbart i enlighet med sin krigsorganisation. Företaget ska därför på förfrågan kunna visa att den som ska beredskapsregistreras faktiskt ingår i företagets planerade bemannade krigsorganisation. Som en ytterligare förutsättning gäller att den som ska beredskapsregistreras inte tillhör den ordinarie personalen. Beredskapsregistrering ska alltså inte begäras av dem i krigsorganisationen som tjänstgör som anställda redan i fredstid.

5 §

När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, i den omfattning som behövs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta

1. hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och
2. vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Ett beslut enligt första stycket får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt. *Riksbanken får medge undantag från den allmänna tjänsteplikten när det gäller företag som avses i första stycket.*

Riksbanken ska anmäla beslut enligt första och andra stycket till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om allmän tjänsteplikt. Övervägandena till ändringsförslagen finns i avsnitt 20.2.2.

I *andra stycket* har gjorts ett tillägg som innebär att Riksbanken får medge undantag från allmän tjänsteplikt avseende sådana företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Som framgår av paragrafens första stycke är det Riksbanken som fattar beslut om allmän tjänsteplikt på detta område och då är det följdriktigt att Riksbanken även beslutar om undantag. Beslutanderätten för resterande del av den privata arbetsmarknaden, dvs. den del som inte avser företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, har delegerats till Arbetsförmedlingen, jämför 6 kap. 2 § punkt 2 och 3 totalförvarspliktsförordningen.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att beslut enligt första och andra styckena ska anmälas till Pliktverket. Det gäller alltså dels beslut om allmän tjänsteplikt, dels beslut om undantag från allmän tjänsteplikt.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Karin Brunn Lundgren

I egenskap av förordnad expert i utredningen vill jag lämna följande särskilda yttrande för att tydliggöra Försvarmaktens syn på några av utredningens förslag.

Utredningen har valt att tydliggöra att de förslag som läggs fram inte ska omfatta Försvarmakten vilket bejakas. Utredningen har även valt att tydligt redovisa avvikande åsikter och alternativa förslag som framförts vilket även detta är positivt. Invändningarna mot utredningens slutsatser berör två områden vilka utvecklas nedan.

Krigsplacering eller beredskapsregistrering

Utredningen föreslår att man ska särskilja på begreppen krigsplacering och beredskapsregistrering där det senare avser vad som i dag benämns såsom krigsplacering med anställningsavtalet som grund. Man vill introducera det nya begreppet beredskapsregistrering för att tydliggöra för individen att det råder en skillnad mellan att vara krigsplacerad med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och krigsplacerad med stöd av anställningsavtalet.

Givet att detta förslag inte omfattar Försvarmakten är invändningen mer av principiell karaktär.

Att det råder olika författningsstöd för krigsplaceringen vilket medför både olika tjänstgöringsskyldigheter och olika straffrättsliga implikationer är viktigt att kommunicera både till individer och bemanningsansvariga aktörer. Det är oklart hur stort problemet med missförstånd kring detta är, men det torde vara både enklare och mindre kostsamt att i stället för att införa ytterligare ett begrepp tydliggöra skillnaden i existerande system genom ökad information och ett förtydligande i nuvarande lagstiftning.

Beredskapsregistrering i det civila försvaret

Utredningen föreslår en ny systematik där krigsplacering med anställningsavtalet som grund tas bort som planeringsverktyg för en majoritet av de anställda i det civila försvaret. Det är i stället (endast) utifrån den allmänna tjänsteplikten som individen ska infinna sig på sin ordinarie arbetsplats under höjd beredskap. Förslaget innebär att det bara är de individer som är tillkommande utifrån i respektive krigsorganisation som ska krigsplaceras med olika avtal som grund.

Försvarsmakten omfattas inte heller av detta förslag, men är beroende av att det civila försvaret fungerar ändamålsenligt vid höjd beredskap.

Utifrån det som utredningen föreslår ska således färre individer krigsplaceras med anställningsavtalet som grund (beredskapsregistreras). Arbetet med att skapa och bemanna en krigsorganisation ska dock kvarstå, det är endast registreringen hos Plikt- och prövningsverket som utredningen vill ska utgå annat än i undantagsfall. Bemanningsansvarig bör genomföra regelbundna disponibilitetskontroller av befintlig personal i krigsorganisationen för att tillse att individen fortsatt är tillgänglig. Samtidigt vill utredningen öppna upp för ytterligare möjligheter att teckna avtal om tjänstgöring i höjd beredskap. Dessa avtal ska beredskapsregistreras och individens nuvarande arbetsgivare ska få kännedom om att intresse finns att ianspråkta individen genom Plikt- och prövningsverkets försorg. Detta ska ske antingen via e-post eller genom en för behovet skapad automatiserad e-tjänst. Utredningen anger att skälen till att frånga dagens system är att undvika stora register och onödig administration för aktörerna.

Den föreslagna systematiken riskerar dock att minska möjligheten att identifiera intressekonflikter avseende arbetstagare och skapa osäkerhet om var individen ska infinna sig vid höjd beredskap. Det finns även en risk att ordinarie arbetsgivare hamnar i en situation där det inte finns personal tillgänglig i krigsorganisationen på grund av administrativa missar, exempelvis ett missat e-postmeddelande eller underlåtelse av personalen att ange att man redan är ianspråktagen. Detta riskerar att uppdagas först vid höjd beredskap vilket skulle kunna få konsekvenser i ett redan svårt läge.

