



Sändlista
Försvärdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se
fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
Klara Lidman Kittel

Ert datum
2025-02-13

Er beteckning
Fö2025/00151

Vårt tjänsteställe, handläggare
CTSS/Analysstöd, Rickard Blomstrand

Remissvar över betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU 2025:6)

Försvärshögskolans ställningstagande

Försvärshögskolan (FHS) anser att frågeställningarna som behandlas i utredningens betänkande är mycket angelägna och bedömer att betänkandet utgör ett viktigt bidrag till den fortsatta utvecklingen på området. FHS förordar i flera avseenden tydligare inriktning och vägledning från riksdag och regering som viktiga ingångsvärden för de bedömningar som olika aktörer behöver göra avseende det civila försvarets personalförsörjning, särskilt kopplat till den allmänna tjänsteplikten. Det rör huvudsakligen behov av tydliggöranden avseende centrala begrepp såsom "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret" och hur det förhåller sig till andra likartade begrepp som förekommer avseende civilt försvar. FHS lyfter flera otydligheter i regelverket, vilka bör omhändertas i det fortsatta arbetet. Det rör bl.a. frågor om politiska förtroendeuppdrag, vissa aspekter kopplade till beredskapslarm och befogenhet att besluta om allmän tjänsteplikt hos riksdagens myndigheter.

FHS tillstyrker följande förslag

- Att alla som ingår i krigsorganisation, inte bara de som krigsplacerats, hos en myndighet under regeringen ska få den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.
- Att anvisningsbeslut enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt.
- Att Arbetsförmedlingen vid höjd beredskap ska kunna begära uppgifter från Totalförsvarets plikt- och provningsverk (Pliktverket) av relevans för anvisningsbeslut.

- Utredningens förslag på tydliggöranden i 15 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap (FTH) om vilka som ska vara skyldiga att omedelbart inställa sig för tjänstgöring vid beredskapslarm.

FHS avstyrker följande förslag

- Utredningens förslag på terminologiförändring, huvudsakligen "beredskapsregistrering". FHS förordar i stället att skapa mer tydlighet inom ramen för befintlig begreppsapparat genom ändringar i författning och tydliga uttalanden i förarbeten.
- Att civilområdesansvariga länsstyrelser ska ges ett icke författningsreglerat beslutsmandat att ytterst avgöra ärenden om konkurrens mellan bemanningsansvariga om vilken krigsorganisation en totalförsvarspliktig ska placeras i respektive vilken tjänstgöringsskyldighet med allmän tjänsteplikt som ska ha företräde vid höjd beredskap om det uppstått konfliktsituationer. FHS anser att ett sådana beslutsmandat tydligt ska framgå i författning.
- Utredningens förslag att enbart de externa resurser som ingår i en bemanningsansvarigs krigsorganisation får registreras hos Pliktverket. FHS förordar utredningens alternativ 1 (avsnitt 19.3.2) med tillägget att registreringen ska förutsätta att personen placerats i en befattning i krigsorganisationen som bedömts bidra till att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret.
- Utredningens förslag att inte utse en beslutande myndighet avseende bestämmelser i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång förrän det kan bli aktuellt att besluta om höjd beredskap.

FHS föreslår även:

- Att den bemanningsansvarige som krigsplacerar ordinarie personal, enligt utredningens alternativ 1, med stöd av anställningsavtalet ska ha en skyldighet att rapportera dessa till Pliktverket för registrering.
- En uppgiftsskyldighet för Pliktverket gentemot Arbetsförmedlingen för att den senare mer effektivt ska kunna ta del av uppgifter om krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet hos bemanningsansvariga i det civila försvaret – vilka utgör ett viktigt beslutsunderlag för allmän tjänsteplikt.
- Att det inom ramen för myndigheterna under regeringens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser införs en uttrycklig skyldighet i författning om att dessa inom sina ansvarsområden ska identifiera verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret.
- Att tillämpningsbestämmelserna i lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång språkligt anpassas till tillämpningsbestämmelserna i de övriga fullmaktslagar som återfinns i 13 § FTH.

8.9.2 Fullgörande av allmän tjänsteplikt

Totalförsvarspliktiga som utför förtroendeuppdrag kan enligt förarbetena till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (LTP) omfattas av ett beslut om att med allmän

tjänsteplikt fullfölja ett uppdrag.¹ FHS anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs ett tydliggörande om huruvida detta ska anses inkludera de som utför politiska förtroendeuppdrag. Erfarenheter från FHS utbildningsverksamhet visar att det finns en osäkerhet kring detta hos olika aktörer i det civila försvaret. Det bör således vara tydligt om t.ex. ett beslut från Arbetsförmedlingen om allmän tjänsteplikt hos kommuner och regioner kan omfatta förtroendevalda i fullmäktige, nämnder eller styrelsen i den bemärkelsen att de ska fortsätta fullgöra sitt uppdrag (och att de då omfattas av relevanta bestämmelser i 9 kap. LTP).

FHS anser att det är viktigt att det politiska beslutsfattandet i kommun och region kan upprätthållas under höjd beredskap. Att folkets valda representanter i beslutande politiska församlingar fullgör sina uppgifter som förtroendevalda är nödvändigt för flera verksamheter i det civila försvaret men är även av vikt utifrån ett försvarsviljeperspektiv. FHS anser att det i vissa fall kan vara nödvändigt att rikta beslut om allmän tjänsteplikt mot förtroendevalda för ovanstående syften. Ett sådant beslut för en enskild förtroendevald upphävs rimligen per automatik om t.ex. val har kunnat hållas och en ny förtroendevald har tagit över mandatet till följd av detta (dvs. den totalförsvarspliktige är bara underkastad den allmänna tjänsteplikten så länge uppdraget fullgörs²). FHS förespråkar med anledning av ovanstående ett tydliggörande avseende politiska förtroendeuppdrag och beslut om allmän tjänsteplikt.

8.17.3 Tillkännagivande av ett beslut om höjd beredskap och 20.7 Innebörden av beredskapslarm

FHS anser att det behövs tydligare reglering av innebörden av ett beredskapslarm vad avser allmän tjänsteplikt. FHS delar utredningens bedömning att beredskapslarm ensamt inte är tillräckligt för att totalförsvarspliktiga ska omfattas av allmän tjänsteplikt i höjd beredskap. Beredskapslarmet innebär enbart en föreskrift om allmän tjänsteplikt, vilket är det som möjliggör beslut om sådan tjänstgöring. Som utredningen betonar krävs det att ett faktiskt beslut om allmän tjänsteplikt träffar den totalförsvarspliktige för att denne ska vara underkastad allmän tjänsteplikt (med vissa undantag som behandlas längre ner). FHS bedömer att en föreskrift om allmän tjänsteplikt vid beredskapslarm enligt 14 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (FTH) är att betrakta som en föreskrift enligt 6 kap. 1 § LTP utan eventuell geografisk eller verksamhetsmässig avgränsning. FHS vill dock betona vikten av vad FHS bedömer utgör ett rekvisit för föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § LTP – föreskriften får utfärdas om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas³.

