

Förvarsdepartementet
Dnr Fö2025/00151
fo.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Migrationsverket ställer sig i huvudsak positiv till innehållet i betänkandet. Förslagen ger en ökad tydlighet i lagstiftningen kring ansvarsförhållandena och beskriver hur personalförsörjningen inom det civila försvaret ska ske. Utredningen ger även konkreta förslag om hur civilplikten ska användas och föreslår för vilka verksamheter civilplikten bör aktiveras.

Utifrån förslaget, att regeringen ska uppdra till ett urval myndigheter att utreda behovet av civilplikt för vissa verksamheter, bör det övervägas om även Migrationsverket ska få i uppdrag att utreda behovet av civilplikt för flyktingmottagning. Detta utifrån att ”flyktingmottagning” omfattar uppgifter som är fördelat över olika aktörer och att implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt kan innebära ett behov av civilplikt. Uppdraget bör dock tidigast lämnas efter att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har givits i uppdrag och utrett frågan om civilplikt inom befolkningsskyddet.

Förslagen i betänkandet innebär att myndigheter vid höjd beredskap ska kunna förändra arbetsvillkor, vilket medför krav på förberedda förhandlingsrutiner och ökad samverkan mellan myndigheter och arbetstagarorganisationerna. En annan konsekvens är att utredningens förslag om hur exempelvis den allmänna tjänsteplikten och civilplikten är tänkt att användas skapar en efterfrågan på centralt framställt utbildnings- och stödmaterial.

Myndighetens huvudsakliga synpunkter på betänkandet redovisas som följer.

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

I avsnitt 1.10 används begreppet ”flyktingmottagning” i bilagan till totalförsvarspliktsförordningen. Enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:706) är en flykting en person som har ansökt om asyl och fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av att hen känner välgrundad fruktan för förföljelse i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp.

Personer som ansöker om asyl i Sverige kan beviljas flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring. Att använda begreppet ”flyktingmottagning” blir därför missvisande och bör ändras i förordningen. Till exempel skulle ”Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd” eller ”Mottagande av personer som ansöker om skydd” bättre spegla vad som avses.

Det civila försvaret idag

I kapitel 3 redovisas hur det civila försvaret är organiserat idag, vilka aktörer som ingår i det civila försvaret samt hur styrningen är utformad. Utredningen vill se en tydligare styrning och indelning av det civila försvaret.

Att hantera personer som söker sig till Sverige för att få skydd är ett ansvar som är fördelat på flera aktörer inklusive Migrationsverket. Det är ett ansvar som inte förändras vid höjd beredskap. Trots detta inkluderas inte myndigheten i ett beredskapsområde i någon sektor. I avsnitt 14.2.4 uppges att ”Arbete med att tillgodose behoven av personalförstärkning behöver även ske på övergripande nationell nivå. [/] Samordning behöver naturligtvis även ske i beredskapssektorerna och på olika geografiska nivåer”. Detta innebär att en del av personalfrågorna förutsätts hanteras inom sektorerna. Således finns det en risk att personalbehov som är kopplade till Migrationsverkets ansvarsområde inte kommer att behandlas i den nationella planeringen, vilket kan leda till bristande samordning, särskilt för aktörer som påverkas direkt av mottagningsuppgifter. Mycket planering sker inom sektorerna och avsaknaden av tillhörighet i sektorsstrukturen kan därmed medföra otillräcklig resursallokering i personalförsörjningen.

Utgångspunkter och kriterier för personalförsörjningen

I kapitel 15 betonas en balanserad användning av plikten samt frivillighet och andra förstärkningsformer utifrån faktorer som till exempel kostnad, kompetens och betydelsen av totalförsvaret.