Det är vidare svårt att se de administrativa vinsterna med det föreslagna systemet givet att merparten av arbetet torde ligga i att skapa och bemanna krigsorganisationen, inte att registrera den hos Plikt- och prövningsverket. I dagsläget har över hälften av alla kommuner krigsplacerat sin personal. När utredningens förslag avseende systemförändringar samt eventuella lag- och förordningsförändringar har trätt i kraft kommer troligen nästan alla aktörer vara färdiga med detta arbete. Här måste man då ställa sig frågan om avsikten är att i det läget göra om systemet för att påbörja ett omfattande arbete med att avregistrera individer som är krigsplacerade med anställningsavtalet som grund i ordinarie verksamhet. Till detta tillkommer arbete med att ändra befintligt informations- och utbildningsmaterial samt skapa förståelse för en ny, i jämförelse med idag, helt omvänd systematik. Jag anser att detta är fel investerad tid i det allvarliga säkerhetsläge som nu råder och förordar således det som av utredningen benämns som alternativ 2.

Särskilt yttrande av experten Bengt Forssten

Jag har medverkat som expert i utredningen av det civila försvarets personalförsörjning och har några principiella invändningar mot några av utredarens förslag.

Tydligare terminologi

Utredningen föreslår att begreppet krigsplacering i det civila försvaret endast bör användas för beslut om krigsplacering enligt lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt och för registrering av det beslutet. Utredningen menar på att uttryck som krigsplacerad med anställningsavtalet som grund eller liknande i det civila försvaret är missvisande och därför bör ersättas med placerad i krigsorganisationen. Utredningen föreslår att ordet beredskapsregistrering bör användas för den registrering som Plikt- och prövningsverket gör av totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation till följd av ett avtal som de har ingått. Förslaget omfattar inte anställda och avtalspersonal inom Försvarsmakten.

Jag anser att det är positivt att utredningen föreslår att begreppet krigsplacering skall kvarstå för Försvarsmakten. Ändringen från begreppet krigsplacering till beredskapsregistrering löser inte det eventuella problem som lyfts i kommittédirektivet, det vill säga en risk för förväxling med sådan krigsplacering av värnpliktiga och civilpliktiga som beslutas av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk enligt lagen om totalförsvarsplikt och sådan som sker med stöd av ett anställningsavtal. Jag har svårt att se hur tillförandet av ett nytt begrepp enbart för den civila delen av totalförsvaret skulle reda ut problematiken. Jag anser snarare att det behövs en likriktning av det begrepp som används för placeringen av en enskild inför höjd beredskap och ställer mig därför frågande till hur det är möjligt att göra olika tolkningar för personal som skall tjänstgöra med allmän tjänsteplikt endast beroende på om det är i det militära eller civila försvaret. Om det går att tolka lagen så att begreppet krigsplacering fortsatt kan användas för anställda i det militära försvaret anser jag att det inte finns några hinder för att samma tolkning görs för personal som planeras att tjänstgöra i det civila försvaret. Syftet med krigsplaceringen är densamma oavsett om man är värnpliktig, civilpliktig eller anställd/avtalspersonal. Krigspla-

ceringen är en planeringsåtgärd som aktörer med en uppgift i totalförsvaret kan nyttja i syfte att i fredstid planera personal för tjänstgöring under höjd beredskap och krig. Skillnaden ligger i grunden för krigsplaceringen men betydelsen är densamma - att individen i fredstid vet vilken uppgift denne har i krig.

Jag anser att ett förtydligande av befintlig terminologi, krigsplacering, förenklar och att införande av nya begrepp såsom beredskapsregistrering snarare förvirrar och kan vara svårt att etablera. Därför förordar jag ett förtydligande om möjligheten att krigsplacera personal med stöd av avtal i stället för att föra in ett nytt begrepp för samma sak.

Bemanning av krigsorganisationen

Utredningen bedömer att endast totalförsvarspliktiga som ingått avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, dvs. de som tillförs krigsorganisationen utifrån ska registreras. Utredningen anser att registrering av ordinarie personal är obehövlig och att bemanningsansvariga i det civila försvaret inte bör registrera sin anställda personal hos Plikt- och prövningsverket.

Utredningen har uppgett två alternativ till sin förordade huvudregel. Alternativ 1 är att även anställda nyckelpersoner registreras i krigsorganisationen och alternativ 2 är att alla som är tänkt att ingå i en krigsorganisation registreras.

Jag förordar alternativ 2 där samtliga som ska ingå i en verksamhets krigsorganisation krigsplaceras och vill kort redogöra varför.

Under högsta beredskap är all den samhällsverksamhet som ska bedrivas totalförsvaret. Oavsett om verksamheten är tillkommande, utökad, eller liknar den ordinarie fredstida verksamheten behöver den föregås av en noggrann planering. Tillgången på personal är då en nyckelfaktor och att krigsplacera samt registrera dessa hos Plikt- och prövningsverket är en del av planeringsarbetet. I planeringen inför höjd beredskap ingår att förbereda, delge, utbilda och öva personalen. Det är då av yttersta vikt att totalförsvaret har vidtagit de förberedelser som behövs och att både det militära och det civila försvaret går i takt och har samma målbild att planera inför. Krigsplacering är det verktyg som används för att förbereda bemanningen av en krigsorganisation inför det värsta scenariot, det vill säga ett beredskapslarm. Det enda sättet att säkerställa att organisationer som är viktiga för totalförsvaret har tillgång till den perso-

nal som behövs är att krigsplacera och registrera den hos Plikt- och prövningsverket. Om registreringen av den viktigaste personalresursen, de anställda, upphör så försämras förmågan att på ett effektivt och automatiserat sätt kunna ställa om till totalförsvaret.

