

Kommittédirektiv



En långsiktigt hållbar personalförsörjning
av det militära försvaret

Dir.
2015:98

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarspikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Utredaren ska bland annat

- utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet,
- föreslå hur Försvarsmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen,
- föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, och
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Bakgrund

Den reformerade personalförsörjningen

I riksdagens beslut 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) angavs förutsättningar samt inriktningar för den reformerade personalförsörjningen. Riksdagen beslutade vidare 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) om utformningen av den reformerade totalförsvarsplikten, frivillig rekrytering och frågor kopplade till grundläggande militär utbildning. I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal som låg till grund för riksdagens beslut, föreslog regeringen att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. Regeringen konstaterade samtidigt att någon garanti för att det frivilliga rekryteringssystemet i alla situationer i framtiden skulle vara tillräckligt för att kunna försvara Sverige inte kunde lämnas. Regeringen bedömde att en ansvarsfull planering kräver att det finns ett regelverk på plats även för att hantera det oväntade. Förslagen innebar därför att totalförsvarsplikten i grunden kvarstår. Däremot föreslogs att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska kräva att regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap först ska ha beslutat om detta. Regeringen föreslog vidare att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska omfatta såväl kvinnor som män.

Riksdagen beslutade 2012 (prop. 2011/12:115, bet. 2011/12:FöU5, rskr. 2011/12:216) om en ny lag, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa gruppbefäl, soldater och sjömän på längre tidsbegränsade anställningar samt därmed sammanhängande frågor.

2013 beslutade regeringen efter ett tillkännagivande från riksdagen (bet 2012/13:FöU7, rskr. 2012/13:223) direktiv (dir. 2013:94) för en utredning att föreslå hur Försvarsmaktens personalförsörjning bör utvecklas inom ramen för den

försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutade 2009. Utredningen lämnade i november 2014 betänkandet Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (SOU 2014:73). Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Totalförsvarsplikten

Med anledning av regeringens proposition Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal beslutade riksdagen 2010 (bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) bland annat om ändringar i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ändringarna som trädde i kraft den 1 juli 2010 innebär att totalförsvarsplikten numera är könsneutral. En totalförsvarspliktig är bland annat skyldig att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Med utredning om personliga förhållanden avses mönstring eller annan utredning. Tjänstgöring fullgörs bland annat som värnplikt, omfattande grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

En totalförsvarspliktig är dock inte skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt förrän regeringen beslutat om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Däremot är såväl kvinnor som män skyldiga att medverka i en lämplighetsundersökning genom att lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Uppgifterna sammanställs i det så kallade beredskapsunderlaget och sparas i två år.

Delar av totalförsvarsplikten gäller således utan särskilda beslut medan andra delar är vilande till dess att regeringen beslutar att aktivera dem. Av propositionen framgår bland annat att ett regeringsbeslut om skyldighet att genomgå mönstring eller att fullgöra hela, eller delar av, värnplikten kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att

totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Mot bakgrund av Försvarsmaktens bedömning att totalförsvarspliktiga under lång tid kommer att kvarstå i krigsförbanden beslutade regeringen den 11 december 2014 (Fö nr I:15) att, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, åter aktivera pliktlagstiftningens möjlighet att repetitionsutbilda krigsplacerad icke anställd totalförsvarspliktig personal så att krigsförbanden kan övas i sin helhet.

Inriktning för Försvarsmakten 2016–2020

Regeringen lämnade 2015 propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) till riksdagen. Till grund för propositionen låg bland annat Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) och försvarspolitiska rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20). Riksdagen beslutade den 16 juni (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) i enlighet med regeringens proposition. Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 25 juni 2015 inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Regeringens inriktning innebär att krigsförbanden ska utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Alla delar av Försvarsmaktens organisation och all anställd personal som har uppgifter vid höjd beredskap ska krigsorganiseras och krigsplaceras. Krigsförbanden ska bestå av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. I Försvarsmakten ska även finnas en förbandsreserv och genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska en personalreserv upprätthållas.

Stående förband ska ha hög beredskap och hög tillgänglighet för att lösa uppgifter i krigs- och fredstid. Stående förband ska kunna genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Stående förband ska i huvudsak bestå av anställd kontinuerligt tjänstgörande personal. Kontraktsförband ska primärt inriktas mot operationer i händelse av höjd beredskap i Sverige och i närområdet. Kontraktsförbanden ska i huvudsak bestå av anställd tidvis tjänstgörande personal och

icke anställd totalförsvarspliktig personal. Hemvärnsförbanden ska inriktas mot nationella försvarsuppgifter. Efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten om aktivering ska hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa sina uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska huvudsakligen bestå av icke anställd totalförsvarspliktig personal med hemvärnsavtal.