I avsnitt 15.4.7 Betydelsen av verksamheten för totalförsvaret blir frågan om prioritering viktig, särskilt när personallån mellan myndigheter utreds då till exempel förfogandelagen (1978:262) aktiveras vid höjd beredskap. Identifierade myndigheter för samverkan (med stöd i överenskommelser/samarbetsavtal) behöver ha samstämmighet i vilken prioritering som gäller i fråga om fördelning av personella resurser. Myndigheterna kommer att behöva lägga kraft på förberedelse för att låna in personal från andra myndigheter i och med att bered-

skapskollektivavtalen utvidgar arbetsledningsskyldigheten. Beslut som kan förberedas i fredstid ska göras det. Detta innebär uppskattning av behov, identifiera var resurser finns samt sluta samarbetsavtal med andra myndigheter om vilka personalgrupper som ska tjänstgöra hos bemanningsansvariga vid höjd beredskap.

Personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap

Utredningen anser att civilplikten inte ska återaktiveras för flyktingmottagning. Migrationsverket instämmer i hur utredningen utvecklar resonemanget kring hur civilplikten ska hanteras för detta område, till exempel om sektorn för befolkningsskydd och skydd av civilbefolkningen överlappar detta område. Migrationsverket anser dock, utifrån förslaget att regeringen ska uppdra till ett urval myndigheter att utreda behovet av civilplikt för vissa verksamheter, att även myndigheten bör få i uppdrag att utreda behovet av civilplikt för flyktingmottagning och förutsättningarna för civilplikt, samt att om behov och förutsättningar bedöms finnas även utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas inom ramen för flyktingmottagning. Detta utifrån att ”flyktingmottagning” omfattar flera olika åtgärder som är fördelat över olika aktörer och att implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt kan medföra ett ökat behov. Uppdraget bör dock tidigast lämnas efter att MSB har uppdragits och utrett frågan om civilplikt inom befolkningsskyddet enligt förslaget.

Personalförstärkning i olika delar av det civila försvaret

I kapitel 18 inkluderas inte Migrationsverket i analysen av sektorerna kring behovet av personalförstärkning, trots att mottagandet av människor på flykt är centralt vid en kris. Effektiv hantering av skyddssökande är en uppgift som berör flera samhällsaktörer. Dessa aktörer möts inte idag i den befintliga beredskapsstrukturen. Frågan riskerar därför att falla mellan stolarna och leda till konsekvenser inför och vid höjd beredskap.

Tydligare regler för det civila försvarets personalförstärkning

Migrationsverket noterar att i kapitel 19 i utredningen (avsnitt 19.3) går emot Pliktverkets rekommendation och istället rekommenderar att beredskapsregistrering endast bör göras för de som tillförs krigsorganisationen utifrån och att man inte bör beredskapsregistrera sin anställda personal hos Pliktverket.

Migrationsverket anser att fördelen med att en sådan registrering väger tyngre än utredningens argument för att inte göra det. Registreringen medför exempelvis att myndigheter får en överblick över samtliga registrerade inom det civila försvaret, vilket underlättar översyn och samordning på nationell nivå. Arbetsgivare skulle också snabbt kunna se om en medarbetare redan har en placering inom det civila försvaret och därför kanske inte är möjlig att placera i den egna krigsorganisationen.

Tydligare regler om den allmänna tjänsteplikten

Det föreslås i kapitel 20 tydligare regler om den allmänna tjänsteplikten för att förstärka totalförsvarspliktiga verksamheter vid höjd beredskap. Med hänvisning till utredningens konstaterande, att lagstiftningen har tolkats olika kring den allmänna tjänsteplikten, bör lämplig myndighet uppdras att framställa utbildningsmaterial för civila aktörer att använda i sin planering. På så sätt motverkas alternativa tolkningar och olika implementering av lagstiftningen.

Tydligare regler om civilplikten

Ett tydligare regelverk föreslås för regleringen av civilplikten i kapitel 21. Regeringsbeslut ska fortsatt krävas för att aktivera mönstring och fullgörande av civilplikt, men inskrivning efter annan utredning än mönstring ska kunna ske utan ett sådant beslut. Fler myndigheter, särskilt sektorsansvariga, föreslås kunna genomföra sådan utredning. För att förslagen ska kunna införas ser Migrationsverket att det behöver finnas tydliga kriterier för myndigheterna som kommer att få genomföra utredning för civilplikt. Det finns risker med att enbart sektorsansvariga myndigheter får detta ansvar främst på grund av hur ansvaret för befolkningsrörelser är fördelat mellan aktörerna (se ovan avsnitt Det civila försvaret idag). Arbetsgivarverket eller annan aktör med kompetens inom det arbetsrättsliga regelverket bör vara den aktör som framställer stöd- och utbildningsmaterial för detta.