Om majoriteten av den personal som är planerad att tjänstgöra i totalförsvaret inte registreras försvåras möjligheten att identifiera lämpliga individer till personalförstärkning avsevärt. Detta gäller inte bara resurser som är planerbara i fredstid, så som frivilliga och civilpliktiga, utan även Arbetsförmedlingens uppdrag att anvisa personal vid höjd beredskap. Det föreslagna tillvägagångssättet i utredningens förordade huvudregel är orealistiskt och inte praktiskt genomförbart med de mängder av personal som totalförsvaret består av. Det skulle innebära ökad administration för samtliga parter eftersom all registrering och krigsplacering skulle behöva hanteras på individnivå i stället för som idag på organisationsnivå. Jag ser en utmaning med utredningens förslag och upplever att den systematik som föreslås är svår att följa och förstå. Ur ett systemperspektiv ser jag att alternativ 2 som utredningen beskriver är att föredra där arbetet redan kommit långt och det är många aktörer som redan idag arbetar med sin beredskapsplanering utifrån nuvarande process. Min uppfattning är att en överväldigande majoritet av dessa inte har ifrågasatt vare sig processen eller författningsstödet för krigsplacering med stöd av anställningsavtalet. I de fåtal fall där det ändå funnits frågetecken har det varit kommuner, regioner, trossamfund eller privata företag som önskat en skrivning likt den som finns i 11 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, vilket det även i kommittédirektivet framgår en önskan om att klargöra. Jag menar därför på att i stället för att byta ut befintlig process, som idag används för beredskapsplanering, bör det i stället förtydligas och förädlas där så behövs.

Avslutningsvis vill jag även lyfta att jag inte ser att kommittédirektivet ger några indikationer på att befintlig systematik i första hand skall göras om, snarare förtydligas, vad gäller möjligheten för andra aktörer än staten att nyttja anställningsavtalet som grund för krigsplacering. I det allvarliga omvärldsläge som vi nu befinner oss i ser jag det som olyckligt att det påbörjade arbetet med att bygga totalförsvarsförmåga, vad gäller personalförsörjning, kan komma att tappa fart med nya arbetssätt och ny terminologi som utredningen föreslår.

Särskilt yttrande av experten Jan Rubinstein-Ogilvie

I den rapport som Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03) i vilken jag medverkar som expert finns två ställningstaganden dels rörande begreppet beredskaps-registrerad, dels rörande registrering av andra än civil- och värnpliktiga. I båda dessa fall har jag en avvikande mening, vilka jag redogör för nedan.

Beredskapsregistrering eller krigsplacering

Utredningen föreslår att begreppet krigsplacering endast ska användas för personer som krigs-placeras med civil- eller värnplikt. Övriga som ingår i en krigsorganisation, antingen genom anställning eller annat åtagande, ska benämnas beredskapsregistrerad. En tydlig särskilnad, som har stöd i lagen om totalförsvarsplikt är önskvärd, men innebär samtidigt att ett visserligen formellt felaktigt, men allmänt accepterat bruk av begreppet överges och en ny term introduceras, vilket kommer att skapa onödig begreppsförvirring. Syftet med en registrering hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk är att kunna reservera personal som tagits i anspråk inom totalförsvaret. Mot bakgrund av detta, framstår det som mer ändamålsenligt att vidga begreppet krigsplacerad till att omfatta alla som har reserverats för uppgifter inom totalförsvaret och på så sätt tydliggöra kopplingen till krigsuppgiften.

Beredskapsregistrering i det civila försvaret

Utredningen föreslår i korthet en ordning där bemanningsansvarig endast beredskapsregistrerar tillkommande personal i sin krigsorganisation, samt kontrollerar tillgängligheten på egen personal i organisationen genom periodiska disponibilitetskontroller. När den allmänna tjänsteplikten har aktiverats av regeringen, rapporterar Arbetsförmedlingen in de personer i verksamheten som omfattas av tjänsteplikten till Pliktverket. I och med det, sker en aktuell kontroll av vilka av den egna personalen som faktiskt är tillgängliga. De eventuella brister som har uppstått sedan den senaste periodiska disponibilitetskontrollen måste då fyllas antingen genom att inleda dialog med den verksamhet som har ianspråktagit den aktuella medarbetaren, alternativt söka efter personal som inte redan är ianspråktagen av annan.

I det alternativ som utredningen benämner Alternativ 2 och som förordas av Försvarsmakten, Pliktverket och Arbetsförmedlingen, beredskapsregistreras all personal som ingår i krigsorganisationen oavsett relation till bemanningsansvarig. Personer som tillkommer respektive slutar i krigsorganisationen justeras hos Pliktverket genom (minst) årliga uppdateringar. När Arbetsförmedlingen beslutar om tjänsteplikt samt rapporterar till Pliktverket vilka som omfattas av tjänsteplikt, kommer antalet konflikter och behov av kompletteringar vara lägre än i det av utredningen förordade förslaget, eftersom eventuella konflikter har uppdagats och åtgärdats i förväg.