För att utöka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige ska Försvarsmakten upprätthålla en förbandsreserv. Förbandsreserven ska bemannas av icke anställd totalförsvarspliktig personal som fullgjort värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning, som inte tas i anspråk i krigsförbanden. Förbandsreserven ska vidare innehålla organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, som inte tas i anspråk i krigsförbanden. Förbandsreserven ska senast tre år efter beslut och med tillförda medel kunna lösa nationella försvarsuppgifter. Vid beslut om att förbandsreserven tas i bruk krävs tillämpning av lagen om totalförsvarsplikt. Särskilda politiska beslut krävs även för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

Utöver detta ska Försvarsmakten genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet upprätthålla en personalreserv där utbildad icke anställd totalförsvarspliktig personal som inte ianspråkats på annan plats ska krigsplaceras. Försvarsmakten ska genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet säkerställa att all den personal krigsplaceras inom Försvarsmakten som tjänstgjort under de senaste tio åren, har tillräckliga färdigheter och kunskaper och inte har någon annan krigsplacering inom totalförsvaret som ska äga företräde.

Alla krigsförband ska i sin helhet genomföra krigsförbandsövningar under försvarsinriktningsperioden. Den del av krigsförbandens personal som inte är anställd ska inkallas till repetitionsutbildning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt och regeringens beslut om skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning, så att krigsförbanden kan övas i sin helhet.

Försvarsmakten ska fortsätta arbetet med att bemanna krigsförbanden med såväl kontinuerligt som tidvis anställd personal. Försvarsmakten ska införa en ny personalkategori, gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör med totalförsvarsplikt (GSS/P), bestående av grundutbildad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. Försvarsmakten ska låta krigsplacera denna personalkategori i kontraktsförbanden, där kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande personal saknas, med hänsyn tagen till respektive krigsförbands krav på tillgänglighet och beredskap. GSS/P ska repetitionsövas på samma sätt som övrig personal som är krigsplacerad i krigsförbandet.

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska genomföra förberedelser för en förändrad militär grundutbildning 2016 (Fö nr 9). Myndigheterna ska i sin planering utgå från att den nya militära grundutbildningen i likhet med den som beskrivs i den försvarspolitiska inriktningspropositionen och i enlighet med de förslag till förordningsändringar som framgår av promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS) ska genomföras från och med 2016. Regeringen har även gett Försvarsmakten i inriktning att överväga att inom ramen för den förändrade militära grundutbildningen inledningsvis grundutbilda hela kontraktsförband för att påskynda uppfyllanden av dessa. Försvarsmakten ska vidare genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet säkerställa att den personal som genomgått den nya grundutbildningen med godkänt resultat ska krigsplaceras oavsett om utbildningen leder till anställning eller inte.

Uppdraget

Behovet av en utredning

Regeringen konstaterar att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som leder till ett fortsatt reformbehov. Vissa krigsförband är under överskådlig tid beroende av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplacerats på aktuell befattning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Det är personal som tidigare genomfört

värnplikt eller som tidigare varit anställda som tidvis eller kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsmaktens underlag till regeringens proposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) indikerar att det finns betydande utmaningar och osäkerheter avseende möjligheterna att fullt ut bemanna krigsförbanden med anställd personal även efter försvarsinriktningsperioden. Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen framgår att regeringen lägger vikt vid att fortsätta ansträngningar görs för att såväl rekrytera som behålla personal av samtliga personalkategorier. Även om fortsatta satsningar genomförs för att såväl rekrytera som behålla kvinnor och män i samtliga personalkategorier bedömer dock regeringen att beroendet av icke anställd krigsplacerad totalförsvarspliktig personal i vissa av krigsförbanden kommer att kvarstå.

Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på totalförsvarsplikt och vägar att utveckla de möjligheter detta ger bör granskas. Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen uttryckt uppfattningen att en sådan långsiktig lösning bör utformas i största möjliga politiska samsyn och ser därför behov av en utredning där frågan behandlas. Regeringen bedömer att lagen om totalförsvarsplikt ger tillräckliga möjligheter att vid behov stabilisera personalförsörjningssystemet genom en ökad användning av totalförsvarsplikten. Regeringen kan med stöd av lagen besluta om att använda de delar av totalförsvarsplikten som nu är vilande, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Av propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal (prop. 2009/10:160) framgår bland annat att ett regeringsbeslut om skyldighet att genomgå mönstring eller att fullgöra hela eller olika delar av värnplikten (grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring) kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

En utredning behöver föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utredningen bör redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga. Utredningen bör även inhämta erfarenheter från andra länders personalförsörjningssystem där plikt och frivillighet blandats, bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget är det angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så snabbt som möjligt. Utredningens förslag bör därför utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarspikt. Som framgår ovan saknas behov av att förändra lagen om totalförsvarspikt. Inte heller i övrigt bör förslagen förutsätta lagändringar. Utredningens förslag bör vidare beakta och följa upp de förslag till förordningsändringar som föreslås i promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS) per den 1 januari 2016.