FHS anser att det kan vara fördelaktigt om regeringen efter ett beredskapslarm meddelar kompletterande föreskrifter om avgränsningar av föreskriften. En föreskrift

¹ Prop. 1994/95:6 s. 191.

² Jfr prop. 1994/95:6 s. 191.

³ ”Förutsättningen för en föreskrift enligt paragrafen är att regeringen finner att allmän tjänsteplikt är nödvändig för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret skall kunna upprätthållas.” Prop. 1994/95:6 s. 191.

om allmän tjänsteplikt utan avgränsningar borde rimligen innebära att det t.ex. blir möjligt för samtliga myndigheter under regeringen att besluta om allmän tjänsteplikt för sina anställda och uppdragstagare i den utsträckning de bedömer att det krävs för att bidra till upprätthållandet av verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret. En avgränsning av föreskriften borde vara ett viktigt ingångsvärde för Arbetsförmedlingen avseende dess mandat att besluta om hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare utöver myndigheter under regeringen⁴ som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbetstagare och uppdragstagare vid dessa som ska omfattas (jfr s. 568). FHS anser att det vore bra om regeringen tydliggör hur den resonerar kring innebörden av en föreskrift om allmän tjänsteplikt vid beredskapslarm enligt 14 § FTH.

FHS instämmer även i utredningens bedömning att det inte är klarlagt vad som i 15 § FTH avses med krigsplacering ”på annan grund” än krigsplaceringar med värnplikt eller civilplikt enligt LTP. Det finns inga förordningsmotiv och enligt FHS efterforskningar har innebörden av bestämmelsen aldrig tydliggjorts. FHS tillstyrker därför utredningens förslag på tydliggöranden i 15 § FTH (s. 80, 509 f. och 605 ff.) avseende vilka som ska ha skyldighet att omedelbart inställa sig för tjänstgöring vid beredskapslarm. FHS delar bedömningen att ordern enligt 15 § FTH som huvudregel inte bör avse allmän tjänsteplikt i det civila försvaret enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 och 3 LTP, såvida inte sådana beslut om allmän tjänsteplikt redan meddelats innan beredskapslarmet. FHS delar utredningens bedömning att det är viktigt att arbetsgivare i planeringen för höjd beredskap reder ut sådana frågor med de anställda för att undvika missförstånd vid ett eventuellt beredskapslarm.

10.1.2 Disponibilitetskontroll och registrering av annan personal än krigsplacerade och 19.4 Registreringen av totalförsvarspliktiga och disponibilitetskontroller får tydligare stöd

FHS förordar mer tydlighet avseende innebörden av en krigsplacering med stöd av anställningsavtalet (vad utredningen benämner ”beredskapsregistrering”) i förhållande till såväl planering för det civila försvarets personalförsörjning som beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. FHS delar utredningens förståelse av den rättsliga innebörden av de registreringar hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (Pliktverket) som avser totalförsvarspliktiga som inte är krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt enligt LTP. Enligt FHS är registreringar av krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet⁵ enbart att betrakta som ett beslutsunderlag i samband med tillämpning av allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. Det är det faktiska beslutet om allmän tjänsteplikt som har rättsverkan mot den totalförsvarspliktige och rättsligt spelar det ingen roll om den totalförsvarspliktige krigsplacerats med stöd av anställningsavtalet och registrerats hos Pliktverket innan. En sådan registrering är att

⁴ Och undantaget betalningsförmedlande företag. Se 5 kap. 5 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.

⁵ Se 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Bestämmelsen har lyfts över från tidigare motsvarande förordning i flera steg. De aktuella formuleringarna verkar ha sin grund i förordningen (1995:692) om ändring i beredskapsförordningen (1993:242), vilken trädde i kraft 1995-07-01.

betrakta som en indikering på att den totalförsvarspliktige, av sin arbetsgivare, bedömts vara nödvändig för att arbetsgivaren ska kunna bidra till att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret under höjd beredskap.

En registrering avser, vad FHS kan bedöma, primärt att säkerställa att inte mer än en aktör i sin planering räknar med att den totalförsvarspliktige ska fullgöra uppgifter hos aktören vid höjd beredskap. Sådana registreringar utgör dock ingen garanti för att faktiska beslut om allmän tjänsteplikt träffar dessa individer. En registrering är ett beslutsunderlag som kan vara av relevans när Arbetsförmedlingen ska besluta om vilka anställda eller uppdragstagare som ska omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt på en arbetsplats.⁶ Arbetsförmedlingen har vad FHS bedömer ingen legal skyldighet att besluta i enlighet med dessa registreringar. Den kan av olika skäl välja att göra ett snävare eller vidare urval vid ett beslut, med villkoret att de berörda inte redan är krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt enligt LTP.

En krigsplacering med stöd av anställningsavtalet med tillhörande registrering hos Pliktverket har ett tydligt värde i planeringen – som regeringen anförde i förarbetena till LTP finns det inget som hindrar den som har ett bemanningsansvar att hos Pliktverket begära vissa personer registrerade såsom ianspråktaga för organisationens verksamhet ”och följaktligen inte skall vara tillgängliga för sådan krigsplacering som skall ske med stöd av lagens bestämmelser”.⁷ Regeringen menade att om arbetstagaren har en nyckelposition så kunde det motivera en sådan registrering, i syfte att denne inte ska skrivas in med värnplikt eller civilplikt för någon annan verksamhet.⁸ FHS bedömer att avsikten var att en sådan registrering t.ex. förhindrar att någon annan aktör i det civila försvaret kan krigsplacera den totalförsvarspliktige med civilplikt utan att ha överlagt med den aktör som registrerat den totalförsvarspliktige hos Pliktverket. FHS anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör tydliggöras vad konsekvenserna av en sådan registrering blir i förhållande till inskrivning med värnplikt eller civilplikt eller olika former av avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret. Det behövs sannolikt tydliga förfaranderegler för sådana överläggningar som avses ovan. Särskilt om aktörerna inte kan komma överens. Dessa regler bör framgå i författning. FHS anser att om en annan aktör än Pliktverket ska ges rätten att ytterst upphäva en krigsplacering med värnplikt eller civilplikt som beslutats av Pliktverket efter framställan från bemanningsansvarig (3 kap. 15 § LTP), kräver detta stöd i lag. Även ett beslutsmandat avseende upphävande av krigsplacering med stöd av anställningsavtal eller avtal om frivillig tjänstgöring bör framgå av författning (se vad FHS skrivit avseende 19.3.1 och 20.8.3 i detta remissvar).