Förbud mot privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingstvång

I kapitel 23 framgår det att 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). Först när regeringen aktiverat lagen om arbetsförmedlingstvång får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling. Syftet är att staten ska kunna styra arbetskraften effektivt till totalförsvarsviktiga verksamheter. Det föreslås dock inte att ett generellt förbud mot uthyrning av arbetskraft införs.

Att lägga en del av den privata arbetsförmedlingen på Arbetsförmedlingen är att överlämna ett uppdrag till en aktör som kan påverka en annan myndighets möjlighet att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet i höjd beredskap. För Migrationsverket kan detta innebära att myndigheten förlorar möjligheten att anlita nya konsulter för totalförsvarsviktiga uppgifter och att Arbetsförmedlingen måste användas för att rekrytera personal under höjd beredskap. Behov uppstår således att i fredstid inkludera klausuler i avtal med företag för att säkra personalförsörjningen vid höjd beredskap. Vidare finns det risk att avrop av personal via Arbetsförmedlingen kan skapa konkurrens mellan olika verksamheter för samma resurser, dels kan det ta längre tid än normalt.

Inriktning och samordning av personalförsörjningen

Generellt ser Migrationsverket positivt på förslaget i 26 kapitlet att det behövs en funktion eller sektor för att samordna personalförsörjningen av det civila försvaret (26.4.1). Detta kan potentiellt ingå i systematiskt nationellt samarbete kring personalförsörjning. Förslaget innebär att Migrationsverket behöver rapportera in behov av personalförstärkning. Det föreligger dock risk att Migrationsverket kommer att sakna representation om inte sektorsrollen tydliggörs.

Konsekvensbeskrivning

De administrativa uppgifterna som tillkommer med förslagen kommer att kräva kapacitet i form av främst personal inom HR-funktioner men även inom säkerhetsskyddet. Detta bör lyftas fram ytterligare som konsekvenser för samtliga statliga myndigheter.

Betänkandet förutsätter att myndigheter vid höjd beredskap ska kunna förändra arbetsvillkor. Detta kan i praktiken kräva tillämpning av undantagsregler eller ändringar i lokala kollektivavtal, vilket medför krav på förberedda förhandlingsrutiner och ökad samverkan mellan myndigheter och arbetstagarorganisationerna. Utvidgningen av civilplikten och en förväntad ökning av antalet arbetstagare som kommer att omfattas av tjänstgöring inom det civila försvaret aktualiserar behovet av tydliga rutiner och ett tydligt regelverk. Det kan även finnas behov av att anpassa HR-system, lönehantering och anställningsdokumentation för att hantera plikttjänstgöring på ett korrekt sätt. Migrationsverket anser att Arbetsgivarverket kan stötta och ge vägledningar för tillämpningen av lagen (2016:1145) om offentlig anställning, lagen om (1982:80) anställningskydd och villkorsavtalen i totalförsvarssituationer. Viktiga frågor att hantera är även frågor om sekretess och personalansvarsnämndens roll vid pliktrelaterade uppdrag. Även dessa konsekvenser bör belysas ytterligare i konsekvensbeskrivningen.

Författningskommentar

Av författningskommentaren framgår att anpassningar behöver göras till dagens förutsättningar, bland annat genom ändrad terminologi och ansvarsstruktur som moderniseras. Detta tolkas som att ett omfattande reviderings- och kommunikationsarbete kommer att behöva göras inom flera beredskapsmyndigheter som har benämnt sin personal som ”krisplacerad” när det istället rör sig om att man är ”placerad i en krigsorganisation”. Om det är avsikten bör detta förtydligas bland författningskommentarerna.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksamhetsexpert Malin Ojamo. I den slutliga handläggningen har även säkerhetsdirektören Hans Kemkes och enhetschefen för krisberedskap och totalförsvar Fredrik Vilhelmsson deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör