

Disciplinansvar i ett reformerat försvar

Betänkande av Disciplinansvarsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:36

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23946-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 3 maj 2012 (dir. 2012:40) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över det disciplinansvarssystem som gäller för Försvarsmakten och, enligt vad som följer av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT), vissa delar av totalförsvaret. I arbetet ska utredaren även beakta bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Den 16 maj 2012 förordnades ordföranden i Försvarsunderrettsledningsnämnden Runar Viksten som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades den 20 juni 2012 departementssekreteraren Linnéa Blommé, Arbetsmarknadsdepartementet, rätts-sakkunnige Samuel Rudvall, Försvarsdepartementet och departementssekreteraren Robert Wildow, Försvarsdepartementet. Som experter förordnades den 25 juni 2012 översten Mattias Ardin, Försvarsmakten, försvarsjuristen Helene Evers, Försvarsmakten, biträdande chefsjuristen Hedda Mann, Arbetsgivarverket, myndighetsjuristen Hanna Pütsep, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och f.d. departementsrådet Göran Rodin.

I stället för Helene Evers förordnades från och med den 15 oktober 2012 försvarsjuristen Lena Ahlström, Försvarsmakten som expert. Helene Evers entledigades från och med den 22 oktober 2012.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 juni 2012 hovrättsassessorn Pernilla Arrland.

Utredningen har antagit namnet Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01).

Utredaren överlämnar härmed betänkandet Disciplinansvar i ett reformerat försvar (SOU 2013:36). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2013

Runar Viksten

/Pernilla Arrland

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	23
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) om Försvarshögskolan	24
2 Inledning	25
2.1 Utredningens uppdrag	25
2.2 Utredningsarbetet	26
2.3 Disposition	27
3 Bakgrund och gällande rätt	29
3.1 Historik	29
3.1.1 År 1948–1987	29
3.1.2 Lagen om disciplinförseelser av krigsmän (1987–1995)	30
3.1.3 Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret (1995–)	31
3.2 Huvuddragen i gällande rätt om disciplinansvar.....	32
3.2.1 Allmän bakgrund	32
3.2.2 Lagen (1994:260) om offentlig anställning	32

3.2.3	Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	33
3.2.4	En översiktlig jämförelse mellan LOA och LDT.....	36
3.3	Straffrättsliga bestämmelser.....	37
3.3.1	Ansvar enligt lagen om totalförsvarsplikt	37
3.3.2	Särskilda ansvarsbestämmelser i brottsbalken.....	38
3.4	Förarbeten till gällande lagstiftning om disciplinansvar inom totalförsvaret.....	39
3.4.1	Militäransvarskommittén	39
3.4.2	Regeringens proposition 1985/86:9 om lagen om disciplinförseelser av krigsmän m.m.	41
3.4.3	Regeringens proposition 2001/02:11 om bättre villkor för totalförsvarspliktiga	42
3.5	Det svenska försvaret	43
3.5.1	Totalförsvaret – militärt och civilt försvar	43
3.5.2	Militärt försvar	44
3.5.3	Civilt försvar.....	44
3.5.4	De frivilliga försvarsorganisationerna.....	46
3.5.5	Totalförsvarsplikten.....	46
3.5.6	Internationella militära insatser	48
3.6	Lagstiftning om Försvarsmaktens uppgifter	49
3.7	Det militära försvarets utveckling från 2009	50
3.7.1	Den försvarspolitiska inriktningen	50
3.7.2	Personalförsörjningen i ett reformerat försvar	51
3.7.3	Insatsorganisationens utveckling	52
3.8	Försvarsmaktens personal.....	53
3.8.1	Personalkategorier med anställning inom Försvarsmakten.....	54
3.8.2	Personalkategorier inom Försvarsmakten som saknar anställning inom myndigheten	57
4	Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. – tillämpningsområden.....	63
4.1	Försvarsmaktens nationella uppdrag.....	63
4.1.1	Försvarsmaktens verksamhet i Sverige annat än under krig eller krigsfara m.m.	64

4.1.2	Krig eller krigsfara m.m.....	69
4.2	Försvarmaktens internationella militära insatser	70
4.2.1	LDT:s tillämpningsområde	70
4.2.2	Lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser – tillämpningsområdet.....	71
4.3	Det civila försvaret.....	73
4.3.1	LDT och civilpliktiga.....	73
5	Kartläggning	75
5.1	Kartläggning av praxis – uppdrag och metod.....	75
5.2	Utredningens förfrågningar	76
5.2.1	Bakgrund	76
5.2.2	Redovisning av svaren från 12 förband	77
5.2.3	Redovisning av svaret från Försvarmaktens högkvarter	80
5.2.4	Statistik beträffande ärenden hos personalansvarsnämnder inom staten – jämförelse med ärenden vid FPAN	84
5.2.5	Försvarmaktens riktlinjer avseende tillämpningen av LDT	85
5.2.6	Redovisning av svar från skolor.....	86
5.3	Utredningens externa möten	88
5.3.1	Redovisning av samrådsmöte med förbanden	88
5.3.2	Redovisning av synpunkter som framkommit vid möte med arbetstagarorganisationer	89
5.4	Disciplinansvarsprövning vid civilpliktstjänstgöring	91
5.4.1	Genomgång av ärenden	91
5.4.2	Erfarenheter av disciplinansvarsprövningen	92
5.5	Slutsatser av kartläggningen	93
6	Internationella jämförelser och slutsatser	97
6.1	Internationella jämförelser	97
6.1.1	Uppdrag och metod.....	97
6.1.2	Översiktlig presentation av personalförsörjningssystemet i jämförda länder.....	98

6.2	Svar på utredningens frågor	98
7	Allmänna utgångspunkter	107
7.1	Bakgrunden till uppdraget	107
7.1.1	Utgångspunkter för uppdraget enligt direktivet.....	107
7.1.2	Förarbetsuttalanden avseende disciplinansvar i den nya insatsorganisationen.....	108
7.2	Problemställningar	110
7.2.1	Förändrat behov av disciplinära regler.....	110
7.2.2	Parallella disciplinära regelverk skapar otydlighet i verksamheten och för den enskilde.....	111
7.3	Grundläggande krav som måste uppfyllas	112
7.4	Förenlighet med konventionskrav	113
7.4.1	Internationella konventioner.....	113
7.4.2	ILO:s konventioner nr 29 och 105	114
7.4.3	Sammanfattande bedömning och slutsats	114
7.5	Utredningens principiella syn på disciplinansvarssystemet	115
7.5.1	Allmänt om syftet med disciplinansvar inom totalförsvaret	116
7.5.2	Behovet av ett disciplinansvarssystem inom totalförsvaret	117
8	Överväganden och förslag	121
8.1	Överväganden gällande disciplinansvarssystemets uppbyggnad	121
8.1.1	LDT som en särskilt anpassad disciplinansvarslag i ett reformerat försvar	121
8.1.2	Anställd personal i fredstid	124
8.1.3	Icke anställd personal.....	127
8.1.4	Internationella militära insatser	128
8.1.5	Krig eller krigsfara m.m.	136
8.2	Utvecklingsområden m.m.....	137
8.2.1	Tillrättavisning	137
8.2.2	Utbildningsbehov m.m.....	138
8.2.3	Militärpolisen – utbildningsbehov	140

8.3	Förändrad lagstiftning m.m.....	141
8.3.1	Inledande av disciplinförfarande.....	142
8.3.2	Disciplinpåföljder	144
8.3.3	Officersaspiranter vid Försvarshögskolan	148
8.3.4	Juridiskt stöd och auditörsorganisationen.....	152
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	155
10	Kostnads- och konsekvensanalys.....	157
10.1	Inledning.....	157
10.2	Överväganden och bedömning	158
11	Författningskommentar	159
11.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	159
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2012:40	163
2	Mall för bedömning av militära disciplinärenden i Försvarsmakten 2002-05-14.....	171
3	Mall för bedömning av militära disciplinärenden i Försvarsmakten 2004-02-05.....	175
4	Frågor till 13 av Försvarsmaktens förband.....	179
5	Frågor till Försvarsmaktens högkvarter	183
6	Frågor till Försvarshögskolan	187
7	Frågor till Militärhögskolan Karlberg.....	189
8	Frågor till Militärhögskolan Halmstad.....	193
9	Frågor om disciplinansvar inom jämförbara länders försvarsmakter.....	197
10	Internationella utblickar	201

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över det disciplinansvarssystem som gäller för Försvarsmakten och vissa delar av totalförsvaret, och föreslå de åtgärder som behövs för att bestämmelserna om disciplinansvar bättre ska passa det reformerade försvarets nya uppgifter.

Bakgrund

Anställd personal inom Försvarsmakten omfattas i fredstid av de disciplinära reglerna i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Disciplinansvaret avseende övrig personal inom totalförsvaret regleras genom lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT). LDT:s tillämpningsområde omfattar värnpliktiga, civilpliktiga, rekryter, officersaspiranter och hemvärnsmän samt sådan anställd personal som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Är Sverige i krig gäller LDT för alla som är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten m.fl.

LOA och LDT innehåller likartade disciplinregler. Vissa skillnader föreligger dock. Disciplinfrågor enligt LOA avgörs av Försvarsmaktens personalansvarsnämnd till skillnad från LDT där beslut i regel fattas av en förbandschef. De disciplinpåföljder som kan komma i fråga enligt LOA är varning och löneavdrag. Disciplinpåföljderna enligt LDT är varning, löneavdrag och extratjänst. Reglerna om överklagande och instansordningen i domstol skiljer sig också åt.

Bestämmelserna om disciplinansvar i LDT har i huvudsak formats i ett försvar som grundade sig på värnplikt, och där den huvudsakliga verksamheten som bedrevs var att utbilda värnpliktiga. Den pågående omställningen av Försvarsmakten innebär att försvaret omformas från en organisation för främst utbildning av värnpliktiga och befäl till en organisation som i ökande grad används för nationella

och internationella insatser. Enligt direktivet behöver bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret moderniseras och förändras för att bättre passa det reformerade försvarets nya uppgifter. Det framgår vidare att disciplinansvarssystemet även fortsättningsvis ska omfatta situationer såväl i fredstid som vid höjd beredskap och omfatta de olika grupper som omfattas av LDT i dag.

Resultat av kartläggningen

Utredningen har enligt sitt uppdrag kartlagt och analyserat de senaste årens praxis inom Försvarmakten för disciplinärenden och gjort jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer. Några huvuddrag i kartläggningen framträder tydligt.

Antalet disciplinärenden har minskat kraftigt sedan frivilligheten infördes. Förbanden hanterar numera endast ett fåtal LDT-ärenden och dessa avser rekryter och officersaspiranter. Hemvärnsmän utgör numerärt en stor grupp inom totalförsvaret, men förekommer överhuvudtaget inte bland de redovisade disciplinärendena. Förbandens disciplinansvarsärenden avseende anställd personal prövas enligt LOA av Försvarmaktens personalansvarsnämnd. Antalet beslut om disciplinansvar enligt LOA varierar mellan åren, men uppgår i regel till ett 20-tal. Det största antalet LDT-ärenden förekommer vid de internationella militära insatserna. Under de senaste fyra åren (2009–2012) har det förekommit 40–65 årliga disciplinärenden i den svenska internationella militära insatsen i Afghanistan (ISAF). Vid tillämpning av LDT har de vanligast förekommande förseelserna varit vådaskott och alkoholförseelser. Utredningens samlade underlag har också visat att extratjänst inte tillämpas som disciplinpåföljd. Vidare har det bl.a. genom utredningens kontakter med förbandsföreträdare framkommit att man följer de riktlinjer för bedömningen av disciplinärenden som Försvarmakten har tagit fram för tillämpning av LDT. Detta bidrar till en, som utredningen uppfattar det, enhetlig tillämpning. Uppgifterna kring auditörs medverkan i beslutsprocessen visar också att dessa har en viktig roll då det gäller hur LDT tillämpas. Enkät svar och kontakter med företrädare för de tillämpande organisationsenheterna har visat att LDT uppfattas som ett tydligt regelverk, och att man inte efterlyser några principiella ändringar av disciplinansvarssystemet. Vissa brister har dock påpekats gällande enskildheter i lagstiftningen och i tillämpningen.

Utredningen har gjort jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer. Generellt kan sägas att den internationella jämförelsen visar att det är stora systemskillnader mellan Sverige och de länder som vi har undersökt. Det är svårt att hitta ett land med motsvarande förutsättningar som Sverige. Avgörande skillnader är att Sverige saknar en särskild militärstrafflag, att disciplinbestämmelserna hos oss kan avse såväl militär som civil personal samt att anställd militär personal jämställs med övriga statligt anställda i fredstid. Utredningen konstaterar att de stora systemskillnaderna gör att det är svårt att jämföra med andra länder. Vi har heller inte funnit några lösningar utomlands som vi anser vara av särskilt intresse för svenska förhållanden.

Våra överväganden och förslag

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att disciplinansvarssystemet, såvitt gäller vilka lagar som ska tillämpas och vilka situationer samt personer som ska omfattas av gällande regelverk, i grunden bör bestå oförändrat. Utredningen föreslår dock ett antal ändringar i LDT som innebär en ytterligare ”tillnärmning” av lagen till LOA samt en anpassning till dagens uppgifter för Försvarsmakten. Grunden för våra ställningstaganden redovisas utförligt i kapitel 8. Närmast presenteras våra överväganden och förslag översiktligt.

Behovet av ett disciplinansvarssystem inom totalförsvaret

Militär verksamhet är till sin natur sådan att den ställer särskilda krav vad gäller disciplin och ordning. Det finns enligt utredningen ett behov av att kunna ingripa med disciplinära åtgärder mot förseelser inom försvaret. Behovet av att instruktioner och order följs gör sig gällande såväl under krig som i fred, och oavsett om tjänstgöringen grundas på plikt eller frivillighet. Alla personalkategorier som under olika omständigheter tjänstgör eller utbildas i Försvarsmakten omfattas därmed av verksamhetens behov av disciplinära regler.

Landets försvar är även en uppgift för det civila försvaret. Det civila försvaret har stor betydelse och påverkar hela totalförsvarets effektivitet och funktion, och det måste därför finnas möjlighet att ingripa mot beteenden som är ägnade att minska totalförsvarets förmåga. Detta innebär att det fortfarande finns behov av ett disciplin-

ansvarssystem som har som utgångspunkt att totalförsvarsplikten kan komma att aktiveras om försvarsberedskapen kräver det.

Ett sammanhållet regelverk

Utredningen har enligt sina direktiv utrett möjligheten att skapa ett sammanhållet regelverk för disciplinfrågor. Detta innefattar att överväga ett enhetligt system för all anställd och icke anställd personal inom Försvarsmakten. Utredningen har kommit fram till att det inte är möjligt att skapa *ett* system som innebär att *en* lag, dvs. LOA eller LDT omfattar alla personalkategorier. Detta bl.a. till följd av att personalens tjänstgöring vilar på olika rättsliga grunder. Två system bör således gälla även fortsättningsvis, men de görs genom utredningens förslag mer lika.

I det reformerade försvaret ska samtliga förband, utom hemvärnet, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Med utgångspunkt från det reformerade försvarets behov och de krav på lagstiftningen som följer av den alltjämt gällande totalförsvarsplikten har utredningen kommit fram till att LDT utgör ett väl avpassat regelverk för att främja ordning och säkerhet samt för effektiv hantering av disciplinära förseelser. Av utredningens kartläggning har framgått att LDT är ett etablerat regelverk och att det finns en utvecklad och väl inarbetad praxis, vilket utgör ytterligare skäl för att behålla nuvarande system i sina huvuddrag.

LDT:s tillämpningsområde

Utredningen har gjort bedömningen att LDT:s tillämpningsområde inte bör förändras. Behovet av ett disciplinansvarssystem avseende civilpliktiga, värnpliktiga, rekryter, officersaspiranter och hemvärnsmän kan inte tillgodoses genom LOA som förutsätter anställning. LDT innebär ett enhetligt system för sådan icke anställd personal i Försvarsmakten. Även anställda i Försvarsmakten som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats bör alltjämt omfattas av LDT eftersom lagen medger att en disciplinär åtgärd beslutas på plats och i direkt anslutning till den händelse som inträffat. Detta är, enligt utredningens uppfattning, till gagn för såväl förbandschefens ledarroll som för disciplinen. Utredningen anser det av samma skäl också motiverat att de anställda i Försvarsmakten även fortsättnings-

vis omfattas av LDT under krigsförhållanden. I sådana situationer vilar dessutom tjänstgöringen på plikt varför grunden för LOA:s tillämpning – anställningsavtalet – inte heller föreligger.

Utredningen har prövat om det finns skäl att ändra det disciplinära ansvarssystemet inom totalförsvaret genom att utvidga LDT:s tillämpningsområde till att omfatta all anställd personal i alla tjänstgöringssituationer. Vi har erfarit att tillämpningen av LOA:s disciplinansvarsregler avseende anställda inom Försvarmakten fungerar väl, och några förslag på en förändring har inte heller väckts från vare sig arbetstagarhåll eller från arbetsgivarsida. Utredningen anser därför att anställda i Försvarmakten som inte tjänstgör utomlands i en internationell militär insats, i fredstid alltså ska omfattas av LOA.

Åtgärder för tillrättavisning

Det bör finnas utrymme för att välja andra, och mer konstruktiva åtgärder än en disciplinpåföljd för att få en person som har varit försumlig att anpassa sig till de regler som gäller för verksamheten. Utredningen föreslår därför att tillrättavisande och stödjande åtgärder i syfte att förbygga fel och oönskade beteenden bör vara det främsta medlet för att upprätthålla ordning och säkerhet men givetvis även en god disciplin. Vi anser därför att Försvarmakten behöver fortsätta att utveckla sina metoder för chefsamtal i syfte att förebygga fel och att motivera den som är försumlig till att anpassa sig till gällande regler.

De juridiska förutsättningarna för olika tillrättavisande åtgärder skapas genom en förändring avseende den nu obligatoriska skyldigheten i 8 § LDT att besluta om disciplinpåföljd i de fall som inte bedöms som ringa. Utredningen föreslår därför att åläggandet om att ingripa med disciplinpåföljd mot en disciplinansvarig tas bort och ersätts med samma uttryck som finns i 14 § LOA. Det innebär att det inte ska föreligga en plikt att ingripa med disciplinär påföljd, utan att beslutsfattaren vid myndigheten ges möjlighet att avgöra när så ska ske. Ändringen kommer till uttryck genom att verbet *ska* ersätts med verbet *får*.

Disciplinpåföljder

I utredningens arbete aktualiseras frågan om disciplinpåföljden extratjänst är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser gällande tvångsarbete. Utredningens slutsats är att det under alla förhållanden inte är förenligt med Sveriges åtaganden enligt ILO-konventionerna nr 29 och 105 att använda extratjänst som disciplinär åtgärd på sätt som gällande lagstiftning (LDT) lämnar utrymme för.

Under utredningens kartläggning av praxis har det framgått att extratjänst inte används som disciplinpåföljd. Det har inte heller framkommit starka skäl för att behålla extratjänsten. Med utgångspunkt från att extratjänsten kan ifrågasättas på såväl konventionsmässig grund som utifrån behovet i det reformerade försvaret föreslår utredningen att extratjänsten avskaffas som disciplinär påföljd i LDT.

Officersaspiranternas disciplinansvar

Officersaspiranter som genomgår officersprogrammet inom Försvarshögskolan genomför delar av studietiden vid Försvarsmakten. De skilda utbildningsplatserna har i tillämpningen kommit att innebära att officersaspiranter under sin utbildningstid omfattas av två parallella disciplinära regelverk, nämligen bestämmelserna om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen och bestämmelserna i LDT. Genom att två disciplinära regelverk kan vara tillämpliga avseende en och samma förseelse ges alltså utrymme för att disciplinpåföljder kan komma att åläggas av såväl Försvarshögskolan som Försvarsmakten. Mot den bakgrunden bör lagen utformas så att den förhindrar att dubbla disciplinförfaranden kan uppkomma eller att en disciplinförseelse till följd av förbiseende eller oklarhet kring ansvaret lämnas utan åtgärd.

Ansvaret för genomförandet av det treåriga officersprogrammet ligger på Försvarshögskolan. Frågor om disciplinansvar bör därför enligt utredningen hanteras av skolan när det gäller sådana förseelser under studietiden som anges i högskoleförordningen bl.a. fusk, störande av undervisningen eller trakasserier. Om gärningen inte faller under dessa regler och utbildningen är förlagd till Försvarsmakten bör officersaspiranten omfattas av LDT och Försvarsmakten pröva disciplinansvaret.

Behovet av stöd vid tillämpning av LDT

Den kunskap och erfarenhet som för närvarande främst finns samlad hos den rättsvårdande personalen vid förbanden riskerar att successivt försvinna genom att ett flertal rättsbefälstjänster är under avveckling. Ärendenedgången medför också att kunskaperna om LDT kan förväntas bli sämre. Eftersom det saknas annan formell juridisk kompetens vid förbanden vill utredningen peka på behovet av att Försvarsmakten genomför förstärkta utbildningsinsatser avseende frågor om disciplinansvar. Försvarsmakten bör även utveckla stödet för handläggningen av disciplinärenden genom att uppdatera den handbok och de mallar som används vid bedömning av disciplinärenden enligt LDT. Utredningen föreslår också att Försvarsmakten gör en årlig sammanställning över avgjorda ärenden jämlikt LDT för att därmed skapa praxisöversikt och enhetlig tillämpning.

Det finns alltjämt behov av ett juridiskt stöd från en auditör vid tillämpningen av LDT. Auditörsorganisationen bör enligt utredningens uppfattning anpassas till det minskade antalet disciplinärenden. Anpassningen bör ske genom att Försvarsmakten vidtar organisatoriska åtgärder.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

dels att 12, 15, 36, 38, 39, 49 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 3, 8, 10, 20, 34 och 35 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller för

1. totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. dem som *genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten eller i övrigt genomgår militär utbildning inom myndigheten,*

2. dem som *utan att vara anställda genomgår militär utbildning vid Försvarsmakten utom, då fråga är om högskoleutbildning, det rör sådan förseelse under studietiden mot vilken högskolan får vidta disciplinära åtgärder,*

3. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

5. dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:453.

3 §

Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana *utomordentliga* förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att 2 § *skall* tillämpas.

Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana *extraordinära* förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att 2 § *ska* tillämpas.

8 §

En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt *skall* iaktta i tjänsten *skall* åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall *skall* någon påföljd dock inte åläggas.

En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt *ska* iaktta i tjänsten *får* åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall *ska* någon påföljd dock inte åläggas.

10 §²

Disciplinpåföljderna är varning, *extratjänst* och löneavdrag.

Vid val av påföljd är varning att anse som en lindrigare påföljd än *extratjänst* och löneavdrag. Särskilt avseende *skall* fästas vid omständigheter som talar för att påföljden kan stanna vid varning.

Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag.

Vid val av påföljd är varning att anse som en lindrigare påföljd än löneavdrag. Särskilt avseende *ska* fästas vid omständigheter som talar för att påföljden kan stanna vid varning.

20 §

I Försvarsmakten *skall* ärenden som avses i 19 § prövas av chefen för det förband eller den enhet av annat slag där den disciplinansvarige tjänstgör eller senast har tjänstgjort, såvida chefen har lägst överstes eller

I Försvarsmakten *ska* ärenden som avses i 19 § prövas av chefen för det förband eller den enhet av annat slag där den disciplinansvarige tjänstgör eller senast har tjänstgjort, såvida chefen har lägst överstes eller

² Senaste lydelse SFS 2002:277.

kommendörs tjänstegrad. *Försvarsmakten får dock besluta, att någon annan chef vid förbandet eller enheten som har lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens tjänstegrad får pröva ärendena.*

kommendörs tjänstegrad. *Sådana frågor får dessutom avgöras av chefen för taktisk stab eller chefen för en kontingent i en internationell militär insats, om han eller hon har lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens tjänstegrad.*

Försvarsmakten får besluta, att någon annan chef vid förbandet eller enheten som har lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens tjänstegrad får pröva ärenden enligt första stycket.

34 §³

Beslut om disciplinpåföljd skall verkställas snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft.

I beslut om extratjänst får det bestämmas att beslutet skall verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, om den disciplinansvarige samtycker till detta eller det behövs av hänsyn till ordningen inom den verksamhet där disciplinförseelsen har begåtts.

Beslut om disciplinpåföljd ska verkställas snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft.

35 §⁴

Extratjänst får inte verkställas på tjänstefria dagar.

Löneavdrag får verkställas med högst en fjärdedel av dagersättning eller motsvarande ersättning vid varje utbetalningstillfälle.

³ Senaste lydelse SFS 2002:277.

⁴ Senaste lydelse SFS 2002:277.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Tidigare beslutad extratjänst ska omräknas till löneavdrag i den del det inte verkställts före ikraftträdandet. Vid omräkningen ska två timmars extratjänst motsvara en dags löneavdrag.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. att 3 kap. 1–5 §§ ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) om Försvarshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1164) om Försvarshögskolan att 4 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

Disciplinära åtgärder mot studenter som är antagna till och bedriver högskoleutbildning vid Försvarshögskolan får vidtas enligt bestämmelserna i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Försvarsmakten får, i enlighet med vad som framgår av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., besluta om disciplinära åtgärder mot studenter som är antagna till och bedriver högskoleutbildning vid Försvarshögskolan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret har i huvudsak formats i ett försvar som grundade sig på värnplikt och där den huvudsakliga verksamheten som bedrevs var att utbilda värnpliktiga. För anställd personal har i stor utsträckning LOA tillämpats. Den pågående omställningen av Försvarsmakten innebär att försvaret omformas från en organisation för främst utbildning av värnpliktiga och befäl till en organisation som i ökande grad används för nationella och internationella insatser. Insatsförbandens ökade användbarhet och tillgänglighet är det överordnande målet för reformen.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden och göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer,
- överväga och föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarsmakten,
- redovisa ett samlat förslag till reformerad författningsreglering av disciplinansvar inom totalförsvaret som står i överensstämmelse med ILO-konventionerna, Europakonventionen och andra internationella konventioner.

Kommittédirektiven (dir. 2012:40) finns i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i juni 2012 och har hållit sex utredningssammanträden, varav ett tvådagarsinternat. Vi har däremellan haft ett antal arbetsmöten.

För kartläggning av de senaste årens praxis har utredningen inhämtat underlag genom att skicka frågeformulär till förband inom Försvarsmakten som bedriver utbildning (bilaga 4) samt till Försvarsmaktens högkvarter (bilaga 5). När det gäller frågan om disciplinansvar avseende officersaspiranter har Försvarshögskolan, Militärhögskolan Halmstad och Militärhögskolan Karlberg ombetts svara på ett frågeformulär (bilagorna 6–8).

Utifrån vårt uppdrag att göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer har vi skickat frågeformulär de svenska ambassaderna i Storbritannien, Tyskland, Norge, Danmark, Finland, Nederländerna, Frankrike, Kanada och USA för att få information om de ländernas disciplinlagstiftningen (bilaga 9). Vi har även haft kontakt med ansvarigt departement i Norge och Norges Generaladvokat för förtydliganden.

Vi har varit angelägna om att ha en öppen dialog och samverka med myndigheter och organisationer som på olika sätt kan beröras eller ha intresse av vårt arbete. Vi har därför fortlöpande haft möten och kontakter med arbetstagarorganisationer och myndigheter. Syftet har varit att både informera om utredningens arbete och att inhämta synpunkter som kan vara av betydelse för vårt uppdrag.

Enligt direktivet ska utredaren samråda med berörda arbetstagarorganisationer. Utredningen har haft samrådsmöte med Officersförbundet den 16 oktober 2012 och med Försvarsförbundet den 17 oktober 2012. Vid dessa möten gick vi igenom utredningens uppdrag och fick del av respektive förbunds synpunkter på gällande disciplinansvarsregler. Inför utredningens internat den 3–4 mars 2013 har utredningen skickat utkast till betänkandetext till förbunden för eventuella synpunkter på våra förslag och överväganden. Förbunden har yttrat sig.

Den 3 december 2012 hade utredningen möte med Militärpolisens chef. Vid mötet diskuterades vilken roll militärpolisen har i tillämpningen gällande disciplinärenden enligt LDT och LOA.

Den 4 december 2012 höll utredningen ett samrådsmöte med rättsbefäl och officerare som arbetar med rättstjänständer vid olika

förband. Syftet med mötet var att få del av de kunskaper och synpunkter som finns på förbanden gällande disciplinansvarssystemet.

Den 5 mars 2013 hade utredningen ett möte med företrädare för Försvarmakten (Militärhögskolan Karlberg) och Förvarshögskolan för att diskutera disciplinansvaret avseende officersaspiranter vid Förvarshögskolan och för att inhämta synpunkter på vårt författningsförslag avseende 1 § 2 LDT.

Den 17 april 2013 deltog utredaren i ett möte vid Totalförsvarets skyddscentrum i Umeå där han träffade förbandschef, rättsvårdsbefäl och auditörer.

Utredaren har även deltagit i ett möte som Försvarmakten anordnat för Sveriges auditörer 2012.

Sekretariatet har därutöver varit i kontakt med företrädare för SEKO, Saco-S och FMV samt gjort ett förbandsbesök på Södra skånska regementet P 7 och träffat rättstjänstföreträdare och förbandschef.

2.3 Disposition

I det inledande kapitlet, kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. Det närmast följande kapitlet, kapitel 3 innehåller bakgrundsbeskrivningar som belyser disciplinansvarssystemet historiskt, totalförsvaret, det reformerade försvaret samt systembeskrivningar av Försvarmaktens uppdrag och personal. Till bakgrunden hör även gällande rätt avseende disciplinansvar inom försvaret. Kapitel 4 innehåller en redogörelse för tillämpningsområdet avseende lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT). Kapitel 5 innehåller en redovisning av utredningens kartläggingsarbete och sammanfattande slutsatser. I kapitel 6 görs en jämförelse med jämförbara länders reglering av disciplinansvar inom försvaret. Kapitel 7 och 8 innehåller närmare redovisningar av de förhållanden och överväganden som leder fram till utredningens förslag. I kapitel 8 presenteras också utredningens förslag. Dessutom redovisas i kapitel 9–11 ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, konsekvenser av utredningens förslag och författningskommentar. Slutligen har som bilagor till betänkandet tagits in Försvarmaktens mallar för bedömning av militära disciplinärenden, utredningens enkäter och internationella utblickar.

3 Bakgrund och gällande rätt

I detta kapitel beskrivs hur det nuvarande disciplinansvarssystemet har vuxit fram, gällande rätt och det svenska totalförsvaret. Kapitlet innehåller även fördjupande avsnitt om de reformer och utredningsförslag som är av intresse för uppdraget.

3.1 Historik

Det militära ansvarssystemet byggde fram till 1987 på allmänna straff- och straffprocessrättsliga regler. Då upphävdes det tidigare disciplinansvarssystemet som var reglerat i militära rättegångslagen och lagen om disciplinstraff för krigsmän och ersattes med ett utomstraffrättsligt ansvarssystem. Genom reformeringen fick disciplinlagstiftningen i huvudsak sin nuvarande utformning.

Närmast beskrivs rättsutvecklingen gällande det militära ansvarssystemet.

3.1.1 År 1948–1987

De militära straffbestämmelserna infördes 1948 i allmänna strafflagen. Detta innebar att det militära straffsystemet var utformat på straffrättslig grund och att även tillrättavisningar beslutades med brottsbalksbrott som bakgrund. Som disciplinstraff upptogs i lagen arrest och disciplinbot. 1965 infördes bestämmelserna om straff- och disciplinmedel i brottsbalken. Särskilda straffbestämmelser om brott av krigsmän fanns i 21 kap. brottsbalken, och i 22 kap. brottsbalken sammanfördes ansvarsbestämmelser som med något undantag var tillämpliga endast under krig och beredskapstillstånd. För mindre förseelser kunde vissa militära befattningshavare åläggas tillrättavisning istället för disciplinstraff. Tillrättavisning utgjordes av varning, extratjänst och utgångsförbud. Vid sidan av de allmänna

påföljder som kunde utdömas enligt brottsbalken fanns disciplinstraff för krigsmän som en särskild påföljdsform. Bestämmelser om när disciplinstraff fick användas fanns i lagen (1948:499) om disciplinstraff för krigsmän. 1973 trädde en ny lag om disciplinstraff för krigsmän i kraft. Vid sidan av disciplinbot (och tillrättavisning) infördes genom den nya lagen ett nytt disciplinstraff benämnt fritidsstraff. Samtidigt avskaffades arreststraffet vars betydelse ansågs begränsad i krigsförhållanden.

3.1.2 Lagen om disciplinförseelser av krigsmän (1987–1995)

Den reform av det militära straffsystemet som genomfördes 1987 genom lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. innebar ett nytt utomstraffrättsligt ansvarssystem. Enligt detta skulle förseelser i tjänsten av Försvarmaktens militära personal beivras genom en disciplinpåföljd som meddelades i administrativ ordning genom beslut av tjänstgöringsmyndigheten. I fred omfattades inte anställd personal av detta system. Denna personalkategori kom att jämföras med övriga statsanställda för vilka reglerna i lagen om offentlig anställning (äldre LOA) tillämpas. Som främsta skäl för detta anfördes att den offentliga anställningen, liksom den privata, bygger på ett civilrättsligt synsätt med ett avtalsförhållande mellan anställd och arbetsgivare. Samtidigt infördes ett nytt disciplinansvarssystem för värnpliktiga genom disciplinlagen. Vad gällde värnpliktig personal ansågs att ett arbetsrättsligt synsätt inte kunde användas, eftersom det inte fanns något anställningsförhållande mellan Försvarmakten och de värnpliktiga under den tid de fullgjorde sin tjänstgöring. En strävan vid utformningen av ansvarssystemet enligt disciplinlagen var att så långt som möjligt anpassa detta till det system som gällde för anställd personal. Om landet hamnade i krig skulle det särskilda militära disciplinansvarssystemet tillämpas på alla som var tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten samt även på vissa andra grupper med uppgifter inom totalförsvaret. Krigsmannabegreppet bildade utgångspunkt för tillämpningsområdet för disciplinlagen och 21 kap. brottsbalken. De disciplinpåföljder som kunde komma i fråga enligt 1986 års lag var varning, extratjänst, löneavdrag och utgångsförbud.

Genom en lagändring 1993 gjordes lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. tillämplig på alla som anställts vid Försvarmakten för tjänstgöring i den särskilda utlandsstyrkan, när de

tjänstgjorde utomlands. 1994 gjordes ändringar i samma lag till följd av Försvarmaktens omorganisation.

3.1.3 Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret (1995–)

Lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. och bestämmelserna om tillrättavisning i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst ersattes 1995 av den nu gällande lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT). Detta skedde i samband med införandet av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Systemet med ansvar för disciplinförseelser behölls i den nya lagen om disciplinansvar, men tillämpningsområdet utsträcktes till att även omfatta sådana totalförsvarspliktiga som utan att vara krigsmän fullgjorde civilplikt. Därför togs begreppet krigsman bort ur disciplinlagstiftningen och ersattes med begreppet disciplinansvarig. Disciplinansvaret och disciplinpåföljderna skulle vara enhetliga oavsett om den disciplinansvarige fullgjorde värnplikt eller civilplikt med lång eller kort grundutbildning. Den nya lagen innebar i stora delar en teknisk anpassning av de tidigare gällande disciplinansvarsreglerna för krigsmän till bestämmelserna om en totalförsvarsplikt.

2002 avskaffades påföljden utegångsförbud, och det infördes en ny möjlighet att kombinera påföljden extratjänst med löneavdrag. Den disciplinansvarige gavs även möjlighet att i disciplinärenden begära inhämtande av yttrande från auditör.

2003 togs kravet på särskild anställning i utlandsstyrkan bort för anställda i Försvarmakten. Den särreglering som gällde för anställda i utlandsstyrkan avseende disciplinansvar (1 § 5 LDT) ändrades till att även fortsättningsvis omfatta samtliga som tjänstgör utomlands i utlandsstyrkan, oavsett anställningsform.

2010 beslutade riksdagen om en övergång till ett personalförsörjningssystem grundat på i första hand frivillighet och inte huvudsakligen på totalförsvarsplikt. I samband med detta ändrades LDT så att lagen även kom att omfatta dem som genomgår militär utbildning på frivillig grund inom Försvarmakten.

2011 upphävdes lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten och ersattes av lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser. Den nya lagen föranledde vissa följdändringar i LDT.

3.2 Huvuddragen i gällande rätt om disciplinansvar

Anställd personal inom Försvarsmakten omfattas i fredstid av de disciplinära reglerna i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt lyder under lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT). Denna lag är även tillämplig på personal som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats, på rekryter och officersaspiranter, på hemvärnsmän under tiden som de är tjänstgöringsskyldiga och på krigsfrivillig personal.

Ansvarssystemet för totalförsvarets personal omfattar även ett specialstraffrättsligt (lagen om totalförsvarsplikt) och ett straffrättsligt (brottsbalken) system, se avsnitt 3.3.

3.2.1 Allmän bakgrund

Att det finns ett lagstiftat ansvar för statligt anställda har sin grund i det som anses utgöra den offentliga anställningens särart. Disciplinansvarets syfte är att trygga medborgarna i att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt. Det avser också att se till att arbetstagaren fullgör sina arbetsuppgifter och skyldigheter i övrigt gentemot myndigheten som arbetsgivare. Detta syfte gör sig även gällande då det gäller personalkategorier som inte är statsanställda, men som omfattas av LDT:s bestämmelser genom att vara verksamma inom totalförsvaret.

Disciplinansvar avser de överträdelser som i förhållande till straffrätten anses vara av mindre allvarligt slag och som det inte finns behov av att ingripa mot med straffrättslig påföljd.

3.2.2 Lagen (1994:260) om offentlig anställning

Lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) innehåller bl.a. bestämmelser om bisysslor, vissa föreskrifter om upphörande av anställning, arbetskonflikter, periodiska hälsoundersökningar och disciplinansvar. Statligt anställda omfattas av bestämmelserna. För att LOA ska kunna tillämpas krävs en hel- eller deltidsanställning som kan gälla tills vidare eller tidsbegränsat.

Det disciplinrättsliga ansvaret regleras i 14–21 §§ LOA och i 13 § anställningsförordningen (1994:373) och avser fall då en arbets-

tagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, och felet med hänsyn till samtliga omständigheter inte är ringa. Det disciplinrättsliga ansvaret avser inte förseelser som har lett till åtal eller måste anmälas till åtal av myndigheten.

De fel som kan föranleda disciplinpåföljd kallas tjänsteförseelse. Åtskilliga av de förseelser som kan föranleda disciplinansvar kan betecknas som myndighetsinterna förseelser, t.ex. sen ankomst eller olovlig frånvaro. Påföljden för tjänsteförseelse är varning och löneavdrag. Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han eller hon har deltagit i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd.

Frågor om disciplinpåföljd prövas av arbetsgivaren, i regel den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. I myndighetsförordningen (2007:515) finns bestämmelser om hur en myndighet ska vara sammansatt när den fattar beslut i frågor om disciplinansvar m.m. Om regeringen har bestämt att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten, ska nämnden bl.a. pröva frågor om disciplinansvar. Myndighetschefen ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdare och de ledamöter som myndigheten utser.

Försvarsmakten har enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten en personalansvarsnämnd (FPAN) som beslutar om disciplinansvar enligt LOA för de anställda som inte är anställda genom beslut av regeringen.

Beslut om disciplinansvar kan enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister överklagas till arbetsdomstolen eller tingsrätten.