När det gäller myndigheter under regeringen så beslutar dessa själva om allmän tjänsteplikt vid myndigheten (förutsatt att de träffas av regeringens föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § LTP), se 6 kap. 1 § förordningen (1995:238) om

⁶ FHS noterar att Arbetsförmedlingen har befogenhet att begära upplysningar från en rad aktörer kopplat till dess beslut om att totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt ska kvarstå i sin anställning eller fullfölja ett uppdrag. Se 6 kap. 5 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt jämte 6 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 7 förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

⁷ Prop. 1994/95:6 s. 133 f.

⁸ Prop. 1994/95:6 s. 118.

totalförsvarsplikt (FTP). Det går möjligtvis att argumentera för att en krigsplacering av en anställd vid en myndighet under regeringen med stöd av anställningsavtalet är mer "säker" då den som registrerat den anställde hos Pliktverket även har beslutsmandatet om allmän tjänsteplikt vid arbetsplatsen. Det finns dock inget som utesluter att samma arbetsgivare väljer att göra ett annat urval än det som gjordes vid registreringen i planeringen inför höjd beredskap. Bedömningar av vilken verksamhet vid myndigheten som är av särskild vikt för totalförsvaret, direkt eller indirekt, kan ha ändrats i förhållande till planeringen. Dessutom kan myndigheten välja att, i linje med regeringens skrivningar i förarbeten till LTP, bara registrera anställda nyckelpersoner hos Pliktverket som en planeringsåtgärd. Detta kan innebära att myndigheten vid beslut om allmän tjänsteplikt kan behöva göra en kompletterande analys om vilka övriga anställda, utöver de registrerade nyckelpersonerna som behöver omfattas av allmän tjänsteplikt för att kunna upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. FHS tillstyrker därför utredningens förslag (s. 89 och 538 ff.) om att revidera 11 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) så att inte bara krigsplacerade utan alla de som ingår i myndighetens krigsorganisation ska få den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

När det gäller andra aktörer än myndigheter under regeringen är det huvudsakligen Arbetsförmedlingen (undantaget betalningsförmedlande företag) som beslutar om allmän tjänsteplikt hos arbets- och uppdragsgivare. FHS anser därför att det är viktigt att Arbetsförmedlingen när den ska besluta om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § LTP har tillgång till det underlag som eventuella krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet utgör. FHS tillstyrker utredningens förslag (s. 701 f.) att Arbetsförmedlingen vid höjd beredskap ska kunna begära uppgifter från Pliktverket av relevans för anvisningsbeslut. FHS anser dock att det även kan vara befogat att ge Arbetsförmedlingen rätt att begära de upplysningar från Pliktverket som är av betydelse för beslut om att en anställd eller uppdragstagare ska kvarstå i anställning eller fullfölja ett uppdrag. FHS föreslår att Arbetsförmedlingen via Pliktverket (som bör få en uppgiftsskyldighet i författning) ska kunna få reda på vilka arbetstagare hos en bemanningsansvarig som denne krigsplacerat med stöd av anställningsavtalet (och därefter registrerat).⁹ I stället för att Arbetsförmedlingen ska behöva begära dessa uppgifter från varje enskild bemanningsansvarig kan det finnas effektivitetsskäl till att ge den rätt att begära dessa upplysningar direkt från Pliktverket. Arbetsförmedlingen kan dock behöva bedriva kompletterande samråd med den bemanningsansvarige när beslut om allmän tjänsteplikt ska fattas, särskilt om det visar sig nödvändigt med beslut om allmän tjänsteplikt riktat mot en bredare krets än de som registrerats hos Pliktverket som en planeringsåtgärd. FHS anser, avseende avsnitt 19.3.1 nedan, att bemanningsansvariga som krigsplacerat en anställd med stöd av anställningsavtalet enligt författning ska vara skyldig att anmäla detta till Pliktverket. FHS bedömer att det

⁹ FHS noterar att Arbetsförmedlingen redan tilldelats rätt att begära in de upplysningar från arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 LTP (beslut om att kvarstå i sin anställning eller fullfölja ett uppdrag). Se 6 kap. 5 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt jämte 6 kap. 2 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

sannolikt är nödvändigt att reglera hur och med vilken frekvens en bemanningsansvarig ska anmäla och avanmäla sina krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet till Pliktverket. Detta i syfte att säkerställa att Pliktverkets register över samtliga krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet ska vara någorlunda aktuellt och således kunna utgöra ett bra beslutsunderlag.

14.3.2 Utgångspunkterna för planering och dimensionering kan bli tydligare

FHS delar utredningens uppfattning om behovet att riksdag och regering tydliggör och närmare specificerar planeringsförutsättningar och mål för det civila försvaret. Genom att mål formuleras tydligt och att resonemangen bakom målen görs transparenta kan regering och riksdag bidra till tydligare ingångsvärden och prioriteringsgrunder för det civila försvarets aktörer.

FHS instämmer i vad MSB och Försvarsmakten tidigare anfört om att förmågekraven och ambitionsnivåerna för det civila försvaret inte är tillräckligt tydliga. FHS förespråkar mer tydlighet i syfte att underlätta för det civila försvarets aktörer att göra goda och mer likartade bedömningar i sin planering för höjd beredskap, däribland gällande personalförsörjning. Det behövs såklart ett visst tolkningsutrymme och möjlighet till handlingsfrihet men allt för vag styrning kan utgöra ett men för planeringen för höjd beredskap. Allt för vaga formuleringar i riksdags och regerings övergripande styrning av det civila försvaret riskerar att leda till att aktörerna gör väldigt olika bedömningar vilket kan ha en skadlig effekt på samordningen av planeringen för höjd beredskap och i förlängningen det operativa totalförsvaret i höjd beredskap. Som FHS anförde i remissvaret på betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65)¹⁰ är det viktigt att regeringens och riksdagens styrning av totalförsvaret sker på ett tydligt sätt och att den ges i en adekvat form som får bindande verkan i de fall lagstiftaren anser det relevant.

14.3.3 Identifiering av totalförsvarsviktig civil verksamhet har inte kommit så långt

FHS förordar mer tydlighet avseende innebörden av olika centrala begrepp rörande prioritering av verksamhet och hur de begreppen förhåller sig till varandra. Utredningen använder sig i betänkandet genomgående av begreppet "totalförsvarsviktig civil verksamhet" eller "totalförsvarsviktig verksamhet". Utredningen menar att begreppet "totalförsvarsviktig civil verksamhet" är den civila verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret vid höjd beredskap och att begreppet inte är synonymt med begreppet "samhällsviktig verksamhet". Utredningen uppmärksammar att MSB, på uppdrag av Justitiedepartementet¹¹, tagit fram en

¹⁰ Försvarshögskolan (2025-02-07) Remissvar över betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65). FHS dnr 613/2024.

¹¹ FHS noterar att departementet i regleringsbrevet där uppdraget gavs inte gav någon beskrivning av vad den avsåg med det nya begreppet "samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret". Se Justitiedepartementet (2022-12-22) Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ju2022/03703 (delvis).

vägledning till myndigheter för identifiering av "samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret". MSB menar att "[b]egreppet totalförsvarsviktig verksamhet är under utveckling och innefattar mer än samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret, till exempel verksamhet som inte är samhällsviktig men som tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster som är nödvändiga för totalförsvaret."¹² FHS har inte kunnat identifiera någon vägledning från riksdag eller regering om vad som avses med "totalförsvarsviktig verksamhet"¹³ eller att befogenhet att föreskriva om innebörden av begreppet har delegerats till någon myndighet.

Utredningen menar (s. 291) att myndigheter under regeringens uppgift att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens område i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser får anses inbegripa att de är skyldiga att identifiera "totalförsvarsviktig verksamhet". Utredningen menar dock att det kan finnas skäl för regeringen att uppmuntra myndigheterna att identifiera sådan verksamhet genom ett regeringsuppdrag eller ett uppdrag i regleringsbrev. FHS föreslår i stället att regeringen kompletterar bestämmelsen i förordningen så att det framgår att myndigheterna under regeringen även ska identifiera verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret inom sina respektive ansvarsområden. Detta för att undanröja en onödig otydlighet i regelverket och betona att identifieringen även ska göras i en totalförsvarskontext.

FHS instämmer i utredningens bedömning att all verksamhet som är samhällsviktig innan höjd beredskap inte behöver kunna upprätthållas vid höjd beredskap och att viss samhällsviktig verksamhet kan behöva prioriteras ned eller helt upphöra vid höjd beredskap. FHS anser att det kan vara nödvändigt för att prioritera verksamhet som behövs för att uppnå målet för totalförsvaret (eller det civila försvaret¹⁴). Ett av målen för krisberedskapen är att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i syfte att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden.¹⁵ Det civila försvaret ska bl.a. ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Målet utgår från det övergripande målet för totalförsvaret, vilket 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.¹⁶ FHS anser att det finns viktiga perspektivskillnader mellan målen för civilt försvar respektive krisberedskap och att det kan ge olika utfall för prioriteringar avseende olika verksamheter. Det är således viktigt att aktörer inom det civila försvaret inte slentrianmässigt lyfter över bedömningar kring samhällsviktig verksamhet från

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023) Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Publikationsnummer: MSB2275 – november 2023. ISBN: 978-91-7927-452-8. s. 8 (fotnot nr 9).

¹³ FHS noterar dock att Klimat- och näringslivsdepartementet i regleringsbrevet för Statens energimyndighet för budgetåret 2025 använt begreppet utan att beskriva det. Departementet gör dock en åtskillnad mellan begreppet och "samhällsviktig verksamhet". Klimat- och näringslivsdepartementet (2024-12-19), KN2024/02543 (delvis), KN2024/02566. Tidigare Näringsdepartementet har använt begreppet i flera regleringsbrev till Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt avseende budgetåren 2021 och 2022.

¹⁴ Jfr regeringens resonemang avseende verksamheten inom det civila försvaret innan och efter ett beslut om höjd beredskap i prop. 2024/25:34 s. 62.

¹⁵ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6 s. 69.

¹⁶ Prop. 2024/25:34 s. 59 och 62.

krisberedskap till det civila försvaret. Det krävs ett annorlunda förhållningssätt och en kompletterande analys avseende verksamhet i höjd beredskap.

FHS noterar att när det gäller regelverket för personalförsörjning i det civila försvaret finns det redan ett i författning (LTP och lagen [1994:2077] om arbetsförmedlings-tvång) viktigt begrepp avseende prioritering av verksamhet – ”verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret”¹⁷. Närmare vägledning kring innebörden av begreppet saknas dock i lagarnas gemensamma proposition 1994/95:6. Det är i förhållande till behov i sådan verksamhet som regeringen bemyndigats föreskriva om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. FHS bedömer dock att riksdag och regering i utformningen av Riksbankens mandat att besluta om allmän tjänsteplikt hos vissa betalningsförmedlande företag tydliggjort att verksamhet som behövs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap är att betrakta som verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret.¹⁸

FHS noterar att utredningen i betänkandets lista (s. 33) över förkortningar och uttryck skrivit att den med begreppet ”totalförsvarsviktig civil verksamhet” avser ”civil verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret vid höjd beredskap. Detsamma som samhällsviktig civil verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.”. Vad FHS bedömer verkar utredningen vara av uppfattningen att (med prefixet civil) ”totalförsvarsviktig verksamhet” är synonymt med begreppen ”verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret” och ”samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret”. Ytterst är det upp till riksdag och regering att ta ställning till hur det civila försvaret ska styras, bland annat genom att i författning och förarbeten tydliggöra vilka begrepp aktörer ska utgå från, vad de innebär och hur de förhåller sig till andra närliggande begrepp. I vissa fall kan det vara motiverat att överväga att utifrån en grundläggande beskrivning av begreppet ge en myndighet rätt att föreskriva om den närmare definitionen begreppets innebörd i den aktuella kontexten¹⁹.

FHS anser att, när det avser planering inför och verksamhet vid höjd beredskap (inklusive personalförsörjningsfrågor), det kan vara relevant att överväga om det i författning redan befintliga begreppet ”verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret” snarare bör användas i stället för olika varianter av ”totalförsvarsviktig verksamhet” eller ”samhällsviktig verksamhet”. Det kan även övervägas om det befintliga begreppets innebörd kan preciseras av riksdag eller regering i författning eller förarbeten. FHS anser bl.a. att det bör tydliggöras hur begreppet förhåller sig till bestämmelsen om att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap (dvs. från och med skärpt beredskap) ”i första hand [ska] inrikta sin verksamhet på uppgifter som har

¹⁷ Se 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt 1 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

¹⁸ Se 5 kap. 5 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.

¹⁹ Jfr t.ex. begreppet samhällsviktig verksamhet inom ramen för lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar där MSB bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagens bestämmelser. Se 3, 5 och 41 §§ lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar jämte 5 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:9) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

betydelse för totalförsvaret”.²⁰ FHS anser att det senare är att betrakta som verksamheter/uppgifter som är prioriterade utifrån totalförsvarets behov, men inte lika prioriterade som verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. FHS uppfattar således en nivåskillnad vilken bör tydliggöras. Om riksdag och regering väljer att utgå från andra begrepp än ”verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret” bör de i sin styrning tydliggöra hur dessa begrepp förhåller sig till ”verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret”.

FHS förespråkar en enhetlig begreppsapparat i styrningen av totalförsvaret. FHS förordar därför att riksdag och regering i det fortsatta lagstiftningsarbetet och andra former av formell styrning av totalförsvaret är tydliga med hur de begrepp de använder sig av förhåller sig till andra närliggande begrepp och undviker att introducera nya snarlika begrepp när det inte kan anses vara särskilt motiverat.

15.5.8 Planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt och 20.5 Allmän tjänsteplikt på grund av anvisning

FHS delar utredningens bedömning att planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt i första hand bör ta sikte på de som står till arbetsmarknadens förfogande. FHS bedömer dock att den rättsliga regleringen av anvisningsverktyget inom ramen för allmän tjänsteplikt inte är avgränsad på ett sådant sätt. FHS noterar att det i tidigare rätt om anvisning, vilken dagens bestämmelse om anvisning i LTP motsvarar, fanns särskilda bestämmelser om avgränsningar. T.ex. fick statsanställda bara anvisas om regeringen föreskrev om det medan Arbetsmarknadsstyrelsen kunde besluta om eller meddela föreskrifter om att anställda vid kommun, landsting eller annan vars verksamhet var av synnerlig vikt för totalförsvaret inte fick omfattas av anvisning.²¹

Utredningen menar att totalförsvarspliktiga som redan arbetar i ”totalförsvarsviktig verksamhet” i vart fall inte bör anvisas. FHS anser att detta är en rimlig utgångspunkt, särskilt om de redan omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt vid arbetsplatsen. Detta aktualiserar dock frågan om reviderade beslut om allmän tjänsteplikt med olika beslutsfattare. Ett anvisningsbeslut från Arbetsförmedlingen bör enligt FHS tolkning inte kunna trumfa ett befintligt beslut om allmän tjänsteplikt från annan behörig aktör. FHS tillstyrker därför utredningens förslag (s. 71 och 584 ff.) om att i 6 kap. 3 § FTP lägga in en begränsning i form av att anvisningsbeslut enligt 6 kap. 2 § första stycket 3 i LTP inte får omfatta tid då den totalförsvarspliktige fullgör allmän tjänsteplikt. FHS anser att den föreslagna regeln (s. 47 f., 65, 553 ff. och 809) om att föreskrifter och beslut om flytt av personal mellan såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter enligt 11 § förfarandelagen (1988:97) ska anses upphäva ett befintligt beslut om allmän tjänsteplikt, är en nödvändig följdregel för att åstadkomma den flexibilitet inom det offentliga som lagens bestämmelser syftar möjliggöra.

²⁰ 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²¹ Se 9 och 11 §§ allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) jämte prop. 1994/95:6 s. 192.

18.10.5 Hur behoven av personalförstärkning för skydd och bevakning kan tillgodoses och 20.5.2 Anvisning till utbildning

Utredningen menar att ett sätt att tillgodose personalbehov för bevakningsuppgifter vid höjd beredskap kan vara att låta Arbetsförmedlingen anvisa totalförsvarspliktiga med allmän tjänsteplikt till utbildning för bevakningsverksamhet och att dessa därefter kan anvisas till lämpliga arbeten. FHS anser att detta kan vara relevant men vill lyfta att beslut om allmän tjänsteplikt förutsätter att bevakningsverksamheten bedömts bidra till att kunna upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. FHS vill samtidigt uppmärksamma de begränsningar som är förenade med anvisningsmandatet gällande vapenbruk. Enligt 6 kap. 2 § andra stycket LTP får anvisning enbart vara förenat med bruk av vapen mot annan om den tjänstgörande samtycker till det. FHS bedömer att detta behöver beaktas i samband med eventuell anvisning till utbildning för bevakningsuppgifter med stöd av allmän tjänsteplikt. Rimligen bör den totalförsvarspliktige tillfrågas om inställning till bruk av vapen mot annan innan anvisningsbeslutet fattas. Om den som ska anvisas inte samtycker till att den kan behöva använda vapen så bör den rimligen inte anvisas till en utbildning som avser uppgifter som kan innebära bruk av vapen mot annan. Frågor om möjligheten att återkalla ett samtycke kan aktualiseras. Den totalförsvarspliktige kan ha lämnat ett samtycke att anvisas till utbildning som kan inkludera moment avseende bruk av vapen, men sedan anmäla att den inte samtycker till påföljande tjänstgöring med vapenbruk som den anvisas till efteråt. Hur sådana situationer kan hanteras bör beaktas.

18.12.3 Behov av personalförstärkning vid höjd beredskap

Avseende de behov av vissa körkortsbehörigheter som kan vara av relevans vid personalförstärkningar inom vägtransporter vill FHS uppmärksamma vissa bestämmelser i körkortslagen (1998:488). Vid höjd beredskap, eller i samband med att värnpliktiga eller civilpliktiga fullgör beredskapstjänstgöring, kan personer som innehar ett körkort med behörigheten B ges befogenhet att framföra även andra typer av fordon. Detta möjliggörs genom utfärdandet av ett särskilt förarbevis som anger vilka ytterligare fordon som personen kan framföra under sådana förhållanden. Transportstyrelsen bestämmer vilka som får utfärda beviset och vilka krav som ska ställas på innehavaren.²² Det bör undersökas om dessa befogenheter kan bidra till att delvis täcka några av de utökade behov av vissa typer av transporter som kan uppstå vid höjd beredskap.

19.2 Behov av tydligare terminologi

FHS delar utredningens bedömning att det är olyckligt att användningen av begreppet krigsplacering inom det civila försvaret när det inte avser civilplikt, genererat en hel del missförstånd kring dess innebörd. FHS bedömer att det är sannolikt att

²² 2 kap. 13 § körkortslagen (1998:488) jämte 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och 2 kap 3 § körkortsförordningen (1998:980). Se även prop. 1997/98:124 s. 73

formuleringarna i 23 § första stycket dåvarande beredskapsförordningen (1993:242) om att "Personal som är anställd hos en beredskapsmyndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt, får krigsplaceras med stöd av anställningsavtalet vid myndigheten"²³, i kombination med brist på förarbeten kring denna bestämmelse varit bidragande till att denna begreppsförvirring utvecklats. Formuleringarna har i princip överförts oförändrade sedan dess, nu senast till 11 § beredskapsförordningen (2022:524).

Till skillnad från de krigsplaceringar för värnplikt och civilplikt som regleras i LTP betonade regeringen i LTP:s förarbeten att "[d]en 'krigsplacering' som sker av personal och som är en följd av en myndighets eller annan arbetsgivares ansvar för verksamhet i krig är såldes inte tänkt att regleras av lagen".²⁴ Hur regeringen resonerade om de då nya bestämmelserna om krigsplacering för värnplikt respektive civilplikt i LTP i förhållande till formuleringen om krigsplacering med anställningsavtalet i dåvarande 23 § beredskapsförordningen (1993:242) är okänt.