I den situation den allmänna tjänsteplikten aktiveras råder höjd beredskap och riket är antingen i krig eller krigsfara. Samhället och bemanningsansvariga utsätts då sannolikt för stora fysiska och psykiska påfrestningar. Att i den situationen börja arbetet med att kontrollera tillgången till personal genom den anmälan till Pliktverket som Arbetsförmedlingen ska göra, i samband med sitt beslut om tjänsteplikt hos den bemanningsansvariga, för att sedan genomföra kompletteringar för att fylla upp organisationen, framstår som en onödig friktion i ett redan ansträngt läge. En ordning där man redan under fredstid med gott om tid till förfogande förbereder sin organisation borde vara att föredra, än att i ett ansträngt läge under tidspress åtgärda sent upptäckta brister i bemanningen.

Utredningen anför vidare att arbetet med att beredskapsregistrera och uppdatera sin krigsorganisation skulle bli administrativt betungande för de bemanningsansvariga. Vid anställning eller avslut av en medarbetare, vidtas i regel en rad åtgärder som exempelvis behörigheter, tilldelning och registrering av datorer, anmälan till tjänstepension etc., och då kommer en anmälan till Pliktverket endast vara en i en rad åtgärder som är förknippade med händelsen. Man bör notera att i dag är över 600 000 personer beredskapsregistrerade hos Pliktverket och ytterligare tillkommer allteftersom fler verksamheter etablerar krigsorganisationer. En övergång till den av utredningen förordade modellen kommer således i sig själv generera ett omfattande arbete hos såväl de bemanningsansvariga som Pliktverket.

Sammantaget anser jag att den föreslagna modellen saknar ett systemperspektiv och kan komma att påverka det civila försvarets beredskap negativt genom att minska förberedelserna och lägga till moment vid aktivering av tjänsteplikten. Det är allvarligt i det säkerhetspolitiska läge som råder.

Kommittédirektiv 2023:116

En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juli 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas. Syftet är att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap
- analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal
- med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret
- redovisa de åtgärder som krävs och föreslå nödvändiga författningsändringar, för att förslagen ska kunna genomföras.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.

Det civila försvaret

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Detta framgår av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskaperna höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det civila försvaret omfattar hela samhället, och verksamheten bedrivs av många olika aktörer: statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer.

I fred omfattar verksamheten inom det civila försvaret planering och förberedelser i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskaperna höjs. Under höjd beredskap ska verksamheten omfatta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret. Sådana åtgärder innefattar bl.a. att upprätthålla skyddet av civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. Den närmare inriktningen för totalförsvaret under innevarande försvarsperiod framgår av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). I propositionen konstateras bl.a. att det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. I propositionen konstateras att det som regel innebär en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Uppdraget att analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom det civila försvaret

Det civila försvarets aktörer och deras ansvar inför och under höjd beredskap

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Myndigheterna ska också planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap. I planeringen ingår möjligheten att med stöd av anställningsavtalet krigsplacera personal som är anställd av myndigheten och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt.

Varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar inom en eller flera samhällsfunktioner för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter är så kallade beredskapsmyndigheter och ska enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap ha god förmåga att genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Det finns även tio sektorsansvariga myndigheter som ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har särskilda uppgifter inom det civila försvaret. MSB ska enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar. Myndigheten har även rätt att meddela föreskrifter i fråga om grundutbildning och repetitionsutbildning med civilplikt samt krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret.

Även länsstyrelserna är viktiga aktörer inom det civila försvaret. Förutom att länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter är de även, enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, högsta civila totalförsvarmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

På den lokala respektive regionala nivån är kommuner och regioner viktiga aktörer. Deras uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är bland annat reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och tillhörande förordning (2006:637). Kommuner och regioner ska bland annat uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Enligt lagen om totalförsvar och höjd beredskap ska kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap utreds för närvarande (Fö 2023:02).

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet bidrar bland annat till totalförsvarets förankring hos civilbefolkningen. Medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer kan teckna avtal med myndigheter för frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Även näringslivet har en viktig roll i det civila försvaret. I lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen finns krav på näringslivet att på begäran delta i planeringen för totalförsvaret. Vilka myndigheter som kan begära sådant deltagande framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Det civila försvarets personal

Utgångspunkten för personalförsörjningen av det civila försvaret är att de som till vardags är anställda eller uppdragstagare i verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap fortsätter sin tjänstgöring under höjd beredskap, förutsatt att de inte är krigsplacerade i det militära försvaret. De flesta individer i dessa verksamheter kommer alltså att fortsätta att utföra de arbetsuppgifter som

de utför i fredstid även under höjd beredskap. Bemanning genom att avtal har ingåtts om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret är också viktigt för personalförsörjningen inom det civila försvaret. De frivilliga försvarsorganisationernas stöd till myndigheter, kommuner och regioner spelar här en viktig roll.

För att säkerställa tillgången till personal inom det civila och militära försvaret gäller totalförsvarsplikt i Sverige. Bestämmelser om totalförsvarsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt gäller för svenska medborgare och andra som är bosatta i Sverige från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. En totalförsvarspliktig är skyldig att bland annat medverka vid utredning om hans eller hennes personliga förhållanden och tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter.

Tjänstgöringsskyldigheten fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och civilplikt i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen bestämmer. Regeringen har meddelat föreskrifter om att civilplikt bland annat får fullgöras inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter inom Försvarsmakten. Civilplikten syftar i första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter.

En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen har beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ett sådant beslut kan bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering (prop. 2009/10:160).

I december 2014 återaktiverade regeringen skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning för totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i ett förband efter att ha fullgjort grundutbildning med värnplikt eller motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarsmakten (Fö2014/2039). I mars 2017 återaktiverade regeringen skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt

(Fö2016/01252). Inget motsvarande beslut har fattats när det gäller civilplikt.