3.2.3 Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) gäller enligt 1 § i lagen för 1. totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt, 2. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten eller i övrigt genomgår militär utbildning inom myndigheten, 3. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga, 4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyld-

diga och 5. dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats.

Om Sverige är i krig gäller lagen enligt 2 § även för 1. alla som, utöver det som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten, 2. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar, 3. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305), 4. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och 5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen. Enligt 5 § gäller lagen också för krigsfångar m.fl.

Den som lagen gäller för benämns disciplinansvarig. En disciplinansvarig som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt ska iaktta i tjänsten ska enligt 8 § åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall ska någon påföljd inte åläggas.

Disciplinpåföljderna är enligt 10 § varning, extratjänst och löneavdrag. Vid val av påföljd är varning att anse som en lindrigare påföljd än extratjänst och löneavdrag. Varning innebär enligt 11 § att den felande erinras om att han eller hon för framtiden ska iaktta sina skyldigheter i tjänsten. Extratjänst innebär enligt 12 § att den felande vid högst fem tillfällen utöver den vanliga tjänsten ska utföra handräkning eller någon annan särskild uppgift. Löneavdrag får enligt 13 § bestämmas för högst trettio dagar och innebär avdrag på dagersättning eller motsvarande ersättning.

Av 16 § framgår att om en disciplinansvarig kan antas ha begått en disciplinförseelse och han eller hon genom sitt förfarande skäligen kan misstänkas även ha gjort sig skyldig till brott, ska han eller hon anmälas till åtal för brottet. Detta gäller om inte brottet är sådant att svårare straff än böter inte föreskrivs, eller utgör vissa andra i paragrafen uppräknade brott i brottsbalken.

Enligt 20 § ska i Försvarsmakten disciplinären den prövas av chefen för det förband eller den enhet där den disciplinansvarige tjänstgör eller senast har tjänstgjort, såvida chefen har lägst överstes eller kommandörs tjänstegrad. Viss delegering till annan chef kan göras av Försvarsmakten. Enligt 21 § kan även viss delegering göras av bestraffningsberättigad chef dock lägst till kompanichef eller motsvarande. I fråga om disciplinansvarig som tjänstgör eller har tjänstgjort hos ett bolag, en förening eller andra enskilda prövas

frågor om disciplinansvar av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

För att biträda de myndigheter, kommuner eller landsting som har att handlägga disciplinärenden ska det enligt 23 § finnas auditörer. Dessa ska vara jurister och förordnas av Försvarsmakten eller av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Auditören har också till uppgift att generellt utöva tillsyn över handläggningen av disciplinärenden, lämna råd i verkställighetsfrågor och medverka i utbildning och information om tillämpningen av LDT. Innan en disciplinpåföljd beslutas eller en åtalsanmälan görs ska enligt 24 § yttrande inhämtas från auditören. Det behövs dock inte om förseelsen inte kan antas utgöra brott, förseelsen har erkänts, förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning, och den disciplinansvarige inte begär att yttrande ska inhämtas i ärendet. Dessa undantag motsvarar de fall där det enligt 21 § är tillåtet för behörig chef att delegera ansvarsprövningen till underställd chef. Auditören är medansvarig för de beslut som fattas på hans eller hennes tillstyrkan.

Disciplinärenden ska enligt 25 § handläggas skyndsamt. Muntligt förhör ska enligt 26 § hållas med den disciplinansvarige. Beslut om disciplinpåföljd ska enligt 31 § underrättas den disciplinansvarige.

Beslut om disciplinpåföljd ska enligt 34 § verkställas snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft. Ett beslut om extratjänst kan dock i vissa fall få verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Lagen innehåller också bestämmelser om tvångsmedel. Den som enligt särskilda föreskrifter är förman i Försvarsmakten får enligt 41 § omhänderta en disciplinansvarig som tjänstgör i Försvarsmakten, om denne inom ett område eller utrymme som används av Försvarsmakten eller klädd i uniform på allmän plats anträffas så berusad att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller någon annan, eller uppträder så att han eller hon stör den allmänna ordningen eller ordningen inom Försvarsmakten eller utgör en fara för disciplinen. Alkoholdrycker eller andra berusningsmedel som påträffas hos den som har omhändertagits på grund av berusning ska enligt 46 § tas ifrån honom eller henne. Enligt 47 § kan en disciplinansvarig som tjänstgör i Försvarsmakten underkastas kroppsvisitation om det finns anledning att anta att han eller hon olovligen bär på sig föremål som tillhör Försvarsmakten eller som den disciplinansvarige annars inte får inneha.

Enligt 48 § kan ett beslut i ett kompanichefsärende omprövas av den chef som delegerat beslutanderätten till kompanichefen dvs. som regel förbandschefen. Förbandschefs beslut kan enligt 50 § överklagas till tingsrätt. Detsamma gäller beslut i disciplinärenden som tagits av annan myndighet än Försvarmakten, eller av en kommun eller ett landsting. Tingsrättens avgörande kan överklagas till hovrätten. Överklaganden handläggs i domstolarna som ärenden.

LDT innehåller även bestämmelser om handläggning av ersättningsärenden. Den som skadar eller förlorar materiel som utlämnats till honom eller henne för personligt bruk kan enligt 58 § bli ersättningsskyldig. Ersättningsärendena är skilda från disciplinärendena men reglerna för handläggningen, möjligheterna att överklaga m.m. är i princip desamma (58–63 §§). Om ett disciplinärende som avser föranleda ersättningsskyldighet mot den disciplinansvarige inleds, så ska frågan om ersättningsskyldighet prövas i disciplinärendet om inte särskilda skäl talar mot det.

Bestämmelser om förfarandet i disciplinärenden ges även i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Förordningen innehåller närmare bestämmelser om bl.a. auditörer, handläggningen av disciplinärenden, verkställighetsåtgärder, tvångsmedel, överklagande av beslut om disciplinpåföljd och ersättningsärenden.

I förordningen (2010:651) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om vem som beslutar i frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan vid en internationell militär insats.

3.2.4 En översiktlig jämförelse mellan LOA och LDT

Genom 1986 års reform av disciplinansvarssystemet kom, som ovan nämnts, den anställda militära personalen i fredstid att omfattas av samma regler som tillämpades inom den offentliga förvaltningen i övrigt, dvs. reglerna i äldre LOA. En strävan vid utformningen av 1986 års disciplinlag var dock att så långt som det bedömdes möjligt anpassa detta system till vad som kom att gälla för anställd personal.

De praktiska skillnaderna mellan LOA och LDT består bl.a. i att nivån på beslutsfattare skiljer sig åt mellan LDT och LOA. Disciplinfrågor enligt LOA avgörs i regel av personalansvarsnämnder till skillnad från LDT där beslut fattas av behörig chef för förbandet eller motsvarande.

Enligt LOA kan disciplinansvar åläggas en arbetstagare som åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Den grundläggande förutsättningen för att disciplinansvar ska kunna åläggas någon enligt LDT uttrycks på ett annorlunda sätt än i LOA. I LDT görs en uppräknning av olika typer av normer som kan komma ifråga. Lydnadsplikten är exempelvis tydligt uttalad i LDT genom att underlåtenhet att följa förmäns eller andra chefers order medför ansvar för disciplinförseelse.

Vid uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av normer ska disciplinpåföljd åläggas enligt LDT om det inte är ett ringa fall. I motsvarande bestämmelse i LOA används verbet får istället vilket skapar en viss valmöjlighet för beslutsfattaren.

Påföljden extratjänst finns inte i LOA:s disciplinansvarsregler. Reglerna om överklagande och instansordningen i domstol skiljer sig också åt. Beslut enligt LDT överklagas till tingsrätten, medan beslut fattade enligt LOA handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA). Tvister enligt LRA föregås av förhandlingar mellan fack och arbetsgivare och avgörs slutligen i Arbetsdomstolen. Arbetstvister kan också komma att avgöras av tingsrätten.

3.3 Straffrättsliga bestämmelser

Vid sidan av reglerna om disciplinansvar i LDT finns straffrättsliga bestämmelser om ansvar för skilda kategorier av totalförsvarets personal i olika situationer. Olika regler gäller för fred och krig. Generellt innebär det att straffbestämmelserna tar över det disciplinära ansvarssystemet vid allvarigare förseelser och att bedömningarna är strängare i krig än i fred.

3.3.1 Ansvar enligt lagen om totalförsvarsplikt

Bestämmelser om brott mot totalförsvarsplikten finns i 10 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen avviker eller uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, vägrar eller underlåter att lyda en förmäns eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen, döms enligt 2 §, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för ut-

bildningen eller tjänsten i övrigt, för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år. Om handlingen inte har varit ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt, kan handlingen föranleda disciplinansvar enligt LDT. En totalförsvarspliktig som av oaktsamhet uteblir från värnplikt eller civilplikt döms enligt 4 § till böter.

Disciplinansvarssystemet är avsett att vara det vanligaste korrekionsmedlet vid överträdelser. Att exakt ange var gränsen går mellan disciplinförseelse och brott mot totalförsvarsplikten kan vara svårt. Genom att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte gäller för närvarande aktualiseras sådana gränsdragningsfrågor om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutar om skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring eller att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

3.3.2 Särskilda ansvarsbestämmelser i brottsbalken

Disciplinansvarssystemet har minskat behovet av särskilda straffbestämmelser för den militära personalen. Trots det återstår dock ett antal handlingar där ansvar enligt brottsbalken kan aktualiseras. Det gäller främst brott av allvarigare karaktär som inte får handläggas i disciplinär ordning. I brottsbalken finns särskilda bestämmelser i fråga om krigsmän under fredstid i två i kapitel 16 upptagna fall, nämligen uppvigling (5 §) och myteri (6 och 17 §§). De bestämmelser för krigsmän som upptas i brottsbalken gäller i övrigt endast när riket kommer i krig eller är i krigsfara eller under vissa andra utomordentliga förhållanden. Det gäller en del av de gärningar som i fredstid endast omfattas av disciplinansvar. Vidare kommer en del gärningar som kan begås av disciplinansvariga men som inte har specifik militär anknytning att träffas av allmänna straffbestämmelser.

Bestämmelserna om brott av krigsmän under krig eller motsvarande situation har samlats i 21 kap. brottsbalken. De som omfattas av det straffrättsliga ansvaret är krigsmän, vilka enligt 2 § definieras som alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten samt vissa ytterligare persongrupper (motsvarande 2 § LDT). Följande gärningar straffbeläggs: lydnadsbrott, grovt lydnadsbrott, rymning, våld eller hot mot förman, samröre med fienden, undergrävande av stridsviljan, försummande av krigsförberedelse, obehörig kapitulation, stridsförsumlighet och tjänstebrott. Vissa gärningar (som exempelvis ordervägran) som i fred endast skall föranleda en disciplinär åtgärd, kan i

krig bli betraktade som brott enligt 21 kap. brottsbalken. I 5 § anges att den krigsman som underlåter att lyda en förmans order eller otillbörligen dröjer med att fullgöra ordern ska dömas för lydnadsbrott. Visserligen ger LDT utrymme för disciplinära åtgärder i stället för anmälan till åtal för lydnadsbrott även i en krigssituation, men det kan antas att bedömningen är strängare i krig än i fred.

Även 22 kap. brottsbalken avser krigssituationer men omfattar inte enbart krigsmän utan kan avse alla och envar. Bland annat följande gärningar straffbeläggs: landsförräderi, landssvek, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, folkrättsbrott och olovlig befattning med kemiska vapen.

3.4 Förarbeten till gällande lagstiftning om disciplinansvar inom totalförsvaret

Utredningen redogör i detta avsnitt för förarbetena till lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. samt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT).

Som framgått i tidigare avsnitt infördes LDT 1995 och ersatte då lagen om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. Den nya lagens bestämmelser motsvarade i stort sett vad som hade gällt enligt den tidigare lagen avseende krigsmän. Utredningen koncentrerar här framställningen till de förarbeten som är av betydelse för uppdraget och som ligger till grund för gällande lagstiftning.

3.4.1 Militäransvarskommittén

Militäransvarskommittén (1977–1983) hade i uppdrag att göra en översyn av den militära straff- och processlagstiftningen. Målsättningen var att anpassa det militära ansvarssystemet till det regelsystem som gäller inom samhället i övrigt. Kommittén föreslog i betänkande *Nytt militärt ansvarssystem* (SOU 1983:2) att det militära straffrättsliga ansvarssystemet i avgörande hänseenden skulle ersättas av ett utomstraffrättsligt disciplinsystem och att alla anställda vid Försvarsmakten i fredstid skulle följa samma regelsystem som gällde för offentligt anställda i allmänhet. Bedömningen skulle ske på privaträttslig grund enligt reglerna i LOA med anställningsavtalet som utgångspunkt. Den privaträttsliga grundsynen kunde enligt kommittén inte tillämpas avseende värnpliktiga eftersom det inte

förelåg ett avtalsförhållande mellan staten och den enskilde. För värnpliktiga skulle istället införas ett helt nytt utomstraffrättsligt disciplinsystem. Även vissa andra kategorier av personal inom Försvarsmakten skulle omfattas av en sådan ny lag liksom alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarsmakten under krigsförhållanden. Kommittén pekade på principen om att ansvarssystemet för befäl och värnpliktiga i så stor utsträckning som möjligt skulle vara likformade, men konstaterade samtidigt att en viss skillnad inte kunnat undvikas och att kommittén strävat efter att utforma ett ansvarssystem för de värnpliktiga som inte i alltför hög grad avvek från LOA.

I betänkandet diskuterades vilket ansvarssystem den anställde skulle lyda under vid krigsorganiserade förband t.ex. under krigsförbandsövningar. Eftersom kommittén hade föreslagit att den nya disciplinlagstiftningen skulle omfatta all personal under krigsförhållanden kunde anföras att samma ansvarsregler också borde gälla då personalen övar i krigsorganiserade förband. Samtidigt skulle beaktas att de anställda befälen i regel fullgjorde sådan typ av tjänstgöring inom ramen för sin anställning och kommittén stannade för att det i fredstid bör vara avgörande om befälet fullgör tjänstgöringen i sin militära anställning eller inte.

Förslaget om att ta bort de flesta brott av krigsmän i brottsbalken och att göra en uppdelning mellan anställda och icke anställda då det gällde det disciplinära ansvaret i fredstid medförde enligt kommittén att behovet av den samlande benämningen krigsman minskade, varför begreppet borde tas bort i den fredstida lagstiftningen.

Kommittén föreslog också att disciplinpåföljd skulle åläggas om den värnpliktige uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som åligger denne i tjänsten, om förseelsen inte var ringa. De föreslagna disciplinpåföljderna skulle vara varning, extratjänst, löneavdrag och utgångsförbud.

Beslutanderätten föreslogs ligga hos den myndighet vid vilken den värnpliktige tjänstgjorde och att den beslutande skulle inneha lägst överstelöjtnants eller kommandörkaptens grad. I enklare disciplinärenden skulle kompanichef eller motsvarande ges beslutanderätt. Av rättssäkerhetsskäl ansågs det nödvändigt att ha kvar en juridiskt utbildad person (auditör) som medverkar i beslutsprocessen. En fördel med att myndigheten beslutar i dessa frågor uppgavs vara att det möjliggjorde en snabb handläggning av ärendena. Kommittén diskuterade också två alternativ till myndigheten som beslutsfattare. Det ena var att ge auditören beslutande funktion och det

andra att det inrättades disciplinnämnder. Kommittén angav bl.a. följande gällande det första alternativet.

Genom att sätta auditören som beslutsfattare kan man, vilket krävts av värnpliktskonferenserna, uppnå att 'den militära rättskipningen' överförs till en civil jurist. Praktiskt skulle det dock inte innebära annat än en formell omkastning av de nuvarande funktionerna. Det är ovanligt att den bestraffningsberättigade frångår det yttrande som auditören avger innan disciplinstraff åläggs. Att utrusta auditören med beslutsfunktioner inom den militära disciplinrätten skulle också innebära en ökning av hans arbetsbörda, eftersom det också skulle medföra ansvar för utredningsfunktionerna.

Angående alternativet med en disciplinnämnd anförde kommittén att i en sådan nämnd skulle myndighetschefen och auditören vara självskrivna ledamöter och att en tredje ledamot skulle kunna hämtas från den värnpliktiga personalen. En nackdel med nämndverksamhet sas vara att handläggningen tenderar att bli utdragen, vilket inte är förenligt med kravet på skyndsam handläggning av militära disciplinfrågor.

Kommittén lämnade vidare förslag om disciplinärendens handläggning och om särskilda regler om omhändertagande.

3.4.2 Regeringens proposition 1985/86:9 om lagen om disciplinförseelser av krigsmän m.m.

Militäransvarskommitténs betänkande behandlades i prop. 1985/86:9. Regeringen fann att kommitténs förslag till förändringar i allt väsentligt borde genomföras. Departementschefen menade dock att begreppet krigsman borde användas också i fortsättningen för att ange vilka som lyder under det särskilda militära ansvarssystemet.

Departementschefen ansåg i likhet med kommittén att Försvarsmaktens anställda militära personal skulle likställas i disciplinhänseende i fred med övriga statsanställda. Han menade att det var betydligt mer som förenade de anställda inom olika delar av statsförvaltningen än som skiljde dem åt till följd av olika tjänsteförhållanden. Detta innebar att i normal fredstid skulle det göras principiell åtskillnad mellan anställd personal och de värnpliktiga i fråga om vilket disciplinsystem som skulle gälla. Under krigsförhållanden saknades dock enligt departementschefen anledning att inte låta ett särskilt disciplinsystem för värnpliktiga m.fl. också omfatta anställda inom Försvarsmakten. De förseelser i tjänsten som anställda

gjorde sig skyldiga till skulle i fredstid bedömas på arbetsrättslig grund enligt reglerna i LOA. Påföljderna för förseelser i tjänsten kom därmed att inskränkas till påföljderna varning och löneavdrag.

Vad gäller beslutsorgan förklarade departementschefen att han delade kommitténs uppfattning att disciplinfrågorna skulle prövas av myndigheten där personen i fråga tjänstgör. Departementschefen gjorde samtidigt en jämförelse med handläggningen av disciplinärenden enligt LOA och menade att systemen inte är helt jämförbara, eftersom militäransvaret ytterst ska vara ett stöd för den nödvändiga militära disciplinens upprätthållande. Åtskilliga fler ingripanden var att vänta med det föreslagna militäransvaret än enligt LOA, vilket enligt departementschefen talade mot att göra beslutsordningen alltför komplicerad.

Dessa förslag ledde till lagstiftning som trädde i kraft 1987.

3.4.3 Regeringens proposition 2001/02:11 om bättre villkor för totalförvarspliktiga

I prop. 2001/02:11 föreslogs att påföljden utgångsförbud skulle avskaffas.

Utgångspunkten borde enligt regeringen vara att frihetsberövande påföljder som beslutas av annan än domstol inte ska förekomma, om det inte är synnerligen motiverat. Som skäl för att behålla utgångsförbudet kunde enligt propositionen anföras att det behövdes en relativt kraftfull påföljd vid sidan av varning och extratjänst för att systemet skulle verka avskräckande på potentiella regelöverträdare. Särskilt ansågs påföljden motiverad för att hindra att främst personer som på grund av förvärvsarbete eller av andra skäl var frånvarande från tjänsten skulle kunna ”köpa sig” önskad ledighet.

I propositionen föreslog regeringen att det vid uttagningen till tjänstgöring med totalförvarsplikt i än högre grad än vad som redan gällde, skulle tas hänsyn till den enskildes motivation. Denna åtgärd medförde enligt regeringens bedömning att de disciplinära förseelserna borde bli färre. De principiella invändningarna mot utgångsförbudet som påföljd ansågs enligt regeringen ha sådan tyngd att det fanns skäl att pröva ett disciplinsystem utan utgångsförbud. Regeringen uttalade samtidigt att förändringen innebar att det också uppnåddes större likheter med disciplinsystemet enligt LOA.

Till följd av att utgångsförbudet föreslogs att upphöra som disciplinär påföljd ansågs det finnas behov av att i stället införa en

möjlighet att kombinera påföljderna extratjänst och löneavdrag. Därmed erbjöds enligt regeringen en påföljdscombination som kunde anses tillräckligt ingripande och därmed ha preventiv verkan för de grövre fallen.

Propositionen innehöll även förslag om att yttrande från auditör alltid skulle inhämtas om den disciplinansvarige begärde det i ett disciplinärende. I propositionen påpekades att auditörens medverkan avsåg att garantera rättssäkerheten och att den juridiska kvalitén hålls på en hög nivå vid handläggningen av disciplinären. Regeringen anförde att det kan övervägas om det ska vara obligatoriskt att inhämta yttrande från auditör i alla ärenden om disciplinansvar eftersom avgörandena alltid innehåller ett visst mått av juridiskt tänkande. Yttrande från en ”utomstående” ansågs innebära att risken för att det tas hänsyn till ovidkommande omständigheter kraftigt minskar. Samtidigt uttrycktes att det skulle vara onödigt och ett slöseri med resurser att kontakta en auditör vid varje erkänd förseelse varför det alljämt skulle finnas situationer då yttrande från auditör inte behövde inhämtas.

3.5 Det svenska försvaret

3.5.1 Totalförsvaret – militärt och civilt försvar

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret sådan verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaresresurser får utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar.

I lagen om totalförsvaret och höjd beredskap anges vad som avses med höjd beredskap. Höjd beredskap kan vara skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Föreskrifter om planering för åtgärder vid höjd beredskap regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

3.5.2 Militärt försvar

Försvarsmakten

Försvarsmakten är en myndighet under riksdag och regering med överbefälhavaren (ÖB) som myndighetens chef. Försvarsmaktens huvuduppgift är förmågan till väpnad strid. Sedan kalla krigets slut har Försvarsmakten genomgått omfattande förändringar. Invasionsförsvaret har ersatts av ett insatsförsvar och internationella militära insatser har blivit en huvuduppgift för Försvarsmakten.

Försvarsmaktens insatsorganisation svarar för Försvarsmaktens operativa insatser och Försvarsmaktens grundorganisation ger stöd till och utbildning av förbanden i insatsorganisationen. Utbildningen sker vid regementen, flottiljer, skolor och centra. En uppräkningslista av grundorganisationens enheter finns i bilaga 1 till förordningen (2007:1266) med instruktion till Försvarsmakten.

Försvarsmakten kan i många fall bistå det övriga samhället genom att delta i räddningsinsatser vid allvarliga olyckor samt genom stöd till civil verksamhet vid kriser.

Hemvärnet

Enligt hemvärnsförordningen (1997:146) ingår hemvärnet i Försvarsmakten. Hemvärnet har enligt förordningen till uppgift att skydda skyddsobjekt och skyddsområden. Hemvärnet ska i övrigt kunna stödja de operativa insatsförbanden samt delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar.

3.5.3 Civilt försvar

I fredstid är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är alltså den verksamhet som ett flertal aktörer genomför i syfte att komplettera det fredstida samhällets förmåga. En minskad sårbarhet i samhället och en god förmåga att hantera allvarliga olyckor och krissituationer i fred utgör därmed en grund för det civila försvaret. Det civila försvaret ska, inom ramen för totalförsvaret, stödja och samverka med det militära försvaret för att Sverige ska kunna motstå ett väpnat angrepp, hantera samhällskonsekvenser och upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid ett sådant angrepp

samt för att bidra till att återuppbygga och återställa samhällets funktion efter ett sådant angrepp.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enligt 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har myndigheten ansvar för frågor om bl.a. civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Enligt 13 § instruktionen ska MSB också företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.

Enligt 9 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt har MSB föreskriftsrätt gällande grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd och genomförande, samt krigsplacering av totalförsvarspliktiga m.fl. frågor. Det finns inga sådana nu gällande föreskrifter.

Kommuner och landsting

Bestämmelser om kommuners och landstings ansvar inom det civila försvaret finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen innehåller även bestämmelser som syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. På så sätt uppnås också en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Vid en krissituation ska länsstyrelsen vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. Enligt 52 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god

förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

3.5.4 De frivilliga försvarsorganisationerna

Den frivilliga försvarsverksamheten omfattar de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärnet. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Enligt denna förordning avses med frivillig försvarsverksamhet verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna framgår av bilagan till förordningen. Organisationerna är självständiga och ideella föreningar och fristående i förhållande till varandra och till Försvarsmakten respektive MSB.

Hemvärnets verksamhet regleras som nämnts i hemvärnsförordningen (1997:146).

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar, informerar och utbildar frivilliga för uppgifter inom försvaret samt vidareutbildar personal inom totalförsvaret.

I prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* samt i försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 framfördes att de frivilliga försvarsorganisationerna har en mer begränsad roll i det framtida insatsförsvaret. Samtidigt konstaterades också att stöd från frivilliga försvarsorganisationer även i framtiden kommer att behövas för t.ex. bemanning av hemvärnet och stöd till samhället.

3.5.5 Totalförsvarsplikten

Den nu gällande totalförsvarsplikten infördes 1995 när lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt trädde i kraft. I och med totalförsvarsplikten infördes en gemensam tjänstgöringsskyldighet för totalförsvaret. Tanken var att totalförsvarsplikten skulle möjliggöra en samlad användning av de personalresurser som står till förfogande. Övergången till totalförsvarsplikt hade stor principiell betydelse eftersom den innebär att totalförsvaret ses som en helhet där olika behov vägs mot varandra och där de tillgängliga personalresurserna fördelas på ett rationellt sätt.

Begreppet totalförsvarsplikt innefattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Enligt lagen räknas som totalförsvarspliktiga samtliga svenska medborgare och i Sverige bosatta personer mellan 16 och 70 år. Värnpliktsåldern bestämdes till mellan 19 och 47 år och skyldigheten gällde vid lagens införande endast för svenska män. Några omfattas även kvinnor av skyldigheten att fullgöra värnplikt.

Sedan den 1 juli 2010 föreligger endast skyldighet att fullgöra värnplikt och civilplikt om regeringen beslutar om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Totalförsvarspliktens syfte är alltså att trygga totalförsvarets behov av personal. Liksom annan verksamhet med utgångspunkt i totalförvarstanken är totalförsvarspliktens övergripande mål att göra landet förberett för krig.

Totalförsvarsplikten i historiskt perspektiv

Sverige har sedan 1901 haft allmän värnplikt som grund för det militära personalförsörjningssystemet. Efter andra världskrigets slut genomgick värnpliktssystemet ett antal förändringar bland annat genom att grundutbildningstiden förkortades. I samband med 1992 års försvarsbeslut bestämdes att endast det antal värnpliktiga som behövdes för Försvarsmaktens krigsorganisation och för den fredstida beredskapen skulle genomgå grundutbildning. Övriga personer som skrevs in med värnpliktslagen som grund skulle placeras i en utbildningsreserv.

Som nämnts tidigare genomfördes 1995 en större översyn av hela pliktssystemet. De tidigare värnplikts- och civilpliktslagarna och även lagstiftningen kring allmän tjänsteplikt ersattes av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Sedan lagen om totalförsvarsplikt infördes har antalet personer som genomgår grundutbildning kraftigt minskat. Antalet män som efter mönstring skrevs in till befattningar för värn- eller civilplikt minskade från 32 147 under 1996 till 4 716 under 2007 (SOU 2009:63 s. 139). I praktiken inkallades de sista åren cirka 15 procent av de värnpliktiga till grundutbildning som i regel var 11 månader lång.

Sedan 1990-talet har Försvarsmakten använt kontrakterade soldater i syfte att förstärka utbildningsorganisationen och för att användas i beredskapsförbanden.

3.5.6 Internationella militära insatser

Försvarsmakten är sedan lång tid tillbaka delaktig i internationell verksamhet. Det internationella engagemanget grundas till stor del på samarbete inom olika internationella organ såsom Förenta nationerna, Europeiska Unionen, försvarsalliansen Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Dessa organisationer genomför såväl insatser och övningar som kurser och inspektioner.

För närvarande har Försvarsmakten väpnade trupper i Kosovo, Afghanistan och Adenviken. Sverige bidrar även med militärobservatörer och i Försvarsmaktens internationella verksamhet ingår också Sveriges 20 försvarsattachéer. Försvarsmakten har vidare anställda som tjänstgör som observatörer i Nato och lärare vid internationella militära skolor.

Regler om när svensk trupp får sändas utomlands finns i 15 kap. regeringsformen. Enligt 15 kap. 16 § får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Riksdagen har beslutat om två lagar där regeringen bemyndigas att besluta i sådana frågor. Den ena är lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt den lagen får regeringen på begäran av Förenta nationerna eller OSSE ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet. Den andra är lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Enligt den lagen får regeringen sända en väpnad styrka till utlandet i den mån den ska delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Den sistnämnda lagen kom till främst för att ge regeringen befogenhet att sända en väpnad styrka till övningar inom ramen för samarbetet inom PFF.

Försvarsmakten hade tidigare en nationell insatsorganisation och en särskild utlandsstyrka. I samband med att riksdag och regering beslutade om en internationell insats inleddes därför tidigare ett särskilt rekryterings- och utbildningsförfarande av personal till utlandsstyrkan. Genom införandet av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (LFIM) 2011 upphävdes utlandsstyrkan inom Försvarsmakten som organisatorisk enhet. Som skäl för ändringen angav regeringen i prop. 2009/10:160 att

detta fick anses ligga i linje med de nya kraven på operativ förmåga och en insatsorganisation med stående förband och kontraktsförband. Det uttrycktes vidare att internationella insatser är en naturlig del av den samlade försvarsverksamheten och att det därför inte ska göras någon reglering om en utlandsstyrka inom Försvarsmakten. Detta fick i sin tur till följd att den verksamhet som träffas av bestämmelserna i LFIM avgränsas på annat sätt än genom att hänvisa till en organisatorisk enhet.

3.6 Lagstiftning om Försvarsmaktens uppgifter

Försvarsmaktens uppgifter och organisation regleras bl.a. genom förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. I förordningens 1 § anges att Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid. Försvarsmakten har enligt 2 § nämnd förordning tre primära uppgifter. 1. Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. 2. Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet. 3. Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Ytterligare uppgifter finns uppräknade i 3–4 §§.

Försvarsmakten har således i uppgift att agera i Sverige även under andra förhållanden än krig och höjd beredskap. Det handlar då om agerande enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning) och olika former av stöd till det civila samhället enligt 2 § andra stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Försvarsmaktens stöd till det civila samhället i fredstid regleras av tre författningar: Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) och lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terroristbekämpning. Utredningen återkommer till nämnda författningar i avsnitt 4.1.1.

3.7 Det militära försvarets utveckling från 2009

2009 beslutade riksdagen om en ny försvarspolitisk inriktning för 2010–2014 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292), och 2010 infördes ett nytt personalförsörjningssystem (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269). Försvarets personalförsörjning för alla personalkategorier kom därigenom att i första hand vila på frivillighet och inte huvudsakligen på en totalförsvarspflicht. Närmast lämnas en översiktlig redovisning av de senaste årens beslut om omstrukturering av Försvarsmakten.

3.7.1 Den försvarspolitiska inriktningen¹

Målet för det militära försvaret är från och med 2010 att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig, samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt, och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta samt
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Den försvarspolitiska inriktningen innebär att betydligt högre krav ställs på insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet. I insatsorganisationen ska samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Alla delar av insatsorganisationen bör enligt inriktningen vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om t.ex. mobilisering eller höjd beredskap. Det innebär också att det militära försvarets genom-

¹ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar.*

förande av insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet sätts i centrum för Försvarmaktens verksamhet.

Insatsorganisationen ska bestå av stående och kontrakterade förband och ett kvalificerat hemvärn med nationella skyddsstyrkor. Insatsförbanden ska vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara. En förbands- och personalreserv kommer att kunna mobiliseras vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling.

Stående förband är förband med en hög tillgänglighet avsedda för militära insatser i samtliga konfliktnivåer. Hög tillgänglighet och varierande militär insatsmiljö ställer krav på förband med välutbildade och erfarna officerare, specialistofficerare, gruppbefäl, soldater och sjömän. Kontraktsförband är förband med en lägre beredskap. Kontraktsförband är fullt användbara och tillgängliga för Försvarmakten, men dessa förband är inte avsedda att nyttjas i insatser på samtliga konfliktnivåer på samma sätt som de stående förbanden.

I regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition angavs även att ett nytt personalförsörjningssystem införs så att frivillighet i stället för värnplikt utgör grunden för bemanning av insatsorganisationen.

3.7.2 Personalförsörjningen i ett reformerat försvar

Nästa steg i reformeringen av försvaret togs våren 2010 genom riksdagens beslut med anledning av propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* (prop. 2009/10:160). Genom riksdagens beslut realiserades den övergång till ett personalförsörjningssystem grundat på frivillighet som aviserats i propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140). Regeringen betonade dock i propositionen att totalförsvarsplikten kvarstår i grunden. Däremot ska skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden kräva att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta.

I det nya personalförsörjningssystemet har två nya militära personalkategorier införts, tidvis respektive kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Kontinuerligt tjänstgörande personal är arbetstagare som har anställningen i Försvarmakten som sin huvudsakliga sysselsättning. Tidvis tjänstgörande personal är arbetstagare som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvars-

makten. Den enskilde tjänstgör dock regelbundet i Försvarsmakten genom utbildning, övning, beredskap och insatser. Vid sidan av tidvis tjänstgörande personal finns det också en mindre andel gruppbefäl, soldater och sjömän som anställs för viss tid för kontinuerlig tjänstgöring i de stående förbanden. I huvudsak är det endast yrkesofficerare, reservofficerare och civila som anställs tills vidare.

I propositionen redovisade regeringen den fortsatta inriktningen i fråga om rekrytering och grundutbildning i det nya personalförsörjningssystemet. En frivillig militär grundutbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning har därefter inrättats inom Försvarsmakten. Efter avslutad grundläggande och eventuellt kompletterande militär utbildning kan avtal om tjänstgöring tecknas mellan den enskilde och Försvarsmakten. Därefter genomför den enskilde den ytterligare utbildning som är nödvändig för tjänsten inom ramen för anställningsavtalet.

Försvarsmakten har övergått till ett tvåbefälssystem, vilket består av officerare och specialistofficerare. Rekryteringsbasen till officersutbildningarna utgörs av dem som har genomgått militär grundutbildning. Även anställda gruppbefäl, soldater och sjömän m.fl. kategorier rekryteras bland dem som genomgått grundläggande och kompletterande militär utbildning.

I propositionen redovisade regeringen också en samlad veteran-soldatpolitik. Statsmakterna har uttalat att Sverige fortsatt ska ha höga ambitioner när det gäller deltagande i fredsfrämjande verksamhet. Det innebär att ett stort antal personer kommer att delta i sådan verksamhet.

2012 infördes lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar omfattande gruppbefäl, soldater och sjömän. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa dessa personalkategorier och därmed sammanhängande frågor.

3.7.3 Insatsorganisationens utveckling

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6) redovisar regeringen sin bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga. I propositionen uttalar regeringen att Försvarsmakten har tagit ytterligare viktiga steg mot en ny insatsorganisation för att kunna möta de förändrade kraven avseende bl.a. tillgänglighet och användbarhet. Vidare bedömer regeringen att Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser har ökat genom att samtliga strids-

krafter nu genomfört större internationella militära insatser. Regeringens övergripande bedömning är att den operativa förmågan successivt kommer att öka i takt med att omställningen mot insatsorganisation 2014 (IO14) fortsätter.

I prop. 2011/12:86 *En effektivare försvarslogistik* konstaterar regeringen att en viktig del av omställningen till det nya insatsförsvaret är att genom rationaliseringar och effektiviseringar frigöra resurser från stödverksamheten inom försvaret till förbandsverksamhet och insatsorganisationens uppbyggnad. Den högre ambitionen avseende tillgänglighet och användbarhet som den försvarspolitiska inriktningen innebär, kommer att leda till ökade kostnader främst inom förbandsverksamheten. Detta förutsätter att resurser frigörs genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal-, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. För att bl.a. uppnå ökad rationalitet föreslås i propositionen att merparten av nuvarande tjänsteområden inom Försvarmaktens logistik överförs till Försvarets materielverk. Denna förändring inleddes i januari 2013.

I januari 2013 inrättade Försvarmakten fyra regionala staber som har uppgiften att leda främst bevaknings- och skyddsuppgifter, genomföra civil-militär samverkan samt ge stöd till samhället. De regionala cheferna med stab ska stödja samhällets krisberedskap såväl vid händelser i fred, vid kris och vid krig.

3.8 Försvarmaktens personal

Utredningens uppdrag omfattar samtliga personalgrupper inom Försvarmakten, bl.a. de som är totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Försvarmaktens personal består av militär och civil personal. Vilka kategorier av militär personal som finns inom Försvarmakten anges i 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal.

Den anställda militära personalen utgörs av personalgrupperna yrkesofficerare, reservofficerare samt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS). Till detta kommer personal som rekryteras särskilt med stöd av lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser (LFIM) samt den civilanställda personal som har sin befattning i ett krigsförband. Därutöver ut-

görs militär personal av personal som inte är anställd – hemvärnsmän, frivillig personal, rekryter, officersaspiranter och totalförsvarspliktiga. Den civila personalen utgörs av civilanställda som har sin befattning i Försvarsmaktens basorganisation.

Kontinuerligt tjänstgörande personal utgörs av yrkesofficerare (kontinuerligt tjänstgörande officerare [OFF/K] och specialistofficerare [SO/K]), kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), civila arbetstagare samt personal som rekryteras särskilt med stöd av LFIM. Tidvis tjänstgörande personal utgörs av reservofficerare (tidvis tjänstgörande officerare [OFF/T] och specialistofficerare [SO/T]), samt tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T).

3.8.1 Personalkategorier med anställning inom Försvarsmakten

I följande avsnitt beskrivs de olika personalkategorierna inom Försvarsmakten med utgångspunkt från om de har anställning inom Försvarsmakten eller inte. Vidare redovisas vilken disciplinlagstiftning de omfattas av. Kapitel 4 innehåller en fördjupad redovisning avseende LDT:s tillämpningsområde utifrån situation och personalkategori.

Officer och specialistofficer

Övergången till ett tvåbefälssystem, bestående av officerare och specialistofficerare inleddes 2007. Det första synbara steget mot ett tvåbefälssystem togs i juni 2008 då de första specialistofficerarna examinerades. Regeringen hade i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.7.3.2) konstaterat att befälsordningen genomgått successiva förändringar och att det fanns ett tydligt behov av att den reformerades. Orsaken var dels den starka betoningen av chefskarriären som gav en felaktig bild av officersyrkets bredd, dels det begränsade behovet av officerare i högre tjänstegrader. Utformningen och tillämpningen av befälsordningen gynnade inte heller den tyngdpunktsförskjutning till den praktiska verksamhetens fördel som regeringen eftersträvade.

Som specialistofficerare betecknas en person med praktisk erfarenhet och kvalificerad yrkesutbildning samt med förmåga att hantera

olika system och materielslag. Specialistofficeren ska enligt Försvarsmakten ha förmåga att samordna verksamhet på stridsteknisk och lägre taktisk nivå, likaså bör specialistofficeren kunna utbilda förband och personal. Specialistofficeren är bärare av det institutionella minnet och verkar för kontinuitet på förbanden.

Officerare inom Försvarsmakten tjänstgör antingen som yrkesofficerare eller reservofficerare. Yrkesofficeren tjänstgör kontinuerligt och reservofficeren tjänstgör vanligtvis tidvis. Den tidvis tjänstgörande officerens tjänstgöringsmönster var tidigare utformat för att möta krigsförbandens behov. Allt eftersom krigsförbandens övningar minskade och den internationella verksamheten ökade urholkades reservofficerarnas anställning och tjänstgöringen uteblev för flertalet.