FHS anser att det bör vara tydligt vad som är innebörden av att vara krigsplacerad oavsett på vilken grund det rör sig om. Som utredningen lyfter (s. 505) finns det ingen rättslig koppling mellan ett registreringsbeslut avseende ett beslut om krigsplacering med stöd av anställningsavtalet och ett beslut om allmän tjänsteplikt. FHS anser att det förra kan utgöra ett underlag för det senare beslutet. FHS instämmer i att en legaldefinition inte nödvändigtvis är motiverad. Det förutsätter dock att regeringen i förarbeten är mycket tydlig kring vad en krigsplacering med stöd av anställningsavtalet eller ett annat avtal om tjänstgöring i det civila försvaret innebär.

FHS delar inte utredningens bedömning att ordet krigsplacering i det civila försvaret enbart bör avse krigsplaceringar med civilplikt som grund och för registrering av ett sådant beslut. FHS avstyrker den terminologiförändring som utredningen förespråkar (t.ex. "beredskapsregistrering") och instämmer således i delar av de särskilda yttranden som gjorts av experter som ingått i utredningen (s. 829 ff.). FHS anser att sådana språkliga förändringar inte är nödvändiga för att åstadkomma en tydligare reglering för krigsplacering med stöd av anställningsavtalet som en förberedande åtgärd inför allmän tjänsteplikt. FHS anser att det finns andra alternativ som kan minska risken för förväxling med sådan krigsplacering av värnpliktiga och civilpliktiga som är reglerad i LTP.²⁵

FHS förordar i stället att det i författning och förarbeten tydliggörs att det finns olika typer av krigsplaceringar med olika innebörd. T.ex. går det att i bl.a. LTP och FTP lägga till begreppet värnplikt och/eller civilplikt när begreppet krigsplacering i olika former förekommer när det inte är uppenbart att det är överflödigt. Det går även att lägga till en upplysningsbestämmelse i LTP om att det finns andra typer av krigsplaceringar som har annan innebörd än krigsplaceringar med värnplikt eller civilplikt och att dessa

²³ Senaste ändring av paragrafen innan förordningen upphävdes: SFS 1995:692. Ursprunglig formulering av paragrafens första stycke: "Personal som är anställd hos en beredskapsmyndighet och som fått uppskov enligt uppskovskungörelsen (1973:939) eller som inte tas i anspråk inom totalförsvaret i övrigt, får krigsplaceras vid myndigheten."

²⁴ Prop. 1994/95:6 s. 117. Se även s. 125.

²⁵ Se dir. 2023:116 s. 9 f. för regeringens uppdrag till utredningen kring detta.

regleras i andra författningar (i den mån lagstiftaren inte vill införa bestämmelser kring sådant i LTP). Även andra typer av specificeringar kan vara aktuella i syfte att skapa mer tydlighet. Ett exempel skulle vara att i 11 § första stycket beredskapsförordningen ange att "Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras som en planeringsåtgärd för beslut om allmän tjänsteplikt vid myndigheten i syfte att kunna bidra till att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret vid höjd beredskap. Krigsplaceringen utgör ett underlag för beslut enligt 6 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt."

Ett annat exempel är förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet där 3 § 5 skulle kunna preciseras enligt följande: "med avtalet enligt 2 § som stöd krigsplacera sådan personal som ingått avtal som en planeringsåtgärd för en föreskrift från regeringen som avser fullgörande av allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt". En sådan precisering avser enbart det civila försvaret. Hur bestämmelsen ska utformas utifrån avtal om tjänstgöring inom Försvarsmakten är en separat fråga.

Vid behov kan ytterligare detaljer och resonemang kring ovanstående exempel meddelas genom förordningsmotiv. FHS förespråkar precisering och tydliggöranden inom ramen för befintlig begreppsapparat i stället för att byta ut begreppen.

19.3.1 Endast de som inte tillhör den ordinarie personalen bör beredskapsregistreras och 20.8.3 När den totalförvarspliktige ingått flera avtal som omfattas av allmän tjänsteplikt

FHS anser att bedömningar om vilken verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret är centrala för såväl krigsplaceringar med stöd av anställnings- och frivilligavtal som beslut om allmän tjänsteplikt. FHS anser att det finns behov av tydliggöranden avseende att det enbart är för sådan verksamhet som föreskrift och beslut om allmän tjänsteplikt kan bli aktuella. Detta ställer höga krav på tydligare vägledning om begreppets innebörd.

Utredningen förordar (s. 507 och 517 f.) att eventuella ärenden om konkurrens mellan bemanningsansvariga om i vilken krigsorganisation en totalförvarspliktig ska placeras ytterst bör kunna avgöras av civilområdeschefen. Utredningen menar att detta förfarande inte behöver regleras i författning. Utredningen har uppmärksammat (s. 220 f.) att det i LTP:s förarbeten fanns skrivningar om att civilbefälhavaren i det län där den totalförvarspliktige var bosatt ytterst skulle kunna avgöra ärenden om var en totalförvarspliktig skulle krigsplaceras enligt LTP (dvs. civilplikt i denna kontext) om inte enighet kunde nå mellan berörda parter. Utredningen menar att dagens civilområdeschefer får anses ha tagit över den tidigare civilbefälhavarnas uppgifter i detta hänseende. Utredningen resonerar dock i en allmän tjänsteplikt-kontext ("beredskapsregistrering"). FHS anser tvärt emot utredningen att om civilområdescheferna, eller snarare de civilområdesansvariga länsstyrelserna, ska tilldelas ett sådant beslutsmandat, så bör det författningsregleras. FHS anser att myndigheters beslutsmandat som andra myndigheter ska förhålla sig till tydligt ska

kunna utläsas i författning. FHS förespråkar även författningsreglering avseende utredningens förslag (s. 612) om att civilområdeschefen i det civilområde där den totalförsvarspliktige är bosatt, ytterst ska få avgöra vilken tjänstgöringsskyldighet med allmän tjänsteplikt ska ha företräde om det uppstått konfliktsituationer.

Regeringen har av riksdagen bemyndigats att föreskriva om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap "om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret skall kunna upprätthållas".²⁶ FHS anser att detta är ett rekvisit även för de beslut om allmän tjänsteplikt som möjliggörs efter en föreskrift om allmän tjänsteplikt.²⁷ Besluten kan enligt FHS motiveras av verksamhetens art i sig eller att en verksamhet är nödvändig för att en annan verksamhet som bedömts vara av särskild vikt ska kunna upprätthållas. Det är således viktigt att bemanningsansvariga i planeringen och beslutsfattare vid beslut om allmän tjänsteplikt beaktar de beroendeförhållanden som finns mellan olika verksamheter och ser till helheten för totalförsvaret. FHS menar att såväl krigsplaceringar som beslut om allmän tjänsteplikt kan bli aktuella för båda typerna av verksamheter.