Vid höjd beredskap får regeringen meddela föreskrifter om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Alla totalförsvarspliktiga, utom den som är krigsplacerad med stöd av lagen om totalförsvarsplikt, kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar hos vilka arbetsgivare eller uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras samt vilka arbetstagare eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisats av den myndighet som regeringen bestämmer. Av förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt framgår att Arbetsförmedlingen får anvisa arbete, besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa som ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Arbetsförmedlingen får även medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet. I lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank finns bestämmelser om allmän tjänsteplikt på Riksbankens område.

Vid höjd beredskap har regeringen vidare möjlighet att besluta att bestämmelserna i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång ska tillämpas för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas.

För situationer när det råder höjd beredskap finns det också särskilda arbetsrättsliga regler i den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Det finns vidare särskilda kollektivavtal (beredskapsavtal) som har utformats för att gälla när beredskapslagen tillämpas. Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen är för närvarande under översyn (A 2022:03).

Personalförsörjningen inom det civila försvaret behöver stärkas

När Ryssland inledde den fullskaliga folkrättsstridiga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 förändrades det säkerhetspolitiska läget i grunden, för Sverige såväl som övriga Europa (prop. 2022/23:74). Redan i totalförsvarspropositionen (prop. 2020/21:30) fastslogs att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Totalförsvaret ska därför utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret. I detta ingår att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och att den personal som behövs finns tillgänglig.

Inför höjd beredskap behöver såväl myndigheter som kommuner och regioner men även näringslivet vidta åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. Viktiga steg för att säkerställa personalförsörjningen har redan tagits genom att statliga myndigheter med särskilt ansvar inom det civila försvaret med stöd av anställningsavtal har krigsplacerat den personal som behövs för verksamhet under höjd beredskap. Även kommuner och regioner har påbörjat krigsplacering av sin personal. Dessa planeringsåtgärder kan ligga till grund för beslut om allmän tjänsteplikt i händelse av höjd beredskap. Förberedelsearbetet behöver fortsätta, i synnerhet för att sådan verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas under höjd beredskap. Även samarbetet mellan offentliga aktörer och frivilliga försvarsorganisationer behöver utvecklas ytterligare.

Genom den allmänna tjänsteplikten säkerställs delvis det civila försvarets personalbehov. För vissa sektorer kan det dock även finnas behov av personalförstärkningar i form av civilpliktig personal, vilka har särskild utbildning för tjänstgöringen och särskilt har utsetts för uppgiften.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2020:23), Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (SOU 2019:51) samt MSB (Ju2019/03951) föreslår att regelverken kring personalförsörjning för det civila försvaret bör ses över.

I december 2020 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning som får i uppgift att utreda hur en modern civilplikt ska se ut. I Försvarsutskottets betänkande be-

tonas att civilplikten behöver utformas på ett ändamålsenligt sätt (bet. 2020/21:FöU4). Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap har lämnat förslag om inrättandet av en statlig beredskapsorganisation (SOU 2022:57). Detta förslag förutsätter att regeringen aktiverar civilplikten. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bedömer också att en aktiverad civilplikt skulle skapa ökade möjligheter för hälso- och sjukvårdens personalförsörjning i krig (SOU 2020:23).

MSB redovisade den 1 mars 2023 ett uppdrag från regeringen att genomföra de åtgärder som behövs för att förbereda för en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst (Fö2023/00118).

Vilka behov av personalförstärkningar finns inom det civila försvaret?

Totalförsvarets samlade behov av planlagd personal utgör grunden för hur personalförsörjningen inom det civila försvaret bör utformas. För att kunna säkerställa personalförsörjningen inom det civila försvaret behöver därför en kartläggning och analys göras av vilka personalbehov och förutsättningar som finns kopplat till aktörernas uppgifter och krigsorganisationer inom olika verksamheter som är av särskild vikt för totalförsvaret. Eftersom statliga myndigheter, kommuner och regioner även är beroende av privata aktörer behöver även eventuella behov av personalförstärkningar hos dessa privata aktörer kartläggas.

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället måste snabbt ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna. Den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar.

MSB redovisade i april 2022 ett uppdrag om att analysera behoven av personalförstärkningar vid höjd beredskap och krig (Ju2021/02771). MSB:s redovisning bör ligga till grund för utredarens arbete. Regeringen bedömer samtidigt att det finns ett behov av en kompletterande

analys av vilka behov av personalförstärkningar som finns inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap.

Utredaren ska därför

- på en övergripande nivå kartlägga behoven av personalförstärkningar inom olika verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, med utgångspunkt i MSB:s redovisning (Ju2021/02771)
- bedöma inom vilka verksamheter behoven av personalförstärkningar är som störst.

Uppdraget att föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret vid höjd beredskap

För att stärka det civila försvarets förmåga behöver personalförsörjningen utgå från och kunna anpassas efter de behov som finns av att upprätthålla verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap. Utgångspunkten bör vara att personalbehovet inom det civila försvaret främst ska tillgodoses genom att anställda och uppdragstagare i verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret fortsätter att tjänstgöra i verksamheten även under höjd beredskap, med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Även frivilliga som genom avtal kommer att tjänstgöra med stöd av den allmänna tjänsteplikten är en viktig resurs. Möjligheten att anvisa personal att tjänstgöra i viss verksamhet med allmän tjänsteplikt behöver också beaktas. Regeringen bedömer samtidigt att det kan finnas behov av att stärka personalförsörjningen genom en aktiverad civilplikt. Det finns därför behov av att överväga ett personalförsörjningssystem som innefattar tjänstgöringsskyldighet med såväl allmän tjänsteplikt som civilplikt.