Hela det svenska samhället har en roll i totalförsvaret. Folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Folkförankring uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang bland befolkningen. Personalförsörjningen av det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet bland den svenska befolkningen. Försvarsmakten behöver ett omfattande stöd från hela samhället för att kunna lösa sin uppgift att försvara riket. Det militära försvaret av Sverige förutsätter en bred folklig förankring. En långsiktig lösning av personalförsörjningen bör därför även beakta dess påverkan på folkförankringen. Utredningen bör därför föreslå åtgärder som inom ramen för personalförsörjningen bidrar till att öka folkförankringen av det militära försvaret. Kvinnor är i dag underrepresenterade inom det militära försvaret. Det är därför angeläget att åstadkomma

en jämnare könsfördelning i personalförsörjningen. Utredningen bör beakta frågan om att fler kvinnor behöver rekryteras och stanna kvar inom det militära försvaret i sitt arbete och i de förslag som lämnas.

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Utredningens förslag bör därför utgå från Försvarmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarmaktsorganisation 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Utredningen bör utgående från krigsorganisationens behov och Försvarmaktens rekryteringskraft föreslå en lämplig balans mellan plikt och frivillighet samt föreslå hur kvinnor och män ska rekryteras, utbildas, krigsplaceras och övas för att trygga krigsorganisationens behov.

Personalförsörjningen ställer krav på Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet. Försvarmaktens produktionskapacitet har successivt anpassats till en personalförsörjning baserad på frivillighet. Försvarmakten har bland annat i sin årsredovisning för 2014 redovisat att Försvarmakten under året reducerat antalet platser till den grundläggande militära utbildningen genom beslut grundade på produktionsförutsättningar. Utredningen bör föreslå hur Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen. Utredningen bör även föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner m.m. som bedöms nödvändiga för att medge rekrytering, utbildning, krigsplacering och övning av personalen i de volymer som utredningen föreslår.

Försvarmaktens personalförsörjning måste på ett ändamålsenligt sätt kunna anpassas utifrån de uppgifter som

riksdagen och regeringen ger till myndigheten. Det kan inte uteslutas att Försvarsmaktens behov av personal kan komma att förändras i framtiden. Utredningen bör därför även föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, till exempel mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen redovisat en inriktning för försvarsekonomi 2016–2020. För åren 2016–2020 bör de ramar som riksdagen beslutat och beräknat utgöra de ekonomiska förutsättningarna för förslagen.

Utredaren ska därför göra följande

Utredaren ska föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Utredaren ska

- utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet,
- föreslå hur kvinnor och män ska rekryteras, utbildas, krigsplaceras och övas,
- föreslå åtgärder som inom ramen för personalförsörjningen bidrar till att öka folkförankringen av det militära försvaret,
- föreslå hur Försvarsmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen,
- föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner m.m. som bedöms nödvändiga,
- föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov

skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap,

- anlägga ett jämställdhetsperspektiv i utredningsarbetet,
- inhämta erfarenheter från andra länders personalförsörjningssystem där plikt och frivillighet blandats, bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen,
- beskriva såväl de samhällsekonomiska konsekvenserna som konsekvenserna för Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter av förslagen, och
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Förslagen ska utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarsplikt och inte heller i övrigt förutsätta lagändringar. Förslagen ska vidare utgå från Försvarsmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i inriktningen för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Utredaren ska beakta och följa upp de förordningsändringar som föreslås i promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS). För åren 2016–2020 ska de ramar riksdagen beslutat och beräknat utgöra de ekonomiska förutsättningarna för förslagen.

Författningsförslag och finansiering

Utredaren ska

- utgå från befintlig lag om totalförsvarsplikt,
- i den mån förordningsändringar bedöms nödvändiga lämna fullständiga författningsförslag, och
- redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag och föreslå hur dessa ska finansieras.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med Försvarsmakten, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och andra berörda myndigheter. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska informera andra offentliga utredningar i de fall det är relevant.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

(Försvarsdepartementet)