FHS anser att när det civila försvarets aktörer bygger sina krigsorganisationer behöver de bedöma vilka av krigsorganisationens verksamheter som är av särskild vikt för totalförsvaret antingen direkt eller indirekt. Som uppmärksammas under avsnitt 14.3.3 anser FHS att det finns en nivåskillnad mellan att "inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret"²⁸ respektive "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret". Det är den senare som är av sådan art att det kan motivera att en totalförsvarspliktigs rätt att enligt ordinarie regler avsluta sin anställning ska suspenderas.

De anställda som inte träffas av ett beslut om allmän tjänsteplikt ska, om inget annat beslutas, fortsätta gå till jobbet för att fullgöra den tjänstgöringsskyldighet som följer av anställningsavtalet. Till skillnad från de som är underkastade ett beslut om allmän tjänsteplikt har dessa dock möjlighet att säga upp sin anställning.²⁹ I detta hänseende är det viktigt att uppmärksamma att anställda även under en uppsägningstid kan underkastas beslut om allmän tjänsteplikt vid arbetsplatsen med konsekvensen att uppsägningen suspenderas.³⁰ FHS vill samtidigt lyfta att vilken verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret kan behöva omvärderas under höjd beredskap utifrån den faktiska situationen – antaganden i planering kan visa sig vara otillräckliga, analyser om beroenden mellan olika verksamheter i totalförsvaret kan ha visat sig vara ofullständiga etc. Därför behöver det finnas en beredskap för att kunna ompröva behov av beslut om allmän tjänsteplikt vid en arbetsplats. Beslut kan behöva utökas till andra befattningar i krigsorganisationen.

Med anledning av ovanstående är det särskilt viktigt att krigsplaceringar i olika befattningar med stöd av anställningsavtalet görs utifrån en analys av vilken verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. Det finns dock en risk i att

²⁶ 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

²⁷ Enligt FHS tolkning av prop. 1994/95:6 s. 191.

²⁸ Se 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁹ Prop. 1994/95:6 s. 149.

³⁰ Prop. 1994/95:6 s. 191.

bristande vägledning om vad som utgör verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret kan leda till väldigt olika bedömningar och således olika förhållningssätt till krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet. FHS bedömer att vägledning avseende begrepp dessutom är ett viktigt ingångsvärde för den övergripande identifiering, inriktning och samordning avseende personalförsörjning i det civila försvaret i dess helhet, som utredningen förordar i avsnitt 26.2 (s. 740 ff.).

FHS delar utredningens uppfattning (s. 521) att inte alla som ingår i en krigsorganisation ska krigsplaceras. FHS anser att ett viktigt ingångsvärde bör vara att enbart de som innehar befattningar i krigsorganisationen som bedöms bidra till att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret, direkt eller indirekt, ska kunna krigsplaceras. Detta i syfte att krigsplaceringar ska utgöra beslutsunderlag och en indikering om att dessa bör omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt. FHS instämmer därför i (s. 522) att en förutsättning för att krigsplaceringar med stöd av anställningsavtalet ska få registreras hos Pliktverket är att individerna faktiskt är placerade i krigsorganisationen, men med förbehållet att de innehar en befattning enligt ovan.

FHS förutsätter att de externa personalresurser som en bemanningsansvarig knutit till sin krigsorganisation genom avtal om tjänstgöring är sådana som är avsedda att tjänstgöra i befattning kopplad till upprätthållandet av verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret (annars bör de, enligt FHS tolkning, inte träffas av ett beslut om allmän tjänsteplikt enligt LTP:s rekvisit). FHS anser att totalförsvarspliktiga som placerats i sådan typ av befattning ska få registreras hos Pliktverket, oavsett om de är externa eller utgör ordinarie personal. Dock med förbehållet att ordinarie personal som kan bli aktuell för registrering måste rymmas inom de kriterier som framgår av utredningens alternativ 1 (avsnitt 19.3.2 nedan). FHS avstyrker därför utredningens förslag (s. 507 och 522) att i en rad författningar ange att enbart externa personalresurser i en bemanningsansvarigs krigsorganisation ska få registreras hos Pliktverket.

FHS anser att det bör införas författningskrav på att om en bemanningsansvarig väljer att krigsplacera en anställd med stöd av anställningsavtalet så bör den ha en skyldighet att meddela dessa krigsplaceringar till Pliktverket för registrering och avregistreringar av tidigare placeringar, med en viss frekvens. FHS anser att det beslutsunderlag som sådana krigsplaceringar utgör är så pass viktigt att det bör säkerställas att uppgifter finns samlade på ett ställe, bl.a. utifrån vad FHS föreslår avseende avsnitt 19.4 om att Arbetsförmedlingen bör ges rätt att få ta del av sådana uppgifter från Pliktverket som underlag när den ska fatta beslut om allmän tjänsteplikt hos bemanningsansvariga vid höjd beredskap.

19.3.2 Alternativ till utredningens förordade huvudregel

Utifrån vad FHS anført i bl.a. avsnitt 19.3.1 ligger utredningens alternativ 1 om att även vissa anställda (nyckelpersoner eller sådana som har fått särskild utbildning eller träning av den bemanningsansvarige) ska få registreras hos Pliktverket mer i linje med FHS uppfattning. Som FHS betonat bör dock kopplingen till en befattning i krigsorganisationen som ska bidra till att upprätthålla verksamhet som bedömts vara

av särskild vikt för totalförsvaret vara ett viktigt ingångsvärde. FHS delar uppfattningen att det kan finnas olika bedömningar hos bemanningsansvariga om vad som är en nyckelperson (och vad som utgör verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret). Här anser FHS att tydligare vägledning kring begreppens innebörd i förarbeten kan bidra till att minska förekomsten av vitt skilda tolkningar vid tillämpning. FHS anser därför att det är bra att utredningen lämnat förslag kring den närmare innebörden av vad som avses i alternativ 1 gällande den ordinarie personal som kan bli aktuell för registrering, vilket lagstiftaren kan beakta i det fortsatta arbetet.

19.5.3 Statliga myndigheter och 20.2.2 Vem fattar besluten?

FHS anser att det avseende beslut om allmän tjänsteplikt delvis saknas behövliga resonemang avseende myndigheter under riksdagen. Enligt 6 kap. 1 § FTP får statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras, enligt vad regeringen föreskrivit med stöd av 6 kap. 1 § LTP, själva besluta om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som skall omfattas av tjänsteplikten (samt medge undantag för dessa). I förarbetena till LTP och i dess författningstext saknas tydlighet kring innebörden av en föreskrift om allmän tjänsteplikt i förhållande till myndigheter under riksdagen. FHS bedömer att det saknas ett tydligt bemyndigande till regeringen i LTP om att meddela föreskrifter kring detta (med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen [1974:152]) samtidigt som det saknar relevanta resonemang i lagens proposition om delegerad normgivningskompetens till regeringen för detta ändamål. Den delegation som finns i 6 kap. 1 § FTP är inte tillämplig för myndigheter under riksdagen eftersom den föreskriften återfinns i förordning. Om lagstiftarens intention är att regeringens föreskriftsmandat enligt 6 kap. 1 § LTP ska vara tillämpligt i förhållande till riksdagens myndigheter så behöver detta tydliggöras.