Bestämmelser om allmän tjänsteplikt och civilplikt finns i lagen om totalförsvarsplikt. Regelverket togs fram i början av 1990-talet, och i stora delar saknas erfarenhet från tillämpningen av bestämmelserna när det gäller att ta personal i anspråk för det civila försvarets behov. Samhället har också genomgått väsentliga förändringar sedan regelverkets tillkomst, t.ex. vad gäller olika aktörers ansvar för verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, och även när det gäller förhållandena på arbetsmarknaden. Det finns där-

för ett behov av att analysera förutsättningarna för att säkerställa personalförsörjningen vid höjd beredskap genom allmän tjänsteplikt och civilplikt.

Förutsättningarna för att använda allmän tjänsteplikt för att stärka det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap behöver analyseras

Samhällets förmåga att på ett snabbt och effektivt sätt använda tillgängliga personalresurser eller omfördela personal till prioriterad verksamhet är avgörande för en fungerande personalförsörjning vid höjd beredskap.

För att totalförsvarspliktiga snabbt ska kunna tas i anspråk med allmän tjänsteplikt behöver personalförsörjningen vid höjd beredskap planeras i fredstid. Ett arbete med att identifiera vilka anställda inom statlig, kommunal och regional verksamhet som bör tas i anspråk med allmän tjänsteplikt i händelse av höjd beredskap pågår. Som en planeringsåtgärd kan bl.a. myndigheter besluta om krigsplacering av anställda med stöd av anställningsavtalet. Det rättsliga stödet för åtgärden finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Även vissa kommuner och regioner krigsplacerar sin personal på motsvarande sätt som myndigheter. Krigsplacering med stöd av anställningsavtalet är endast en förberedande åtgärd som saknar rättslig verkan. Begrepps användningen innebär dock en risk för förväxling med sådan krigsplacering av värnpliktiga och civilpliktiga som beslutas av Totalförsvarets plikt- och provningsverk enligt lagen om totalförsvarsplikt och som är en förutsättning för t.ex. krigstjänstgöring. Med anledning av detta finns det ett behov av att överväga om en tydligare reglering behövs för krigsplacering med stöd av anställningsavtalet som en förberedande åtgärd inför allmän tjänsteplikt.

Såväl myndigheter som kommuner och regioner är beroende av att privata aktörer fortsätter att bedriva sin verksamhet även vid höjd beredskap. Det är därför viktigt att även säkerställa att privata aktörer i sin tur fullgör sina åtaganden och skyldigheter. Detta väcker frågor om förutsättningarna för hur personal i privat verksamhet på ett ändamålsenligt sätt kan tas i anspråk vid höjd beredskap. Även frågan om krigsplacering som en förberedande åtgärd aktualiseras i förhållande till personal i privata verksamheter.

I förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt anges att Arbetsförmedlingen har en särskild roll när den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas. Sedan tillkomsten av förordningen har dock förutsättningarna för myndigheten att genomföra uppdraget förändrats, exempelvis har förändringar skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen utför i egen regi. Arbetsförmedlingens uppgifter enligt förordningen om totalförsvarsplikt behöver därför analyseras och vid behov förtydligas. Mot bakgrund av de förändringar som skett avseende Arbetsförmedlingen, men också förändringar på arbetsmarknaden, bl.a. mer omfattande uthyrning av personal, finns det skäl att även analysera och vid behov föreslå ändringar i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att tillgodose det civila försvarets personalförsörjningsbehov vid höjd beredskap genom beslut om allmän tjänsteplikt
- analysera och bedöma om det finns behov av förändringar i bestämmelserna om allmän tjänsteplikt till följd av samhällsutvecklingen och det förhållandet att aktörers ansvar för verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret har förändrats
- analysera om det finns behov av att överväga ett tydligare författningsstöd för krigsplacering med stöd av anställningsavtalet som en förberedande åtgärd inför allmän tjänsteplikt
- analysera och bedöma om de uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt förordningen om totalförsvarsplikt är ändamålsenliga med hänsyn till dagens behov och förutsättningar
- vid behov föreslå förändringar i Arbetsförmedlingens uppgifter enligt förordningen om totalförsvarsplikt och i lagen om arbetsförmedlingstvång
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Förutsättningarna för en aktivering av civilplikten för att stärka det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap behöver analyseras

Civilplikten omfattar skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra mönstring, fullgöra repetitionsutbildning, grundutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring. Skyldigheterna för den enskilde gäller både i fredstid och under höjd beredskap och innebär långtgående inskränkningar i skyddet för den enskildes frihet och integritet. Förutsättningarna för en aktivering av civilplikten behöver därför analyseras noggrant.

Det finns anledning att överväga om civilplikten ska aktiveras. Vidare finns behov av att inför en eventuell aktivering av civilplikten överväga vilka delar av civilplikten som bör aktiveras. Omfattningen av civilplikten har betydelse för vilka åtgärder som behöver vidtas av berörda aktörer, t.ex. i form av uppbyggnad av grundutbildningar.

Vidare behöver det säkerställas att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk har kapacitet att hantera de uppgifter som myndigheten är skyldig att utföra om civilplikten återaktiveras.

De verksamheter där civilplikt får fullgöras anges i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Enligt MSB:s analys av personalbehoven inom det civila försvaret (Ju2021/02771) återspeglar de verksamheter som anges i bilagan inte i alla delar hur samhället ser ut i dag och de kompetensbehov som kommer att behövas för att kunna upprätthålla verksamhet som är viktig för totalförsvaret vid höjd beredskap. I MSB:s analys nämns t.ex. behov inom it- och tullverksamhet. Regeringen delar MSB:s bedömning att listan över vilka verksamheter där civilplikt får fullgöras behöver anpassas till de behov av personalförstärkningar som finns inom det civila försvaret i dag.

En eventuell aktivering av civilplikten förutsätter att personuppgifter om de totalförsvarspliktiga kan behandlas i den utsträckning som behövs. Generella bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. I Sverige kompletteras EU:s dataskyddsförordning av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I totalförsvarsdatalagen (2020:151) finns mer specifika bestämmelser om

behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Lagen ger bl.a. stöd för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och andra statliga myndigheter, kommuner och regioner att behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförsvarspliktiges personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt. Civilplikten var inte aktiverad vid författningarnas tillkomst, och behovet av att kunna behandla personuppgifter kan se annorlunda ut i dag. En analys av det rättsliga stödet för nödvändig behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga behöver därför göras inför en eventuell aktivering av civilplikten.

Enligt förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga företräds såväl de värnpliktiga som de civilpliktiga som genomgår lång grundutbildning av den centrala medinflytandeorganisationen Pliktrådet. Pliktrådet är i dag administrativt anslutet till Försvarsmakten. Riksdagen riktade i mars 2022 ett tillkännagivande till den dåvarande regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att garantera Pliktrådets oberoende från Försvarsmakten (bet. 2021/22:FöU8). Om civilplikten aktiveras behöver även frågan om medinflytande för civilpliktiga analyseras.

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) finns bestämmelser om att den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas före deltagandet. Säkerhetsprövning handlar ytterst om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. I säkerhetsskyddslagen finns också bestämmelser om när en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass. Placering i säkerhetsklass förutsätter en registerkontroll av uppgifter från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. En registerkontroll förutsätter att den enskilde samtycker till att registerkontrollen genomförs. När det gäller värnpliktiga har Försvarsmakten bedömt att samtliga värnpliktsbefattningar ska vara placerade i säkerhetsklass. För att skyldigheten att fullgöra värnplikt inte ska urholkas genom att en totalförsvarspliktig genom att neka till registerkontroll inte kan bli aktuell för tjänstgöring, föreslog regeringen i propositionen Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga m.m. (prop. 2022/23:87) ett undantag från samtyckeskravet enligt säkerhetsskyddslagen. Regeringen föreslog också vissa andra ändringar som

rör säkerhetsprövningen av värnpliktiga. Den 31 maj 2023 biföll riksdagen regeringens förslag (bet. 2022/23:JuU28, rskr. 2022/23:210). Lagändringarna träder i kraft den 1 oktober 2023. Det finns ett behov av att utreda om motsvarande författningsändringar behövs i förhållande till civilpliktiga.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för och föreslå hur civilplikt kan komplettera allmän tjänsteplikt för att stärka personalförsörjningen av det civila försvaret
- analysera och föreslå vilka delar av civilplikten som bör aktiveras och inom vilka verksamheter som civilplikt ska kunna fullgöras
- bedöma om en aktivering av civilplikten ger anledning till förändringar i bestämmelserna om mönstring, inskrivning, grundutbildning, krigsplacering, repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring i lagen om totalförsvarsplikt
- analysera och vid behov föreslå förändringar i fråga om relevanta aktörers ansvar och uppgifter i förordningen om totalförsvarsplikt
- analysera om det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som behöver kunna göras om civilplikten aktiveras
- bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk
- ta ställning till om det finns ett behov av ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen i förhållande till totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredarens förslag ska utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarsplikt. Förslagen ska vidare utgå från målet för det civila försvaret (prop. 2020/21:30) och från aktuella anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658).

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader för staten, kommuner eller regioner ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska för de förslag som medför kostnader för staten, regioner och kommuner föreslå hur dessa kan finansieras. Vidare ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag redovisas.

Utredaren ska också grundligt analysera och redovisa förslagets konsekvenser för enskilda och andra berörda aktörer. Utredaren ska särskilt redovisa konsekvenserna när det gäller skyddet för enskildas integritet. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska på lämpligt sätt och i den omfattning som bedöms nödvändig hämta in kunskaper och synpunkter från myndigheter, kommuner, regioner och organisationer som kan vara berörda av frågorna. Utredaren ska särskilt föra en dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och länsstyrelser samt sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap. Utredaren ska också särskilt hämta in synpunkter från Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner, berörda centrala arbetstagarorganisationer samt näringslivet.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska bland annat följa den fortsatta beredningen av slutbetänkandet Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6) och betänkandet Ett stärkt skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) samt följa arbetet i Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet (A 2022:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.

(Försvarsdepartementet)

Metod kartläggning av behov av personalförstärkning

Genomförande av kartläggning av behov av personalförstärkning

Inför genomförandet av kartläggningen av behov av personalförstärkning i det civila försvaret genomförde utredningen orienterande möten med representanter för samtliga sektorsansvariga myndigheter samt länsstyrelserna. Syftet var att få en övergripande bild av hur långt arbetet hade kommit med att identifiera totalförsvarsviktig civil verksamhet och att bedöma personalbehoven och eventuella behov av personalförstärkning inom respektive sektor. Det som framkom under dessa möten låg sedan till grund för planeringen av arbetet med kartläggningen. De orienterande mötena ägde huvudsakligen rum under november och december 2023.

Utredningen tog sedan fram preliminära frågor om behovet av personalförstärkning i totalförsvarsviktig civil verksamhet inom sektorn vid höjd beredskap och beskrivningar av de olika sektorerna och diskuterade dessa på nya möten med de sektorsansvariga myndigheterna, länsstyrelserna samt Skolverket. Syftet med dessa möten var att gå igenom underlaget och frågorna, att diskutera inom vilken tidsram myndigheterna kunde besvara frågorna, samt att få en samsyn kring hur frågorna skulle besvaras. De justerade frågorna och beskrivningarna skickades sedan åter ut till de sektorsansvariga myndigheterna, länsstyrelserna samt Skolverket.

Som ett stöd för att besvara frågorna bifogade utredningen preliminära utgångspunkter och kriterier för när olika verktyg kan vara lämpliga för att tillgodose personalbehov vid höjd beredskap. Dessa preliminära utgångspunkter och kriterier omarbetades sedan i utredningsarbetet till ett kapitel i betänkandet (kapitel 15). Svar på frågorna inkom skriftligen till utredningen. Underlagen diskuterades därefter på möten med representanter för ansvariga myndig-

heter samt i vissa fall representanter för andra myndigheter och aktörer inom sektorerna. Det första mötet inför utskick av frågorna ägde rum i mars 2024, och det sista mötet för att diskutera inkomna svar ägde rum i juni 2024.

Utgångspunkter för besvarande av frågorna

De myndigheter som skulle besvara frågorna om behov av personalförstärkning vid höjd beredskap fick några utgångspunkter att utgå från. Det handlade bl.a. om att svaren skulle bestå av översiktliga bedömningar av behov av personalförstärkningar inom olika verksamheter och inte innehålla detaljerade uppgifter om exempelvis personaltillgång hos olika aktörer. Svaren skulle endast innehålla öppen, inte säkerhetsskyddsklassificerad, information. Myndigheterna fick dock möjlighet att delge utredningen säkerhetsskyddsklassificerad information i de fall där det bedömdes relevant.

Vidare var instruktionen till myndigheterna att inte göra en fullständig analys av behoven av personalförstärkning inom sektorn, utan i första hand fokusera på de verksamheter inom sektorn där de största behoven bedömdes finnas. För de verksamheterna ombads myndigheterna att ta fram uppskattningar av hur stora behoven av personalförstärkning var och vilka kompetenser som framför allt krävdes. Det kunde exempelvis handla om:

- Verksamhet där det är tydligt att det finns volymmässigt stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap.
- Verksamhet som är särskilt kritisk och där det behövs personalförstärkning för att upprätthålla den vid höjd beredskap.
- Verksamhet som behöver upprätthållas vid höjd beredskap och som kräver förstärkning av specifik kompetens, t.ex. kompetens som inte behövs i fredstid.

Myndigheterna ombads vidare att, i den mån det var nödvändigt och möjligt, samverka med övriga aktörer i sektorn i arbetet med att göra bedömningar och besvara frågorna. Det kunde exempelvis handla om övriga beredskapsmyndigheter och i förekommande fall kommuner, regioner och privata aktörer.

Vidare ombads myndigheterna att utgå från gällande dimensionerande underlag i arbetet med att göra bedömningar och svara på frågorna. Utredningen nämnde som exempel den inriktning för totalförsvaret som anges i prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, målet för det civila försvaret, samt Försvarmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan *Handlingskraft*¹. Utredningen uppmärksammade också myndigheterna på att regeringen avsåg att under 2024 lämna en proposition till riksdagen om försvarspolitisk inriktning för 2025–2029,² bl.a. med utgångspunkt i förslagen i Förvarsberedningens delrapport *Kraftsamling – Inriktning för totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*,³ och att det därmed fanns skäl att även beakta Förvarsberedningens förslag.

Vidare nämnde utredningen gällande planeringsinriktning från MSB som ett möjligt underlag att utgå från, samt MSB:s återrapportering från regeringsuppdraget om att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret.⁴ Utredningen ombad även myndigheterna att ta hänsyn till eventuella andra relevanta underlag t.ex. i form av regeringsuppdrag. Slutligen poängterade utredningen att myndigheterna behövde inkludera Försvarmaktens eventuella behov av stöd från det civila försvaret i bedömningarna.

Sammanfattning av frågorna

Frågorna till myndigheterna omfattade sammanfattningsvis bl.a.:

- Att identifiera de verksamheter där det bedömdes finnas störst behov av personalförstärkning vid höjd beredskap inom sektorn.
- Att besvara frågor om hur stora behoven av personalförstärkning bedömdes vara och hur behoven såg ut för de verksamheter som identifierats.

¹ Försvarmakten och MSB (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

² Regeringsbeslut Fö2023/01998.

³ Ds 2023:34.

⁴ MSB (2023). *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01000.

- Att besvara frågor om hur behoven bedömdes kunna tillgodoses för varje verksamhet. Frågorna handlade exempelvis om i vilken utsträckning behoven bedömdes kunna tillgodoses med befintlig personal och i vilken utsträckning civilplikt bedömdes behövas.

Det fullständiga frågeformuläret finns i denna utrednings arkivakt.

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 expertskatte-
reglerna. 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.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte- reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö [5]