FHS bedömer att bestämmelsen om allmän tjänsteplikt i 5 kap. 5 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank enbart är tillämplig i förhållande till de särskilda företag som Riksbanken identifierat och inte Riksbankens egna anställda eller uppdragstagare. FHS anser att det vore rimligt att bemyndiga riksdagens myndigheter att själva besluta om allmän tjänsteplikt avseende de egna anställda och uppdragstagarna efter det att regeringen utfärdat en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § LTP.

Som uppmärksammas av utredningen i bl.a. avsnitt 20.4 (s. 580) och 20.7 finns det i gällande författningstext ingen uttrycklig koppling mellan beslut enligt 6 kap. 3 § LTP och bestämmelserna om att fullgöra allmän tjänsteplikt 6 kap. 2 § första stycket 2 och 4 (ny) LTP. Utredningen menar därför att dessa blir underkastade allmän tjänsteplikt per automatik om regeringens föreskrift träffar den verksamhet där de har sitt avtal om tjänstgöring i totalförsvaret. FHS anser att detta betonar vikten av att regeringens föreskrift om allmän tjänsteplikt är tydlig avseende avgränsningarna om dess räckvidd. Om föreskriften är alltför vagt formulerad finns det risk för missförstånd kring vilka med avtal om tjänstgöring i totalförsvaret som faktiskt underkastats allmän tjänsteplikt och ska inställa sig för tjänstgöring på den plats som är angiven i avtalet.

FHS bedömer att förhållningssättet i ovanstående stycke inte är särskilt flexibelt. FHS anser att det kan övervägas om de myndigheter som är behöriga att besluta om allmän

tjänsteplikt enligt 6 kap. 3 § LTP även bör ges rätt att besluta om allmän tjänsteplikt för de som slutit avtal om tjänstgöring hos de berörda arbets- och uppdragsgivarna. FHS antar att en högre grad av flexibilitet kan uppnås genom att avtalen i fråga utformas på ett sådant sätt att den bemanningsansvarige ytterst är den som avgör om tjänstgöringsskyldigheten med allmän tjänsteplikt i avtalen ska anses ha inträtt för de som slutit avtal med den. På så sätt kan det vara möjligt för den arbetsgivare som slutit avtalen att bara kalla in de externa avtalsresurser med allmän tjänsteplikt som är nödvändiga för att, under rådande omständigheter, kunna bidra till att upprätthålla verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. Förutsättningen för att arbetsgivaren ska kunna göra detta bör dock vara att det beslutats råda allmän tjänsteplikt vid den aktuella arbetsplatsen enligt 6 kap. 3 § LTP. När det gäller beredskapslarm kan sådana processer vara omotiverade på grund av behovet av skyndsamhet varför samtliga med avtal om tjänstgöring enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 och 4 (ny) LTP i det civila försvaret då omedelbart ska inställa sig och vara underkastade allmän tjänsteplikt.

20.8.2 Krigsplacering enligt totalförvarspliktslagen har företrädare framför den allmänna tjänsteplikten

FHS noterar utredningens tolkning av 5 kap. 5 § andra stycket lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank att ett beslut om allmän tjänsteplikt endast får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt. Innebörden är att även de som omfattas av allmän tjänsteplikt på grund av avtal om tjänstgöring i totalförsvaret inte ska kunna träffas av Riksbankens beslut i den aktuella kontexten. FHS anser att denna tolkning även är av relevans för 11 § första stycket beredskapsförordningen. Dvs. om en anställd hos en myndighet under regeringen redan har ett avtal om tjänstgöring i totalförsvaret med allmän tjänsteplikt så är den, likt de som redan är krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt, inte tillgänglig för att krigsplaceras med stöd av anställningsavtalet vid myndigheten (såvida inte avtalet upphävs). FHS anser att det bör framgå tydligare i författning.

23.2.2 Aktivering av lagen om arbetsförmedlingstvång

FHS anser att, i syfte till att bidra till en enhetligare begreppsapparat, språkligt jämka tillämpningsbestämmelserna för lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång med de som återfinns i övriga fullmaktslagar som anges i 13 § FTH. I dessa är möjligheten till tillämpning knuten till rekvisiten för ett beslut om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap³¹. I detta fall görs ingen direkt koppling till rekvisiten utan till höjd beredskap direkt. FHS ifrågasätter varför enbart denna fullmaktslag ska avvika från etablerad nomenklatur. FHS anser dock att lagen

³¹ Undantag kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. Begreppet ”utomordentliga förhållanden” bör dock utgå till förmån till 15 kap. regeringsformens (1974:152) begrepp ”extraordinära förhållanden”.

fortsatt inte bör tillämpas per automatik i krig, utan att det likt allmän tjänsteplikt ska krävas en särskild föreskrift från regeringen i andra fall än beredskapslarm.

23.2.6 Arbetsförmedlingens roll

FHS delar utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att utgöra den myndighet som regeringen kan delegera rätt till avseende tillämpning av bestämmelser enligt lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. FHS avstyrker dock utredningens förslag att inte utse en beslutande myndighet förrän det kan bli aktuellt att besluta om höjd beredskap. Om en aktör inte har tilldelats ett formellt ansvar är det enligt FHS bedömning mindre sannolikt att den planerar för att kunna axla ansvaret i fråga. Aktören kommer sannolikt prioritera de uttryckliga uppgifter som faktiskt framgår av författning, regleringsbrev etc. Om en aktör inför höjd beredskap ska förväntas planera och förbereda sin verksamhet för att kunna tillämpa en lags bestämmelser anser FHS att den ska tilldelas ansvaret redan i planeringsstadiet.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av analytiker Rickard Blomstrand.

Robert Egnell
Rektor

Rickard Blomstrand
Analytiker

[Handlingen undertecknas elektroniskt.]

Sändlista externt:

Försvarsdepartementet

Sändlista internt:

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet
Försvarshögskolans studentkårer
Institutionen för försvarssystem
Institutionen för krigsvetenskap
Institutionen för ledarskap och ledning
Institutionen för militärhistoria
Institutionen för operativ juridik och folkrätt
Programkontor Campus totalförsvaret
Programledning Högre officersprogrammet
Programledning Officersprogrammet
Statsvetenskapliga institutionen
Verksamhetsstödet



Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Alla elektroniska underskrifter listas i signaturpanelen. De tio första underskrifterna listas även på den här sidan.

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS.

Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller med SignPorts valideringstjänst. Andra valideringstjänster kan användas förutsatt att dessa uppfyller de tekniska kraven enligt internationella standarder.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

** Värden markerade med en asterisk har validerats mot beviset från den legitimeringstjänst som användes för underskriften.*