2003 genomfördes en lagändring som medförde en skyldighet för de yrkesofficerare som anställdes i Försvarsmakten efter den 1 juni 2003 att tjänstgöra i väpnade styrkor utomlands. Mot bakgrund av riksdagens beslut 2009 om de nya målen för det militära försvaret och förändringarna i den operativa förmågan beslutade överbefälhavaren 2010 att samtliga befattningar i Försvarsmakten ska kunna tas i anspråk för uppgifter i såväl Sverige som utomlands. Det innebar att personal som inte redan hade en anställning som omfattar internationell arbetskyldighet, måste omreglera sina anställningar. Genom överbefälhavarens beslut om arbetskyldighet vid både nationella och internationella insatser för samtliga anställda i Försvarsmakten kom även reservofficeren att ingå i Försvarsmaktens insatsorganisation.

Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser medför att även officerare anställda före den 1 juni 2003 som genomför en utlandstjänstgöring ska göra det inom ramen för sin ordinarie anställning. Det tidigare kravet på att dessa skulle anställas särskilt för en sådan uppgift togs bort genom införandet av lagen 2011.

Föreskrifter om tjänstegrader och anställning av officerare i Försvarsmakten finns i officersförordningen (2007:1268).

Det finns omkring 10 000 yrkesofficerare och 7 000 tidvis tjänstgörande reservofficerare. Enligt Försvarsmakten (BU 14) beräknas den reformerade Försvarsmaktens personalkategorier och behov av personal vara: officerare 4 100, specialistofficerare 5 100, reservofficerare 2 000, GSS/K 6 600, GSS/T 9 500, personer i hemvärnsförbanden ca 22 000, civila tjänstemän och specialister 5 100. Er-

farenhetsmässigt vet man att dessa siffror kan komma att avsevärt ändras.

All anställd personal inom Försvarmakten lyder i fredstid under lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i 14–21 §§. Från denna lag undantas enligt 1 § 5 LDT personal som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Det innebär att officerare och specialist-officerare, oavsett tjänstgöringskategori, omfattas av LOA, men att LDT är tillämplig vid tjänstgöring utomlands i en internationell militär insats. Detsamma gäller enligt 2 och 3 §§ LDT vid krig eller krigsfara m.m.

Civil personal

Civil personal är en civil tjänsteman som tjänstgör i Försvarmakten. 2012 fanns det 6 567 civilanställda inom myndigheten.

Civilanställd personal omfattas av samma disciplinansvarssystem som officerarna. Det innebär att LOA tillämpas i fredstid utom vid tjänstgöring utomlands i en internationell militär insats då LDT är tillämplig. Vid krig eller krigsfara m.m. tillämpas likaså LDT. Försvarmaktens civilanställda personal skiljer sig därvidlag från vad som gäller anställda inom de civila delarna av totalförsvaret som alltid omfattas av LOA. LDT kan dock enligt 2 § 4 omfatta anställd personal inom det civila försvaret i krig om de vistas vid avdelningar av Försvarmakten i fält eller verkar under liknande förhållanden.

Gruppbefäl, soldater och sjömän

Gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) är tidsbegränsat anställda eller tillsvidareanställda som militära tjänstemän och tjänstgör kontinuerligt eller tidvis.

I regeringens inriktningsproposition (prop. 2008/09:140) angavs soldater och sjömän som en av de personal- och tjänstgöringskategorier som bör finnas i Försvarmakten med tidsbegränsad anställning på upp till sex år med möjlighet till förlängning. Regeringen menade att en effektiv och rationell personalförsörjning kräver att soldaternas och sjömannens anställningstid inte är för kort. De tidsbegränsade anställningarna enligt lagen (1982:80) om anställningstid om högst två år ansågs utgöra en begränsning eftersom tiden

inte medgav att personalen genomförde flera insatser med mellanliggande återhämtnings-, utbildnings- och beredskapsperioder. Försvarsmakten har sedan sommaren 2010 anställt gruppbefäl, soldater och sjömän i enlighet med de nya principerna.

Soldater och sjömän rekryteras bl.a. bland de rekryter som genomgått grundläggande militär utbildning, GMU. Även tidigare värnpliktiga rekryteras till soldater. 2012 fanns det 4 487 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän inom organisationen. Vidare fanns det 1 582 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

Gruppbefäl, soldater och sjömän omfattas av samma disciplinansvarssystem som övriga anställda inom Försvarsmakten. Det innebär att LOA tillämpas i fredstid utom vid tjänstgöring utomlands i en internationell militär insats då LDT är tillämplig.

Personal i Försvarsmaktens internationella militära insatser

Personal som tjänstgör i internationella militära insatser omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (LFIM). Lagen ska enligt 1 § tillämpas på anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats.

Under 2012 tjänstgjorde 1 516 personer vid något tillfälle i internationella militära insatser.

De som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats omfattas av LDT (1 § 5). Det innebär att all militär och civil personal som Försvarsmakten anställt särskilt för tjänstgöring i en insats eller som har en anställning i Försvarsmakten omfattas av LDT. I insatsområdet kan även annan personal som är anställd av annan myndighet tjänstgöra. Denna personal omfattas inte av LDT.

3.8.2 Personalkategorier inom Försvarsmakten som saknar anställning inom myndigheten

Officersaspiranter

Enligt officersförordningen (2007:1268) avses med officersaspirant den som är antagen till eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten eller officersprogrammet som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan. Förordningen innehåller be-

stämmelser om den grundläggande officersutbildningens innehåll, antagning och skiljande från utbildningen, förmåner under utbildningen och anställning som yrkesofficer eller reservofficer.

Vid utgången av 2012 var 403 officersaspiranter inskrivna på Försvarshögskolan. Under året nyregistrerades 75 stycken officersaspiranter och 144 studenter gick ut från officersprogrammet med godkänt resultat. Vid samma tidpunkt var 241 officersaspiranter inskrivna på specialistofficersutbildningen. Samma antal gick ut från utbildningen med godkänt resultat.

Enligt 1 § 2 LDT gäller lagen för bl.a. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten. De som genomgår utbildning för att få anställning som officer vid Försvarsmakten omfattas därmed av LDT, vilket både innefattar officersaspiranter som läser på officersprogrammet och dem som utbildas på specialistofficersutbildningen.

Utbildningen på officersprogrammet vid Försvarshögskolan lyder under högskolelagen (1992:1434), förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan och högskoleförordningen. Av 4 kap. 7 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan framgår att disciplinära åtgärder mot studenter som är antagna till och bedriver högskoleutbildning vid Försvarshögskolan får vidtas enligt bestämmelserna i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100). Utredningen återkommer till detta i avsnitt 8.3.3.

Rekryter

Den som har antagits till eller genomgår grundläggande militär utbildning (GMU) eller kompletterande militär utbildning (KMU) är rekryt. Den grundläggande militära utbildningen har ersatt värnpliktsutbildningen och genomfördes för första gången 2011 då sammanlagt 1 556 personer påbörjade utbildningen (inryckta). 2012 uppgick antalet till 2 124 inryckta. Den kompletterande militära utbildningen är en förberedande officerskurs och utgör steget mellan den grundläggande militära utbildningen och officersutbildningarna. Bestämmelser om GMU och KMU finns i förordningen (2010:590) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten. Försvarsmakten beslutar enligt 3 § efter ansökan om antagning till grundläggande militär utbildning. För att bli antagen till grundläggande militär utbildning krävs enligt 4 § att den sökande är svensk medborgare och har fyllt 18 år. Försvarsmakten har

meddelat föreskrifter om ytterligare krav för antagning till grundläggande militär utbildning. Den som själv ansöker om det, visar sig olämplig för fortsatt utbildning eller är frånvarande från utbildningen i sådan omfattning att han eller hon inte kan tillgodogöra sig den får enligt 5 § skiljas från utbildningen.

Den grundläggande militära utbildningen ska för varje rekryt som lägst omfatta 65 utbildningsdagar och får som mest omfatta 90 utbildningsdagar (7 §). Kompletterande militär utbildning får enligt 11 § för varje rekryt omfatta som mest 62 utbildningsdagar.

Enligt 1 § 2 LDT gäller lagen för dem som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten. Rekryter genomgår sådan utbildning och omfattas därmed av LDT.

Totalförsvarspliktig personal

Totalförsvarsplikt gäller enligt 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, se avsnitt 3.5.5. Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Totalförsvarspliktiga är disciplinansvariga enligt 1 § 1 LDT under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Sådan skyldighet föreligger enligt 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt endast om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutar det.

Krigsfrivillig personal

Krigsfrivillig personal är en personalgrupp inom Försvarsmakten som med stöd av särskilda föreskrifter och utan att tillhöra en frivillig försvarsorganisation har ingått avtal (krigsfrivilligavtal) med Försvarsmakten om att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Enligt förordningen om krigsfrivilliga vid försvarsmakten (FFS 1995:12) ska den krigsfrivillige enligt krigsfrivilligavtal åta sig att tjänstgöra vid Försvarsmakten under höjd beredskap och när totalförsvarspliktiga har kallats in till tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Idag finns det inga krigsfrivilliga i Försvarsmakten. Tanken med krigsfrivillig personal har varit att totalförsvarspliktiga som har fyllt 47 år istället skulle kunna bli krigsfrivilliga om beredskapen höjs.

För det fall denna möjlighet skulle behöva nyttjas har man låtit personalkategorin finnas kvar trots att den inte används.

Krigsfrivillig personal är disciplinansvarig enligt 1 § 4 LDT under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga.

Hemvärnsmän

Hemvärdet bemannas av frivilliga utan att för den sakens skull hänföras till kretsen av frivilliga försvarsorganisationer. Enligt hemvärnsförordningen (1997:146) ingår hemvärdet i Försvarsmakten.

Försvarsmakten får enligt 5 § hemvärnsförordningen anta personal till hemvärdet genom att ingå avtal med en person om att han eller hon ska tjänstgöra som hemvärnsmän. Avtal om sådan tjänstgöring får ingås med den som har fyllt 18 år, är svensk medborgare och är lämplig för tjänstgöring i hemvärdet. Ett grundkrav för att kunna tjänstgöra som hemvärnsmän är att man har fullgjort minst 85 dagars militär grundutbildning. När beredskapstillstånd eller krig ej råder, är en hemvärnsmän skyldig att enligt hemvärnsavtal fullgöra övningstid.

Enligt 4 § hemvärnsförordningen består hemvärdets personal även av personal med avtal för tjänstgöring enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet samt av anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärdet.

De flesta som tjänstgör i hemvärdet har genomfört värnplikt eller grundläggande militär utbildning, men en stor andel är specialister (t.ex. sjukvårdare, mc-ordonnanser och hundförare) utan tidigare militär erfarenhet. Dessa utbildas i sina befattningar av frivilliga försvarsorganisationer (t.ex. Röda korset, Bilkåren, Svenska Lottakåren och Frivilliga motorcykelkåren) och placeras därefter i hemvärnsförbanden.

Hemvärnsmän är disciplinansvariga enligt 1 § 3 LDT under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga enligt sitt avtal.

Frivillig personal

Det finns 18 organisationer som definieras som frivilliga försvarsorganisationer enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Nio av dessa organisationer har särskilda avtal, där organisationerna förbinder sig att rekrytera och grundutbilda per-

sonal för olika befattningar inom försvaret. Liksom hemvärnet har dessa en anknytning till det militära försvaret. Andra organisationer arbetar huvudsakligen åt det civila försvaret medan ytterligare andra löser uppgifter för både militärt och civilt försvar. En myndighet med uppgift inom totalförsvaret får ingå ett avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret.

Frivillig personal inom den civila delen av totalförsvaret omfattas inte av något disciplinansvar då de tjänstgör enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Frivilliga som har tecknat hemvärnsavtal omfattas vid tjänstgöringsskyldighet av 1 § 3 LDT såsom hemvärnsmän.

Tjänstepliktig personal (anställd och icke anställd)

Enligt 2 kap. 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal utgör ”tjänstepliktig personal” personal som antingen såsom civil tjänsteman vid Försvarmakten eller annars utan att tillhöra någon av de i förordningen nämnda grupperna (1–9) har tagits i anspråk för tjänstgöring i Försvarmaktens krigsorganisation. Det innebär att de omfattas av 2 eller 3 §§ LDT.

4 Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. – tillämpningsområden

Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) omfattar alla säkerhetspolitiska situationer och gäller såväl övning och utbildning som i nationella och internationella insatser. Tillämpande myndigheter är Försvarsmakten och de verksamheter där civilplikt får fullgöras enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Framställningen i detta kapitel koncentreras till de verksamheter och uppdrag inom Försvarsmakten som kan aktualisera tillämpningen av LDT. Avseende anställd personal tillämpar Försvarsmakten även LOA:s disciplinansvarsregler. Utredningen berör endast LOA i den mån det gäller avgränsningen mot LDT:s tillämpning.

4.1 Försvarsmaktens nationella uppdrag

I detta avsnitt undersöks LDT:s tillämpningsområden utifrån Försvarsmaktens uppdrag och verksamhet, olika situationer samt de personalkategorier som omfattas av LDT. Avsnitt 4.2. har Försvarsmaktens militära insatser utomlands som utgångspunkt för redovisningen.

Försvarsmaktens uppdrag anges i avsnitt 3.6. Uppdraget utförs under olika förhållanden, nationellt eller internationellt, och i skiftande situationer då det råder antingen fred eller någon form av kris. Olika personalkategorier inom Försvarsmakten genomför uppgifterna.

Det disciplinära ansvarssystemet enligt LDT tillämpas i alla säkerhetspolitiska situationer och utifrån den situation som landet befinner sig i vid tillfället. Alltså tillämpas LDT såväl under fredstida

förhållanden som tider av krig eller krigsfara m.m. LDT tillämpas även utomlands avseende dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats.

Förutom Försvarsmakten kan även andra myndigheter, kommuner och landsting komma att tillämpa LDT i de fall regeringen beslutar att aktivera totalförsvarsplikten, innebärande att totalförsvarspliktiga blir skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Värnplikten ska i sådana fall fullgöras hos Försvarsmakten, medan civilplikt kan fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver.

Närmast undersöks disciplinansvaret utifrån de situationer inom Försvarsmakten vid vilka icke anställd personal deltar.

4.1.1 Försvarsmaktens verksamhet i Sverige annat än under krig eller krigsfara m.m.

LDT:s tillämpning i Sverige i fred inskränks till de personalkategorier som inte är anställda av Försvarsmakten, nämligen officersaspiranter, rekryter och hemvärnsmän. Icke anställd personal som är totalförsvarspliktig omfattas av LDT (1 § 1) då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt t.ex. då det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Även krigsfrivillig personal eller annan personal som åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i Försvarsmaktens krigsorganisation kan omfattas av LDT.

En stor del av Försvarsmaktens verksamhet i fredstid innebär att vid sidan av nationella insatser (dvs. insatser i Sverige annat än under krig eller krigsfara m.m.) genomföra övningar och bedriva utbildning samt bevaka gränser och anläggningar. I denna verksamhet deltar olika personalkategorier som omfattas av LDT, främst officersaspiranter och rekryter samt hemvärnsmän.

Övning och utbildning

Rekryter och officersaspiranter

Enligt 1 § 2 LDT gäller lagen för dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten eller i övrigt genomgår militär utbildning inom myndigheten. Med detta avses officersaspiranter och rekryter. Bestämmelsen innehåller ingen närmare pre-

cisering vad gäller tillfällena då lagen är gällande liknande den som gäller för hemvärnsmän och frivilliga. Dessa omfattas av LDT endast under tjänstgöringsskyldighet. Bestämmelsen innehåller inte heller någon avgränsning vad gäller den plats eller situation då lagen omfattar officersaspiranten eller rekryten. Disciplinåtgärder kan dock endast vidtas mot officersaspiranter och rekryter som åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order har att iaktta i tjänsten. Vilka situationer som därvid kan uppkomma beror på utbildningens innehåll och vid vilka situationer officersaspiranter och rekryter kan tas i anspråk för att genomföra Försvarmaktens uppgifter.

Av förordningen (2010:590) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten framgår att Försvarmakten får meddela föreskrifter om innehållet i den grundläggande respektive kompletterande militära utbildningen för rekryter. I Försvarmaktens föreskrifter om tillämpning av förordning (2010:590) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten, FFS 2012:3 finns bestämmelser om innehållet i den grundläggande och kompletterande militära utbildningen. Enligt 6 § första stycket förordningen ska den grundläggande militära utbildningen ge grundläggande färdigheter samt kunskaper om det svenska försvaret och dess syfte. Enligt bestämmelsens tredje stycke får ordnings- och bevakningsuppgifter endast innefattas i utbildningen om det är nödvändigt för att utbildningsmålen ska uppnås. Av Försvarmaktens *Instruktion för Grundläggande Militär Utbildning (GMU) inom Försvarmakten* (2010-12-09) framgår att rekryten inte får tas i anspråk för t.ex. vakt-, beredskaps- eller ceremoniella uppgifter om de inte är kopplade direkt till utbildningens målsättningar.

Hemvärnsmän

Enligt 1 § 3 omfattas hemvärnsmän av LDT under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga. Tjänstgöringsskyldighet för hemvärnsmän föreligger enligt avtal som har slutits i enlighet med hemvärnsförordningen (1997:146). Hemvärnsmannen är enligt avtalet skyldig att varje år genomföra utbildning av viss längd beroende av befattning. Vidare kan Försvarmakten beordra in hemvärnsmän (hemvärnsberedskap) vid höjd beredskap eller när regeringen fattat särskilt beslut.

Nationella insatser

Det finns olika situationer vid vilka Försvarsmakten agerar i Sverige även under andra förhållanden än i krig eller krigsfara m.m. Det handlar då om agerande enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) och olika former av stöd till civil verksamhet.

Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet i fredstid regleras av tre författningar: Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) och lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Anställd personals skyldighet att delta i det stöd som Försvarsmakten lämnar till andra myndigheter och kommuner är beroende av den enskildes anställningsavtal och yrkeskvalifikationer. Närmast redogörs för i vad mån personalkategorier som omfattas av LDT är tjänstgörings-skyldiga eller i övrigt kan förväntas delta i Försvarsmaktens insatser utifrån nämnda författningar.

Enligt 3 § **IKFN-förordningen** ska Försvarsmakten 1. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118), 2. skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav, 3. medverka vid tillsynen av sådana vattenområden som anges i 5 § 5 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt enligt samma lag, 4. medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium, 5. medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon, och 6. i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i denna förordning.

Enligt 6 kap. 7 § **lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)** är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av den som leder insatsen (räddningsledaren). Denna skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Precis som andra myndigheter har Försvarsmakten således skyldighet att efter begäran delta i en räddningsinsats. Innan Försvarsmakten beslutar att delta i räddningsinsatsen ska myndigheten bl.a. pröva om de

efterfrågade resurserna är lämpliga för den påtalade uppgiften och om Försvarsmaktens personal har lämplig utbildning för uppgiften.

Av förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal framgår att förordningen gäller för personal som tjänstgör i Försvarsmakten och att personalen bl.a. består av officersaspiranter, rekryter och hemvärnsmän. Enligt Försvarsmaktens uppfattning föreligger det en skyldighet för dessa personalkategorier att under tjänstgöringstid delta i räddningsinsatser som Försvarsmakten är skyldig att delta i. Detta innebär att när de deltar i räddningsinsatser under tjänstgöringstid så gäller LDT för dem.

Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, som inte regleras särskilt i lag eller förordning, regleras i **förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen)**. Stödförordningen skapar förutsättningar att utnyttja Försvarsmaktens resurser även i situationer som inte är att beteckna som räddningstjänst. En enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd enligt stödförordningen står enligt 11 § i förordningen under befäl av militär chef. Av 8 § framgår att när Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet får endast sådan personal inom Försvarsmakten som har lämplig utbildning för uppgiften medverka. Försvarsmakten ska se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Vidare anges i 9 § att den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning med totalförsvarsplikt är skyldig att delta i verksamhet enligt förordningen endast om förutsättningarna i 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är uppfyllda. Av nämnd bestämmelse framgår kraven på utbildningen av totalförsvarspliktiga. När stödförordningen utformades bestod Försvarsmakten av ett värnpliktsförsvaret och reglerna är delvis utformade med detta i åtanke. Värnpliktiga under utbildning var endast skyldiga att delta i verksamhet som kunde anses utgöra ett led i deras utbildning för krigsuppgiften. Försvarsmaktens möjlighet att använda sig av värnpliktiga vid insatser utifrån stödförordningen begränsades därför av utbildningspliktens omfattning. I den bemärkelsen påverkades Försvarsmaktens möjlighet att lämna stöd till andra. Utifrån vad som således gäller för totalförsvarspliktiga kan rekryter endast användas då Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet jämlikt nämnd förordning under förutsättning att de har lämplig utbildning för uppgiften. Enligt vad som framgått ovan innehåller de författningar som reglerar den grundläggande och kompletterande militära utbildningen dessutom begränsningar vad gäller möjligheten att ta

rekryter i anspråk för vakt- och beredskapsuppgifter. I de fall en rekryt deltar sker det inom ramen för den militära utbildningen inom myndigheten samt under militärt befäl enligt 11 § stödförordningen. Under sådana förhållanden torde de lyda under LDT även om deltagandet vilar på frivillig grund.

Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning innehåller bestämmelser om stöd i form av insatser som kan innebära att militär personal använder våld eller tvång mot enskilda. Försvarsmakten ska ge stöd om det finns lämpliga resurser och uppgiften inte medför synnerligt hinder i den ordinarie verksamheten. Endast personal som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften får medverka. När en enhet från Försvarsmakten ger stöd enligt lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska den stå under befäl av en militär chef. Den militära enheten och dess chef ska vara under direkt ledning av polisen. För anställd personal som deltar i denna form av stöd gäller disciplinansvaret enligt LOA.

Särskilt om hemvärnsmän vid stödinsatser m.m.

Hemvärdet är en resurs i samband med stödinsatser. Försvarsmakten kan dock inte beordra in hemvärnspersonal om inte höjd beredskap råder, eller regeringen har fattat särskilt beslut om detta (hemvärnsberedskap). Vid kriser bygger hemvärdets medverkan på frivillighet. Det kan dock förekomma att hemvärnsmän medverkar i en stödinsats under avtalade tjänstgöringsdagar.

Hemvärnsmän är under avtalad tjänstgöringstid i Försvarsmakten skyldiga att delta när Försvarsmakten medverkar i en räddningsinsats enligt LSO. Under sådan tjänstgöringstid omfattas hemvärnsmän av LDT. Under icke tjänstgöringstid är det frivilligt för hemvärnsmännen att delta. Vid sådan tjänstgöring föreligger ingen tjänstgöringsskyldighet varför hemvärnsmännen inte omfattas av LDT. I fredstid föreligger inte heller tjänstgöringsskyldighet för hemvärnsmän för bevakning av skyddsobjekt enligt skyddslagen eller vid tillämpning av IKFN-förordningen.

4.1.2 Krig eller krigsfara m.m.

Enligt 3 § första stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap råder högsta beredskap om Sverige är i krig. Begreppet krig regleras inte i lagtexten. Därmed avses att faktiskt krigstillstånd inträtt. Krigsförklaring behöver således inte föreligga. Om landet skulle bli helt eller delvis ockuperat bör detta dock innebära att riket befinner sig i krig. I övrigt har det inte ansetts möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder (se prop. 1973:90 s. 447 och SOU 1972:15, bilaga 4 samt SOU 1984:56 s. 48 f).

Enligt 3 § andra stycket i nämnd lag får regeringen, om Sverige är i krigsfara, för att stärka landets försvarsförmåga besluta om skärpt eller högsta beredskap. Skärpt beredskap och högsta beredskap går också under samlingsbegreppet ”höjd beredskap”. Höjd beredskap upphör först när regeringen beslutar om det. När regeringen beslutar om skärpt eller högsta beredskap aktualiseras även beslut om den utvidgade tillämpningen av LDT enligt 3 § LDT.

Av 2 och 3 §§ LDT framgår att under beskrivna förhållanden omfattar lagen alla som är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten, vilket innefattar den anställda militära personalen. Även andra kategorier omfattas, t.ex. polismän som är skyldiga att delta i Sveriges försvar och skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305).

Alla de som enligt 1 § LDT omfattas av lagen under ordinära förhållanden omfattas också av lagen under krig eller krigsfara. Detta innefattar totalförsvarspliktiga, hemvärnsmän, frivilliga och krigsfrivilliga.

Enligt 1 § 1 LDT omfattas totalförsvarspliktiga av lagen under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt, är enligt 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt beroende av om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutar om det. Regeringen kan, utifrån de reella behoven i det enskilda fallet, besluta i dessa frågor i den utsträckning som försvarsberedskapen kräver. När försvarsberedskapen kan komma att kräva denna typ av beslut är således avhängigt regeringens bedömning och avgörs mot bakgrund av samtliga omständigheter vid varje given tidpunkt. Regeringen kan t.ex. finna att det är tillräck-

ligt att endast repetitionsutbildning genomförs för att en tillräcklig försvarsberedskap ska upprätthållas. Vid behov kan också ansvariga myndigheter behöva kunna vidta åtgärder i ett tidigare skede än vid höjd beredskap. Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Ett ianspråktagande av plikten i detta avseende förutsätter inte att höjd beredskap föreligger (prop. 2009/10:160 s. 79).

Skyldigheten att fullgöra allmän tjänsteplikt berörs inte av bestämmelserna i 1 kap. 3 a § och är bara tillämplig i samband med höjd beredskap. LDT omfattar inte den totalförsvarspliktige som fullgör allmän tjänsteplikt.

Vid beredskapstillstånd eller krig är en hemvärnsman enligt avtalet skyldig att tjänstgöra enligt regeringens eller överbefälhavarens bestämmande. Hemvärnsmannens tjänstgöringsskyldighet medför att LDT är tillämplig.

4.2 Försvarsmaktens internationella militära insatser

4.2.1 LDT:s tillämpningsområde

Enligt 1 § 5 LDT tillämpas lagen på dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Bestämmelsen ändrades 2011 till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphävdes och ersattes med lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (LFIM). Ändringen i LDT innebar att skrivningarna om dem som tjänstgör utomlands i Försvarsmaktens utlandsstyrka byttes ut mot dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Den verksamhet som avses med begreppet internationell militär insats skulle motsvara den verksamhet som Försvarsmaktens utlandsstyrka har haft att bedriva. De följdändringar som gjordes var således inte avsedda att innebära någon ändring i sak. Avgränsningen av vilken verksamhet som träffas av de olika bestämmelserna förändrades inte i och med det nya uttryckssättet. I den mån Försvarsmakten skickat personer anställda i Försvarsmakten, för tillfällig tjänstgöring i insatsområdet, utan att de tjänstgjort i utlandsstyrkan, uppkom dock enligt prop.

2009/10:160 s. 205 en viss skillnad. Lagen omfattar enligt propositionen även denna personal. Vissa anställda som inte tidigare föll inom tillämpningsområdet för tjänstgöring i utlandsstyrkan har därmed tillkommit.

Vilka som omfattas av 1 § 5 LDT utvecklas inte närmare i förarbetena men det anges i prop. 2009/10:160 s. 224 att avsikten är att bestämmelsen ska träffa samtliga anställda i Försvarsmakten som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Ledning får sökas i förarbetena till LFIM. I det följande redogörs för LFIM:s tillämpningsområde och utredningen återkommer därefter i kapitel 8 till våra slutsatser avseende LDT:s tillämpningsområde i internationella militära insatser.

4.2.2 Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser – tillämpningsområdet

LFIM innehåller särskilda bestämmelser om anställning, arbetsmiljö, stödåtgärder, arbetsskador och stöd till anhöriga. Regeringen har i prop. 2009/10:160 uttryckt att den svenska veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Reglerna kompletterar de allmänna regler som gäller i fråga om skador i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar, arbetsmiljö m.m. och avser att ge ett förstärkt skydd till den personal som är anställd av Försvarsmakten och som tjänstgör i en internationell militär insats.

LFIM tillämpas enligt 1 § på anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. I den tidigare gällande lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten träffades personal som tjänstgjorde i utlandsstyrkan av reglerna som en enhet. Genom införandet av LFIM avskaffades begreppet utlandsstyrka i lagstiftningen och istället var det enbart verksamhetens art som angav lagens tillämpningsområde. Lagens tillämpningsområde kom, som framgått ovan, att kopplas till tjänstgöring i en internationell militär insats. Med begreppet internationell militär insats avses enligt 1 § andra stycket verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Genom den nya lagen infördes även begreppet insatsområde i lagen. Syftet med detta var enligt prop. 2009/10:160 s. 145 att det tydligt skulle framgå att det förstärkta omhändertagandet inte skulle gälla generellt vid tjänstgöring i utlandet utan endast vid tjänstgöring kopplad till insatsområdet. Detta eftersom insatsområdet utgör det geografiska område inom vilket det kan anses föreligga ökade risker och en ökad hotbild mot Försvarmaktens personal. Vilket geografiskt område som utgör insatsområdet i en specifik insats följer av Försvarmaktens beslut om verkställighet av den internationella militära insatsen.

Lagen tillämpas inte på den som är lokalt anställd av Försvarmakten i insatsområdet.

Vilka som avses

Av författningskommentaren till 1 § (prop. 2009/10:160 s. 212) framgår att bestämmelserna i lagen är tillämpliga endast om Försvarmakten har ett arbetsgivaransvar för en enskild person som deltar i en internationell militär insats. För anställda som har sin anställning i Försvarmakten även när de inte deltar i en internationell insats anges att lagen endast är tillämplig under tiden som den anställde tjänstgör i en internationell militär insats. Vidare anges att startpunkt för den aktuella tjänstgöringen följer för sådan personal av Försvarmaktens besked vid verkställighet av insats. Motsvarande uppges gälla för den personal som anställs särskilt i myndigheten för tjänstgöring i en internationell militär insats enligt 2 §. Enligt författningskommentaren görs ingen åtskillnad mellan militära och civila befattningshavare under förutsättning att det föreligger ett anställningsförhållande mellan den enskilde och Försvarmakten och att det är fråga om sådan tjänstgöring som faller inom ramen för lagstiftningen.

Vilken tjänstgöring och art av verksamhet som omfattas

Av ovan nämnd författningskommentar framgår att med uttrycket ”vid tjänstgöring i en internationell militär insats” avses sådan tjänstgöring som den anställde genomför för Försvarmaktens räkning i insatsområdet, dvs. all verksamhet direkt kopplad till genomförandet av den internationella militära insatsen. Frågan om en person ska

anses tjänstgöra i en internationell militär insats är enligt författningskommentaren beroende av bl.a. verksamhetens art. Det hänvisas i det sammanhanget till 1 § andra stycket, se ovan. I kommentaren uttalas vidare att det i sammanhanget saknar betydelse vilken organisatorisk enhet inom Försvarsmakten som den anställda tillhör.

Tjänstgöringens geografiska och tidsmässiga koppling till den internationella militära insatsen har också betydelse då det gäller att avgränsa lagens tillämpningsområde. Följande anges i författningskommentaren (prop. 2009/10:160 s. 212). ”Lagens bestämmelser kan även vara tillämpliga under tid då personalen genomför förberedelser och avslutande åtgärder samt genomgår kompletterande utbildning i Sverige eller utomlands. Detta är fallet om t.ex. en internationell samövning för en specifik insats under insatsliknande förhållanden genomförs.” Frågan om i vad mån personalen även bör omfattas av LDT under tid för förberedande och avslutande åtgärder behandlar utredningen i avsnitt 8.1.4.

4.3 Det civila försvaret

Som nämnts i avsnitt 3.5.3. har MSB ansvar för frågor om civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

4.3.1 LDT och civilpliktiga

MSB har en roll i frågor rörande disciplinärenden enligt LDT. Enligt 1 kap. 2 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (FDT) ska det finnas befattningar för auditörer till det antal som MSB beslutar för det civila försvaret. Auditörer som ska tjänstgöra i det civila försvaret ska förordnas av MSB. Enligt 1 kap. 4 § ska MSB meddela föreskrifter om arvoden och ledighet för de auditörer som inte utsetts av Försvarsmakten.

Enligt 2 kap. 1 § prövas frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan av MSB i fråga om dem som tjänstgör eller har tjänstgjort hos ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse, ett registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller hos en annan enskild.

Enligt FDT ska även MSB höras när Försvarsmakten fastställer diverse formulär för användning i disciplinärenden.

Eftersom det för närvarande inte föreligger någon skyldighet att fullgöra civilplikt bedriver MSB i dagsläget inget aktivt arbete med civilpliktsfrågor. Som nämnts ovan har MSB inte meddelat några föreskrifter på området. MSB har inte heller förordnat några auditörer. Det förekommer ingen krigsplacering i det civila försvaret i dagsläget. Det finns ett antal personer kvar i registret som krigsplacerats tidigare, men i slutet av årtiondet kommer deras placeringar att upphöra.

5 Kartläggning

5.1 Kartläggning av praxis – uppdrag och metod

Utredningen ska enligt direktivet kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden, vid tillämpningen av såväl LDT som LOA. Utredningen ska även samråda med Försvarsmakten, Försvarshögskolan och andra berörda myndigheter och organisationer, däribland arbetstagarorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer. Utredningen har haft möten och kontakter med företrädare för nämnda organisationer och därvid inhämtat underlag som ingår i kartläggningen.

Utredningen har tagit del av Försvarsmaktens personalansvarsnämnds verksamhetsrapporter (2002–2011). Rapporterna innehåller utförliga referat av ärenden om avsked och uppsägning, disciplinansvar samt beslut om att avskryva ärenden. Utredningen har studerat de ärenden som rör disciplinansvar och som prövas av nämnden jämlikt 14–19 §§ LOA. Det rör sig om ett omfattande material som finns tillgängligt hos myndigheten. Det har inte bedömts nödvändigt för utredningens ändamål att redovisa innehållet i betänkandet. Redovisningen inskränks därför till statistiska uppgifter som är sammanställda utifrån rapporterna.

Försvarsmakten har bistått utredningen med underlag avseende tillämpningen av LDT. Vi har bl.a. fått del av Försvarsmaktens handbok om disciplin- och ersättningsärenden samt mallar (s.k. likare) för bedömning av militära disciplinärenden (bilagorna 2-3). Vidare har utredningen kunnat titta på uppgifter från Försvarsmaktens sammanställning avseende disciplinärenden som varit att hänföra till utlandsstyrkorna under åren 2001–2012.

Utredningen har även inhämtat uppgifter och gjort förbandsbesök m.m. i enlighet med vad som framgår av avsnitt 2.2. I detta kapitel redovisar utredningen vad som inhämtats och vi redogör även för våra slutsatser kring inhämtat material.

Under utredningens arbete har det uttryckts farhågor över att disciplinansvarssystemet brister avseende rättssäkerhet och förutsebarhet. Det har hävdats att tillämpningen av LDT skiftar mellan förbanden. Denna bild av disciplinansvarssystemet är hänförlig till tiden innan man beslutade att inte använda den allmänna värnplikten. Utredningens uppdrag är framåtsyftande och ska utmyнна i ett förslag som beaktar vunna praktiska erfarenheter från det nya personalförsörjningssystemet. Sedan den 1 juli 2010 ingår inte värnpliktiga i Försvarsmaktens fredstida organisation. Praxis hänförlig till denna kategori är därför av begränsat värde. Disciplinärendehantering vid förbanden i Sverige har kommit att förändras så att ”mängdhanteringen” nu tillhör det förflutna. Med hänsyn härtill har utredningen valt att begränsa kartläggningen av praxis avseende LDT till den sentida tillämpningen. Detta innebär att ärenden från de senaste åren vid förbanden i Sverige och de internationella militära insatserna har granskats. I detta sammanhang har även kontakt tagits med FMV gällande FMV-personals medverkan i samband med internationella militära insatser.

I utredningen har representanter från Arbetsgivarverket, MSB och Försvarsmakten, bl.a. Högkvarterets Rikshemvärnsavdelning, deltagit som experter. Myndigheterna har via dessa experter beretts tillfälle att lämna synpunkter och bidrag till utredningen. Utredningen har också genom utredarens och experternas samlade kunskap kunnat tillgodogöra sig erfarenheter och synpunkter från Försvarsmaktens hantering av disciplinärenden.

5.2 Utredningens förfrågningar

5.2.1 Bakgrund

Utredningen skickade sommaren 2012 brev till Försvarsmaktens Högkvarter och 13 av Försvarsmaktens förband för att informera om utredningen och för att ställa ett antal frågor om tillämpningen av LDT (bilagorna 4-5). Följande förband tillfrågades: Livgardet (LG), Livregementets husarer (K 3), Göta ingenjörregemente (Ing 2), Artilleriregementet (A 9), Blekinge flygflottilj (F 17), Ledningsregementet (LedR), Luftvärnsregementet (Lv 6), Skaraborgs regemente (P 4), Södra skånska regementet (P 7), Norrbottens regemente (I 19), Amfibieregementet (Amf 1), Fjärde sjöstridsflottiljen (4.sjöstridsfl) och Marinbasen (MarinB). Frågeformulären

var utformade för att så nära som möjligt följa vårt uppdrag enligt direktivet. Formulär och sändlista upprättades efter samråd med experter i utredningen. Utredningen valde ut förband som bedriver utbildning av rekryter och frågorna rörde tillämpningen av LDT. Frågorna till Högkvarteret behandlade tillämpningen av LDT vid den svenska internationella militära insatsen i Kosovo (KFOR) respektive Afghanistan (ISAF) samt Försvarsmaktens personalansvarsnämnds (FPAN:s) tillämpning av disciplinreglerna i LOA.

Under hösten 2012 ombads även Försvarshögskolan och Försvarsmakten genom Militärhögskolan Karlberg och Militärhögskolan Halmstad att svara på ett antal frågor gällande disciplinansvar för officersaspiranter.

Svarsfrekvensen har varit mycket god. Samtliga tillfrågade, utom ett förband, har kommit in med svar. Svaren har sammanställts och analyserats. Nedan följer en sammanställning av svaren.

5.2.2 Redovisning av svaren från 12 förband

Bakgrund

Frågorna till förbanden rörde praxis avseende LDT-ärenden åren 2003, 2004, 2010, 2011 och första halvåret 2012 samt omfattade värnpliktiga, officersaspiranter och hemvärnsmän. Under 2013 kompletterades uppgifterna avseende andra halvåret 2012. Av tio tillfrågade förband har kompletterande svar inkommit från samtliga förband utom ett. Vi var intresserade av att se hur ärendeutvecklingen sett ut sedan värnpliktsutbildningen ersattes med en ny frivillig militär grundutbildning (GMU). Vi ville veta hur övergången från pliktssystem till frivillighet påverkat antalet disciplinförseelser. Våra frågor utgick från åren 2003 och 2004 som referenspunkter. Under dessa år användes den allmänna värnplikten, och värnpliktskullarna låg årligen kring 15 000–17 000. Denna siffra kom att minska redan 2005 då antalet värnpliktiga uppgick till ca 10 000 och 2007 då endast omkring 4 000 gjorde allmän värnplikt. GMU genomfördes för första gången 2011.

Förbanden har i allt väsentligt lämnat fullständiga svar på våra frågor. När det gäller uppgifter från 2003 och 2004 har det dock varit svårt att få fram detaljerade uppgifter. Av svaren har i allmänhet inte gått att utläsa vilket antal löneavdrag som i allmänhet beslutats

avseende en viss typ av förseelse. Svaren har också varit något ofullständiga då det gäller officersaspiranter.

Resultat

Ärendeantal och personalkategorier

Vi har fått svar på frågor om antal disciplinärenden, vilka kategorier av icke anställd militär personal som varit föremål för prövning enligt LDT och antalet ärenden per personalkategori, dvs. värnpliktiga/rekryter, officersaspiranter och hemvärnsmän.

Det är främst värnpliktiga och numera rekryter som omfattas av förbandens tillämpning. Antalet värnpliktiga/rekryter har minskat antalsmässigt och antalet utbildningsdagar har också minskat. Rekryter kan redan efter tre månader övergå till en soldat- eller sjömansanställning och omfattas därmed av LOA. Antalet disciplinärenden som handläggs enligt LDT av förbanden i Sverige har minskat kraftigt efter övergången till frivillighet, se tabell 5.1. Tabellen visar också att andelen ärenden i förhållande till antalet värnpliktiga/rekryter har minskat kraftigt från ca 10 procent under åren 2003 och 2004 till något fåtal procent efter 2010.

Ett litet antal officersaspiranter förekommer också bland ärendena, men svaren är ofullständiga avseende denna kategori. Av svaren från Marinbasen, Luftvärnsregementet, Göta ingenjörregemente och Ledningsregementet har framgått att under åren 2010–2012 har de haft officersaspiranter under utbildning och att några enstaka ärenden förekommit årligen. Vid de fyra förbanden har sammanlagt 5–10 ärenden rörts officersaspiranter varje år.

Hemvärnsmännen förekommer inte i förbandens tillämpning av LDT, trots att det är och har varit en numerärt stor grupp. En viktig förklaring är sannolikt att hemvärnsmän är en motiverad grupp vilket motverkar risken för att individen gör sig skyldig till förseelser. En annan bidragande orsak kan vara att det endast föreligger tjänstgöringsskyldighet ett fåtal dagar per år.

Tabell 5.1 Statistik avseende disciplinärenden och värnpliktiga/rekryter vid 12 undersökta förband

	2003	2004	2010	2011	2012
Antal vpl/rekryter	6 862	6 161	3 769	1 069	835
Antal ärenden	648	637	266	46	2
Andel ärenden	9,5 %	10,3 %	7 %	4,3 %	<1%

De vanligaste förseelserna

För att få en bild av vilka förseelser som är vanligast förekommande skulle förbanden ange de tre vanligaste förseelserna under respektive år. Utifrån dessa årliga uppgifter har utredningen summerat antalet. Sett till samtliga fem undersökta år var olovlig frånvaro (inbegripet sen ankomst) den vanligaste typen av förseelse. Under åren 2010–2012 förekom dock endast 13 sådana ärenden av drygt 300 disciplinärenden. Vådaskott var den näst största kategorin, och sedan 2010 är det den vanligaste typen av förseelse (53 ärenden). Förseelser med koppling till alkohol var den tredje vanligaste typen av förseelse. Under 2010 fanns ett stort antal sådana förseelser. 75 fall av totalt 266 disciplinärenden avsåg alkoholrelaterade förseelser 2010. 2011 var antalet endast 7.

Utöver nämnda typer av förseelser har ärendena avsett vad som allmänt sett kommit att betecknas som ordningsfrågor, ordervägran, brott mot instruktioner, vapenhantering, förlust och förvaring av materiel samt förseelser med koppling till fordon. Den sistnämnda typen av förseelse förekom under 2010 och 2011 i 19 fall.

Praxis beträffande disciplinpåföljd

Utredningens frågor rörde också förbandens praxis då det gäller att bestämma disciplinpåföljd. Förbanden ombads därför att ange hur många av disciplinbesluten som har inneburit varning, löneavdrag respektive extratjänst, och hur påföljderna vanligtvis bestämts i förhållande till de mest förekommande förseelserna. Svaren visar att löneavdrag är den vanligaste påföljden och att antalet löneavdrag ofta tycks ligga runt 10. Varning beslutas i ungefär 25 procent av alla disciplinärenden. Disciplinpåföljden extratjänst har endast beslutats vid ett tillfälle.

Som nämnts ovan har svaren i regel inte varit så detaljerade att det framgått hur många löneavdrag som ålagts i det enskilda fallet. Disciplinförseelserna har därtill varit av varierande svårhetsgrad. Det är därför svårt att avgöra om det finns skillnader mellan förbanden i påföljdspraxis. Vid de möten som ägt rum har dock från förbandshåll framhållits att man alltid strävar efter att följa de riktlinjer Försvarsmakten utarbetat i den s.k. likaren, se avsnitt 5.2.5.

Auditörens roll

Av 24 § första stycket LDT följer att innan en disciplinpåföljd beslutas eller en åtalsanmälan görs i fråga om en disciplinansvarig, ska yttrande inhämtas från auditören. Ett sådant yttrande behövs dock inte om 1. förseelsen inte kan antas utgöra brott, 2. förseelsen har erkänts, 3. förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning, och 4. den disciplinansvarige inte begär att yttrande från auditör ska inhämtas i ärendet. Uppräkningen motsvarar de situationer som enligt 21 § LDT får prövas på kompanichefsnivå.

Utredningen ville få kunskap om auditörens roll i ett disciplinärende och ställde därför frågan om hur ofta de medverkat i ärendena och hur ofta deras förslag följts. Svaren visar att auditör har medverkat i nästan samtliga fall de undersökta åren och att dennes förslag har följts i praktiskt taget alla de fall denne tillfrågats.

5.2.3 Redovisning av svaret från Försvarsmaktens högkvarter

Bakgrund

Frågorna till Försvarsmaktens högkvarter (Högkvarteret) rörde de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden. De första frågorna gällde Försvarsmaktens tillämpning av LDT vid den svenska internationella militära insatsen i Kosovo (KFOR) respektive Afghanistan (ISAF) under vart och ett av åren 2009–2012 (första halvåret). Under 2013 kompletterades uppgifterna avseende andra halvåret 2012. Vi var intresserade av att se hur vanligt det är med disciplinärenden under en insats utomlands, vilken typ av förseelser som är vanligast och vilka påföljder som används. Vi ville även få fram sådana uppgifter gällande praxis som gjorde det möjligt att jämföra med tillämpningen (enligt LDT) vid förbanden i Sverige. Utredningen har för detta ändamål även getts tillfälle att studera samman-

ställningar av disciplinärenden som hanterats i Afghanistan och Kosovo. Slutligen ställdes frågor om praxis vid Försvarmaktens personalansvarsnämnd (FPAN), dvs. LOA-ärenden. Nedan redovisas svaret jämte uppgifter som är hämtade ur nämndens årliga verksamhetsrapporter och Försvarmaktens årsredovisningar.

Resultat – LDT:s tillämpning vid internationella insatser

Nedanstående tabell avser åren 2009–2012 och visar hur många disciplinärenden som handlagts vid de svenska internationella militära insatserna i Kosovo (KFOR) och Afghanistan (ISAF) samt hur många ärenden som resulterat i beslut om varning eller löneavdrag. Disciplinärenden som inte har resulterat i beslut om påföljd kan ha avskrivits på grund av att det av särskilda skäl inte krävts någon disciplinpåföljd (32 § LDT) eller att det bedömts som ett ringa fall (8 § LDT). I tabellen görs även en jämförelse mellan personalstyrkans storlek och antalet ärenden respektive antalet beslut de olika åren. Jämförelsen framgår genom uppgiften om hur stor andel av personalen som varit föremål för disciplinär prövning respektive disciplinär påföljd. Tabellen visar att antalet disciplinärenden och andelen sådana ärenden per anställd varierar något över åren.

Tabell 5.2 Statistik avseende disciplinärenden vid de svenska internationella militära insatserna i Kosovo (KFOR) och Afghanistan (ISAF)

	2009	2010	2011	2012
KFOR				
Antal anställda	498	359	216	161
Antal disciplinärenden	37	35	1	1
Andel ärenden	7,4%	9,7%	< 1%	<1%
Antal beslut om påföljd	24	--	1	1
Andel beslut	4,8%	--	< 1%	< 1%
ISAF				
Antal anställda	1102	1492	1406	1326
Antal disciplinärenden	62	50	40	65
Andel ärenden	5,6%	3,3%	2,8%	4,9%
Antal beslut om påföljd	38	32	37	56
Andel beslut	3,4%	2,1%	2,6%	4,2%

Källa: Utredningens sammanställning utifrån uppgifter från Försvarmakten.

De vanligaste förseelserna

För att få en bild av vilka förseelser som är vanligt förekommande vid insatserna i KFOR och ISAF skulle Högkvarteret ange de tre vanligaste förseelserna under respektive år och antalet fall. Utifrån dessa årliga uppgifter har utredningen summerat det antalet fall som angetts för perioden 2009–2012.

De tre vanligast förekommande förseelserna under åren 2009–2012 fördelade sig mellan fyra typer av förseelser. Vådaskott var den vanligaste typen av förseelse, och den förkom i ca 60 fall. Drygt 50 disciplinärenden avsåg trafikförseelser som därmed var den näst vanligaste förseelsen. Nästan lika vanligt var det med bristande uppsikt över vapen som utgjorde den tredje vanligaste kategorin. Alkoholförseelser var den fjärde vanligaste typen av förseelse, drygt 20 fall.

Praxis beträffande disciplinpåföljd

Högkvarteret ombads också att ange hur många disciplinbeslut som inneburit varning, löneavdrag respektive extratjänst. Av svaret framgår att påföljderna varning och löneavdrag var jämnt fördelade över dessa år och att antalet löneavdrag i ett ärende 2009 som lägst var 3 och som högst 25. Åren därefter var det lägsta antalet 5 och det högsta antalet 20 löneavdrag. Extratjänst förekom inte under dessa år.

Av Försvarmaktens sammanställning över disciplinärenden i internationella insatser framgår att vådaskott i allmänhet medför 5–10 löneavdrag. Detta motsvarar vad som anges i likaren. Även alkoholförseelser medför oftast löneavdrag, vilket också rekommenderas i likaren. Då det gäller trafikförseelser har Försvarmakten oftast beslutat om varning. Av uppgifterna framgår inte närmare vilken typ av förseelse som det då har handlat om. Likaren tar också upp trafikförseelser som en vanligt förekommande påföljd och anger specifikt att hastighetsförseelse och trafikolycka p.g.a. oaktsamhet bör medföra löneavdrag. Bristande uppsikt över vapen anges däremot inte i likaren. Enligt Försvarmaktens sammanställning utgjorde varning normalpåföljd för denna typ av förseelse.

I flera fall har disciplinärenden avgjorts genom beslut om avskrivning.

Auditörens roll

I frågan om auditörens roll då det gäller handläggning av disciplinärenden har Högkvarteret svarat att det vid respektive insats har funnits en s.k. legal adviser som varit förordnade som auditör. Denne har handlagt och föredragit disciplinärenden för kontingentschefen och därmed även gett förslag till beslut. Kontingentschefen har därefter, på inrådan av sin legal adviser, fattat beslut.

Finns det skillnader i praxis?

Utredningen har frågat Högkvarteret om det beträffande samma typ av förseelser förekommer skillnader i praxis mellan exempelvis olika förband och olika vapengrenar. Vidare har vi frågat om praxis i disciplinhanteringen skiljer sig beträffande internationella militära insatser och förbanden i Sverige. Högkvarteret har svarat att man inte har kännedom om att det skulle förekomma några sådana skillnader.

Resultat – LOA:s tillämpning vid FPAN

Nedanstående tabell avser disciplinärenden vid FPAN åren 2005–2012. Tabellen visar dels antalet disciplinärenden som har resulterat i beslut om varning eller löneavdrag, dels hur dessa beslut är fördelade på tre vanligt förekommande typer av förseelser. Det förekommer att ett ärende inrymmer såväl olovlig frånvaro som alkoholförseelse. I tabellen redovisas dessa ärenden under alkoholförseelse.

Högkvarteret har även särredovisat antalet rehabiliteringsfall. Dessa ärenden har inte redovisats i tabellen.

Tabell 5.3 Statistik avseende disciplinärenden där FPAN beslutat om varning eller löneavdrag

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal beslut	23	20	15	19	16	25	32	22
Olovlig frånvaro	6	7	6	6	1	2	3	3
Alkohol	1	5	5	0	5	5	4	4
Vapen	3	2	2	2	0	4	1	2

Källa: Försvarsmaktens personalansvarsnämnd, Verksamhetsrapporter 2005–2011 och uppgifter från Försvarsmakten

Vid olovlig frånvaro var löneavdrag den vanligaste påföljden. Varning förekom endast vid tre tillfällen. Löneavdraget bestämdes i hälften av fallen till 10–15 löneavdrag. Därutöver förekom som lägst 2 löneavdrag (1 fall) och som högst 20 löneavdrag (1 fall). Avseende alkoholförseelser beslutades det om varning respektive löneavdrag i ungefär samma utsträckning. Antalet löneavdrag uppgick i fyra fall till 3 och i två fall till 10. I övrigt bestämdes löneavdragen till 5, 7 och 20. Då det gäller vapenförseelser utgör de flesta fallen vådaskott. Brister vid förvaring utgör en annan form av vapenförseelse, liksom förseelser med koppling till skjutning. Löneavdrag är den vanligaste påföljden. Runt 10 löneavdrag har bestämts i hälften av fallen, och det förekommer även två fall på 20 respektive 25 löneavdrag.

Beträffande olovlig frånvaro och alkoholförseelser förekommer även beslut om rehabilitering, avsked, uppsägning och avskrivning.

5.2.4 Statistik beträffande ärenden hos personalansvarsnämnder inom staten – jämförelse med ärenden vid FPAN

Personalansvarsfrågor, dvs. frågor om skiljande från anställning, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Vid de flesta myndigheterna sker prövningen av personalansvarsärendena i myndighetens personalansvarsnämnd. Varje år sammanställer nämnderna uppgifter om ärendeantal och hur dessa fördelar sig mellan olika beslut om åtgärder. Uppgifterna redovisas till Arbetsgivarverket.

Utredningen har tagit del av Arbetsgivarverkets insamlade uppgifter gällande ärenden och åtgärder avseende staten totalt, Försvarsmakten och polismyndigheterna under 2008–2011. I tabell 5.4 redovisas ärendemängd och beslut om disciplinansvar per 1 000 anställda. Tabellen visar att fördelat per antalet anställda har myndigheterna (totalt) under perioden haft närmare två ärenden per 1 000 anställda och år. I en tredjedel av dessa har det inte beslutats om någon åtgärd. I övriga fall, dvs. i två tredjedelar av ärendena beslutade myndigheterna om disciplinpåföljd, åtalsanmälan, uppsägning, avsked eller avstängning. Cirka 70 procent av nämnda fall utgjordes av beslut om disciplinpåföljd. Vid FPAN förekom det tre ärenden per 1 000 anställda och år. Även vid Försvarsmakten beslutades det i runt två tredjedelar av fallen om disciplinpåföljd, åtalsanmälan, uppsägning, avsked eller avstängning. Majoriteten av fallen avgjordes genom

beslut om disciplinpåföljd. Vid polisens personalansvarsnämnd förekom det närmare fyra ärenden per 1 000 anställda. Mindre än hälften av ärendena medförde beslut om åtgärd, och i dessa fall beslutades det nästan uteslutande om disciplinpåföljd. Polismyndigheterna och Försvarsmakten har således i förhållande till antalet anställda fler ärenden än övriga myndigheter totalt.

Uppgifterna i tabellen visar också att beslut om löneavdrag är mer frekvent förekommande vid FPAN än vid andra myndigheter. Vid en jämförelse med staten totalt är löneavdrag ca fyra gånger vanligare vid Försvarsmakten. Då man vid exempelvis personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen i de allt övervägande fallen beslutar om varning skiljer sig FPAN genom att välja löneavdrag som påföljd framför varning. En tänkbar förklaring till detta är att verksamheten vid Försvarsmakten ställer högre krav på ordning och säkerhet än vad som är fallet vid andra myndigheter.

Tabell 5.4 Personalansvarsärenden per 1 000 anställda inom staten totalt, Försvarsmakten och polismyndigheterna

	2008	2009	2010	2011
Ärenden totalt				
Staten totalt	1,6	2,1	1,9	1,6
Försvarsmakten	4,3	2,8	2,6	2,6
Polismyndigheterna	3,2	5,2	3,6	3,6
Disciplinpåföljd varning				
Staten totalt	0,5	0,8	0,6	0,5
Försvarsmakten	0,5	0,4	0,3	0,5
Polismyndigheterna	0,9	2,2	1,1	0,9
Disciplinpåföljd löneavdrag				
Staten totalt	0,1	0,2	0,2	0,3
Försvarsmakten	0,7	0,5	1,1	1,2
Polismyndigheterna	0,3	0,4	0,5	0,4

Källa: Arbetsgivarverkets promemoria Personalansvarsärenden år 2011

5.2.5 Försvarsmaktens riktlinjer avseende tillämpningen av LDT

1995 togs det inom Försvarsmakten fram en mall för bedömning av militära disciplinärenden (likare). Syftet med mallen var att främja en enhetlig rättstillämpning inom Försvarsmakten. Sedan disciplin-

påföljden utgångsförbud togs bort uppdaterades mallen 2002, se bilaga 2. Likaren tar upp exempel på vanligt förekommande förseelser som ska tas upp av förbandschef respektive kompanichef.

2004 togs en motsvarande mall fram avseende bedömning av militära disciplinärenden i dåvarande utlandsstyrkan, se bilaga 3. Denna likare anger mer specifikt vilket antal löneavdrag som rekommenderas gällande vanligt förekommande disciplinärenden. Följande förseelser tas upp: handhavandefel (exempelvis vådaskott), alkohol, trafik och oskickligt beteende.

5.2.6 Redovisning av svar från skolor

Bakgrund

Officersprogrammet är en treårig utbildning som ges vid Försvarshögskolan. En del av utbildningen är förlagd till Försvarsmaktens skolor och förband. Officersaspiranterna omfattas under sin utbildningstid av två disciplinära regelverk, LDT och reglerna för högskolan, närmast 10 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Två disciplinärenden har aktualiserat frågan om hur man ska hantera att två disciplinära regelverk kan tillämpas på officersaspiranterna vid Försvarshögskolan. Det ena ärendet gällde en officersaspirant som i samband med en verksamhetsförlagd utbildning fört körkortspliktigt fordon utan att ha varit berättigad till det. Auditören i ärendet gjorde bedömningen att Försvarsmakten inte var behörig att inleda något disciplinärt förfarande och föreslog att ärendet överlämnades till Försvarshögskolan för vidare handläggning. Auditören åberopade bl.a. förbudet mot dubbla förfaranden i brottmål och att man bör utgå från att två disciplinära system inte ska gälla för den disciplinansvarige. Eftersom Försvarshögskolan var huvudman för utbildningen ansåg auditören att det var denna myndighet som skulle pröva frågan om disciplinansvar enligt det för skolan gällande regelverket. Försvarshögskolan gjorde senare bedömningen att gärningen inte föll inom ramen för högskoleförordningen (10 kap. 1 §) och lämnade därför ärendet utan åtgärd. Det andra ärendet avsåg en officersaspirant som varit så kraftigt alkohelpåverkad att han inte hade kunnat fullgöra sin tjänst. Auditören i det ärendet ansåg inte att det förelåg något principiellt hinder mot att ålägga officersaspiranten disciplinansvar jämlikt LDT även om denne omfattas av det disciplinansvar som följer av högskoleförordningen. En förutsättning var en-

ligt auditören att officersaspiranten inte åläggs disciplinansvar enligt båda regelverken för samma förseelse. Vidare noterades att högskoleförordningens disciplinbestämmelser avser fusk vid prov, störande eller hindrande av undervisningen samt trakasserier av andra studenter eller lärare vid högskolan, och att förseelsen inte bedömdes vara av sådant slag att den kunde medföra disciplinansvar enligt förordningen.

Mot denna bakgrund har utredningen vänt sig till Försvarshögskolan och Militärhögskolan Karlberg (Karlberg) med ett antal frågor gällande disciplinansvar för officersaspiranter (bilagorna 6–7). Frågorna har rört tillämpningen av LDT och de disciplinära reglerna i högskoleförordningen. Försvarshögskolan och Karlberg har också blivit tillfrågade om hur man ser på det förhållandet att två disciplinära regelverk är tillämpliga på studenter vid officersprogrammet. Det ska noteras att redovisningen i tabellen nedan avser sådana ärenden som avgjorts vid Försvarshögskolan respektive Karlberg, vilket innebär att disciplinärenden som förekommit vid den verksamhetsförlagda utbildningen vid Försvarmaktens övriga förband och skolor inte ingår i redovisningen.

Som nämnts tidigare har utredningen även haft ett gemensamt möte med företrädare för Försvarshögskolan och Karlberg för att informera sig om officersutbildningen och diskutera hanteringen av disciplinärenden.

Resultat

Försvarshögskolan har i sitt svar till utredningen angett att det framgår av förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan med hänvisning till högskoleförordningen att under studietiden är det högskoleförordningens disciplinbestämmelser som gäller för studenter på officersprogrammet. Enligt Försvarshögskolans uppfattning gäller detta även vid den verksamhetsförlagda utbildningen. Skolan har svarat att det under åren 2009–2012 förekommit fyra disciplinärenden, se tabell 5.5.

Karlberg har haft sammanlagt 12 disciplinärenden under perioden vilka prövats enligt LDT. I samtliga fall utom ett har det beslutats om varning. Dessa förseelser har avsett bl.a. olovlig frånvaro, alkoholförseelser och vådaskott. Karlberg har vidare angett att tillämpningen av regelverken sker genom samverkan med Försvarshögskolan och att disciplinpåföljd endast åläggs jämlikt ett av regelverken.

Tabell 5.5 Disciplinärenden avseende officersaspiranter vid Försvarshögskolan

	2009	2010	2011	2012
Antal aspiranter Försvarshögskolan ¹	381	448	432	403
Antal disciplinärenden prövade av Försvarshögskolan	1	0	3	2
Antal disciplinärenden prövade av Militärhögskolan Karlberg	2	2	7	1

5.3 Utredningens externa möten

5.3.1 Redovisning av samrådsmöte med förbanden

Utredningen bjöd in representanter från sju av de 12 förband som hade lämnat svar på vårt frågeformulär om tillämpningen av LDT. Fem förband var representerade vid mötet. Syftet var att fånga in den kunskap och de synpunkter som finns på förbanden gällande disciplinansvarssystemet. Vid mötet deltog rättsbefäl och officerare som arbetar med rättstjänständeren.

Under mötet beskrev rättsbefälen rutinerna kring handläggningen av ärenden jämlikt LOA respektive LDT. Beskrivningen utgick från exemplet vådaskott. Det visade sig att förbandens handläggning i huvudsak var likartad. Man ansåg att LDT-hantering är snabb och följer fasta rutiner. Frågan om ett sammanhållet disciplinansvarssystem diskuterades, och det fanns olika uppfattningar om det nuvarande systemet med två regelverk innebar tillämpningssvårigheter. Ett rättsbefäl förordade *ett* regelverk och menade att LOA skulle tillämpas i alla situationer. En annan deltagare instämde i att *ett* disciplinansvarssystem hade varit att föredra, men att detta förutsätter behörighet för förbandschefen att likt LDT kunna hantera disciplinförseelser. Någon tyckte att det inte behövs något disciplinansvarssystem (LDT) avseende rekryter eftersom de har kort utbildningstid. Ej heller avseende hemvärnsmän behövs enligt vissa rättsbefäl LDT eftersom det redan nu finns andra verktyg för att hantera disciplinära situationer. Exempelvis kan hemvärnsavtalet sägas upp. Det var en allmän mening att rekryterna är motiverade att följa reglerna. Senare, då de blir soldater, händer det dock att de begår misstag. Det är då inte helt tillfredsställande att förbandet inte kan hantera

¹ Uppgifter hämtade ur Försvarshögskolans årsredovisningar 2009–2012

enklare förseelser på annat sätt än genom LOA. I realiteten innebär det att det inte finns någon möjlighet att ingripa annat än med chefsamtal. Det finns enligt rättsbefälen en förlåtande attityd till de fel som inträffar tidigt under utbildningen. Chefsamtalen lyfts fram som en metod för tillrättavisning och med syfte att främja säkerheten. Det ansågs att det finns behov av att lägga samtalen på hög chefsnivå. Att antalet disciplinärenden är lågt hänger också samman med att man ingriper med andra medel mot rekryter, soldater och hemvärnsmän. Exempelvis kan uppsägning förekomma. På sina håll finns en klar strävan att behålla personalen, vilket kan göra att man i högre grad än som borde vara fallet bedömer förseelser som ringa. Ingen av deltagarna förespråkade att extratjänst behålls som påföljd i fredstid, och man pekade på praktiska hinder att verkställa extratjänst. Rättsbefälen ville behålla systemet med auditörer och tryckte på säkerhetsaspekten och behovet av utbildning i disciplinära frågor. Det nämndes även att rättsbefälsfunktionen håller på att försvinna och kommer att helt ersättas av tillikabefattningar, vilket kan medföra att förbandens förmåga att hantera disciplinansvarsreglerna försämras.

5.3.2 Redovisning av synpunkter som framkommit vid möte med arbetstagarorganisationer

Officersförbundet

Officersförbundet har framhållit att det behövs en särskild disciplinlagstiftning under beredskaps- och insatsförhållanden eftersom det understryker lydnadsplikten. Förbandschefen måste kunna agera direkt under sådana förhållanden. Den disciplinära möjligheten stärker ledarskapet genom att ge mandat för ingripande. Handläggning av disciplinära ärenden måste ske på plats, där insatsen görs. Chefen måste kunna ta ansvar för den uppkomna situationen och LDT blir då ett bra stöd för chefens agerande. Förseelser kan många gånger också lösas genom chefsamtal. Förbundet menar att nuvarande lagstiftning har fungerat bra i de internationella insatserna och att LDT är ett regelverk som är enkelt att tillämpa. LOA fungerar bra då det gäller tjänstgöring i Sverige i fredstid. Det finns skillnader mellan olika personalkategorier som motiverar olika system (LOA-LDT). LOA ger arbetstagaren ett visst medinflytande. Det känns inte

främmande att personalen omfattas av olika lagar i olika situationer och olika typer av verksamheter.

Angående den kraftiga minskningen av antalet disciplinärenden har Officersförbundet pekat på att det nya systemet innebär att man närmar sig ett kollegialt förhållande mellan personalkategorierna. Detta kan medföra en annan hantering av förseelser. Vidare har officersförbundet understrukit att personalen ska våga rapportera incidenter och att systemet därför måste främja en rapporteringskultur och därmed också en säkerhetskultur. Ett gott exempel är flygvapnet där man uppmuntrar incidentrapportering. Detta synsätt står i motsats till bestraffningskulturen.

Officersförbundet har förklarat att av rättssäkerhetsskäl bör det finnas fristående juridisk kompetens som kan påverka den beslutande chefen. En fristående bedömning kan på ett bra sätt väga in den anställdes perspektiv. Samtidigt kan stöd från juridiska staben på Högkvarteret vara viktigt eftersom man har en bra överblick över praxis. I en internationell insats hanterar auditörer olika typer av ärenden och de behövs därför av flera skäl i de internationella insatserna.

Beträffande extratjänst är detta en påföljd som enligt Officersförbundet är svår att tillämpa eftersom det finns många uppgifter som de värnpliktiga/rekryterna inte får utföra och det har därför varit svårt att praktiskt ordna extratjänst.

Försvarsförbundet

Försvarsförbundet organiserar verksamma inom försvaret, Försvarets materielverk (FMV), Rekryteringsmyndigheten m.fl. Det är främst civilanställda som är medlemmar i förbundet.

Försvarsförbundet anser att de disciplinpåföljder som finns angivna i LOA fungerar bra och att det inte finns behov av andra påföljder i disciplinansvarssystemet.

Försvarsförbundet har erfarenhet av att betydligt fler disciplinära ärenden hanteras i Försvarsmaktens personalansvarsnämnd (FPAN) än i exempelvis FMV:s personalansvarsnämnd. Det finns en annan attityd till disciplinära frågor inom försvaret jämfört med civila myndigheter. Förbandschefen överlämnar ärenden till FPAN i högre omfattning än chefer inom andra myndigheter, exempelvis FMV.

LOA:s bestämmelser om disciplinansvar för anställd personal inom Försvarsmakten borde enligt förbundets uppfattning omfatta

alla disciplinära situationer, även under internationell militär insats. Det skulle betyda att ärendena skulle komma att handläggas av FPAN. Enligt förbundet bör alltså beslut om disciplinära åtgärder inte fattas i utlandet av chefen i den internationella insatsen. Man menar att ärendena riskerar att bli godtyckligt bedömda eftersom det hänger på förbandschefen och auditören hur han eller hon väljer att hantera en situation. Det är förbundets uppfattning att ärenden i FPAN blir mer likartat behandlade. Ett stöd från den juridiska staben vid Högkvarteret är under alla förhållanden önskvärt att föra in i den disciplinära processen.

5.4 Disciplinansvarsprövning vid civilpliktstjänstgöring

Utredningen har via MSB tagit del av information och erfarenheter gällande hur disciplinansvarsprövningen fungerade när civilplikten var aktuell. Det finns ingen samlad statistik att tillgå, varför uppgifterna som redovisas nedan endast är enstaka fall vid vissa tjänstgöringstyper och vissa tidpunkter. Redovisningen ger därför inte någon komplett bild av hur prövningen av disciplinärenden gällande civilpliktiga en gång fungerade.

5.4.1 Genomgång av ärenden

Dåvarande Räddningsverket var ett tjänstgöringsställe för civilpliktiga och prövade i den egenskapen disciplinärenden. Räddningsverket var också den myndighet som var utpekad i FDT att utföra disciplinansvarsprövningen för civilpliktiga som tjänstgjorde hos bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller annan enskild.

Utredningens expert från MSB har gjort en genomgång av disciplinärenden avseende civilpliktiga. Genomgången avser 1998-års disciplinärenden beträffande civilpliktiga som tjänstgjorde vid Räddningsverkets skola i Rosersberg. Av de cirka 85 ärendena rörde de allra flesta olovlig frånvaro, i vissa fall kombinerat med sen ankomst. Påföljden i nästan samtliga av dessa fall var löneavdrag, och någon enstaka disciplinansvarig fick en varning. En handfull ärenden rörde civilpliktiga som aldrig inställt sig för tjänstgöring eller avbrutit tjänstgöringen. Beträffande dessa gjordes åtalsanmälan. Genomgången omfattar även disciplinärenden avseende civilpliktiga som

tjänstgjorde vid Räddningsverkets skola i Skövde 2002 och 2003. Det förekom fyra ärenden; ett fall av olovlig frånvaro med påföljden löneavdrag, ett fall av brott mot ordningsreglerna med påföljden varning, ett fall av utebliven inställelse vilket resulterade i en anmälan till Pliktverket och ett fjärde ärende som gällde en olovlig frånvaro och som avskrevs. Vidare har en genomgång skett av 2000 års disciplinärenden avseende civilpliktiga som utbildades till linjereparatörer vid kraftbolag. 14 ärenden prövades. Åtta gällde olovlig frånvaro där påföljden i fem fall bestämdes till varning och i tre fall till löneavdrag. Fyra ärenden gällde brott mot en tjänsteföreskrift (innehav av alkohol) med påföljden löneavdrag, och två ärenden gällde utebliven inställelse vilket resulterade i åtalsanmälan.

Auditör medverkade i samtliga ärenden som omfattades av genomgången. Påföljden extratjänst förekom inte i något ärende.

5.4.2 Erfarenheter av disciplinansvarsprövningen

Utredningens expert från MSB har även gått igenom Civilpliktsrådets slutrapport (2008) och talat med personer som varit aktiva i rådet. Vidare har samtal förts med tjänstemän som har arbetat med civilpliktsfrågor och disciplinansvarsprövning vid dåvarande Räddningsverket och dess skolor samt vid dåvarande Luftfartsverkets brand- och räddningsskola. Bland annat har följande framgått.

Sannolikt var flertalet civilpliktiga motiverade att genomföra utbildningen, och de ansåg sig få en god utbildning som gav bra meriter. Det fanns vidare en relativt informell och civil syn på disciplinfrågor och man agerade lösningsorienterat på tjänstgöringsställena. Eftersom det ofta saknades juridisk kompetens på tjänstgöringsställena var jurister och annan centralt placerad personal på Räddningsverket mycket involverade i disciplinansvarsfrågorna. De hade bland annat kunskaperna om processen, förde register över praxis, tillhandahöll mallar, förhørsfrågor och juridisk kompetensutveckling till tjänstgöringsställena. Den centrala personalen på Räddningsverket hade generellt sett mycket kontakter med skolorna rörande de civilpliktiga. Minnesbilden är att disciplinärendena mest rörde olovlig frånvaro och i mindre utsträckning kläder och utrustning som inte återlämnades. Vidare erinrar man sig att påföljder som användes var varning eller löneavdrag, och att extratjänst inte förekom. Auditörerna upplevdes som ett positivt stöd som bidrog med juridisk kompetens. Eftersom disciplinansvarsfrågorna var en uppgift som det sällan fanns

skäl att hantera var auditören ett gott stöd. Att auditören arbetade i både det militära och civila försvaret bidrog till en likvärdig bedömning av alla totalförsvarspliktiga.

5.5 Slutsatser av kartläggningen

Antalet LDT-ärenden gällande värnpliktiga/rekryter har minskat kraftigt sedan frivilligheten infördes och antalet personer samt utbildningsdagar har sjunkit. Från att ha hanterat ca 600 ärenden per år under 2003 och 2004 har de undersökta förbanden endast ett fåtal årliga LDT-ärenden idag. Ett rimligt antagande är att detta främst beror på att antalet värnpliktiga/rekryter minskat drastiskt och att rekryternas tjänstgöring grundas på frivillighet. Även andelen ärenden per värnpliktiga/rekryter har minskat betydligt. Ytterligare en bidragande orsak till minskningen av ärendeantalet kan vara att det rör sig om ett pågående systemskifte som ännu inte har lett till fulltalighet, och att det finns en osäkerhet kring hur man ska hantera disciplinära situationer i ett system som bygger på frivillighet. Det saknas dock skäl att tro att antalet disciplinärenden som handläggs av förbanden i Sverige enligt LDT kommer att avsevärt öka av annat skäl än att antalet rekryter som genomgår GMU ökar. Antalet disciplinärenden som prövas av Försvarens personalansvarsnämnd (FPAN) jämligt LOA kan dock komma att öka genom att antalet anställda soldater och sjömän successivt stiger.

Utredningens möte med rättsbefälen och företrädare för Officersförbundet har samstämmt visat på att LDT uppfattas som ett tydligt regelverk vilket underlättar hanteringen. Erfarenheterna från bl.a. disciplinärenden avseende civilpliktiga inger dock farhågor om att en smidig ärendehantering kan försvåras av att antalet ärenden är litet. Handläggare och beslutsfattare kan därigenom komma att sakna tillräcklig erfarenhet och rutin. Behovet av stöd från en auditör framhölls av detta skäl som viktigt inom det civila försvaret. Eftersom ärendeantalen inom Försvarensmakten kraftigt minskat och rätts-tjänstuppgiften ofta är en s.k. tillikabefattning kommer kunskaperna om LDT att försämrats. Det gör att det, vilket också har framhållits från förbandshåll, finns behov av såväl återkommande utbildningsinsatser som fortsatt juridiskt stöd från auditörer.

Det förekommer inte några hemvärnsmän bland de redovisade disciplinärendena. Vid kontakter med företrädare för Försvarensmakten har det framkommit teorier om att man i praktiken avstår från att

inleda ett disciplinförfarande gällande hemvärnsmän och istället hanterar förseelser på annat sätt. Hemvärnsmannen kan exempelvis välja att avsluta sin tjänstgöring frivilligt efter en disciplinär förseelse.

Antalet disciplinärenden hänförliga till officersaspiranter är lågt, vilket troligtvis hänger samman med att dessa är motiverade att genomföra utbildningen på ett riktigt sätt, samtidigt som de är inriktade på en karriär inom Försvarsmakten.

Vid de internationella militära insatserna är antalet disciplinärenden och andelen sådana ärenden per anställd något varierande över åren. Det saknas dock skäl att tro att mängden ärenden avsevärt ändras av annat skäl än att insatsvolymerna förändras.

Utredningen har jämfört praxis vid internationella militära insatser med praxis vid förbanden i Sverige. Försvarsmaktens mallar för bedömning avseende förband i Sverige respektive vid internationella militära insatser utgör därvid grund för den praxis som har bildats. Vi konstaterar att mallarna inte fullt ut motsvarar varandra vad gäller struktur och innehåll, men att det inte finns några motstridiga uppgifter dem emellan. Förutsättningarna för tillämpningen av LDT vid förbanden i Sverige har förändrats de senaste tre åren. Det finns därför inget bra jämförelseunderlag då man tittar på beslutade disciplinpåföljder i Sverige respektive utlandet. Utredningen har dock inte funnit belägg för att säga att praxis avseende tillämpningen av LDT skulle skilja sig mellan förbanden i Sverige och i utlandet. Eventuella skillnader skulle dock kunna förklaras av att det rör sig om verksamheter som bedrivs i skilda miljöer och under olika förutsättningar.

Vid tillämpningen av LDT följer av allt att döma beslutsfattare de likare för bedömningen som Försvarsmakten har tagit fram. Detta framgår när man jämför sammanställningar över fattade beslut (vid de internationella insatserna) och likare. Mötet med rättsbefälen visade också på att det finns en väl inarbetad praxis gällande LDT och även på betydelsen av likare för bedömning av disciplinärenden. Denna ordning bidrar under alla förhållande till en enhetlig tillämpning.

Utredningens samlade underlag visar att extratjänst är en påföljd som inte används i praktiken, och som inte heller förordas av företrädare för den tillämpande myndigheten, Försvarsmakten. Framförallt praktiska skäl anförs för detta. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningen, utöver det skäl som följer av det traktatsmässiga

förbudet mot tvångsarbete, anledning att pröva behovet av extratjänst som disciplinär påföljd i lagstiftningen.

Uppgifterna kring auditörs medverkan i beslutsprocessen visar också att dessa har en viktig roll då det gäller hur LDT tillämpas. Förbanden väljer att biträdas av auditör även i de fall det inte är obligatoriskt med ett yttrande.

Vid en jämförelse av andelen ärenden per 1 000 anställda mellan staten totalt och FPAN (2008–2011) visar det sig att FPAN har en klart större andel ärenden. Motsvarande förhållanden gäller för polisens ansvarsnämnd. Skillnaden måste sannolikt förklaras av olikheter i fråga om organisationskultur och verksamhetens art där exempelvis hanteringen av vapen och ammunition ställer särskilda krav. I jämförelse mellan polisens ansvarsnämnd och FPAN är det, som framgått, tydligt att det är vanligare med löneavdrag i FPAN:s praxis. En rimlig förklaring är också här att verksamheterna skiljer sig åt.

Vid tillämpning av LDT utgör de vanligast förekommande förseelserna vådaskott och alkoholförseelser vid såväl internationella insatser som vid förbanden i Sverige. Vad som därutöver utmärker de internationella insatserna är att trafikförseelser och bristande uppsikt över vapen utgör vanliga typer av förseelser. Tidigare utgjorde olovlig frånvaro en vanlig typ av förseelse vid förbanden i Sverige.

Utredningen har jämfört vilka disciplinpåföljder som beslutats avseende vissa typfall enligt LDT respektive LOA. Den praxis som vi har tagit del av medger visserligen inte några säkra slutsatser, men utredningsunderlaget ger inte stöd för att det skulle finnas några betydande skillnader. Exempelvis visar det sig att vådaskott vid tillämpningen i de internationella insatserna (enligt LDT) i regel medför 5–10 löneavdrag och vid förbanden i Sverige (enligt LOA) runt 10 löneavdrag. I internationella militära insatser kan användningen av vapen och ammunition vara en helt annan än vid fredsförbanden i Sverige. Även här förefaller dock påföljdspraxis likartad. Då det gäller alkoholförseelser dominerar löneavdrag enligt LDT avseende de internationella insatserna. FPAN:s beslut tycks i dessa fall fördela sig ganska jämnt mellan varning och löneavdrag. Det finns dock en hel del variationer här vilket även gäller olovlig frånvaro. Utredningen har inte utifrån svaren från förbanden kunnat uttolka praxis avseende LDT-ärenden gällande rekryter och officersaspiranter. Det framgår dock enligt likaren att då det gäller vapen- och alkoholförseelser *ska* dessa hanteras av förbandschefen, och får alltså

inte delegeras. Det innebär att det rör sig om en förseelse som i praxis torde medföra svårare påföljd än varning.

Sammantaget visar enkätsvaren och kontakterna med företrädare för de tillämpande organisationsenheterna att man inte efterlyser några principiella ändringar av disciplinansvarssystemet, men att vissa brister påpekats gällande enskildheter i lagstiftningen och i tillämpningen. Utredningens genomgång visar också på de ändrade förutsättningar för lagens tillämpning som är en följd av det reformerade försvaret. Vid sidan av dessa iakttagelser har utredningen funnit att behovet av disciplinansvar inom totalförsvaret inte sätts i fråga, ej heller disciplinansvarssystemets grundläggande indelning av personal som är anställd respektive inte anställd.

Utredningen återkommer i kapitel 7 och 8 till nämnda slutsatser när vi redogör för våra bedömningar avseende principerna för disciplinansvarssystemet och behovet av förändrad lagstiftning.

6 Internationella jämförelser och slutsatser

6.1 Internationella jämförelser

6.1.1 Uppdrag och metod

Enligt direktiven ska utredningen göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisation. Utredningen har valt att inhämta erfarenheter från länder med ett försvar som likt vårt eget vilar på frivillighet med anställda soldater och sjömän. Av särskilt intresse var de länder som nyligen har ställt om från värnpliktsförsvar till ett försvar med anställda soldater och sjömän. Vi ville även få information från de länder som har ett värnpliktsförsvar.

För att få information har en enkät med frågor skickats ut till sammanlagt nio länder. Dessa länder är Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, USA och Kanada.

Frågorna har hanterats av de svenska ambassaderna via de svenska försvarsattachéerna som dels själva har besvarat enkäten, dels överlämnat åt ländernas försvarsmakter respektive försvarsdepartement att besvara frågorna. Underlag som tidigare inhämtats av Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning (SOU 2010:86) har använts för att få information om andra länders personalförsörjningssystem och erfarenheter av dessa. I bilaga 10 redovisas en utförlig sammanställning av svaren.

6.1.2 Översiktlig presentation av personalförsörjningssystemet i jämförda länder

Exempel på länder som sedan en längre tid har haft ett system baserat på frivillighet är Kanada, Storbritannien och USA. Frankrike och Nederländerna utgör exempel på länder som på senare år övergått från ett värnpliktssystem till ett försvar baserat på frivillighet. Exempel på länder som fortfarande använder allmän värnplikt till sin personalförsörjning är Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Det bör särskilt nämnas att värnplikten i Danmark är begränsad och att de värnpliktiga endast används till ”totalförsvarsuppgifter”, dvs. stöd till samhället vid katastrofer etc. Inga värnpliktiga i Danmark placeras i förband med militära uppgifter och löser således inte heller denna del av det nationella behovet.

6.2 Svar på utredningens frågor

Samtliga länder har lämnat svar till utredningen. Utifrån ställda frågor presenteras här svaren. Nedan följer en sammanfattning av svaren under respektive fråga. Det görs samtidigt en jämförelse med svenska förhållanden. Olikheterna i system och begrepp har gjort jämförelsen svår, och det kan inte uteslutas att missförstånd kan ha uppstått beträffande vissa detaljer. Slutligen görs en analys och bedömning av i vilken utsträckning valda lösningar skulle kunna vara överförbara till svenska förhållanden.

1. Har landet i fråga en eller flera lagar som behandlar disciplinansvar inom landets försvarsmakt?

Samtliga tillfrågade länder har disciplinär lagstiftning jämte lagstiftning avseende militära brott. Sverige är ensamt om att inte ha särskild straffrättslig lagstiftning annat än för krigssituationer.

Militära brott (militär strafflag) hanteras i särskild lag i Finland, Norge, Danmark, Tyskland, Nederländerna och Frankrike. I Storbritannien, Kanada och USA finns en militärlag som hanterar såväl militära brott som disciplinära förseelser. I Tyskland regleras det disciplinära förfarandet i två skilda lagar. En lag omfattar militära personer och armén och en lag omfattar statliga tjänstemän.

Vid sidan av militär strafflag förekommer även ordinär straffrättslig lagstiftning rörande militära brott.

2. För vilka personalkategorier (t.ex. värnpliktiga, anställda, meniga, officerare, civilanställda) gäller den lagen? (följdfråga till fråga 1)

I stort sett samma personkrets som omfattas av den disciplinära lagstiftningen i Sverige (LDT) under krig omfattas av militär disciplinlag i jämförda länder. Både befäl och meniga omfattas av ländernas disciplinlag. I Storbritannien finns möjligen ett undantag. Tjänstgöringsförseelser som aktiva officerare gjort sig skyldiga till kan endast i vissa specialfall behandlas i ett disciplinärt förfarande.

”Kretsen” uttrycks på lite olika sätt i olika länders lagstiftning. Inget land tycks dock liksom i Sverige skilja ut de *anställda* militärerna så att de omfattas av samma disciplinregler som gäller för övriga statstjänstemän. I Tyskland gäller lagen för ”soldaten”, dvs. militär personal och för anställda. Samtidigt finns en civil disciplinlag som tycks omfatta icke-militära personer. I Finland och Norge omfattar disciplinlagen krigsmän, dvs. värnpliktiga, anställda, frivilliga och elever. Även i Nederländerna är det militär personal (beväpnade) som omfattas. Fransk lagstiftning avgränsar lagstiftningen ytterligare till den militärt anställda personalen. I Storbritannien omfattas alla som ingår i de reguljära styrkorna liksom inom reservstyrkorna. I Danmark uttrycks att disciplinlagen omfattar tjänstgörande militär personal och i USA är det uniformerad personal som avses. Därutöver räknas det upp ett antal kategorier, exempelvis krigsfångar.

3. Vilka typer av tjänsteförseelser hanteras genom lagen?

I de olika ländernas disciplinära lag omfattas de tjänstgöringsförseelser som innebär olovlig frånvaro, avvikelse från vakttjänst, åsidosättande av order eller underlåtenhet att följa instruktioner. Det är i detta avseende ingen större skillnad mellan länderna. I Frankrike har det i form av en instruktion utformats en vägledande förteckning med 22 grupperingar av sanktionsberättigade förseelser.

Eftersom flera länder vid sidan av disciplinlagen har en militär strafflag uppkommer avgränsningsfrågor. Ofta kan båda lagarna vara tillämpliga. Det gäller Nederländerna, Norge, Danmark, Finland, Tyskland och Frankrike. Tanken tycks genomgående vara den att de minst allvarliga förseelserna omfattas av ett disciplinärt förfarande.

I USA, Kanada och Storbritannien har man en gemensam lag som hanterar hela skalan. Samma avgränsningsfrågor kan uppkomma här. I USA hanteras enkla förseelser till grövre brott inom ramen

för samma lag. Som tjänsteförseelser bedöms sen ankomst, olovlig frånvaro och undandragande av tjänst.

I Finland kan militära brott så som tjänstgöringsbrott, vakttjänstbrott, frånvarobrott och lydnadsbrott hanteras som disciplinära ärenden men de kan även falla under strafflagen. I Norge och Danmark synes det vara på samma sätt när det gäller överträdelser av de militära skyldigheterna. De minst allvarliga överträdelserna kan avgöras i ett disciplinärt förfarande. I Danmark finns en uttömmande uppräkningslista i åtta punkter avseende vilka förseelser som omfattas.

Ärenden enligt strafflagarna hanteras genomgående av domstol i de tillfrågade länderna.

4. Är tillämpningen av lagen knuten till vissa tjänstgöringssituationer (t.ex. utbildning och internationella militära insatser) eller gäller den under alla tjänstgöringssituationer för personalkategorin i fråga?

Det är endast Sverige som har en lag som är situationsbaserad till internationell militär insats. Då det gäller disciplinansvar i krig respektive fred tycks det i övriga länder vara samma regler som gäller. Den norska strafflagen är utformad så att endast en del av denna kan tillämpas i krigstid. Sverige skiljer sig här genom att den stora massan inte omfattas av den militära disciplinlagen i fred.

I Finland, Tyskland, Frankrike, Kanada och USA är ansvaret kopplat till tjänstgöringen och samtliga tjänstgöringssituationer. Även i Storbritannien omfattar ansvaret tid då personen är tjänstgöringsskyldig. Den som ingår i försvaret och som bär uniform anses vara i tjänst. Motsvarande gäller för Nederländerna. I Norge anges också att tiden före och efter (den faktiska) tjänstgöring ingår i tjänstgöringstiden (24 h).

5. Vilka är disciplinpåföljderna?

Tillrättavisning förekommer i flera fall. Man skiljer ofta på vanlig tillrättavisning och sträng tillrättavisning. Det sistnämnda är utformat på olika sätt och tycks motsvara vår varning.

Finland: Disciplinförfarandet kan föranleda disciplinstraff eller disciplinär tillrättavisning. Disciplinstraffen är arrest, disciplinbot, utgångsstraff och varning. Disciplinära tillrättavisningar är utgångsförbud, extratjänst och anmärkning.

Norge: Arrest intill 20 dagar, böter, utgångsförbud, tillrättavisning (irettesettelse) antingen i form av sträng tillrättavisning som genomförs i närvaro av flera befäl eller meniga, eller vanlig tillrättavisning som åläggs den disciplinansvarige i enrum eller skriftligen.

Danmark: Tillrättavisning, ”fremstilling”, extra arbetsuppgift under fritid, extra tjänstgöring eller disciplinbot. Tillrättavisning är den mildaste påföljden och används vid missförstånd av gällande regler eller vid andra mindre allvarliga förseelser. ”Fremstilling” används särskilt avseende ”de som inte har sin utrustning i ordning” och som genom påföljden åläggs att vidta rättelse och därefter uppvisa utrustningen för en överordnads kontroll. Påföljden kan också användas då utrustning inte är föreskriftsmässig eller när fordonsrengöringen brister och då denna brist har karaktären av disciplinförseelse. ”Fremstilling” kan ske under den rapporterade fritid och bestämmas till en viss tidpunkt och bör i normalfallet ske i omedelbar anslutning till förseelsen.

Tyskland: Tillrättavisning, sträng tillrättavisning, disciplinböter, utgångsförbud och arrest. Dessa påföljder kan bestämmas avseende alla militärpersoner (”Soldaten”). En domstol kan dessutom som påföljd besluta om löneavdrag eller avdrag på pensionen, förbud mot befördran, sänkning av löneklass, degradering, uppsägning eller upphörande av rätt till pension. Extratjänst förekommer inte som disciplinpåföljd. Då det gäller civilt anställd personal är disciplinpåföljderna tillrättavisning, böter eller upphörande av anställning.

Nederländerna: Tillrättavisning, böter, extratjänst och utgångsförbud.

Storbritannien: Om disciplinärendet prövas av en befälhavare kan bl.a. följande påföljder beslutas: arrest, degradering, böter, sträng tillrättavisning, vanlig tillrättavisning, extratjänst, indragen permission och indragna förmåner. Militärdomstol kan besluta om ytterligare påföljder.

Frankrike: De disciplinära påföljderna är uppdelade i tre grupper. Första gruppen består av varningar, anvisningar, anmärkningar, anklagelser, domar och klander från ministern. Andra och tredje gruppen rör tillfälliga tjänstesuspensioner respektive indragning av anställningar, borttagande av cheftitlar eller uppsägning av kontrakt. Det finns även yrkesmässiga påföljder såsom avdrag av poäng i ett poängsystem.

USA: Rådgivning, reprimand samt extra träning. För anställd militär personal utgörs disciplinpåföljderna av skriftlig varning, degradering, avstängning från tjänsten utan lön, kvarhållande ombord på örlogsfartyg samt avlägsnande från arbetsplatsen. Dessa disciplinpåföljder kan även åläggas civil personal.

Kanada: Arrest, degradering, tillrättavisning, sträng tillrättavisning, böter och förverkande av senioritet.

6. Ser ni några särskilda problem med en disciplinpåföljd som innebär extra tjänst eller någon extra eller kompletterande utbildning med hänsyn till ILO:s konventioner (nr 29 och 105) om förbud mot tvångsarbete?

Några länder har inte påföljden extratjänst och andra länder som har denna påföljdstyp anser sig ha regler som är utformade så att de inte står i strid med ILO-konventionerna. Det är endast i den franska regleringen som det anges att det är ”uttryckligen förbjudet att i sanktionssyfte beordra övningar, tilldela beredskapsuppgifter eller extra arbete”.

7. På vilken nivå (grad, befattning) ligger beslutanderätten i disciplinfrågor?

Det finns i allmänhet olika nivåer på beslutsfattandet. I Sverige ligger beslutsfattande generellt på en hög nivå genom att det är förbandschefen som fattar beslut. Även i Storbritannien, Kanada och USA ligger det på en relativt hög nivå (överstelöjtnant). I Storbritannien kan beslutanderätten delegeras. I Norge ligger beslutanderätten på kompanichefsnivå, och i Finland är det på motsvarande sätt genom att chefen för en grundenhet kan besluta om disciplinpåföljd. I

Finland har också en kompaniadjutant vissa beslutsbefogenheter i disciplinärenden. I Danmark ligger beslutanderätten på majors eller kaptens nivå.

8. Har den militäre beslutsfattaren stöd av någon juridiskt utbildad person, och hur är det stödet i så fall ordnat?

I de tillfrågade länderna hanteras det juridiska stödet antingen genom en särskild funktion för detta eller genom en möjlighet för den militära förmannen att kontakta en central juridisk stab inom försvaret. I Norge kan krigsadvokater (Generaladvokatembetet) bistå militär förman med råd. En liknande funktion finns i Kanada genom the Judge Advocate General. Även i USA finns stöd med juridisk kompetens. I Finland ska utlåtande som regel inhämtas från en militärjurist. I Danmark, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland finns inget direkt organisatoriskt juridiskt stöd, men det förefaller som råd eller utlåtanden kan inhämtas från juridiskt håll.

9. Har den disciplinansvarige möjlighet att få stöd av någon juridiskt utbildad person, och hur är det stödet i så fall ordnat?

Den disciplinansvarige ges inte stöd av någon juridiskt utbildad person under det disciplinära förfarandet i Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Kanada och Finland. I Norge kan den disciplinansvarige beviljas juridiskt biträde i de särskilt allvarliga fallen. I Danmark kan den disciplinansvarige ges rätt till ett möte med ett biträde. I Nederländerna och USA kan den disciplinansvarige begära juridiskt biträde.

10. Kan den disciplinansvarige överklaga ett beslut om disciplinpåföljd och hur kan det i så fall ske?

I samtliga länder är det möjligt att överklaga eller begära omprövning av ett beslut om disciplinpåföljd. Denna möjlighet är utformad på olika sätt. Det finns ofta en möjlighet att få ett beslut omprövat av högre befäl. I vissa länder är det en särskild nämnd som prövar ett överklagat beslut.

11. *Gäller samma regler om disciplinansvar även i krigstid, eller gäller andra regler då och hur skiljer de sig i så fall från de fredstida reglerna? (OBS att från straffrättsliga regler bortses här).*

Frågan har besvarats under fråga 4.

12. *Har landet en särskild lagstiftning rörande militära brott?*

Frågan har besvarats under fråga 1.

13. *Pågår lagstiftningsarbete gällande disciplinansvar inom försvarsmakten?*

I Finland pågår ett omfattande lagstiftningsarbete för att modernisera den militära disciplinlagstiftningen. Det norska försvarsdepartementet gör för närvarande en revision av det norska disciplinansvarssystemet och arbetet beräknas vara färdigt under 2013.

Slutsatser

I det följande redogör utredningen för några av de slutsatser som framkommit av jämförelsen med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer. Utredningen överväger därefter i vad mån valda lösningar skulle kunna vara överförbara till svenska förhållanden.

- Samtliga jämförda länder har en disciplinär lagstiftning jämte en militärstrafflag.
- Sverige är ensamt om att inte ha en särskild straffrättslig lagstiftning annat än för krigssituationer.
- Inget annat land tycks ha disciplinära regler för anställd militär personal som är gemensamma för dem som gäller för övriga stats-tjänstemän.
- Det är svårt att hitta ett land med motsvarande förutsättningar som Sverige. De nordiska länderna använder fortfarande plikt-tjänstgöring i någon form.

- Disciplinpåföljderna har en del likheter i de undersökta länderna men slående är att antalet påföljder och deras innebörd varierar. Sverige skiljer sig klart genom att ha få påföljder och genom att sedan början av 2000-talet sakna alla former av frihetsberövanden. Flera länder använder olika former av tillrättavisning.

Varje land får antas ha ett disciplinansvarssystem anpassat till sina specifika förutsättningar. Regleringen är exempelvis kopplad till om systemet vilar på plikt eller frivillighet. Andra faktorer som spelar in är samhällsstruktur och tradition.

Då det gäller disciplinpåföljden extratjänst och dess förenlighet med ILO-konventionerna har de tillfrågade länderna svarat att de inte har påföljden eller att de inte ser konventionsmässiga problem. Endast Frankrike har klargjort att extratjänst inte får förekomma i sanktionssyfte.

Generellt kan sägas att den internationella jämförelsen visar att det är stora systemskillnader mellan Sverige och de länder som vi har undersökt. Sverige skiljer sig från de undersökta länderna på en rad punkter. Avgörande skillnader är att Sverige saknar en särskild militärstrafflag, att disciplinbestämmelserna hos oss kan avse såväl militär som civil personal samt att anställd militär personal jämställs med övriga statligt anställda i fredstid. Utredningen konstaterar att de stora systemskillnaderna gör att det är svårt att jämföra med andra länder. Vi har heller inte funnit några lösningar utomlands som vi anser vara av särskilt intresse för svenska förhållanden. Av visst intresse är dock att flera länder vid mindre allvarliga förseelser i första hand synes använda olika former av tillrättavisning samt att Frankrike kategoriskt avvisat extratjänst som disciplinpåföljd.

7 Allmänna utgångspunkter

7.1 Bakgrunden till uppdraget

Utredningens uppdrag är att överväga och föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarmakten. I direktivet nämns särskilt att bestämmelserna behöver moderniseras och förändras för att bättre passa det reformerade försvarets nya uppgifter. Vidare anger regeringen att det ska utredas vilka möjligheter som finns att skapa ett sammanhållet regelverk för disciplinfrågor.

7.1.1 Utgångspunkter för uppdraget enligt direktivet

Direktivet anger att disciplinansvarssystemet även fortsättningsvis ska omfatta situationer såväl i fredstid som vid höjd beredskap samt omfatta de olika grupper som omfattas av LDT i dag. Disciplinansvarssystemet ska också vara väl avvägt mellan arbetsgivares och arbetstagares behov och intressen.

Som utgångspunkt för arbetet ska utredningen ha Försvarmaktens uppgifter, de bedömningar regeringen har redovisat i propositionerna *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* (prop. 2009/10:160) och *Soldatanställningar i Försvarmakten* (prop. 2011/12:115), samt de krav på myndigheten som följer av detta.

En utgångspunkt ska vidare vara att ett reformerat disciplinsystem ska vara sammanhållet, rättssäkert och förutsägbart, oavsett personalkategori och oavsett i vilken del av Försvarmaktens verksamhet som personalen tjänstgör.

Vidare ska ett reformerat disciplinsystem stå i överensstämmelse med ILO-konventionerna, Europakonventionen och andra internationella konventioner som kan vara av betydelse i sammanhanget.

7.1.2 Förarbetsuttalanden avseende disciplinansvar i den nya insatsorganisationen

Som bakgrund till utredningens överväganden återges i detta avsnitt några av de förarbeten som avser den nya insatsorganisationen och som bedömts som relevanta för utredningens arbete.

Disciplinansvar för rekryter

Utredningen om totalförsvarsplikten hade i uppdrag att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som var nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som tjänstgjorde enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I uppdraget ingick att ta ställning till hur utbildning genom frivillig tjänstgöring skulle utformas, bl.a. i fråga om ersättning och andra förmåner, disciplinansvar samt möjligheter att avbryta tjänstgöringen. Utredningen föreslog i slutbetänkandet *Totalförsvarsplikt och frivillighet* (SOU 2009:63) att rekryter som genomgår militär utbildning bör lyda under någon form av disciplinärt regelverk. I prop. 2009/10:160 s. 125 förklarade regeringen att man delade utredningens bedömning. Regeringen anförde vidare följande.

Till skillnad från totalförsvarspliktiga genomgår rekryter utbildning på helt frivillig grund och kan avbryta denna när de själva vill. Detta gör emellertid inte att behovet av ett fungerande disciplinsystem försvinner. Utbildningen innefattar vapenhantering och andra utbildningsmoment som ställer stora krav på att de som genomgår utbildningen rättar sig efter instruktioner. Det finns därför behov av ett system som kan motverka sådana disciplinförseelser som inte är av så allvarlig art att personen ska avskiljas från utbildningen eller åtalsanmälas.

Rekryter kommer inte att vara anställda under utbildningen. De kommer således inte heller att omfattas av LOA och den disciplinhantering som ryms inom denna lag. I dag finns ett fungerande system vid Försvarsmaktens organisationsenheter för handläggning av disciplinärenden rörande totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt som är reglerat i lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Under denna lag faller även viss militär personal som genomgår frivillig grundutbildning inom Försvarsmakten. Detta gäller officersaspiranter såväl som aspiranter som utbildas enligt förordningen om grundläggande militär utbildning inom Försvarsmakten. Självfallet bör ytterligare något annat disciplinärt system inte skapas för just rekryter.

Regeringen föreslog att LDT kompletterades så att den även skulle omfatta rekryter som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten, oavsett om rekryterna genomgår utbildning för att få anställning inom Försvarsmakten eller inte. Lagen ändrades i detta avseende den 1 juli 2010.

Disciplinansvar vid tjänstgöring i internationella militära insatser

Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning hade i uppdrag att se över och föreslå de åtgärder som behövdes för att kunna anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov. Utredningen föreslog i betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86) en ny speciallag som skulle reglera vissa arbetsrättsliga frågor för arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Bestämmelserna i speciallagen om tjänstgöring i internationella militära insatser och om disciplinansvar vid tjänstgöring i sådana insatser föreslog utredningen skulle gälla för alla anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i sådan insats. Bestämmelserna skulle föras in i den föreslagna speciallagen. LDT skulle inte vara tillämplig på dessa arbetstagare. Utredningen föreslog också att disciplinpåföljderna skulle vara varning och löneavdrag.

Utredningen menade att det är olämpligt att i det nya personalförsörjningssystemet hänvisa till en lag som är utformad för ett pliktssystem och att det låg ett stort värde i att frigöra sig från pliktssystemet och skapa ett nytt system. Utredningen ansåg vidare att alla bestämmelser i LDT inte lämpar sig för tillämpning i ett förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare eftersom lagen har en tydlig prägel av den pliktverksamhet som den är avsedd för. Det fanns också, menade utredningen uppenbara fördelar med att samla bestämmelserna om disciplinansvar vid tjänstgöring i internationella militära insatser i samma lag som övriga bestämmelser om tjänstgöring i internationella militära insatser.

I prop. 2011/12:115 *Soldatanställningar i Försvarsmakten* redovisade regeringen bedömningen att den befintliga modellen, med separat lagstiftning vad gäller tjänstgöring i internationella militära insatser och disciplinansvar bör gälla tills vidare, men att det fanns skäl att se över disciplinansvarssystemet.

7.2 Problemställningar

Utredningens uppdrag innefattar en total översyn av bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret och att utreda möjligheten att skapa ett sammanhållet regelverk för disciplinfrågor. I direktiven räknas upp ett antal problem som särskilt ska uppmärksammas. Direktiven belyser också den motsättning som finns mellan å ena sidan behovet av förändring för att passa det reformerade försvaret – grundat på frivillighet – och å andra sidan oförändrade behov till följd av den alltjämt gällande totalförsvarsplikten. Totalförsvarsplikten kan komma att aktiveras om försvarsberedskapen kräver det, och det finns därför liksom då LDT infördes behov av ett disciplinansvarssystem som utgår från pliktlagstiftningen.

De förändrade förutsättningar för disciplinansvarssystemet som närmast tas upp koncentreras till den militära delen av totalförsvaret. Det ska dock nämnas att även det civila försvaret har genomgått betydande förändringar under 2000-talet. Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att förberedelser inom det civila försvaret inte har behövt bedrivas i samma omfattning som tidigare. I linje med denna utveckling har civilpliktsutbildningen successivt minskat och likt värnpliktsutbildningen helt upphört under 2000-talet.

I detta avsnitt görs en genomgång av disciplinansvarssystemets problem och brister utifrån vad regeringen har pekat på i direktivet samt vad som framkommit under utredningens arbete.

7.2.1 Förändrat behov av disciplinära regler

Disciplinansvarssystemet enligt LDT har i fredstid varit uppbyggt kring de värnpliktiga och behovet av att ordningen upprätthålls i den militära verksamheten samt att givna instruktioner följs. När skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt 2010 ersattes av den frivilliga grundutbildningen minskade förbandens utbildningsverksamhet. Antalet icke anställda som genomgår utbildning har minskat och utbildningstiden har kortats ned till tre månader med möjlighet till två månaders förlängning. Numera är det endast frivilliga som verkar inom försvaret, och de icke-anställda personalkategorierna som tjänstgör eller utbildas i Sverige omfattas endast korta tider av LDT.

LDT är utformad utifrån ett pliktssystem i vilket det förekom icke motiverad personal med lång tjänstgöringstid och placering på

förläggning. Nödvändigheten av att i vissa situationer kunna framtvunga fullgörande av plikten krävde verkningsfulla och tillrättavisan- de åtgärder. Behovet av disciplinära åtgärder har även i detta avse- ende förändrats genom det reformerade försvaret. Till detta kommer att den värnpliktiga personalen har ersatts av gruppbefäl, soldater och sjömän, vilka numera är anställda av Försvarsmakten och därmed omfattas av LOA:s disciplinansvarsregler.

7.2.2 Parallella disciplinära regelverk skapar otydlighet i verksamheten och för den enskilde

Olika disciplinära regelverk tillämpas för olika personalgrupper och i olika typer av verksamhet. I praktiken kan de som tjänstgör inom ramen för hemvärnet under en övning eller i en insats lyda under ett regelverk och övrig personal i samma aktivitet lyda under ett annat. Detta trots att samtliga lyder under samma befäl, och i samverkan med varandra löser samma uppgifter. Motsvarande problematik kan gälla i de fall där olika myndigheter deltar i samma verksamhet men personalen lyder under olika disciplinansvar på grund av sin anställning. Situationen aktualiseras vid en internationell militär insats. Personal som är anställd av Försvarsmakten och personal som är anställd vid en annan myndighet men som befinner sig i ett insats- område omfattas av olika regelverk. Ett annat exempel är officers- aspiranter som genomgår specialistofficersutbildningen inom För- svarsmakten (1,5 år) eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan (3 år). Eftersom utbildningsansvaret åligger olika huvudmän har officersaspiranterna delvis kommit att omfattas av skilda disciplinansvarssystem.

En officersaspirant som genomgår den treåriga utbildningen är både student vid Försvarshögskolan och militär personal i Försvars- makten. Huvuddelen av utbildningen genomförs vid Försvarsmaktens Militärhögskola Karlberg och även den verksamhetsförlagda delen av utbildningen sker inom Försvarsmakten. Den dubbla tillhörig- heten och de skilda utbildningsplatserna har i tillämpningen kommit att innebära att officersaspiranter under sin utbildningstid lyder under olika disciplinära regelverk, nämligen högskolereglerna, när- mast högskoleförordningens bestämmelser i kapitel 10, och LDT. De parallella regelverken kan i vissa situationer komma att konkurrera med varandra.

Situationen med parallella regelverk kan även uppkomma då personal som är anställd av Försvarsmakten och som tjänstgör utomlands i internationell militär insats omfattas av LDT utomlands och LOA i Sverige. Avgränsningen av LDT:s tillämpningsområde upplevs som otydlig då det gäller tjänstgöringens startpunkt och slut. Det är också oklart om tillämpningsområdet ska avgränsas på motsvarande sätt som följer av förarbetena till lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (LFIM), se avsnitt 4.2.2. Vidare har det uppstått oklarheter i fråga om vilken chef som ska pröva ej avgjorda disciplinärenden när ett insatsförband har avslutat sina uppgifter i insatsområdet.

7.3 Grundläggande krav som måste uppfyllas

En utgångspunkt ska enligt direktivet vara att ett reformerat disciplinsystem ska vara sammanhållet, rättssäkert och förutsägbart, oavsett personalkategori och oavsett i vilken del av Försvarsmaktens verksamhet som personalen tjänstgör. Detta innebär att det inte får finnas utrymme för beslutsfattaren att efter fritt skön bedöma ett disciplinärende. Samtidigt skiftar omständigheterna i varje enskilt fall vilket innebär att det måste inrymmas ett visst mått av flexibilitet i systemet.

Kraven på rättsäkerhet och förutsebarhet innebär att regelverket måste vara tydligt utformat men även att beslutsfattarna ges erforderligt juridiskt stöd för att hantera detta. En omprövningsmöjlighet och en rätt att överklaga utgör en annan del av rättssäkerhetsgarantierna. Den kritik som har framförts till utredningen har bl.a. handlat om att tillämpningen av LDT inte har varit förutsebar till följd av att förbanden hanterat ärendena på olika sätt. Baserat på den tydligt minskande mängden disciplinärenden menar utredningen att det finns goda förutsättningar att skapa ett rättssäkert system. Färre ärenden kan hanteras av färre beslutsfattare och det skapas därmed bättre förutsättningar för en rättssäker och förutsägbar tillämpning.

De behov av förändringar i lagstiftningen som utredningens uppdrag omfattar avser främst fredstida förhållanden. Utifrån kravet på ett sammanhållet disciplinansvarssystem bör det finnas en strävan mot en i möjligaste mån enhetlig lagstiftning som omfattar ”hela skalan” från fred till krig. Utredningen utvecklar detta krav i avsnitt 8.1.1.

7.4 Förenlighet med konventionskrav

7.4.1 Internationella konventioner

Sverige är bundet av två ILO-konventioner som förbjuder tvångsarbete, ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete och ILO:s konvention (nr 105) angående avskaffande av tvångsarbete. Konvention 105 utformades som en komplettering till konvention 29 och ska inte betraktas som en revidering av denna konvention.

Artikel 4 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskriver att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete avses inte arbete som vanligtvis utkrävs av den som är frihetsberövad eller som är villkorligt frigiven samt inte heller tjänstgöring av militär art. I länder där samvetsbetänkligheter mot sådan tjänstgöring beaktas avses inte heller tjänstgöring som utkrävs i stället för militär värnpliktstjänstgöring. Vidare avses inte tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd och inte arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Motsvarande bestämmelser som i artikel 4 i Europakonventionen samt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till den konventionen finns också i artikel 5 respektive artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, ICCPR, som antogs av FN:s generalförsamling 1966 och trädde i kraft 1976, föreskriver bl.a. att slaveri, slavhandel och tvångsarbete ska förbjudas. I artikel 8 c) i konventionen medges undantag bl.a. för arbete eller tjänstgöring som utkrävs av någon som är berövad sin frihet genom ett rättsligt giltigt domstolsbeslut eller av någon som är villkorligt frigiven. Andra undantag inkluderar exempelvis tjänstgöring av militär art, tjänstgöring som utkrävs då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd och arbete eller tjänstgöring som ingår i normala medborgerliga skyldigheter.

I det följande görs en analys av frågan om disciplinpåföljden extratjänst kan komma i konflikt med förbudet mot tvångsarbete i ILO-konventionerna nr 29 och 105. Bland annat finns det anledning att ta ställning till om extratjänst är att betrakta som tvångsarbete i den mening som avses i respektive ILO-konvention. Om så är fallet,

bör vidare prövas om det föreligger någon situation då extratjänst kan vara undantaget från förbudet.

7.4.2 ILO:s konventioner nr 29 och 105

Av ILO:s konvention 29 framgår att tvångs- eller obligatoriskt arbete inte får förekomma. Enligt artikel 1 förbinder sig varje medlem som ratificerar konventionen att inom kortast möjliga tid undertrycka användandet av tvångs- eller obligatoriskt arbete i alla dess former. Med tvångs- eller obligatoriskt arbete förstås enligt artikel 2 varje arbete eller tjänst, som avfordras en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person icke erbjudit sig av fri vilja. Undantag görs dock i artikelns andra stycke bl.a. för arbete eller tjänst som krävs av någon som gör lagstadgad obligatorisk militärtjänst som avser arbete av rent militär karaktär. ILO:s expertkommitté har understrukit att undantaget inte omfattar yrkesmilitärer. Ytterligare undantag görs för arbete eller tjänst som krävs av någon i fall av force majeure, t.ex. krigstillfällen, katastrofer eller olika former av tillbud.

Av ILO:s konvention 105 artikel 1 c följer att varje medlemsstat som ratificerar konventionen förbinder sig att avskaffa och inte i någon form använda tvångsarbete såsom arbetsdisciplinär åtgärd. Med tvångsarbete som arbetsdisciplinär åtgärd avses enligt ILO:s expertkommitté bl.a. en sanktion vid brott mot arbetsdisciplinen som innebär en skyldighet att utföra arbete. Något undantag från förbudet anges inte i konventionstexten. ILO:s expertkommitté har angett att definitionen av tvångsarbete är densamma i konvention 105 som i konvention 29, men att det inte innebär att undantagen i konvention 29 automatiskt ska anses tillämpliga på konvention 105. Expertkommittén har dock angett att från konventionens artikel 1 c undantas situationer där det föreligger ett verkligt hot mot vissa samhällsviktiga funktioner, exempelvis inom vården.

7.4.3 Sammanfattande bedömning och slutsats

Konvention 105 anger ett uttryckligt förbud mot tvångsarbete som arbetsdisciplinär åtgärd, vilket innebär att disciplinpåföljden extratjänst omfattas av konventionens förbud. Av allt att döma betraktas extratjänst som tvångsarbete även enligt konvention 29, eftersom

det utgör en sanktion som innebär att extra arbete – utan ersättning – åläggs den disciplinansvarige utöver det arbete som denne annars är skyldig att utföra. Som nämnts undantar konvention 29 vissa situationer från förbudet, och lämnar därmed utrymme för att tillåta extratjänst i lagstiftningen. Så gäller beträffande extratjänst i form av arbete av rent militär karaktär som utkrävs av en person som tjänstgör med anledning av lagstadgad obligatorisk militär tjänstgöring, t.ex. totalförsvarspåbud eller allmän tjänsteplikt. Det är mer oklart i vad mån konvention 105 utgör hinder mot extratjänst i sådana fall av plikt-tjänstgöring eftersom undantagen i konvention 29 inte automatiskt anses tillämpliga på konvention 105. Enligt ILO:s expertkommitté kan det i vissa situationer finnas utrymme för att från konvention 105 undanta arbete som utkrävs av någon som arbetsdisciplinär åtgärd. Det framgår dock inte att undantaget generellt avser sådant påtvingat arbete som följer av militärtjänstgöring eller som fordras av någon i fall av force majeure. Baserat på ILO:s expertkommittés uttalande skulle dock vissa situationer inom försvaret sannolikt kunna bedömas som undantagna från konventionens krav. Någon säker slutsats går dock inte att dra. Det är dock tämligen tydligt att konventionen innebär ett förbud mot extratjänst när det gäller anställd personal och andra personer vars tjänstgöringsskyldighet grundas på avtal, vare sig tjänstgöringen sker i Sverige eller utomlands i en internationell militär insats. Något undantag för denna personalkategori görs inte heller i konvention 29 varför det förefaller klart att även denna konvention innebär hinder mot att utkräva obligatoriskt arbete som en form av bestraffning för anställda. Reglerna om extratjänst som disciplinär påföljd riskerar således att strida mot ILO-konventionerna. Enligt utredningen finns det därför skäl att överväga förändringar av reglerna. Vi återkommer i avsnitt 8.3.2 till frågan om extratjänst som disciplinär påföljd.

7.5 Utredningens principiella syn på disciplinansvarssystemet

Våra överväganden kring vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarsmakten kräver vissa inledande mera principiella ställningstaganden. Utredningen diskuterar i detta avsnitt några övergripande frågor om syftet med disciplinära påföljder och behovet av ett disciplinansvar. Slutsatser-

na ska ses som generella utgångspunkter och ligger till grund för de fortsatta resonemangen i kapitel 8 om överväganden och förslag rörande disciplinansvarssystemet.

7.5.1 Allmänt om syftet med disciplinansvar inom totalförsvaret

Utredningens bedömning: Disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret bör främst syfta till att verka tillrättavisande för att förebygga överträdelser.

Det kan finnas olika syften med de sanktioner som följer på överträdelser av bestämmelser. Syftet med en disciplinpåföljd kan vara att verka bestraffande vilket bygger på tanken att den som har gjort något otillåtet ska straffas för detta. Det kan också vara att påföljden ska verka tillrättavisande i den meningen att avsikten i första hand är att förseelsen inte ska upprepas. Detta syfte kommer bl.a. till uttryck genom påföljdstypen varning som innebär en allvarlig tillrättavisning. Nära det bestraffande syftet, eller som en del av detta, ligger att en påföljd kan verka avskräckande och allmänt avhålla från att regler överträds. Inom det disciplinära området torde dock åtgärder som avstängande från utbildning och avsked i högre grad än disciplinpåföljderna fylla detta syfte.

Det är knappast möjligt att bygga ett disciplinansvarssystem på en allena rådande princip om vad påföljderna ska syfta till. Ett påföljdssystem är sammansatt av olika komponenter och bärs i regel upp av olika syften, där intresset av att verka bestraffande och tillrättavisande har olika tyngdpunkt i olika sammanhang. Att ge uttryck för hur avvägningen ska se ut är därför inte helt enkelt.

Hur disciplinansvarssystemet uppfattas – som bestraffande eller tillrättavisande – avgörs i hög grad av hur de tillämpande myndigheterna väljer att använda det disciplinära regelverket. De formbundna disciplinpåföljderna i LOA – varning och löneavdrag – har i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället för disciplinpåföljd används ofta andra mera konstruktiva åtgärder, såsom t.ex. vanliga tillsägelser och uppföljningssamtal samt omplacering, för att få en arbetstagare som varit försumlig att anpassa sig till de regler som gäller på arbetsplatsen (se Hinn & Aspegren, Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning [18 maj 2010, Zeteo], kommentar).

taren till 14 §). Då samtal inte har lett till någon positiv utveckling används däremot disciplinpåföljden som en bestraffning.

För att motverka en bestraffningskultur är det viktigt att ansvarssystemet främjar öppenhet så att det skapas förutsättningar för såväl den enskilde som för verksamheten att dra lärdom av de fel och misstag som förekommer. Samtidigt finns det tillfällen, t.ex. krigssituationer och situationer i de internationella insatserna då det tillrättavisande syftet måste vara underordnat disciplinens krav. Det är givet att disciplinansvaret i dessa lägen oftast kommer att uppfattas som mer bestraffande än tillrättavisande. Likaså gäller detta då en disciplinpåföljd föregåtts av olika former av tillrättavisande åtgärder som inte har haft någon förbättrande påverkan. Enligt utredningen bör systemet i LDT dock i första hand syfta till att verka tillrättavisande. Vid sidan av ett disciplinärt regelverk behövs därför motiverande och stödjande åtgärder för att hantera och förebygga förseelser bland personalen. Som vi ser det finns det såldes goda skäl för att så långt som möjligt välja åtgärder som verkar tillrättavisande och som innebär att man väljer den minst ingripande reaktionen som behövs för att uppnå ordning och disciplin. Utrymmet för detta skapas genom en förändring avseende den nu obligatoriska skyldigheten att enligt 8 § LDT ingripa mot en disciplinansvarig med åläggande om disciplinpåföljd. Vidare förespråkar utredningen att Försvarsmakten överväger andra metoder än disciplinpåföljder då det gäller att ingripa mot förseelser. Utredningen redogör för dessa förslag i avsnitt 8.2.1 och 8.3.1.

7.5.2 Behovet av ett disciplinansvarssystem inom totalförsvaret

Utredningens bedömning: Alla personalkategorier som tjänstgör eller utbildas i Försvarsmakten omfattas av verksamhetens behov av disciplinära regler. Ett system med ansvar för disciplinförseelser bibehålls därför avseende dessa grupper. Om pliktlagstiftningen aktiveras behövs alltså en särskild lagstiftning om disciplinansvar som omfattar personal som är totalförsvarspliktiga och som fullgör värnplikt eller civilplikt. Disciplinansvarsreglerna ska vara situationsanpassade, vilket innebär att de ska utformas och tillämpas så att säkerheten och ordningen inom totalförsvaret främjas i både krig och fred.

Det finns olika metoder för att förhindra överträdelser av regler och andra normer inom totalförsvaret. En metod är att ingripa disciplinärt. Utredningen resonerar i det följande om behovet av ett disciplinansvarssystem inom försvaret.

Det militära försvaret

Militär verksamhet är till sin natur sådan att den ställer särskilda krav vad gäller disciplin och ordning. Försvarmakten har som utgångspunkt för sin verksamhet förmågan till väpnad strid och för att kunna fullgöra denna uppgift förutsätts att de som verkar inom försvaret följer vissa gemensamma normer. Det är därför nödvändigt att ha en särskild disciplinär ordning med syfte att inskrida mot förfaranden som kan medföra att övningen störs eller hindras, säkerheten äventyras eller till att nödvändig beredskap inte upprätthålls.

Den utbildning och tjänstgöring som bedrivs i fredstid syftar till att komma till nytta i insatsorganisationen. Regeringen skriver i prop. 2009/10:160 att övergången till ett insatsförsvaret innebär att sannolikheten för att våra förband ska bli insatta i stridssituationer är större än förr och att personalens och förbandens förmåga kommer att prövas allt mer. Vidare sägs att kvalificerad personal i välövade förband är en förutsättning för att kunna hantera högt ställda och snabbt skiftande krav i framtidens insatser. Med hänsyn till verksamhetens allvarliga syfte och de ökade kraven på stridsduglighet finns enligt utredningen ett tydligt behov av att med tillfredsställande medel kunna ingripa mot förseelser.

Lydnadsplikten har en central roll i den militära verksamheten och regleras i 3 kap. förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal som handlar om befälsrätt. Lydnadsplikten kommer även till uttryck i 5 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt där det framgår att den som fullgör värnplikt eller civilplikt ska lyda en förmans eller annan chefs order. Verksamhetens behov av att instruktioner och order följs gör sig gällande såväl under krig och liknande förhållanden som i fredstida internationella och nationella insatser. Det bör också främja disciplinen och tydliggöra ledarskapet om militära chefer har rätt att besluta om disciplinära åtgärder. Disciplinsystemet ger eftertryck åt lydnadsplikten och är en spegling av dess krav.

Disciplin och ordning är inte endast en ordningsfråga utan är även av betydelse för att personalens säkerhet under tjänstgöringen

ska kunna garanteras. Det kan exempelvis förekomma situationer som är farliga både för den enskilde och för allmänheten, och brott mot disciplinen kan i dessa fall få allvarliga konsekvenser.

I en krigssituation eller i en internationell militär insats ökar riskerna och därmed behovet av att säkerhetsbestämmelser följs och att ordningen upprätthålls. Personalens agerande är i dessa fall också direkt avgörande för genomförandet av insatsen. Av dessa skäl uppkommer särskilt stränga krav på disciplin. Ett snabbt och effektivt ingripande mot förseelser kan vara nödvändigt och disciplinära åtgärder fungerar här som en tydlig markering.

Frivilligheten och de försvarspolitiska målen medför att Försvarsmakten måste ha förmåga att attrahera och behålla personal. I Försvarsmaktens rekryteringskraft ingår en god arbetsmiljö och ett gott ledarskap. Det disciplinära systemet utgör en del av detta.

Särskilt om icke anställd personal inom Försvarsmakten

Den enskildes motivation att genomföra sina arbetsuppgifter inom totalförsvaret skapas genom en ändamålsenlig utbildning och en stödjande organisation. Disciplinansvaret spelar därför normalt endast en begränsad roll då det gäller ordning och lydnad. Av bland annat detta skäl har det under utredningens arbete diskuterats om särskilda regler om disciplinansvar behövs för den personalkategori som tidigare tjänstgjorde som värnpliktiga och numera utgörs av frivilliga rekryter. Motsvarande diskussion har förts för övriga personalkategorier som genomgår utbildning inom Försvarsmakten eller som tjänstgör som frivillig personal eller hemvärnsmän. Utredningens enkätundersökning visar också att antalet disciplinärenden har sjunkit kraftigt sedan frivilligheten infördes, att det knappast förekommer disciplinärenden avseende hemvärnsmän och att endast ett fåtal ärenden avser officersaspiranter. Utredningen anser dock att behovet av disciplinansvar avseende aktuella personalkategorier bör ses i ljuset av att tjänstgöring i fredstid innebär i huvudsak en utbildning för en framtida insats. Personal som utbildas inom Försvarsmakten eller tjänstgör inom myndigheten utan att vara anställd har också en tydlig roll inom det insatsförsvaret som är under uppbyggnad. Att dessa personalkategorier under hela sin utbildning eller tjänstgöring bör omfattas av ett disciplinansvarssystem bedömer utredningen därför som i det närmaste en självklarhet. Behovet grundas inte endast på syftet med den militära tjänstgöringen i fredstid,

utan även på att grundlägga en insikt om att regler och order måste efterlevas samt en strävan mot enhetlighet i jämförelse med anställd personal. Även om enhetlighet inte skulle kunna nås i den meningen att samma regelverk tillämpas för alla vore det ur ett rättviseperspektiv olyckligt om det skulle finnas personalkategorier som överhuvudtaget inte omfattades av ett disciplinansvar.

Utredningen delar också den uppfattning som kommit till uttryck genom regeringens uttalande i prop. 2009/10:160. Som refererats i avsnitt 7.1.2 anges där att utbildning på frivillig grund inte gör att behovet av ett fungerande disciplinsystem försvinner, och att det behövs ett system som kan motverka sådana disciplinförseelser som inte är av så allvarlig art att personen ska avskiljas från utbildningen eller åtalsanmälas.

Det civila försvaret

Utredningens utgångspunkt för uppdraget är att ett disciplinärt regelverk behövs för att hantera och förebygga förseelser bland personalen inom Försvarmakten och för att upprätthålla disciplinen där. Som konstaterats tidigare är landets försvar emellertid inte enbart en uppgift för det militära försvaret (Försvarmakten), utan även för det civila försvaret. Det civila försvaret har stor betydelse och påverkar hela totalförsvarets effektivitet och funktion, och det måste därför finnas möjlighet att ingripa mot beteenden som är ägnade att minska totalförsvarets förmåga.

I samband med införandet av totalförsvarsplikten infördes det gemensamma disciplinansvarssystemet för totalförsvarspliktiga. Därmed klargjordes att disciplinansvaret och disciplinpåföljderna skulle vara enhetliga oavsett om den disciplinansvarige fullgjorde värnplikt eller civilplikt.

Utredningen menar att ett behov av disciplinansvarssystem fortsatt föreligger för personer som fullgör civilplikt för det fall totalförsvarsplikten aktiveras. Det civila försvarets roll inom totalförsvaret och den samverkan som förutsätts äga rum med Försvarmakten grundar också skäl för ett disciplinansvarssystem som är enhetligt och omfattar alla delar av totalförsvaret.

8 Överväganden och förslag

8.1 Överväganden gällande disciplinansvarssystemets uppbyggnad

Vårt uppdrag innefattar att överväga och föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarsmakten. Vi har i detta avsnitt utgått från nu gällande disciplinansvarssystem och prövat i vad mån detta är anpassat till det reformerade försvarets behov. Övervägandena har inledningsvis gjorts utifrån frågeställningen om LDT:s system för disciplinfrågor i grunden bör behållas. Vidare har vi övervägt vilken disciplinansvarsreglering som bör gälla för skilda personalkategorier och olika situationer.

8.1.1 LDT som en särskilt anpassad disciplinansvarslag i ett reformerat försvar

Utredningens bedömning: Disciplinansvarssystemet ska vara anpassat till att avse en organisation som i ökande grad används för nationella och internationella insatser. Samtidigt bör de behov som följer med totalförsvarsplikten alltså utgöra utgångspunkt för bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret. LDT bör behållas som en särskilt anpassad lagstiftning avseende totalförsvarets behov av disciplinansvar.

Bakgrund

Försvarsmaktens personal är uppdelad i två grupper vad gäller disciplinfrågor. Den ena gruppen är anställd personal och den andra gruppen utgörs av icke anställd personal. Samtidigt är disciplinansvarssystemet baserat på i huvudsak tre olika situationer: fredstida förhållanden i Sverige, internationella militära insatser utomlands samt vid krig eller krigsfara m.m. Två olika regelverk (LOA och LDT) tillämpas och aktualiseras utifrån personalkategori, säkerhetspolitisk situation och typ av insats.

Ett enhetligt disciplinansvarssystem

Reglerna för ett disciplinansvar bör vara enhetliga, och personer som tjänstgör under likartade betingelser bör omfattas av så likvärdiga bestämmelser som möjligt. Detta innebär att samma ansvarsreglering bör i möjligaste mån tillämpas inom totalförsvaret både för militär och civil personal samt för anställd och icke anställd personal. Kravet på enhetlighet medför också att samtliga verksamheter inom totalförsvaret bör omfattas av likartade disciplinregler. Ett enhetligt disciplinansvarssystem innebär dock inte med nödvändighet att regleringen omfattande disciplinansvar är samlad i en och samma lag och att samma procedurregler gäller. Enhetligheten kan ligga i att lika slag av förseelser bedöms enligt samma måttstock och medför lika påföljder. Bortsett från rättviseaspekten innebär det ökad förutsägbarhet och pedagogiska fördelar med likartade disciplinregler även om detta inte går att inordna i samma regelverk. Sverige har sedan en lång tid slagit in på vägen att anställda i Försvarsmakten i fredstid under tjänstgöring i Sverige omfattas av samma regler som andra statsanställda. Det svenska systemet skiljer sig därmed från de lösningar som andra länder har valt.

Ett behovsstyrt disciplinansvarssystem

Utredningens utgångspunkt är att behovet av disciplinära regler avseende olika situationer bör vara styrande för utformningen av ett disciplinansvarssystem. Utredningen har i kapitel 7 slagit fast att verksamhetens behov av att instruktioner och order följs gör sig gällande såväl under krigstida och liknande förhållanden som i fredstida internationella och nationella insatser. Vidare har vi konstaterat att det

finns ett behov av att kunna ingripa med åtgärder mot förseelser i militär verksamhet oavsett om den grundas på plikt eller frivillighet. Det finns därför också fortsättningsvis behov av en särskild lagstiftning om disciplinmedel för militär personal som inte är anställd i Försvarsmakten. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 8.1.3.

I det reformerade försvaret ska samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Alla delar av insatsorganisationen ska vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter, vilket innebär att det militära försvarets genomförande av insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet sätts i centrum för Försvarsmaktens verksamhet. I ett sådant försvar, där verksamheten är tydligt inriktad på insats, kan personalen väntas delta i krigsliknande och andra påfrestande situationer. Disciplinansvarssystemet bör därför vara utformat från förutsättningen att personalen verkar i allvarliga lägen där det ställs särskilda krav på disciplin och ordning. I sådana lägen kan det tillrättavisande syftet vara underordnat disciplinens krav. Det finns då behov av snabba och resoluta ingripanden mot fel och försummelse genom en disciplinåtgärd som leder till önskad korrigerande.

Disciplinansvarssystemet ska även utgå från de behov som totalförsvaret har, vilket inbegriper att de totalförsvarspliktiga kan förväntas komma att ingå i försvaret om pliktssystemet aktiveras t.ex. vid en försämring av den säkerhetspolitiska situationen. Detta ställer också krav på ett disciplinärt regelverk omfattande totalförsvarspliktiga.

Att nuvarande lagstiftning har formats i ett försvar som grundades på värnplikten innebär att behovet av lydnads- och närvaroplikt stått i förgrunden för regleringen. Det förhållandet att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt för närvarande inte gäller kan tyckas göra behovet av ett särskilt disciplinsystem för totalförsvarets behov mindre. Å andra sidan talar övergången till ett insatsförsvar och dess användning redan i fredstid i olika påfrestande situationer i motsatt riktning.

Överväganden gällande LDT i det reformerade försvaret

LDT är en enhetlig disciplinansvarslag avseende krig eller krigsliknande situationer, och innebär att samma ansvarsregler då gäller för all personal som är tjänstgöringsskyldig i totalförsvaret. Detsamma

gäller för all personal som är anställd i Försvarsmakten och ingår i en internationell militär insats. Lagen omfattar således de situationer då förbanden används för internationella insatser eller vid nationella insatser i säkerhetspolitiskt kritiska situationer. Det finns då ett starkt behov av ett disciplinsystem som kan tillämpas snabbt och effektivt och där förbandscheferna har de befogenheter som krävs för ordningens upprätthållande och för att understryka auktoritet. Med utgångspunkt från det reformerade försvarets behov och de krav på lagstiftningen som följer av den alltjämt gällande totalförsvarsplikten anser utredningen att LDT utgör ett väl avpassat regelverk för att stävja förekomsten av förseelser och därmed främja ordning och säkerhet. Av utredningens kartläggning framgår också att LDT är ett etablerat regelverk och att det finns en utvecklad praxis, vilket utgör ytterligare skäl för att behålla nuvarande system i sina huvuddrag. LDT har även den fördelen att lagen fungerar väl oberoende av den för tillfället rådande personalstrukturen, vilket innebär att en eventuell förändring av systemet med frivillighet inte medför behov av ett nytt anpassat disciplinansvarssystem.

Anställd personal omfattas som nämnts av LOA vid tjänstgöring i fredstid i Sverige. Vi återkommer till detta längre fram i kapitlet.

Inget har framkommit som tyder på att nuvarande disciplinregler behöver skärpas eller mildras. Som utredningen redogjort för i avsnitt 7.5.1 ligger det däremot i linje med ökad frivillighet och professionalism att lägga större tonvikt vid att ett disciplinsystem bör verka tillrättavisande och ägnat att förebygga fel. Det är också önskvärt att all personal i största möjliga utsträckning omfattas av likvärdiga ansvarsbestämmelser.

8.1.2 Anställd personal i fredstid

Utredningens bedömning: Anställda i Försvarsmakten som inte tjänstgör utomlands i en internationell militär insats, ska i fredstid alltjämt omfattas av LOA.

Allmänt om anställd personal i Försvarsmakten

Under fredstida förhållanden bedöms försvarsmaktsanställdas förseelser i tjänsten på arbetsrättslig grund enligt LOA med anställningsavtalet som utgångspunkt. Bakgrunden till denna ordning är enligt

förarbetena till den nu gällande lagstiftningen (prop. 1985/86:9) att det anses vara betydligt mer som förenar de anställda inom olika delar av statsförvaltningen än som skiljer dem åt till följd av olika tjänsteförhållanden. Utredningen har prövat om det utifrån ett likställhetsperspektiv finns skäl att ändra denna ordning och låta anställd personal under fredstid lyda under samma ansvarssystem som icke anställd personal. Därigenom skulle all personal inom Försvarsmakten lyda under samma regler.

En ändring av det disciplinära ansvarssystemet avseende anställda skulle kunna ske genom att dessa omfattades av LDT. Praktiskt skulle det innebära betydande förändringar avseende handläggningen från prövning i Försvarsmaktens personalansvarsnämnd (FPAN) till beslut av chefen för förbandet. Utredningen har under sitt arbete erfärut att den rådande ordningen fungerar väl och att bestämda handläggningsrutiner har utvecklats vid förbanden och inom FPAN. Några förslag på en förändring har inte heller väckts från vare sig arbetstagarhåll eller från arbetsgivarsida. Ej heller i kontakten med förbanden har redovisats några krav på att anställd personal bör omfattas av LDT.

Utredningen har tagit fasta på arbetsmarknadens parter uppfattning och finner inte att skäl framkommit som talar för en förändring vad gäller den anställda personalen under fredstid. Utredningen anser att det gällande systemet kan möta en fredstida insatsorganisations behov och tillgodoser kraven på en rättssäker och enhetlig tillämpning. Vi anser inte att det i detta avseende finns skäl att göra någon förändring vad gäller den principiella gränsen mellan personal som tillhör Försvarsmakten utan att vara anställd, och anställd personal.

Särskilt om gruppbefäl, soldater och sjömän

Det reformerade personalförsörjningssystemet har inneburit att det tillkommit personalkategorier (gruppbefäl, soldater och sjömän) som är anställda inom Försvarsmakten. Till följd av anställningsförhållandet är LOA tillämplig disciplinlagstiftning. Förbandschefen är därmed inte behörig att pröva frågor om disciplinansvar för soldater. Mot denna bakgrund har vissa företrädare för förband inom Försvarsmakten till utredningen framfört att det behövs effektivare möjligheter till disciplinära åtgärder avseende soldater. Deras erfarenhet är att rekryter är måna om att genomföra den grundläggande

militära utbildningen prickfritt, men att de inte alltid upprätthåller samma motivation som anställda soldater och därför begår olika förseelser av disciplinär art. Mot denna bakgrund har från förbandshåll framhållits att det är en nackdel att FPAN:s handläggning är mera utdragen än handläggningen enligt LDT.

Den försvarspolitiska reformen förutsatte enligt regeringen (prop. 2011/12:115) att Försvarsmakten gavs möjlighet till längre tidsbegränsade anställningar avseende gruppbefäl, soldater och sjömän (benämns här soldater). Genom införandet av lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar kan Försvarsmakten träffa avtal med soldater om kontinuerlig tjänstgöring eller tidvis tjänstgöring. Ett anställningsavtal omfattar minst sex år och högst åtta år med möjlighet till förlängning. I förhållande till vad som tidigare gällde för värnpliktiga innebär detta således ett omfattande åtagande och en längre och närmare relation till Försvarsmakten.

För att bidra till soldatanställningens attraktivitet och därmed till Försvarsmaktens möjligheter till säker bemanning vill utredningen betona vikten av att befästa soldaternas betydelse i det nya försvaret. En nyanställd soldat med tre månaders grundläggande militär utbildning kan jämföras med tidigare värnpliktiga vad gäller kunskap, ålder och livserfarenhet. Även om detta gör att de disciplinära behoven påminner om varandra bör Försvarsmakten tydligt fjärma sig från ett synsätt som bygger på det tidigare värnpliktssystemet, och som skulle innebära att anställd personal behandlades olika beroende på kategoritillhörighet. Det är vidare opraktiskt med olika disciplinansvarsregler beroende på yrkeskategori, tjänstgöringsform (tidvis eller kontinuerlig tjänstgörande soldat) eller tidpunkt under en anställning (nyanställd eller anställd med erfarenhet). Personer som är anställda inom Försvarsmakten bör enligt utredningen omfattas av en gemensam disciplinär reglering. Utifrån det principiella kravet på likställighet med annan anställd personal förordar därför utredningen att gruppbefäl, soldater och sjömän ska omfattas av samma reglering som övrig anställd personal inom Försvarsmakten. Det innebär i enlighet med det ovan sagda att LOA alltså ska tillämpas på denna personalkategori.

Utifrån ett successivt ökande antal soldater kan man på sikt vänta sig en ökande ärendetillströmning till FPAN. Försvarsmakten bör följa denna utveckling. Vid en eventuell anhopning av soldatärenden bör FPAN se över handläggningsrutinerna så att dessa ärenden i tillrättvisande syfte kan hanteras skyndsamt. För närvarande är

FPAN:s handläggningstid för disciplinärenden cirka två månader vilket får bedömas som rimligt.

8.1.3 Icke anställd personal

Utredningens bedömning: LDT:s bestämmelser avseende vilka kategorier av icke anställd personal som i fredstid omfattas av lagen bör inte ändras. Det innebär att LDT även fortsättningsvis bör gälla för totalförsvarspliktiga som är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt, rekryter, officersaspiranter, frivillig personal och hemvärnsmän.

Utredningen har i avsnitt 7.5.2 slagit fast att det även fortsättningsvis finns ett behov av lagstiftning som reglerar disciplinansvaret för militär personal som inte är anställd i Försvarsmakten. Det gäller både tjänstgöringsformer som grundar sig på totalförsvarsplikt och tjänstgöring på frivillig eller avtalsmässig grund. I detta avsnitt redovisas vilka närmare bedömningar vi gör avseende disciplinansvarets utformning. Övervägandena har koncentrerats till de delar av totalförsvaret som främst berörs av övergången till ett insatsförsvaret och förändringarna i personalförsörjningssystemet.

Då det utomstraffrättsliga disciplinansvarssystemet en gång infördes genom lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. utformades regelverket främst med tanke på de värnpliktiga. När LDT trädde i kraft 1995 var det fortfarande behovet av ett disciplinansvar avseende värnpliktiga som stod i förgrunden. Tillämpningen av LDT har ändrats väsentligen sedan lagens ikraftträdande. Försvaret har fått nya uppgifter, och det har skett en omfördelning av Försvarsmaktens personalstruktur från en stor andel icke anställd personal till en organisation som domineras av anställda personalkategorier. Utredningen kan emellertid inte finna att denna utveckling medför ett förändrat behov av ett disciplinärt ansvarssystem för de personalkategorier som nu omfattas av LDT. Grunden för ett disciplinansvarssystem inom totalförsvaret är densamma och utgår från behovet av disciplin för att säkra ett effektivt försvar. Detta behov kan inte tillgodoses genom LOA:s disciplinansvarssystem eftersom totalförsvarspliktiga, rekryter, officersaspiranter och hemvärnsmän inte är anställda vid Försvarsmakten. De anställdas skyldigheter att fullgöra sina uppgifter vilar därmed på en annan rättslig

grund än den som gäller för icke anställd personal inom Försvarsmakten. Den arbetsrättsliga syn som präglar den anställda personalens disciplinsystem enligt LOA kan således inte tillämpas avseende icke anställd personal. Utredningen vill också trycka på värdet av att LDT innebär ett enhetligt system för den icke anställda personalen vilket underlättar tillämpningen.

Då det gäller hemvärnsmän är lagen endast tillämplig vid tjänstgöringsskyldighet. Tjänstgöringsskyldighet föreligger enligt 7 § hemvärnsförordningen (1997:146) vid hemvärnsberedskap. Hemvärnsberedskap intas vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen. Tjänstgöringsskyldigheten omfattar även avtalade tjänstgöringsdagar. Försvarsmakten kan därutöver inte beordra hemvärnsmän att tjänstgöra, vilket innebär att vid kriser bygger hemvärnets medverkan på frivillighet. Regeringen framförde i prop. 2008/09:140 s. 49 att personalen i hemvärnets nationella skyddsstyrkor bör ha tjänstgöringsskyldighet även i fred, eftersom det skulle stärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering. Regeringen ansåg att hemvärnsförbanden i de nationella skyddsstyrkorna ska kunna göra insatser även utan beslut om hemvärnsberedskap eller höjd beredskap (a.a. s. 83). För övriga hemvärnsförband skulle dock enligt regeringen även fortsättningsvis krävas beslut om höjd beredskap eller hemvärnsberedskap för att sätta in dem. Frågan om en förändring av hemvärnsmäns tjänstgöringsskyldighet har ännu inte kommit till uttryck i hemvärnsförordningen eller annan författning. Skulle man vilja göra en förändring av tjänstgöringsskyldigheten behöver detta ha stöd i lagstiftningen. Tolkning av gällande rätt innebär därför att LDT endast kan tillämpas vid hemvärnsberedskap och vid fullgörandet av avtalade tjänstgöringsdagar.

Utredningen återkommer i avsnitt 8.3.3 till behovet av förändring gällande disciplinansvarsreglerna för officersaspiranter vid Försvarshögskolan.

8.1.4 Internationella militära insatser

Utredningens bedömning: LDT bör även i fortsättningen gälla för anställda i Försvarsmakten som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Det saknas behov av särskilda regler i LDT avseende denna personal.

I frågan om de krav som måste ställas på ett disciplinansvarssystem i en internationell insats har Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning uttalat följande i betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86):

Särskilda bestämmelser om disciplinära åtgärder under en internationell militär insats är främst motiverade med att det är viktigt att en disciplinär åtgärd kan beslutas på plats och i direkt anslutning till den händelse som inträffat. Det är inte rimligt att den enskilde arbetstagaren ska befinna sig på en internationell militär insats utomlands med ett hot om disciplinär åtgärd hängande över sig ända till hemkomst. För både arbetstagaren och för moralen och sammanhållningen i förbandet är det viktigt att en eventuell disciplinär åtgärd kan beslutas på plats och snarast efter den händelse som inträffat.

Vi delar utredningens uppfattning om förutsättningarna för disciplinmedel vid en internationell insats och har nämnda skäl som utgångspunkt för våra överväganden. Det bör även vägas in att situationen vid en internationell militär insats liknar i viss mån den som gäller under krig, varför det finns skäl att så långt som det är möjligt tillämpa ett gemensamt regelverk för fredstida förhållanden och krig. En sådan ordning är också fördelaktig därför att det skapar praxis och erfarenhet av lagens tillämpning som kan vara värdefulla i en krigssituation.

Jämförelse LOA - LDT

Som utredningen i viss mån redan har varit inne på i inledningen av detta kapitel menar vi att bestämmelserna i LOA inte verkar tillräckligt effektivt för att hantera disciplinära förseelser under en internationell militär insats. Nivån på beslutsfattare skiljer sig åt i de båda regelverken. Inom Försvarsmakten är det som tidigare nämnts en personalansvarsnämnd som prövar disciplinärenden enligt LOA, medan förbandschefen regelmässigt prövar LDT-ärenden. Genom att ärendena handläggs närmare händelsen samt med lagkrav på skyndsamhet blir handläggningstiden enligt LDT kortare än i LOA-ärenden och bevissituationen säkrare. Detta är viktigt i en krigsliknande situation där det finns ett särskilt starkt behov av snabba och effektiva åtgärder mot förseelser. Under angivna förhållanden har enligt utredningen den militära chefen bäst förutsättningar att handlägga disciplinärenden. Bedömningen underlättas av att chefen har kännedom om och erfarenhet av den militära miljön och förhållan-

dena på den särskilda tjänstgöringsplatsen. Det bör även främja disciplinen och tydliggöra ledarskapet om militära chefer har rätt att besluta om disciplinära åtgärder, vilket givetvis är särskilt viktigt i krig eller krigsliknande situationer.

Olika civila myndigheters medverkan i ett insatsområde

Konsekvenser av skilda disciplinära regelverk

I en internationell militär insats sker en civil-militär samverkan vilket bl.a. innebär att olika civila aktörer deltar med sin personal i samma insatsområde som Försvarmakten. Det gäller bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA) och Försvarets materielverk (FMV). Anställda inom dessa myndigheter faller inom tillämpningsområdet för LOA. Detta innebär att det inom insatsområdet förekommer olika ansvarssystem.

Det kan tyckas olyckligt med skilda disciplinära regelverk till följd av skilda anställningsförhållanden eftersom all personal som medverkar i den internationella insatsen normalt arbetar under liknande förutsättningar och med samma målsättning. Detta kan anses utgöra ett avsteg från en önskvärd likabehandling eftersom lika förseelser behandlas enligt olika lagregler. Utredningen menar att de skilda regelverken kan motiveras utifrån att olika anställningsförhållanden grundar olika förutsättningar för anställningen och att olika verksamheter innebär skilda behov av disciplinär lagstiftning. Vidare är det viktigt att påpeka att disciplinlagstiftningen utgör ett arbetsrättsligt och inte straffrättsligt instrument varför rättslig likabehandling mellan olika arbetstagargrupper inte utgör en lika starkt vägande princip. Kravet på likabehandling av arbetstagare inom staten innebär redan i dag, att till synes lika fall behandlas olika beroende på vilken myndighet man är anställd vid. Myndigheter har emellertid skilda förutsättningar och behov varför olika konsekvenser av ett och samma agerande kan och får bedömas olika. Detta är också en följd av det funktionella arbetsgivarbegreppet, dvs. att statliga myndigheter i vissa avseenden anses vara olika arbetsgivare trots att staten är en juridisk person.

I den situation då två arbetstagare, den ena från Försvarmakten och den andra från en civil myndighet, bedöms utifrån LDT respektive LOA, kan detta innebära olika konsekvenser trots att båda gjort

sig skyldiga till samma typ av förseelse. För arbetstagaren från den civila myndigheten är det till exempel avgörande om förseelsen har skett i anställningen. LOA:s tillämpningsområde är i dessa fall snävare än vad som gäller för Försvarsmaktens anställda i en internationell militär insats. Dessa tjänstgör i praktiken hela dygnet och omfattas därmed av LDT under hela insatsen. Mot bakgrund av det ovan anförda får emellertid detta anses vara förenligt med principen om lika-behandling. Utredningen menar dock att det finns möjligheter att minimera olikheterna genom likartad disciplinär tillämpning utifrån de regelverk och värdegrunder som utformas av respektive myndighet. En strävan bör också vara att personal som tjänstgör i ett insatsområde, så långt skillnaderna i förutsättningar tillåter, bör omfattas av liknande förhållningsregler. Detta bör kunna åstadkommas genom samverkan mellan berörda myndigheter.

Behov av särskilda regler för anställda vid civila myndigheter

Utredningen ska enligt direktivet se över det disciplinansvarssystem som gäller för Försvarsmakten och vissa delar av totalförsvaret. Uppdraget begränsas således till personal inom Försvarsmakten och totalförsvaret. Vårt uppdrag innefattar alltså inte uttryckligen den stödpersonal som också kan arbeta i ett insatsområde, men som inte är anställd av Försvarsmakten. Utifrån uppdraget att se över möjligheterna att skapa ett sammanhållet regelverk för disciplinfrågor har utredningen emellertid tittat på behovet av ett förändrat disciplinansvar avseende denna grupp statligt anställda som befinner sig i ett insatsområde. Vi har därvid beaktat att det rör sig om personal som lämnar tillfälligt och ofta endast kortvarigt stöd till Försvarsmakten och som saknar formell placering i insatsförbandet. Vidare omfattas personalen av annan myndighets arbetsgivaransvar och ledning. Den personal som det är fråga om är således inte organisatoriskt knuten till Försvarsmakten och ingår inte heller formellt eller i praktiken i den internationella militära insatsen. Detta förändras i grunden inte av att det exempelvis finns en överenskommelse mellan FMV och Försvarsmakten om att kontingentschefens ansvar i vissa delar även gäller FMV:s personal. Av dessa skäl finns det enligt utredningens bedömning varken behov av eller skäl för att undanta anställda vid annan myndighet än Försvarsmakten från huvudregeln om att de omfattas av LOA:s disciplinansvarsregler. En sådan förändring skulle

förmodligen även medföra mera problem än fördelar i form av gränsdragningsfrågor och tillämpningsfrågor.

Slutsatser avseende tillämplig lag

Som utredningen angett tidigare bör disciplinansvarssystemet vid en internationell militär insats utgå från Försvarmaktens behov av snabba och effektiva åtgärder mot förseelser. De särskilda behov som Försvarmakten har såsom den för insatsen verkställande myndigheten, måste därför väga tyngre än krav på en gemensam disciplinlag omfattande all personal i ett insatsområde. Den tillnärmning av LDT:s regler till disciplinansvarsregleringen i LOA som utredningen föreslår kommer i själva verket att innebära att all personal vid en internationell militär insats omfattas av likvärdiga bestämmelser. Detta bl.a. genom utredningens förslag om att påföljden extratjänst avskaffas och att det ges ett tydligare utrymme för chefen att välja andra åtgärder än disciplinpåföljd, se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2. LDT är vidare utformad för att fungera avseende anställd personal i krig eller i krigsliknande situationer. LDT bör därför alltså tillämpas vid internationella militära insatser.

LDT – ett enhetligt regelverk

LDT:s bestämmelser skiljer sig på ett antal områden från disciplinansvarsreglerna i LOA. Det gäller exempelvis möjligheten att ålägga disciplinpåföljd efter anställningens upphörande samt reglerna om överklagande och instansordningen i domstol. Utredningen har mot den bakgrunden övervägt behovet av att införa särreglering i LDT gällande de som är anställda i Försvarmakten relativt icke anställd personal. Genom att harmonisera bestämmelser i LDT till LOA skulle de ”disciplinära skillnaderna” mellan olika tjänstgörings-situationer kunna jämnas ut för anställda.

LDT och LOA:s disciplinansvarsregler är uppbyggda utifrån skilda utgångspunkter och med detta följer två olika system som är anpassade utifrån respektive situation och personalkategori. Enligt vår uppfattning bör flera av skillnaderna accepteras och utgöra utgångspunkt för vilket disciplinärt system som ska gälla med hänsyn till personalkategori och situation.

Några skäl för att införa särskilda regler i LDT för personal i internationell militär insats har inte framkommit under utredningens arbete. Utifrån strävan efter ett enhetligt regelverk är det inte heller motiverat att införa bestämmelser i LDT som innebär att de olika personalkategorier som omfattas av lagen hanteras utifrån skilda regler. En sådan ordning skulle i praktiken innebära att man skapade ett tredje disciplinansvarssystem vilket leder till tillämpningssvårigheter.

LDT:s tillämpningsområde – jämförelse med LFIM

LDT omfattar samtliga anställda i Försvarmakten som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Genom att LDT är tillämplig på alla anställda är de samtidigt undantagna från tillämpningsområdet för LOA.

Startpunkten för tjänstgöring i en internationell militär insats kan variera liksom tidpunkten för dess avslutande. Enligt LFIM anses tjänstgöringen pågå även under tid då personalen genomför förberedelser och avslutande åtgärder samt genomgår kompletterande utbildning i Sverige eller utomlands. Frågan är i vad mån personalen under sådana förhållanden också kan anses vara omfattade av LDT.

Enligt ordalydelsen i 1 § 5 LDT är denna lag endast tillämplig vid tjänstgöring utomlands. Detta är en relativt precis avgränsning som var intagen redan i lagens ursprungliga lydelse. Bestämmelsen angavs då gälla ”anställda i utlandsstyrkan i Försvarmakten, när de tjänstgör utomlands”. 2003 omformulerade regeln till ”dem som tjänstgör utomlands i utlandsstyrkan inom Försvarmakten”. Ändringen skedde mot bakgrund av att kravet på särskild anställning i utlandsstyrkan togs bort för anställda i Försvarmakten. Lagen formulerades om för att den även fortsättningsvis skulle omfatta alla som tjänstgör utomlands i utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Den ändring som gjordes 2010 i 1 § 5 LDT var en följdändring av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten upphävdes och ersattes med LFIM och att begreppet utlandsstyrkan inom Försvarmakten avskaffades, se avsnitt 4.2.2. I prop. 2009/10:160 s. 205 anges att den verksamhet som avses med begreppet internationell militär insats motsvarar den verksamhet som Försvarmaktens utlandsstyrka har haft att bedriva. Vidare sägs att de följdändringar som görs för att ersätta skrivningar om anställda i utlandsstyrkan eller om tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarmakten med

skrivningar om anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats är inte avsedda att innebära någon ändring i sak. Avgränsningen av vilken verksamhet som träffas av de olika bestämmelserna förändras inte i och med det nya uttryckssättet. Dock anges i propositionen att det uppkommer en skillnad i de fall Försvarsmakten har skickat personer anställda i Försvarsmakten, för tillfällig tjänstgöring i insatsområdet, utan att de tjänstgjort i utlandsstyrkan. Den nya lagen ska enligt propositionen omfatta även denna personal.

Slutsatser avseende LDT:s tillämpningsområde vid en internationell militär insats

Nämnda följdändringar innebär inte att den avgränsning som görs i LFIM också ska gälla LDT:s tillämpning. Innehållet i LFIM utgör ett uttryck för den svenska veteransoldatpolitiken som utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Lagen har i grundläggande delar kommit att bli en rättighetslagstiftning med syfte att ge stöd och ett gott omhändertagande av personalen. Utgångspunkten för LFIM:s tillämpningsområde måste därför vara att tillämpa en generös avgränsning. Motsvarande syfte gör sig inte gällande avseende LDT. När det gäller anställd personal i Försvarsmakten utgör LDT en undantagslagstiftning i förhållande till LOA som omfattar nämnd personal då de inte tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Av detta skäl finns inte en given anledning att utsträcka tillämpningen till tid då personalen genomför förberedelser och avslutande åtgärder.

Även av praktiska skäl ter det sig omotiverat att utsträcka tillämpningen på angivet sätt. De särskilda bestämmelserna enligt LDT om disciplinära åtgärder under en internationell militär insats är främst motiverad av att det är viktigt att en disciplinär åtgärd kan beslutas på plats och i direkt anslutning till den händelse som inträffat. Detta talar emot att lagen tillämpas på personal som antingen förbereder sig inför en internationell militär insats eller att lagen tillämpas på dem som avslutat insatsen. Utredningen anser att det av nämnda skäl saknas anledning att utsträcka LDT:s tillämpningsområde avseende internationella militära insatser. Enligt vår uppfattning bör emellertid LDT:s bestämmelser anses vara tillämpliga under tid då personalen förflyttar sig till och från insatsområdet, under förutsättning att man befinner sig utomlands

Nu gällande bestämmelse i LDT är angiven till att gälla utomlands vilket gör avgränsningen tydlig. Den nuvarande regleringens tillämpningsområde bör därför behållas.

Beslutande chef enligt LDT när insats upphört m.m.

När ett insatsförband har avslutat sina uppgifter i ett insatsområde förekommer det att disciplinansvarsärenden inte har hunnit avgöras av förbandschefen (kontingentschefen). Utredningen har erfarit att det uppstått oklarheter i fråga om vilken chef som ska pröva ärendet när förbandet har upplösts och den disciplinansvarige har återvänt till Sverige.

Enligt vad som följer av 15 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser är det chefen för taktisk stab som i nämnd situation prövar frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan. Mot bakgrund av behovet av klargörande vad gäller behörig beslutsfattare anser utredningen att bestämmelsen i förordningen även bör komma till uttryck i LDT. Ändringen behandlas i författningskommentaren till 20 § LDT.

Personal i Försvarsmakten som har sin ordinarie verksamhetsplats i Sverige stödjer många gånger verksamheten i insatsområdet. Denna personal är normalt inte placerad i insatsförbandet utan genomför tjänsteresor under kortare eller längre tid till insatsområdet inom ramen för sina ordinarie uppgifter och verksamhet inom Försvarsmakten. Mot bakgrund av behovet av att kunna fatta beslut om disciplinära åtgärder direkt på plats och i direkt anslutning till händelsen kan det medföra vissa praktiska problem att tillämpa LDT på anställda i Försvarsmakten som utan placering i insatsförbandet tjänstgör under kortare tid i insatsområdet. Dessa svårigheter bör dock gå att hantera. Det är angeläget att samma regler gäller för alla anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i insatsen oavsett tjänstgöringens längd.

8.1.5 Krig eller krigsfara m.m.

Utredningens bedömning: Disciplinsystemet i LDT bör även fortsättningsvis vara enhetligt såväl i fred som i krig. Vid krig eller krigsfara ska LDT alltjämt gälla de personalkategorier och andra personer som i dag omfattas av LDT.

När det militära disciplinansvarssystemet ersattes med ett utomstraffrättsligt ansvarssystem infördes samtidigt den principiella åtskillnaden i fredstid mellan den anställda personalen och de värnpliktiga. Under krigsförhållanden ansågs det inte finnas skäl att inte också låta den militära disciplinlagstiftningen omfatta även dem vars tjänstgöringsskyldighet vid Försvarsmakten har sin grund i ett anställningsförhållande (prop. 1985/86:9 s. 55). Det innebär att i krig eller om regeringen så förordnar i vissa andra situationer gäller LDT för alla som är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten m.fl. Om riket är i krig träder dessutom 21 och 22 kap. brottsbalken i funktion. 21 kap. brottsbalken blir även tillämplig efter regeringens förordnande i vissa situationer.

Utredningen anser att det finns flera fördelar med ett disciplinansvarssystem som ser likadant ut i krig som i fred. I en krigssituation innebär det att personalen är insatt i regelverket och det är ett beprövat system. Tillämpningen kan dock naturligen komma att skilja sig åt till följd av skilda situationer.

Vi anser det också motiverat att de anställda i Försvarsmakten omfattas av LDT i krig eller under liknande förhållanden. I sådana situationer är det knappast möjligt att upprätthålla en kategoriindelning mellan anställda och icke anställda, och det ställs också helt andra krav på samtliga inom Försvarsmakten. Därför är det heller inte lämpligt att upprätthålla denna distinktion. I en krigssituation vilar dessutom tjänstgöringen på plikt varför grunden för LOA:s tillämpning – anställningsavtalet – inte föreligger.

Utredningens kartläggning har visat att LDT anses utgöra ett effektivt regelverk då det gäller hantering av disciplinära förseelser i en internationell militär insats. Bland annat bidrar möjligheten till snabb verkställighet till att upprätthålla disciplinen. Behovet av ordning, säkerhet och effektivitet är då av i stort sett samma betydelse som under krigsförhållanden. Utredningen gör av nämnda skäl bedömningen att LDT i dess huvuddrag utgör ett väl anpassat regelverk vid krig och krigsfara eller om det råder sådana extraordinära

förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara. Under sådana förhållanden bör lagens tillämpningsområde alltså vara utvidgat till alla som är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten liksom på alla i övrigt som är tjänstgöringsskyldiga inom totalförsvaret.

Enligt 5 § LDT gäller lagen också för 1) krigsfångar, 2) krigsdeltagare som har internerats vid krig under vilket riket är neutralt och 3) utlänningar som vistas bland krigsfångar eller internerade krigsdeltagare för att ge sjukvård eller andlig vård. Bestämmelsen är utformad med syfte att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling (III:e Genèvekonventionen). Av konventionen följer att krigsfångar och därmed jämställda personer samt sjukvårdspersonal och militärpräster ska vara underkastade den inre disciplinen i det läger som de befinner sig. Mot denna bakgrund bör de i bestämmelsen uppräknade kategorierna alltså omfattas av LDT.

8.2 Utvecklingsområden m.m.

8.2.1 Tillrättavisning

Förslag: Tillrättavisande och stödjande åtgärder bör vara det främsta medlet för att uppnå ordning och disciplin. Alla personalkategorier bör omfattas av denna inriktning på de tillrättavisande åtgärderna. Försvarmakten bör därför utveckla sina metoder för chefssamtal i tillrättavisande syfte.

De formbundna disciplinpåföljderna i LOA föregås ofta av dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta är en metod för tillrättavisning som utredningen menar bör vara styrande och tydligt angiven även då det gäller personal som har bristande erfarenhet eller är under utbildning inom Försvarmakten. Genom att Försvarmakten omformas från en organisation för främst utbildning av ett stort antal värnpliktiga till en mer begränsad utbildningsverksamhet avseende oerfaren personal skapas nya möjligheter för tillrättavisning och förebyggande åtgärder. Det finns inga författningsbestämmelser som reglerar hur detta ska gå till. Utredningen har erfarenhet att det vid förbanden finns rutiner för tillrättavisande samtal som normalt hålls av förbandschefen och som klargör vad arbetsgivaren anser om det inträffade. Tillrättavisande åtgärder kan också göra personen i fråga medveten om att upprepad misskötsamhet kan medföra

disciplinpåföljd eller skiljande från anställning eller utbildning. Vi anser att Försvarsmakten behöver fortsätta att utveckla konstruktiva åtgärder såsom tillrättavisande samtal (tillsägelser) och uppföljningsamtal med syfte dels att motivera den som är försumlig till att anpassa sig efter gällande regler, dels att förbygga fel. För att förhindra felaktigt beteende bör Försvarsmakten arbeta systematiskt med att uppmärksamma bakomliggande generella brister kring en enskild händelse. På det enskilda planet kan det även handla om att uppmärksamma personliga problem som den bakomliggande orsaken till en förseelse. En utveckling i enlighet med den beskrivna ökar också likställigheten mellan rekryter och anställd personal.

Beslutet om att ett ärende bör hanteras genom chefsamtal eller som ett disciplinärende bör fattas utan dröjsmål. Många ärenden av bagatellkaraktär bör kunna hanteras genom chefsamtal.

8.2.2 Utbildningsbehov m.m.

Förslag: Försvarsmakten bör genomföra förstärkta utbildningsinsatser avseende frågor om disciplinansvar och utveckla stödet för handläggningen av disciplinärenden.

Utbildning

Försvarsmaktens handläggning av disciplinfrågor ska präglas av rätts säkerhet, kvalitet, skyndsamhet och enhetlighet. Det är därför angeläget att det finns tydliga rutiner och god kunskap vid förbanden för effektiv och korrekt hantering av disciplinärenden. Detta gäller särskilt ärenden av rutinkaraktär, såsom vådaskott och alkoholförseelser där det också finns visst utrymme för schablonisering vid bestämmande av disciplinpåföljd. Utredningen har vid samtal med förbandsföreträdare erfarit att ärenden om disciplinansvar är angelägna och att rutinerna är väl utvecklade. Det finns samtidigt en osäkerhet kring vad förändringarna inom Försvarsmakten kommer att innebära framöver. Den kunskap och erfarenhet som för närvarande främst finns samlad hos rättsbefälen riskerar att försvinna genom att dessa tjänster är under avveckling vid flera av de förband som utredningen har talat med. Utredningen befarar att en sådan utveckling äventyrar den kontinuitet och kunskapsöverföring som följt med rättsbefälstjänsten. Eftersom det saknas annan formell juri-

disk kompetens vid förbanden vill utredningen peka på det allmänna behovet av regelbunden utbildning, på alla nivåer, i militär rättsvård. Förutom kunskap ger utbildning engagemang i frågorna och förtroende hos personalen.

Vägledande underlag

Högkvarterets juridiska stab har utarbetat en handbok om disciplin- och ersättningsärenden samt vissa andra rättsärenden i Försvarsmakten. Handboken är avsedd att vara ett hjälpmedel vid ärendehandläggningen och som undervisningsmaterial. Försvarsmakten har även tagit fram mallar (s.k. likare) som används vid bedömning av disciplinärenden enligt LDT. Utredningen anser att såväl handboken som mallarna är anpassade efter organisationens behov och utgör ett gott underlag för att åstadkomma en riktig och enhetlig rättstillämpning i disciplinärenden. För att materialet ska fungera som vägledning är det dock i behov av uppdatering. Enligt utredningen är detta ett relativt begränsat arbete som bör prioriteras eftersom det kan förväntas ge långsiktigt god effekt på förbandens handläggning av disciplinärenden och på anställdas kunskaper. Praxis kan därmed också formas mot att skapa enhetlighet relativt LOA så att lika förseelser medför motsvarande påföljd oavsett regelverk.

Inom Försvarsmakten fattas beslut om disciplinansvar enligt LDT av chefen för det förband där den disciplinansvarige tjänstgör. Av förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. framgår vilka uppgifter ett beslut ska innehålla och att det ska föras registerkort över handläggningen av disciplinärenden. Med syfte att skapa praxisöversikt och enhetlig tillämpning föreslår utredningen att Försvarsmakten utarbetar interna rutiner som innebär att myndigheten gör en årlig sammanställning över avgjorde disciplinärenden jämlikt LDT. Sammanställningen kan innehålla uppgifter om disciplinpåföljd och en kort beskrivning av vilken skyldighet som den disciplinansvarige har åsidosatt. Sammanställningen kan utformas på liknande sätt som FPAN:s årliga verksamhetsrapport.

Delegering

I sammanhanget vill utredningen fästa uppmärksamheten på att Försvarsmaktens organisation med avseende på hur den grundläggande militära utbildningen är organiserad i vissa fall innebär att beslutande chef i disciplinärenden kommer att sitta långt från den utbildande enheten och rekryterna. Det gäller när utbildande enhet är en utbildningsgrupp t.ex. Västerbottensgruppen eller Lapplandsjägargruppen. I sådana fall finns möjligheterna att delegera enligt 20 och 21 §§ LDT. Givetvis kan också åtgärder av organisatoriskt slag som bättre tillgodoser en närhetsprincip övervägas inom Försvarsmakten. Det är dock inte utredningens sak att närmare föreslå åtgärder om det.

8.2.3 Militärpolisen – utbildningsbehov

I det följande pekar utredningen på ett par frågor som gäller militärpolisen och som också visar på utbildningsbehov.

Militärpolisen ska upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten. Samtidigt som militärpolisen utgör en del av Försvarsmakten och den enskilde militärpolisen är underställd förbandschefen har militärpolisen också en i förhållande till Försvarsmakten särskild roll.

Militärpolisen omfattar militär personal som har utbildats för polis-tjänst vid Försvarsmakten samt civil polispersonal som enligt särskilda föreskrifter ställs till Försvarsmaktens förfogande. En militärpolisman är att anse som en polisman. Vad som är föreskrivet om polismän inom det civila polisväsendet gäller därför i tillämpliga delar också för militärpolismän.

I ett ärende om disciplinansvar enligt LOA prövar FPAN frågan om åtalsanmälan. Enligt 22 § LOA föreligger det nämligen i en del fall skyldighet för myndigheter att göra åtalsanmälan avseende den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott. Motsvarande bestämmelse finns i 16 § LDT. En straffrättslig prövning utgör normalt hinder mot en disciplinär prövning (18 § LOA och 18 § LDT).

Av 32 § Försvarsmaktens föreskrifter om militärpolisen (FFS 2011:1) framgår att det är militärpolisen som har till särskild uppgift att avgöra frågor om anmälan till polis eller åklagare. Detta gäller avseende den som kan misstänkas för brott och inte omfattas av LDT.

Innan en anmälan görs mot den som är anställd ska enligt bestämmelsen ”samråd inhämtas” från chefen för organisationsenheten. Vidare framgår vad som gäller då samråd inte kan inhämtas. Militärpolismannen får då göra en anmälan om det krävs för att kunna vidta en åtgärd som är synnerligen brådskande. Utredningen har erfarit att det vid tillämpningen av denna bestämmelse har uppkommit viss friktion mellan militärpolisen och andra organisatoriska enheter inom Försvarsmakten. Det har förekommit att militärpolis utan samråd med förbandschef anmält en gärning till åtal vilket inneburit hinder mot disciplinärt förfarande. Det aktuella fallet avsåg ett vådaskott som rutinmässigt brukar hanteras av FPAN, men som nu direkt blev ett fall för åklagare och domstol. Försvarsmakten har agerat för att samrådsförfarandet framöver ska fungera i enlighet med vad som framgår av föreskrifterna. Mot denna bakgrund finner utredningen inte anledning att föreslå några ändringar av reglerna men pekar på att frågan bör uppmärksammas i samband med utbildningen av militärpoliser.

Vid en internationell militär insats omfattas alla anställda i Försvarsmakten av LDT och det är förbandschefen som enligt 20 § jämförd med 19 § LDT prövar frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan. I dessa frågor samarbetar förbandschefen med auditör och militärpolis. Utredningen har vid kontakt med Försvarsmakten, militärpolisen och Internationella åklagarkammaren informerats om att det i strid mot gällande bestämmelser förekommer att militärpolis, utan förbandschefens vetskap, gör åtalsanmälan till svensk åklagare. Enligt utredningens uppfattning är ordningen för åtalsanmälan tydligt angiven i LDT och det har inte framkommit någon anledning att föreslå någon ändring i denna del. Till förekommande av felaktigt agerande menar utredningen att frågan om behörighet att besluta om åtalsanmälan bör lösas med utbildningsinsatser inom Försvarsmakten.

8.3 Förändrad lagstiftning m.m.

Utredningens översyn innebär sammanfattningsvis att disciplinansvarssystemet, såvitt gäller vilka lagar som ska tillämpas och vilka situationer samt personer som ska omfattas, i grunden består oförändrat. Närmast föreslås dock ändringar i LDT som innebär en ”tillnärmning” av lagen till LOA samt en anpassning till dagens uppgifter för Försvarsmakten. Vidare lämnas förslag till förtydligat disciplin-

ansvar avseende officersaspiranter samt förändringar i auditörsorganisationen.

Utredningens uppdrag innefattar en total översyn av bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret, vilket inneburit att vi övervägt moderniserade och förändrade bestämmelser av LDT och förordningen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Utredningen har inhämtat synpunkter från Forsvarsmakten och prövat behovet av förbättrade handläggningsregler. Det har därvid framkommit att regelverket i LDT är väl inarbetat i tillämpningen och att systemet uppfattas som enkelt att hantera. Tillämpningsreglerna förefaller således vara lämpliga för sitt ändamål och något behov av ytterligare anpassning till dagens uppgifter för Forsvarsmakten har inte framkommit. Utredningen föreslår i dessa avseenden inga förändringar av bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret.

8.3.1 Inledande av disciplinförfarande

Förslag: Den obligatoriska skyldigheten att enligt 8 § LDT ingripa mot en disciplinansvarig med åläggande om disciplinpåföljd vid ej ringa disciplinförseelse tas bort, och ersätts med samma uttryck som i 14 § LOA innefattande en möjlighet att ingripa. Ändringen kommer till uttryck genom att verbet *ska* ersätts med verbet *får* så att det istället framgår att disciplinpåföljd *får* åläggas i angivna situationer.

Bakgrund

Av 8 § LDT framgår att en disciplinansvarig som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt ska iaktta i tjänsten ska åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. Vidare anges att i ringa fall ska någon påföljd dock inte åläggas. I motiven till paragrafen (prop. 1985/86:9 s. 102) uttrycks att åsidosättande av bestämmelser som är av väsentlig betydelse för ordningen, disciplinen och säkerheten vanligtvis inte bör bedömas som ringa fel även om de i de enskilda fallen ter sig obetydliga. Vidare framgår att disciplinsystemet inte får bli ett självändamål, och att ett disciplinförfarande inte ska inledas om man kan nå samma resultat genom en tillsägelse eller någon annan mindre ingripande åtgärd. Av rättvise- och rätts-

säkerhetsskäl menade dock departementschefen att det var angeläget att man i praxis försökte upprätthålla en så jämn tillämpning av begreppet ringa fel som möjligt, vilket bedömdes särskilt viktigt eftersom bestämmelsen ålägger myndigheten att ingripa med disciplinpåföljd, om felet inte är ringa. I specialmotiveringen nämns särskilt att till skillnad från motsvarande bestämmelse i LOA som använder verbet "får", anges i LDT att disciplinpåföljd "ska" åläggas. I Militäransvarskommitténs betänkande *Nytt militärt ansvarssystem* (SOU 1983:2) framgår att kommittén övervägde möjligheten att ha samma uttryck i LDT som i LOA. Med hänsyn till den särskilda betydelse som ordning och disciplin anses ha för Försvarsmaktens effektivitet bedömdes det emellertid inte lämpligt att ansvarssystemet kan användas efter fritt skön. Kommittén ansåg därför att plikten att ingripa med disciplinpåföljder borde vara inskriven i lagen. Med särskild hänvisning till de föreslagna delegationsreglerna menade kommittén att det kan upplevas som ett stöd för en beslutsfattare att lagen ålägger skyldighet att ingripa när så krävs.

Förslag

Regeln om att disciplinpåföljd inte ska åläggas i ringa fall anger en gräns för LDT:s tillämpning. Utredningen anser att ovan angivna bedömningsgrunder allttjämt ska vara styrande för vilka fall som ska bedömas som ringa. Hänsyn ska också tas till i vilket skede av utbildningen den disciplinansvarige befinner sig, om det rör sig om engångsföreteelse eller upprepade förseelser samt förseelsens art. Det finns däremot skäl att ifrågasätta om bestämmelsen även fortsättningsvis ska utformas som ett åläggande om att besluta om disciplinpåföljd i de fall förseelsen inte bedöms som ringa.

Som framgått i avsnitt 8.2.1 föreslår utredningen att Försvarsmakten bör utveckla möjligheterna till tillrättavisning och att det bör finnas ett tydligare utrymme att välja andra tillrättavisande metoder än disciplinpåföljd. Vi har i det sammanhanget föreslagit att alla personalkategorier bör omfattas av en sådan inriktning på tillrättavisande åtgärder. För att skapa ett enhetligt och rättvist disciplinansvarssystem inom totalförsvaret har också lyfts fram att det bör finnas en strävan mot att undvika större innehållsmässiga skillnader mellan LDT och LOA samt i hanteringen av olika personalkategorier. Utredningen vill peka på att i det reformerade försvaret gör sig rättviseaspekten inte enbart gällande mellan de personalkategorier

som omfattas av samma regelverk, utan även mellan kategorier som omfattas av olika regelverk. Det sagda betyder att det finns skäl att skapa förutsättningar för ett enhetligt system genom att i LDT liksom i LOA ge utrymme för myndighetens bedömning i vad mån ett disciplinförfarande bör inledas. Uttryckliga bestämmelser om detta behövs i lagstiftningen. Även om tillämpningen sker med utgångspunkt från det ovan sagda bör skillnaderna i regelverken undanröjas och komma till uttryck i lagtexten. Utredningen föreslår därför att i bestämmelsen om åläggande av disciplinpåföljd ersätts verbet ”ska” med verbet ”får”, vilket ger beslutsfattande chef möjligheten att ingripa med relevant åtgärd.

8.3.2 Disciplinpåföljder

Förslag: Disciplinpåföljderna i LDT ska vara varning och löneavdrag. Påföljden extratjänst avskaffas.

Varning och löneavdrag

Reglerna om varning och löneavdrag enligt LOA och LDT är likartade. Enligt 15 § LOA får löneavdrag göras för högst trettio dagar och löneavdraget per dag får uppgå till högst 25 procent av daglönen. Även enligt 13 § LDT får löneavdrag bestämmas för högst trettio dagar. För den som erhåller dagersättning ska löneavdraget motsvara dagersättningen utan tillägg. För övriga ska löneavdraget enligt LDT bestämmas till en viss andel av utgående ersättning.

En formell varning enligt LDT utgör en lämplig påföljd vid första gångsförseelser som inte är av allvarligare slag. Påföljdstypen bör behållas i disciplinansvarssystemet eftersom det syftar till att skapa ordning och säkerhet och inte är bestraffande. Till skillnad från en formlös tillsägelse har varningen den verkan att vid upprepade förseelser ser man allvarligare på händelsen och kan välja den strängare påföljden löneavdrag.

I flera länders disciplinlagstiftning förekommer olika grader av tillrättavisningar. I Norge och Tyskland finns exempelvis sträng tillrättavisning och vanlig tillrättavisning. I Norge genomförs den stränga tillrättavisningen i närvaro av flera befäl eller meniga, medan vanlig tillrättavisning åläggs den disciplinansvarige i enrum eller skriftligen. Utredningen anser inte att det framkommit skäl att dela upp på-

följden varning i olika svårhetsgrader. En sådan förändring skulle sannolikt leda till osäkerhet i tillämpningen vad gäller vilken form av tillrättavisning som bör användas i det enskilda fallet.

Löneavdraget kan kritiseras för att den som har god ekonomi inte berörs av påföljden. Utredningen menar att löneavdraget och extratjänsten är de påföljder som i det gällande systemet främst har karaktären av bestraffning. Som tidigare framhållits måste ett disciplinärt system även inrymma ett bestraffande syfte. Mot denna bakgrund och till följd av vårt förslag i följande avsnitt om att avskaffa extratjänsten menar vi att påföljden löneavdrag måste finnas kvar som disciplinpåföljd.

Extratjänst

Extratjänst är en av de disciplinpåföljder som en disciplinansvarig enligt 10 § kan underkastas. Extratjänst innebär att den disciplinansvarige vid högst fem tillfällen utöver den vanliga tjänsten ska utföra handräckning eller någon annan särskild uppgift. Vid varje tillfälle får högst fyra timmar tas i anspråk för uppgiften. Om extratjänsten inte avser annat än jour- eller beredskapstjänstgöring, får dock tiden fram till den vanliga tjänstens början nästa dag tas i anspråk. Extratjänsten får enligt 12 § inte vara sådan att den inverkar skadligt på den disciplinansvariges hälsa eller tjänstbarhet.

I utredningens arbete aktualiseras frågan om disciplinpåföljden extratjänst är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser gällande tvångsarbete. Målsättningen med utredningens förslag måste vara att Sverige genom sin lagstiftning fullt ut lever upp till sina internationella åtaganden gällande förbud mot tvångsarbete.

Sverige är bundet av två ILO-konventioner som förbjuder tvångsarbete, ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete och ILO:s konvention (nr 105) angående avskaffande av tvångsarbete. Förbud mot tvångsarbetet följer även av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

Utredningen har i tidigare avsnitt 7.4.3 funnit att disciplinpåföljden extratjänst är att betrakta som tvångsarbete enligt såväl konvention 29 som konvention 105. Det lämnas dock enligt konventionerna utrymme för att i vissa sammanhang tillåta extratjänst.

Från förbudet undantas enligt konvention 29 sådant arbete som krävs av någon till följd av obligatorisk lagstadgad militär tjänstgöring eller i fall av force majeure. Det är dock mer oklart i vad mån konvention 105 i motsvarande fall medger extratjänst eftersom det inte föreligger några generellt tillämpliga undantag från förbudet enligt denna konvention.

Som konstaterats i kapitel 7 innebär ILO-konventionerna ett förbud mot extratjänst såvitt avser anställd personal och andra personer vars tjänstgöringsskyldighet baseras på avtal. Utredningens slutsats är därmed att det under alla förhållanden inte är förenligt med Sveriges åtaganden enligt ILO-konventionerna nr 29 och 105 att använda extratjänst som disciplinär åtgärd på sätt som gällande lagstiftning (LDT) lämnar utrymme för. Det finns därför skäl att överväga förändringar av gällande regler. Med utgångspunkt i denna analys har utredningen övervägt förutsättningarna för extratjänst i de fall då pliktlagstiftningen aktiveras eller då höjd beredskap/krig råder. Av svaren på de frågor som vi ställt till ett antal andra länder har framgått att flertalet har kvar extratjänst som disciplinär påföljd inom sina försvarsmakter. Frankrike, som i likhet med Sverige har ratificerat de berörda ILO-konventionerna om tvångsarbete, har dock i en instruktion om disciplinära påföljder klargjorts att det är ”uttryckligen förbjudet att i sanktionssyfte beordra övningar, tilldela beredskapsarbete eller extra arbete”.

Utredningen har i kontakten med Försvarsmakten och de fackliga organisationerna diskuterat behovet av extratjänst som disciplinär påföljd och frågat om tillämpningen. Under utredningens kartläggning av praxis har det framgått att extratjänst inte används som disciplinpåföljd, vare sig vid förbanden eller i samband med internationella militära insatser. Försvarsmakten har i *Mall vid bedömning av militära disciplinärenden i utlandsstyrkan* (2004-02-05) angett att för personal tjänstgörande i utlandsstyrkan ska företrädesvis påföljderna varning och löneavdrag användas, se bilaga 3. Enligt uppgift från Försvarsmakten är detta den alltså gällande rekommendationen vid internationella militära insatser.

Försvarsmakten och de fackliga organisationerna har inte förespråkat att extratjänst behålls. Av de skäl som framkommit till varför extratjänst överhuvudtaget inte tillämpas som disciplinpåföljd kan tilläggas att det innebär praktiska problem att genomföra extratjänst då den ska ske under tillsyn. Det är även svårt att finna lämpliga uppgifter. Om tjänstgöringen inte är arbetstidsreglerad är det också

svårt att avgöra om något är extra arbete utöver de normala arbetsuppgifterna.

Som skäl för att behålla extratjänst kan hävdas att det under krigsförhållanden kan behövas en effektiv disciplinpåföljd vid sidan av varning och löneavdrag. I betänkandet *Militära straff och disciplinmedel* (SOU 1970:31) diskuterades arreststraffets betydelse under frontförhållanden i krig. Utredningen uttalade att under sådana svåra situationer och primitiva förhållanden ansågs arreststraff betydelsefullt. Samtidigt menade utredningen att ett mera ändamålsenligt disciplinmedel för frontförhållanden är den form av tillrättavisning som utan att begränsa den bestraffades frihet innebär en ökning av dennes arbete och plikter, nämligen extratjänst. Detta talar således för att det kan finnas behov av extratjänst i disciplinansvarssystemet. Vi menar att disciplinansvarssystemet inte främst är avsett för de förhållanden som råder vid strid, vilket innebär att disciplinen under alla omständigheter då främst måste upprätthållas med andra medel än med disciplinansvarssystemet. Utredningen vill också peka på att det under krig och liknande förhållanden finns andra möjligheter att ingripa mot disciplinära förseelser. Enligt 21 kap. 5 § brottsbalken kan exempelvis straffrättsligt ansvar aktualiseras gällande lydnadsbrott som i fredstid endast omfattas av disciplinansvar.

Extratjänst kan således ifrågasättas på såväl konventionsmässig grund som utifrån behovet i det reformerade försvaret. Som tidigare har konstaterats saknas det förutsättningar att behålla extratjänst generellt i LDT eftersom detta strider mot ILO-konventionerna. Det har vidare inte framkommit några starka skäl för att behålla extratjänsten. Att begränsa extratjänst som disciplinpåföljd till att avse vissa förhållanden skulle innebära att det vid sidan av nu gällande regelverk infördes ytterligare ett disciplinärt system. Genom att ta bort disciplinpåföljden extratjänst uppnås större likheter med disciplinansvarssystemet som gäller för anställda i försvaret enligt LOA där disciplinpåföljderna utgörs av varning och löneavdrag. Fördelarna med att ha samma påföljder i krig som i fred är också uppenbara. Utredningen föreslår av dessa skäl att extratjänst inte ska vara kvar som disciplinpåföljd i LDT.

8.3.3 Officersaspiranter vid Förvarshögskolan

Överväganden och förslag: Officersaspirant som genomgår utbildning som leder till officersexamen vid Förvarshögskolan bör allttjämt omfattas av högskolans disciplinbestämmelser och LDT. Förvarshögskolan bör pröva om en gärning som en officersaspirant har gjort sig skyldig till under studietiden ska hanteras som disciplinär förseelse enligt de regler som gäller för högskolan. Om gärningen inte faller under dessa regler och utbildningen är förlagd till Förvarsmaktens förband och skolor bör officersaspiranten omfattas av LDT och Förvarsmakten pröva disciplinansvaret.

Bakgrund

Förvarsmakten genomför utbildningar på många olika nivåer, bl.a. utbildas officersaspiranter till yrkesofficerare. Officersaspirant är enligt 2 § officersförordningen (2007:1268) den som är antagen till eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Förvarsmakten (specialistofficersutbildningen) eller utbildning som leder till officersexamen vid Förvarshögskolan (officersprogrammet).

Av tidigare avsnitt har framgått att officersaspiranter omfattas av disciplinansvarssystemet i LDT. Officersaspiranter vid officersprogrammet omfattas även av disciplinansvarsbestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). Av 10 kap. 1 § högskoleförordningen framgår att disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som 1) med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas, 2) stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan, 3) stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller 4) utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567). Förvarshögskolan tillämpar högskoleförordningens bestämmelser om disciplinförseelser, medan Förvarsmakten tillämpar LDT gällande disciplinära frågor avseende officersaspiranter.

Ansvaret för genomförandet av den treåriga officersutbildningen, officersprogrammet är sedan 2008 överförd från Förvarsmakten till Förvarshögskolan. Utbildningen är dock fortfarande i stor ut-

sträckning rumsligt förlagd till Försvarsmaktens enheter. Fyra av terminerna är delvis förlagda till Försvarsmaktens lokaler vid Militärhögskola Karlberg och två av terminerna är verksamhetsförlagd utbildning på Försvarsmaktens fack- och funktionsskolor. Undervisningen vid Karlberg bedrivs av lärare som är anställda vid Försvarshögskolan och som antingen är tjänstlediga officerare från Försvarsmakten eller som är civilanställda. Utbildningen genomförs även med stöd av officerare anställda av Försvarsmakten. Den verksamhetsförlagda utbildningen sker på uppdrag av Försvarshögskolan.

Under hela utbildningstiden är officersaspiranterna inom officersprogrammet studenter vid Försvarshögskolan men de är samtidigt organiserade som militär personal (kadetter) i Försvarsmakten. Officersaspiranterna ingår i kadettbataljonen på Militärhögskolan Karlberg. Den dubbla tillhörigheten innebär att officersaspiranten lyder under olika regelverk.

Utbildningstiden delas in i s.k. studietid (även benämnt programtid) respektive s.k. försvarsmaktstid. Studietiden utgör ca 80 procent av den totala utbildningstiden. Även Försvarsmakten genomför utbildning av studenterna under studietiden. Detta sker vid den verksamhetsförlagda delen av utbildningen och genom att personal som är anställd av Försvarsmakten (Karlberg) genomför övningsmoment som omfattas av Försvarsmaktens säkerhetsreglering. Parallellt med programutbildningen genomgår officersaspiranterna grundläggande officersutbildning enligt officersförordningen. Denna utbildning sker på s.k. försvarsmaktstid om totalt 28 veckor under den treåriga utbildningen. Dessa kurser syftar till att vidmakthålla militär förmåga vad avser färdighet och säkerhet att hantera vapen och utrustning etc. Vidare omfattas fysiska moment för att bibehålla eller höja den fysiska förmågan. Dessa kurser har inte bedömts vara utbildning av högskolekaraktär och saknar samband med Försvarshögskolan.

Försvarshögskolan och Militärhögskolan Karlberg har beskrivit att när en officersaspirant begått en disciplinförseelse på Karlberg sker en samverkan mellan myndigheterna. Genom samverkan utreds det vilken av myndigheterna som har ansvaret att utreda förseelsen. Beträffande den verksamhetsförlagda utbildningen överlåter Militärhögskolan Karlberg beslutanderätten enligt LDT till respektive förband eller skola. Det förband eller den skola där den disciplinansvarige tjänstgör ska informera både Försvarshögskolan och Militärhögskolan Karlberg om en disciplinförseelse. Är det en förseelse som är hänförlig till studietid är huvudregeln att Försvarshögskolan utreder händelsen och prövar ärendet.

Problemformulering

Utbildningen av officersaspiranter vid Försvarshögskolan är således i betydande omfattning rumsligt förlagd till annan myndighet än själva högskolan. Den genomförs vidare under olika myndigheters ansvar. Det innebär att under utbildningstiden studerar och tjänstgör officersaspiranterna på officersprogrammet inom två myndigheter som tillämpar skilda disciplinära regelverk. Det är teoretiskt möjligt att samma sakförhållanden kan leda till disciplinära påföljder enligt både LDT och högskoleförordningen.

Utredningen har erfarit att det avseende officersaspiranter vid den treåriga utbildningen har förekommit disciplinärenden under den verksamhetsförlagda utbildningen. Det har då, som framgått av avsnitt 5.2.6, uppstått oklarheter ifråga om hur ärendet ska hanteras och i ett fall har det lett till att en överträdelse inte medfört någon åtgärd.

Överväganden

Genom att två disciplinära regelverk kan vara tillämpliga avseende en och samma förseelse ges alltså utrymme för att disciplinpåföljder kan komma att åläggas av såväl Försvarshögskolan som Försvarsmakten. Detta kan enligt vår mening komma i konflikt med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen om förbud mot dubbla brottmålsprocesser, eller åtminstone strida mot tankarna bakom förbudet. Utredningen anser att lagen bör utformas så att den förhindrar att dubbla disciplinförfaranden överhuvudtaget kan uppkomma eller att en disciplinförseelse till följd av förbiseende eller oklarhet kring ansvaret lämnas utan åtgärd. Det finns därför skäl att överväga en ordning som så långt som det är möjligt säkerställer att sådana situationer inte uppkommer, och som inte ger utrymme för att tillämpa LDT och högskoleförordningen parallellt.

Ansvaret för genomförandet av det treåriga officersprogrammet ligger på Försvarshögskolan. Det disciplinära regelverk som högskolan omfattas av är anpassat till det förfarande som gäller för högskolor. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att frågor om disciplinansvar avseende studenter bör hanteras av Försvarshögskolan när det gäller sådana förseelser under studietiden som anges i högskoleförordningen bl.a. fusk, störande av undervisningen eller trakasserier. Eftersom högskoleförordningen omfattar alla former

av s.k. studiespecifik verksamhet, vilket innefattar praktiska moment som lokalmässigt är förlagda till annan plats än högskolan, bör Försvarshögskolan besluta om disciplinära åtgärder hänförliga till förseelser av det slag som anges i högskoleförordningen även utanför Försvarshögskolans lokaler.

Högskoleförordningen tar alltså sikte på situationer som kan uppstå i studiemiljön. Militär lydnadsplikt och de särskilda säkerhetsintressen som gör sig gällande i militär verksamhet ligger inte till grund för högskoleförordningens disciplinära regelverk. Specialistofficerarna lyder, som en jämförelse, under hela sin utbildning under LDT. Under utbildningen hanterar officersaspiranter vapen och sprängmedel. Det förekommer även att studenterna får tillgång till information som rör rikets säkerhet. Under den verksamhetsförlagda utbildningen vid förbanden samverkar officersaspiranterna med övrig personal inom Försvarsmakten, och har att lyda förmans eller annans order liksom att följa instruktioner. Av dessa skäl anser utredningen att det är motiverat att ställa samma krav på disciplin och ordning då det gäller studenter vid officersprogrammet som genomför utbildning inom Försvarsmakten, som på annan personal inom Försvarsmakten. Officersaspiranter vid Försvarshögskolan bör därför även fortsättningsvis omfattas av 1 § 2 LDT. Däremot behöver bestämmelsen förtydligas så att det framgår att situationer som avses i högskoleförordningen inte faller under LDT:s tillämpningsområde. Eftersom dessa fall är preciserade i högskoleförordningen borde det inte vålla några stora svårigheter att upprätthålla distinktionen i den praktiska tillämpningen. Förslaget synes ansluta till den praxis som sökt tillämpas vid Försvarshögskolan och Militärhögskolan Karlberg.

Det är viktigt att Försvarshögskolan och Militärhögskolan Karlberg uppmärksammar de förband och skolor som genomför den verksamhetsförlagda utbildningen på den samverkan som förutsätts ske mellan myndigheterna i disciplinära frågor. Gällande regelverk och rutinerna för samverkan kan lämpligen tydliggöras i en skrivelse till de förband och skolor där officersaspiranten tjänstgör.

8.3.4 Juridiskt stöd och auditörsorganisationen

Överväganden och förslag: Det finns alltså behov av juridiskt stöd från auditör vid tillämpning av LDT. Auditörsorganisationen bör anpassas till ett minskat antal disciplinansvarärenden genom Försvarmaktens åtgärder.

Vid de militära förbanden är det regelmässigt förbandschefen som fattar beslut i disciplinfrågor som hanteras jämlikt LDT. I förarbetena till gällande disciplinansvarssystem inom totalförsvaret diskuterade Militäransvarskommittén (*Nytt militärt ansvarssystem*, SOU 1983:2) olika lösningar vad gäller beslutsorgan. Valet ansågs stå mellan myndigheten som sådan, auditören och en särskild disciplinnämnd. Utredningen kom fram till att ärenden om disciplinansvar lämpligast borde handhas av den myndighet där tjänstgöring sker. Detta var en uppfattning som delades av departementschefen (prop. 1985/86:9 s. 66). Han menade också att rättssäkerhetskravet medför krav på någon form av juristmedverkan och att auditörsorganisationen därför skulle behållas från det tidigare systemet.

De förbandschefer som enligt LDT har att besluta i disciplinärenden saknar i regel juridisk utbildning och inom förbanden finns inte heller personer med sådan utbildning. Utgångspunkten är därför att det behövs ett system där förbandschefen ges juridisk rådgivning av auditören. Genom att auditören är organisatoriskt fristående från Försvarmakten så stärks rättssäkerheten. Utredningen har inte erfarit att det finns några nackdelar med detta system annat än att ärendenedgången medfört att auditörerna endast har ett fåtal ärenden att handlägga vilket på sikt innebär att det blir svårt att upprätthålla nödvändig rutin och kompetens på området. Försvarmakten har förklarat att det även fortsättningsvis bör finnas särskilt utsedda auditörer, men att det med hänsyn till förändrade behov finns skäl att se över hur auditörsorganisationen framöver ska vara dimensionerad.

Enligt förordningen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. är det Försvarmakten som beslutar om vilket antal auditörer som ska förordnas inom myndigheten. För närvarande finns 11 ordinarie auditörer förordnade samt nio ersättare. Dessa medverkar i disciplinärenden vid förbanden i Sverige och de kan även medverka på frivillig väg vid de internationella militära insatserna. Försvarmakten har framfört till utredningen att det även fortsättningsvis bör finnas

särskilt utsedda auditörer för de internationella militära insatserna. För de ärenden som rör rekryter, officersaspiranter, hemvärnsmän m.fl. anser myndigheten att man bör behålla samma organisation som idag med deltidsanställda auditörer. Man har särskilt lyft fram att flera deltidsanställda auditörer gör det möjligt att vid behov växa. Försvarmakten uppskattar att det behövs fyra till fem ordinarie auditörer och lika många vice auditörer, vilka bör vara geografiskt nära placerade de förband som de är knutna till.

Utredningen har prövat om auditörsfunktionen kan ersättas av annan juridisk kompetens. Av rättssäkerhetsskäl är det nödvändigt med juridisk medverkan i beslutsprocessen och vi har därför som ett alternativ övervägt möjligheten att Högkvarterets juridiska stab biträder förbandschefen. Detta skulle innebära en centraliserad hantering vilket skapar förutsättningar för enhetlig hantering, bibehållen juridisk kompetens och kvalitet i beslutsfattandet. En sådan förändring skulle medföra att såväl beslutsfattande som juridisk rådgivning tillkom Försvarmakten. För tilltron till systemet anser utredningen att det är av värde att en från Försvarmakten fristående jurist medverkar i beslutsprocessen. Auditörssystemet fyller detta behov.

Utredningen har också övervägt möjligheten att införa en central nämnd som fattar beslut om disciplinansvar enligt LDT. En sådan ordning har tidigare avvisats av Militäransvarskommittén eftersom det bl.a. ansågs leda till utdragen handläggning och ökade kostnader. Utredning anser inte att förutsättningarna för LDT:s tillämpning har ändrats på sådant sätt att det nu finns anledning att göra en annan bedömning än Militäransvarskommittén.

Mot angiven bakgrund föreslår utredningen att en auditör ska medverka i beslutsprocessen på samma sätt som för närvarande sker. Auditörsorganisationen bör enligt utredningens uppfattning anpassas till det minskade antalet disciplinärenden. Anpassningen bör ske genom att Försvarmakten vidtar organisatoriska åtgärder.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i LDT föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Eftersom extratjänst upphävs som disciplinpåföljd införs övergångsbestämmelser avseende de fall då beslut om extratjänst har tagits före ikraftträdandet men där verkställighet inte har skett. Tidigare beslutad extratjänst ska då omräknas till löneavdrag i den del det inte verkställts före ikraftträdandet. Vid omräkningen ska två timmars extratjänst motsvara en dags löneavdrag.

Enligt punkten 1 föreslås ändringarna i LDT träda i kraft den 1 januari 2015. Lagens bestämmelser i dess nya lydelse ska tillämpas oavsett om disciplinförseelsen begåtts före eller efter ikraftträdandet. För det fall beslut om extratjänst har tagits före ikraftträdandet men där verkställighet inte har skett föreslås en särskild övergångsbestämelse.

Eftersom extratjänst upphävs som disciplinpåföljd ska enligt punkten 2 tidigare beslutad extratjänst omräknas till löneavdrag i den del det inte verkställts före ikraftträdandet. Vid omräkningen ska två timmars extratjänst motsvara en dags löneavdrag i enlighet med omräkningsregeln i tidigare gällande 38 § andra meningen LDT.

10 Kostnads- och konsekvensanalys

10.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sitt förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska vidare enligt 15 a § förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt utredningens direktiv ska vi beskriva konsekvenser av förslagen för Försvarmaktens och andra berörda myndigheters verksamhet.

10.2 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några ekonomiska eller andra sådana konsekvenser som sägs i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Förslagen till förändringar i LDT innebär bl.a. att den obligatoriska skyldigheten att vid en disciplinförseelse ingripa med åläggande om disciplinpåföljd tas bort och att påföljden extratjänst avskaffas. Vidare föreslås ändringar i lagen som avser att tydliggöra disciplinansvarssystemet. Utredningen pekar även på Försvarmaktens behov av förstärkta utbildningsinsatser avseende frågor om disciplinansvar, att utveckla stödet för handläggningen av disciplinärenden och att anpassa auditörsorganisationen till ett minskat antal disciplinansvarsärenden.

Om förslagen genomförs kommer bestämmelserna i LDT att bli tydligare och anpassas till nuvarande tillämpning. Vi bedömer att våra förslag inte medför ökade kostnader för staten, kommuner, lands- ting, företag eller andra enskilda. Förslagen medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

1 §

Av paragrafens andra punkt följer att lagens bestämmelser tillämpas på dem som utan att vara anställda inom Försvarmakten genomgår militär utbildning på frivillig grund inom myndigheten.

Bestämmelsen har fått en annan lydelse och innebär alltså att oavsett syftet med utbildningen omfattas officersaspiranter och rekryter av lagen. Det tydliggörs samtidigt att lagen endast omfattar dem som inte är anställda.

Den materiella ändringen i bestämmelsen består i att lagens tillämpningsområde begränsas avseende officersaspiranter som genomgår utbildning som leder till officersexamen vid Förvarshögskolan. Begränsningen avser förseelser som äger rum inom ramen för Förvarshögskolans utbildning, och klargör att officersaspiranter inte omfattas av LDT när de gör sig skyldiga till sådana disciplinära förseelser under studietiden som högskolan äger rätt att ingripa mot med disciplinära åtgärder. Enligt förordningen (2007:1164) för Förvarshögskolan äger Förvarshögskolan rätt att vidta sådana åtgärder mot studenter enligt vad som framgår av 10 kap. högskoleförordningen. Bestämmelserna i högskoleförordningen avser disciplinära åtgärder mot studenter som fuskar, stör verksamheten eller trakasserar en annan student alternativt en arbetstagare vid högskolan.

Högskoleförordningen gäller alla former av studiespecifik verksamhet, även sådana moment av högskolestudierna som är rumsligt förlagda till Försvarmakten och dess förband och skolor. Under denna del av utbildningen omfattas officersaspiranterna även av LDT. Disciplinära åtgärder kan vidtas enligt bestämmelserna i LDT i de fall en officersaspirant har gjort sig skyldig till en sådan disciplinär

förseelse som inte omfattas av högskoleförordningen. LDT tillämpas på förseelser inom myndigheten som inte är hänförliga till högskolestudierna.

Alltjämt gäller att övriga som genomgår utbildning vid Försvarsmaktens skolor och förband, och som inte är anställda av Försvarsmakten, omfattas av 1 § 2 LDT.

Paragrafen behandlas i kapitel 8.3.3.

3 §

Ändringen är endast språklig och motsvarar ändringen i 15 kap. 6 § regeringsformen. Situationer som tidigare angetts som "utomordentliga förhållanden" har i regeringsformen ersatts med "extraordinära förhållanden" (SFS 2010:1408). Som en följd av denna språkliga förändring betecknas numera även här de avsedda förhållandena som extraordinära istället för utomordentliga.

8 §

Ändringen består i att den obligatoriska skyldigheten att ingripa med åläggande om disciplinpåföljd mot en disciplinansvarig tas bort, och ersätts med samma uttryck som finns i 14 § LOA. Det innebär att det inte ska föreligga en plikt att ingripa med disciplinär påföljd, utan att beslutsfattaren vid myndigheten ges möjlighet att avgöra när så ska ske. Ändringen sker genom att verbet "ska" ersätts med verbet "får".

Genom ändringen ges ett tydligt utrymme för beslutsfattare inom Försvarsmakten att välja andra tillrättavisande metoder än disciplinpåföljd. Detta är ett uttryck för att utredningen vill betona det tillrättavisande och felförebyggande syftet med LDT.

Paragrafen behandlas i kapitel 8.3.1.

10 §

Ändringen innebär att extratjänst tas bort som disciplinär påföljd, vilket medför att disciplinpåföljderna i lagen blir varning och löneavdrag. Löneavdrag betraktas alltjämt som den strängare påföljden.

Paragrafen behandlas i kapitel 8.3.2.

20 §

Bestämmelsen anger vilken behörighet som krävs för att en befattningshavare inom Försvarsmakten ska få besluta i frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan. Behörigheten är knuten till tjänstegrad och befattning. Genom ändringen förtydligas att vid sidan av förbandschefen äger även chefen för taktisk stab eller chefen för en kontingent i en internationell militär insats behörighet att besluta i frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan. Tillägget motsvarar vad som framgår av 15 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och har i förtydligande syfte även förts in LDT. Detta innebär inte någon saklig skillnad mot vad som redan anses gälla.

Bestämmelsen som ger Försvarsmakten rätt att delegera beslutanderätten omformuleras och flyttas till ett andra stycke. Ändringen innebär inte någon saklig skillnad.

Paragrafen behandlas i kapitel 8.1.4.

34 §

Ändringen består i att andra stycket, som uteslutande behandlar påföljden extratjänst, har tagits bort och beror på att extratjänst har tagits bort som disciplinär påföljd.

35 §

Se kommentaren under 34 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt punkten 1 föreslås ändringarna i lagen träda i kraft den 1 januari 2015. Lagens bestämmelser i dess nya lydelse ska tillämpas oavsett om disciplinförseelsen begåtts före eller efter ikraftträdandet. För det fall ett beslut om extratjänst har fattats före ikraftträdandet men där verkställighet inte har skett föreslås en särskild övergångsbestämmelse.

Eftersom extratjänst upphävs som disciplinpåföljd ska enligt punkten 2 tidigare beslutad extratjänst omräknas till löneavdrag i den del den inte verkställts före ikraftträdandet. Vid omräkningen ska två

timmars extratjänst motsvara en dags löneavdrag i enlighet med omräkningsregeln i tidigare gällande 38 § andra meningen LDT.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 9.

Kommittédirektiv 2012:40

Översyn av bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 3 maj 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för Försvarsmakten och, enligt vad som följer av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT), vissa delar av totalförsvaret. I arbetet ska även bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) beaktas. Syftet med utredningen är att modernisera och förändra bestämmelserna om disciplinansvar för att de bättre ska passa det reformerade försvarets nya uppgifter. Utredaren ska utgå från ett helhetsgrepp på disciplinansvaret, när det gäller både personal och verksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden och göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer,
- överväga och föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarsmakten,

- redovisa ett samlat förslag till reformerad författningsreglering av disciplinansvar inom totalförsvaret som står i överensstämmelse med ILO-konventionerna, Europakonventionen och andra internationella konventioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

Bakgrund

Nuvarande regler om disciplinansvar

Frågorna om disciplinansvar regleras i olika författningar för totalförsvaret och offentligt anställda samt genom internationella konventioner. Att det finns särskilda disciplinansvarsregler inom totalförsvaret har främst motiverats med verksamhetens natur och de särpräglade förhållanden som råder där krigsförbanden verkar (se prop. 1985/86:9).

– Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) gäller enligt 1 § i lagen för:

1. totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
2. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten eller i övrigt genomgår militär utbildning inom myndigheten,
3. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,
4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga och
5. dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats.

Om Sverige är i krig gäller lagen enligt 2 § även för

1. alla som, utöver det som sägs i 1 §, är tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten,
2. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga i Försvarsmakten är skyldiga att delta i Sveriges försvar,
3. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2010:305),

4. alla som annars vistas vid avdelningar av Försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden, och
5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt ska iaktta i tjänsten ska enligt 8 § LDT åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall ska någon påföljd inte åläggas. Disciplinpåföljderna är enligt 10 § LDT varning, extratjänst och löneavdrag. Vid val av påföljd är varning att anse som en lindrigare påföljd än extratjänst och löneavdrag.

I lagen finns vidare bestämmelser om bl.a. åtalsanmälan, handläggning av disciplinärenden samt tvångsmedel och överklaganden.

– Förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Förordningen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. innehåller närmare bestämmelser om bl.a. auditörer, handläggningen av disciplinärenden, verkställighetsåtgärder, tvångsmedel, överklagande av beslut om disciplinpåföljd och ersättningsärenden.

– Lagen om offentlig anställning

Försvarsmaktens personal omfattas, förutom i de situationer som faller in under LDT, av de bestämmelser om disciplinansvar för statligt anställda som finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). I LOA finns bestämmelser om disciplinansvar m.m. för statligt anställda i 14–21 §§. En arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljderna utgörs av varning och löneavdrag. Tillämpningen av andra författningar i förhållande till LOA regleras i 42 §.

– Internationella konventioner

Av ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete framgår att varje medlem som ratificerar konventionen förbinder sig att inom kortast möjliga tid undertrycka användandet av tvångs- eller obligatoriskt arbete i alla dess former. Av artikel 2 i konventionen framgår att vid tillämpning av konventionen ska med beteckningen tvångs- eller obligatoriskt arbete förstås varje arbete eller tjänst som krävs av en person under hot om något slag av

straff och till vars utförande ifrågavarande person inte erbjudit sig av fri vilja.

Undantag görs dock i artikel 2 andra stycket bland annat för arbete eller tjänst som krävs av någon i kraft av lagar om obligatorisk militärtjänst och avser arbete av rent militär karaktär. Ytterligare undantag görs för arbete eller tjänst som krävs av någon i fall av "force majeure", det vill säga krigstillfällen, katastrofer eller tillbud såsom eldsvådor, översvämningar, hungersnöd och jordbävningar. Sverige har ratificerat konventionen.

Av ILO:s konvention (nr 105) angående avskaffande av tvångsarbete följer vidare av artikel 1 att varje medlem som ratificerar denna konvention förbinder sig att avskaffa och inte i någon form använda tvångsarbete såsom arbetsdisciplinär åtgärd. Sverige har ratificerat konventionen.

Artikel 4 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskriver att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete avses inte arbete som vanligtvis utkrävs av den som är frihetsberövad eller som är villkorligt frigiven och inte heller tjänstgöring av militär art. I länder där samvetsbetänkligheter mot sådan tjänstgöring beaktas avses inte heller tjänstgöring som utkrävs i stället för militär värnpliktstjänstgöring. Vidare avses inte tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd och inte arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna. Av artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen framgår vidare att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottnålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Begreppen brott och brottnålsrättegång har konventionsautonom innebörd.

Motsvarande bestämmelser som i artikel 4 i Europakonventionen samt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till den konventionen finns också i artikel 5 respektive artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, ICCPR, som antogs av FN:s generalförsamling 1966 och trädde i kraft 1976, föreskriver bl.a. att slaveri, slavhandel och tvångsarbete ska förbjudas. I artikel 8 c) i konventionen medges undantag bl.a. för arbete eller tjänstgöring som utkrävs av någon som är berövad sin frihet genom ett rättsligt giltigt domstolsbeslut eller av någon

som är villkorligt frigiven. Andra undantag inkluderar exempelvis tjänstgöring av militär art, tjänstgöring som utkrävs då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd och arbete eller tjänstgöring som ingår i normala medborgerliga skyldigheter.

Tidigare utredning

Regeringen beslutade den 16 juli 2009 att tillsätta en utredning för att se över och föreslå de åtgärder som behövs för att kunna anpassa Försvarmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov (dir. 2009:58). Utredningen lämnade i november 2010 betänkandet Personalförsörjning i ett reformerat försvar (SOU 2010:86). Utredningen föreslog en ny speciallag som ska reglera vissa arbetsrättsliga frågor för arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarmakten.

Bestämmelserna i speciallagen om tjänstgöring i internationella militära insatser och om disciplinansvar vid tjänstgöring i sådana insatser föreslog utredningen skulle gälla för alla anställda i Försvarmakten vid tjänstgöring i en sådan insats.

I sina remissvar över utredningen avstyrkte Försvarmakten och Kungliga Krigsvetenskapsakademien förslaget till reglering på disciplinområdet. Båda remissinstanserna förordade i stället en samlad översyn av detta område.

Även Arbetsdomstolen hade synpunkter på utredningens förslag och pekade på det motsägelsefulla i att en lag om vissa arbetstagare i Försvarmakten innehåller bestämmelser som gäller all personal i Försvarmakten.

Propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten

Betänkandet Personalförsörjning i ett reformerat försvar har legat till grund för propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten (prop. 2011/12:115), som regeringen beslutade den 19 mars 2012. I propositionen föreslås en ny lag om vissa försvarmaktsanställningar. De arbetstagare som omfattas av lagförslaget är gruppbefäl, soldater och sjömän. I den föreslagna lagen regleras Försvarmaktens möjlighet att anställa dessa personalkategorier.

I propositionen redovisar regeringen bedömningen att den befintliga modellen, med separat lagstiftning när det gäller disciplin-

ansvar, bör gälla tills vidare. Samtidigt anser regeringen att disciplinansvarsregleringen på Försvarmaktens område bör ses över. Regeringen aviserar därför i propositionen att en utredning ska tillsättas med uppdrag att lämna förslag på hur disciplinansvaret ska utformas när det gäller all Försvarmaktens personal. I propositionen bedömer regeringen även att eventuella framtida justeringar i bestämmelserna om disciplinansvar bör göras med utgångspunkt från ett helhetsgrepp och med beaktande av vunna praktiska erfarenheter från det nya personalförsörjningssystemet.

Uppdraget att se över bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret

Bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret har i huvudsak formats i ett försvar som grundade sig på värnplikt och där den huvudsakliga verksamheten som bedrevs var att utbilda värnpliktiga. För anställd personal har i stor utsträckning LOA tillämpats.

Den pågående omställningen av Försvarmakten innebär att försvaret omformas från en organisation för främst utbildning av värnpliktiga och befäl till en organisation som i ökande grad används för nationella och internationella insatser. Insatsförbandens ökade användbarhet och tillgänglighet är det överordnande målet för reformen.

Bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret behöver moderniseras och förändras för att bättre passa det reformerade försvarets nya uppgifter.

Nuvarande reglering av disciplinansvaret innebär att olika regelverk tillämpas för olika personalgrupper och i olika typer av verksamhet. I praktiken kan t.ex. de som tjänstgör inom ramen för hemvärnet lyda under ett regelverk och resterande personal lyda under ett annat. Detta trots att samtliga lyder under samma befäl, och i samverkan med varandra löser samma uppgifter. Motsvarande problematik kan gälla i de fall där olika myndigheter deltar i samma verksamhet men personalen lyder under olika disciplinansvar på grund av sin anställning.

Vidare kan det vara svårt att dra gränsen mellan verksamheter som innebär olika disciplinansvar för den berörda personalen. Detta förhållande kan bland annat innebära tolkningsproblem för enskilda beslutsfattare och svårigheter för dem som omfattas av disciplinansvaret att förutse systemets omfattning och effekter.

Möjligheten att skapa ett sammanhållet regelverk för disciplinfrågor behöver därför utredas.

Ett reformerat disciplinansvarssystem för totalförsvaret ska även fortsättningsvis omfatta situationer såväl i fredstid som vid höjd beredskap samt omfatta de olika grupper som omfattas av LDT i dag. Disciplinansvarssystemet ska också vara väl avvägt mellan arbetsgivares och arbetstagares behov och intressen.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarmakten för disciplinärenden, vid tillämpning av såväl LDT som LOA,
- kartlägga och analysera dagens problematik när det gäller olika disciplinansvarsreglering för skilda personalgrupper som deltar i samma verksamhet,
- göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer,
- överväga och föreslå vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att anpassa disciplinansvarssystemet inom totalförsvaret till dagens uppgifter för Försvarmakten,
- redovisa ett samlat förslag till reformerad författningsreglering av disciplinansvar inom totalförsvaret som står i överensstämmelse med ILO-konventionerna, Europakonventionen och andra internationella konventioner som kan vara av betydelse i sammanhanget.

Som utgångspunkt för sitt arbete ska utredaren ha Försvarmaktens uppgifter, de bedömningar regeringen har redovisat i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140), propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160) och propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten (prop. 2011/12:115), samt de krav på myndigheten som följer av detta.

En utgångspunkt ska vidare vara att ett reformerat disciplinansvarssystem ska vara sammanhållet, rättssäkert och förutsägbart, oavsett personalkategori och oavsett i vilken del av Försvarmaktens verksamhet som personalen tjänstgör.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar, finansiering och konsekvensbeskrivningar, ska utredaren beskriva konsekvenser av förslagen för Försvarsmaktens och andra berörda myndigheters verksamhet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Försvarsmakten, Försvarshögskolan och andra berörda myndigheter och organisationer, däribland berörda arbetstagarorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer.

Myndigheterna ska lämna det underlag som utredningen begär för sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

(Försvarsdepartementet)



FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERET

Datum
2002-05-14

HKV beteckning
20 700:65980

Sida 1 (1)

Sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

JUR, försvarsjurist Ulrika Plantin, tel. 08-788 8915

Ny mall för bedömning av militära disciplinärenden inom Försvarsmakten

(En bilaga)

1995 togs det inom Försvarsmakten fram en mall för bedömning av militära disciplinärenden (rikslikare). Syftet med mallen var att främja en enhetlig rättstillämpning inom Försvarsmakten.

Fr o m den 1 juli 2002 träder vissa betydelsefulla ändringar i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. i kraft (prop. 2001/02:11 "Bättre villkor för totalförsvaretspliktiga"). En kortfattad redogörelse för de föreslagna ändringarna i disciplinansvarslagen har lämnats i Juridisk orientering nr 4, 2001. Bland annat föreslås att disciplinpåföljden utgångsförbud avskaffas och att kompanichefer (motsv.) under vissa förutsättningar får besluta om disciplinpåföljden varning. Med anledning av ändringarna i disciplinansvarslagen har HKV/JUR efter hörande av förband, skolor och auditörer tagit fram en ny mall för bedömning av militära disciplinärenden. Mallen, som bifogas, ersätter fr. o m den 1 juli 2002 den tidigare mallen från 1995.


Ulrika Plantin

Sändlista

Samtliga förband och skolor

Inom högkvarteret

JUR (Ulrika Plantin)

0

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post, Internet
107 85 STOCKHOLM	Lidingövägen 24	08-788 75 00	08-788 77 78	exp@hkv.mil.se www.mil.se

FÖRSVARSMAKTEN

Bilaga, 20 700:65980
Sid.1 (3)

MALL

för bedömning av militära disciplinärenden i Försvarsmakten

Allmänt

Mallen syftar till att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning vid förband och skolor inom Försvarsmakten. Mallen skall inte användas som regelbok utan är enbart avsedd att tjäna som ledning vid bestämmande av påföljder. Varje ärende är unikt och hänsyn skall alltid tas till förmildrande eller försvårande omständigheter, t ex om förseelsen har begåtts i början av utbildningstiden, om den har begåtts av oaktsamhet eller uppsåtliga. Särskilt avseende skall fästas vid omständigheter som talar för att påföljden kan stanna vid varning. I ringa fall skall någon påföljd inte åläggas.

Kompanichef har efter delegering av förbandschefen rätt att pröva frågor om disciplinansvar för disciplinansvariga som står under hans befäl om

1. förseelsen inte kan antas utgöra brott
2. förseelsen har erkänts
3. förseelsen inte bör medföra svårare påföljd än varning och
4. den disciplinansvarige inte begär att yttrande från auditör skall inhämtas i ärendet.

(21 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. LDT)

Den disciplinansvarige skall **alltid** upplysas om sin rätt att begära yttrande från auditör, 29 § LDT.

Föreligger inte förutsättningarna enligt punkt 1 – 4 ovan skall disciplinärendet prövas av förbandschefen, 20 § LDT.

De ärenden om disciplinansvar, som kompanichef får pröva, rör sig oftast om förseelser mot bestämmelser av ordningskaraktär.

Sid.2 (3)

Förbandschefsärenden

Exempel på förseelser som skall prövas av förbandschef

Varje förseelse mot säkerhetsbestämmelser för vapen, fordon m.m. är allvarliga och skall handläggas av förbandschefen. Hit hör förseelser mot vapenförvaringsbestämmelser. Som exempel kan nämnas att en soldat glömmer sitt vapen på grupperingsplats eller hänger sitt vapen oövakat i logementet. Förseelser som innefattar någon form av ordervägran skall prövas av förbandschefen. Förbandschefen skall också pröva fråga om disciplinansvar för en soldat som infört och/eller förtärt berusningsmedel på militärt område. Förseelser, som kan antas utgöra brott, t ex undandräkt, olovligt brukande och ändring av sjukintyg, skall prövas av förbandschefen. Andra allvarliga förseelser som skall prövas av förbandschefen är avvikelser från post, beredskaps- eller vaktjänst, byte av kommendering utan tillstånd m.m. Även parkeringsförseelser och förseelser mot militära trafikbestämmelser prövas av förbandschefen.

Kompanichefsärenden

Exempel på vanligen förekommande ordningsförseelser som inte bör föranleda svårare påföljd än varning och som kan prövas av kompanichef om förutsättningarna enligt 21 § LDT föreligger är:

- Olovlig frånvaro
 - några minuter – 2 tim. 1:a gången
 - någon minut – 30 minuter 2:a gången

Anm. Övriga fall av olovlig frånvaro bör prövas av förbandschefen. Det kan dock finnas fall när omständigheterna vid en längre frånvaro under några timmar framstår som klart förmildrande. I ett sådant fall bör kompanichef kunna pröva ärendet.

- Ej uppställd i tid
- Ej medfört körorder eller förarebevis
- Ej utfört tillsyn före körning, bristande kontroll vid tankning, bristande vård efter körning,

Anm. Om skada uppkommit till följd av bristande tillsyn eller kontroll prövas ärendet av förbandschefen.

Kompanichefsärenden, forts.

- Ej visat korrekthet mot likställd eller underordnad disciplinansvarig, oskickligt uppträdande
- Ej iakttagit föreskriven tystnad efter visst klockslag på kvällen
- Lämnat skåp (ej vapenskåp) olåst
- Förseelse mot bestämmelser om förvaring av personlig materiel (ej vapen)
- Ej anmält skada/förlust enligt gällande bestämmelser
- Ej följt ordningsregler i militärrestaurang
- Ej utfört sina plikter som kompanidagbefäl, dagelev
- Fusk såsom att någon genat vid fys. eller använt otillåtet hjälpmedel
- Skada på eller förlust av "personlig materiel" (t ex beroende av felaktig förvaring eller bristande kontroll. En försvårande omständighet är att den disciplinansvarige inte omgående anmält förlusten).

OBS. Föreligger förutsättning för att ålägga ersättningskyldighet för skada/förlust av personlig materiel till ett värde som överstiger 1000 kronor, skall såväl disciplin- som ersättningsärendet prövas av förbandschefen.

Anm. Upprepas förseelsen skall, om inte förmildrande omständigheter talar för att påföljden även denna gång bör stanna vid varning, den prövas av förbandschefen.

Ringa förseelser

Exempel på ringa förseelser som vid en förstagångsförseelse inte bör föranleda någon disciplinpåföljd utan endast en tillsägelse är:

- Felaktig utrustning, slarvig klädsel, dålig puts, försummad materielvård

Anm. Upprepas förseelsen bör, om inte omständigheter talar för att det även denna gång räcker med en tillsägelse, den försumlige åläggas påföljden varning.



FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERET

Datum
2004-02-05

HKV beteckning
20 700:61474

Sida 1 (3)

Sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

©PIL / J 1 mj Claus-Göran Walka 08 788 71 21
claus-goran.walka@hkv.mil.se

Mall vid bedömning av militära disciplinärenden i utlandsstyrkan

En mall har tagits fram i syfte åstadkomma en enhetlig rättstillämpning vid missionerna i utlandsstyrkan. Mallen skall inte användas som regelbok utan är enbart avsedd att utgöra ett stöd för kontingentchefer (lägst övlt grad*), när de prövar ett disciplinärende. Mallen skall tjäna till ledning vid bestämmandet av påföljder. Varje ärende är unikt och hänsyn skall alltid tas till förmildrande eller försvårande omständigheter, t ex om förseelsen har begåtts i början av tjänstgöringstiden, om förseelsen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. I ringa fall skall någon påföljd inte åläggas.

- Kontingentchefer med mj grad eller lägre äger ej rätt att besluta i disciplinärenden. Kontingentchefer (mj grad eller lägre) skall efter utredning överlämna ärendet till chef taktiskt kommando för beslut av disciplinpåföljd.
- Utsedd auditor är medansvarig för de beslut som kontingentcheferna fattar i disciplinärenden.

Kontingentchefen äger rätt att pröva frågor om disciplinansvar för anställda i utlandsstyrkan, som står under hans befäl om

- förseelsen inte kan antas utgöra ett brott (för vilka svårare straff än böter inte föreskrivs).
- förseelsen inte föranleder annan påföljd än varning, extratjänst, eller löneavdrag för högst trettio (30) dagar.

För personal tjänstgörande i utlandsstyrkan skall företrädesvis påföljderna varning och löneavdrag användas.

Varje förseelse mot säkerhetsbestämmelser för vapen, fordon etc. är allvarliga detsamma gäller förseelser mot trafikbestämmelser och tjänstbarhetsprincipen

I bedömning av disciplinpåföljd skall det särskilt beaktas att officerare och andra förmän har att uppträda som föregångsmän.

På sida 2 följer exempel på vanligen förekommande disciplinärenden och rekommenderade påföljder.

(cgv)

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post, Internet
107 85 STOCKHOLM	Lidingövägen 24	08-788 75 00	08-788 77 78	exp@hkv.mil.se www.hkv.mil.se

FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERETDatum
2004-02-05HKV beteckning
20 700:61474

Sida 2 (3)

LIKARE**Handhavande fel**

	Vådskott (I röret)	Löneavdrag 5 dagar ¹
	Annan plats	Löneavdrag 10 dagar
	2:a gången	Enligt ovan +5 dagar

Alkohol

	Druckit alkohol på otillåten plats	Löneavdrag 10 dagar
	Berusat sig och stört ordningen	Löneavdrag 20 dagar
	Berusat sig och ej tjänstbar	Löneavdrag 30 dagar
Upprepad förseelse		Löneavdrag 30 dagar samt överväg repatriering ²
	Berusat sig under tjänstetid	Löneavdrag 30 dagar samt överväg repatriering

Trafik

Hastighetsförseelse	Överskridit med ca 10 km/h	Löneavdrag 5 dagar
	Överskridit med ca 20 km/h	Löneavdrag 10 dagar
	Överskridit med ca 30 km/h	Löneavdrag 15 dagar
Trafikolyckor	Oaktsamhet	Löneavdrag 10-20 dagar
	Grov oaktsamhet	Löneavdrag 15-30 dagar

Oskickligt beteende

	Allvarligare art	Löneavdrag 10-30 dagar
	Synnerligen oskickligt beteende	Löneavdrag 30 dagar samt överväg repatriering
Sexuella kontakter	Fraternisering	Löneavdrag 10 dagar
	Sexuella kontakter med ortsbefolkning	Löneavdrag 30 dagar samt överväg repatriering


Jan Jonsson
C OPIL¹ Vid felaktigt handhavande skall alltid behovet av kompletterande utbildning tas i beaktning.² Beslut av repatriering tas av chef för taktiskt kommando

FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERETDatum
2004-02-05HKV beteckning
20 700:61474

Sida 3 (3)

Sändlista

LG	(att: Training Center)	
ECMM	(att: Senior National Representative)	Fd Jugoslavien
JMC/JMM	(att: Senior National Representative)	Sudan
MONUC	(att: Senior National Representative)	Kongo
NNSC	(att: Senior National Representative)	Korea
OSCE	(att: Senior National Representative)	Georgien
UNAMA	(att: Senior National Representative)	Afghanistan
UNAMSIL	(att: Senior National Representative)	Sierra Leone
UNIKOM	(att: Senior National Representative)	Irak-Kuwait
UNMEE	(att: Senior National Representative)	Etiopien/Eritrea
UNMISSET	(att: Senior National Representative)	Östra Timor
UNMOGIP	(att: Senior National Representative)	Kashmir
UNOMIG	(att: Senior National Representative)	Georgien
UNTSO	(att: Senior National Representative)	Mellersta Östern

Förband

ISAF/ISAF	(att: Senior National Representative)	Afghanistan
KFOR/KFOR HQ	(att: Senior National Representative)	Kosovo
KFOR/SWE NSE	(att: Senior National Representative)	Kosovo
KFOR/SWEBAT	(att: Senior National Representative)	Kosovo
SFOR/SFOR HQ	(att: Senior National Representative)	Bosnien
SFOR/NPBG	(att: Senior National Representative)	Bosnien

Inom HKV

ATK
FTK
MTK

Inom HKV som orientering

Juridiska staben

Info

C OPIL

SC OPIL

OPIL Info

J 1, J 2, J 3, J 4, J 5, J 6, J 7



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-07-03

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Dnr Fö 2012:01/2012/3

Förbandschef
enligt sändlista

Särskild utredare

Runar Viksten

Frågor om disciplinansvar

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarsmakten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter. Värnplikssystemet är nu som bekant vilande och militärutbildning sker på frivillig grund. En stor del av Försvarsmaktens personal kommer att utgöras av anställda kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden. Mot den bakgrunden är det angeläget att ni tar er tid att svara på följande frågor.

Anvisningar

Frågorna avser tillämpning av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och berör följaktligen den personalkrets som anges i 1 §, bl.a. officersaspiranter, värnpliktiga/rekryter och hemvärnsmän.

Svaren anges i bifogat formulär. I de fall där hemvärnsförband är underställda chefen för tillfrågat förband besvaras fråga 1 om antalet disciplinbeslut och frågorna 3–4 om förseelser och påföljder särskilt för hemvärnsförbanden (sammantagna) under rubriken Hemvärdnet.

Frågor

1. Hur många disciplinärenden har förekommit vid ert förband under vart och ett av åren 2003, 2004, 2010, 2011 och 2012 (första halvåret)? Av svaret ska även framgå hur många värnpliktiga/rekryter respektive officersaspiranter som har funnits på förbandet under respektive år.
2. Vilka personalkategorier har omfattats av besluten och hur fördelar sig antalet ärenden mellan respektive personalkategori och år?
3. Hur många av disciplinbesluten under respektive år har inneburit varning, extratjänst, respektive löneavdrag?
4. Vilka tre förseelser är vanligast (uppge antalet fall) och vad är den vanligaste påföljden för dessa under respektive år? Exempel på utformning av svar: 2003: a) vådaskott (5 fall) 5 löneavdrag, b) olovlig utevaro (4 fall) 7 löneavdrag, c) onykterhet i tjänst (tre fall) 10 löneavdrag.
5. I hur många fall har auditören hörts under respektive år och i hur många fall har dennes förslag följts?

Vi är tacksamma om vi kan ha svaren hos oss senast den **1 oktober** tillsammans med uppgift om vem vi kan kontakta för eventuella uppföljande frågor.

Frågor med anledning av denna enkät besvaras av utredningens sekreterare *Pernilla Arrland*, telefon 08-405 9042 eller 076-116 5887 (sem. 16 juli–17 augusti). Hon tar också emot de skriftliga svaren via e-post pernilla.arrland@defence.ministry.se eller på adressen Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01), att. Pernilla Arrland, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 187, 201 21 Malmö.

Vänliga hälsningar

Runar Viksten



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-07-03

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Särskild utredare

Runar Viksten

Dnr Fö 2012:01/2012/2

Försvarmakten

Högkvarteret

107 85 Stockholm

Frågor om disciplinansvar

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarmakten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013. Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter.

I utrednings uppdrag ingår att kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarmakten för disciplinärenden. Mot den bakgrunden har Disciplinansvarsutredningen följande frågor till Försvarmaktens högkvarter angående praxis i disciplinmål.

Frågor om disciplinansvar enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

1. Hur många disciplinärenden har förekommit vid den svenska internationella militära insatsen i Kosovo (KFOR) respektive Afghanistan (Isaf) under vart och ett av åren 2009, 2010, 2011 och 2012 (första halvåret)?
2. Hur många av disciplinbesluten under respektive år har inneburit varning, extratjänst, respektive löneavdrag?
3. Vilka tre förseelser är vanligast (uppge antalet fall) och vad är den vanligaste påföljden för dessa under respektive år? Exempel på utformning av svar: 2009: a) vådaskott (5 fall) 5 löneavdrag b) olovlig utevaro (4 fall) 7 löneavdrag c) onykterhet i tjänst (tre fall) 10 löneavdrag.
4. I hur många fall har auditören hörts under respektive år och i hur många fall har dennes förslag följts?
5. Finns det inom FM kunskaper om det beträffande samma typ av förseelser, exempelvis de tre ovan nämnda, förekommer skillnader i praxis mellan exempelvis olika förband och olika vapengrenar? Skiljer sig praxis i disciplinhanteringen vid internationella militära insatser från den praxis som förekommer vid utbildningsförbanden i Sverige?
6. Om det vid Högkvarteret gjorts några undersökningar/ sammanställningar av praxis i disciplinmål under 2000-talet önskar utredningen få del av dem.

Fråga till Försvarmaktens personalansvarsnämnd (FPAN)

7. Hur ser praxis ut i FPAN under tiden 2002–1:a halvåret 2012 när det gäller fall, exempelvis vådaskott, olovlig utevaro och onykterhet i tjänst som för värnpliktiga/rekryter m.fl. skulle ha fallit under lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.? Ange gärna antalet fall per år/ halvår och vad påföljden blivit.

Vi är tacksamma om vi kan ha svaren hos oss senast den **1 oktober**.

Frågor med anledning av denna enkät besvaras av utredningens sekreterare *Pernilla Arrland*, telefon 08-405 9042 eller 076-116 5887 (sem. 16 juli–17 augusti). Hon tar också emot skriftligt svar via e-post pernilla.arrland@defence.ministry.se eller på adressen Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01), att. Pernilla Arrland, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 187, 201 21 Malmö.

Vänliga hälsningar

Runar Viksten



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-09-12

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Dnr Fö 2012:01/2012/6

Försvarshögskolan
Rektorn Romulo Enmark

*Särskild utredare
Runar Viksten*

Frågor om disciplinansvar

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarsmakten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter. Värnpliktsystemet är nu som bekant vilande och militärutbildning sker på frivillig grund. En stor del av Försvarsmaktens personal kommer att utgöras av anställda kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden. Det är främst tillämpningen av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) som står i centrum för utredningens kartläggning. Denna lag omfattar enligt 1 § andra punkten dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten. Eftersom de studenter som genomgår officersprogrammet vid Försvarshögskolan tillhör denna kategori vänder utredningen sig till er med ett antal frågor gällande disciplinansvar för officersaspiranterna.

Frågor

1. Enligt 4 kap 7 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan får skolan vidta disciplinära åtgärder enligt bestämmelserna i 10 kap. högskoleförordningen. Hur många disciplinären den omfattande officersaspiranter har förekommit vid högskolan under vart och ett av åren 2009, 2010, 2011 och 2012 (första halvåret)? Av svaret ska även framgå hur många studenter som varit inskrivna på officersprogrammet under respektive år.
2. Hur många av disciplinbesluten under respektive år har inneburit varning respektive avstängning?
3. Utredningen har inhämtat att det i tillämpningen anses att två disciplinära regelverk (högskoleförordningen och LDT) är tillämpliga på studenter vid officersprogrammet. Hur ser Försvarshögskolan på detta?

Vi är tacksamma om vi kan ha svaren hos oss senast den **15 oktober** tillsammans med uppgift om vem vi kan kontakta för eventuella uppföljande frågor.

Frågor med anledning av denna enkät besvaras av utredningens sekreterare *Pernilla Arrland*, telefon 08-405 9042 eller 076-116 5887. Hon tar också emot de skriftliga svaren via e-post pernilla.arrland@defence.ministry.se eller på adressen Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01), att. Pernilla Arrland, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 187, 201 21 Malmö.

Vänliga hälsningar

Runar Viksten



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-09-12

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Dnr Fö 2012:01/2012/7

Militärhögskolan Karlberg
Översten Mats Danielsson

Särskild utredare

Runar Viksten

Frågor om disciplinansvar

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarsmakten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter. Värnplikssystemet är nu som bekant vilande och militärutbildning sker på frivillig grund. En stor del av Försvarsmaktens personal kommer att utgöras av anställda kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden. Mot den bakgrunden är det angeläget att ni tar er tid att svara på följande frågor.

Frågorna avser tillämpning av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) och berör följaktligen den personalkrets som anges i 1 §, bl.a. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten.

Frågor

1. Hur många disciplinärenden enligt LDT har förekommit vid högskolan under vart och ett av åren 2009, 2010, 2011 och 2012 (första halvåret)? Av svaret ska även framgå hur många studenter som gått på skolan under respektive år.
2. Hur många av disciplinbesluten under respektive år har inneburit varning, extratjänst, respektive löneavdrag?
3. Vilka tre förseelser är vanligast (uppge antalet fall) och vad är den vanligaste påföljden för dessa under respektive år? Utredningen vill att ni i anslutning till respektive förseelse och år redovisar antal fall, påföljdsval (varning, extratjänst eller löneavdrag) och då det gäller löneavdrag även antal löneavdrag. Om det exempelvis beslutats om löneavdrag för vådaskott vill vi veta hur högt antal dagar med löneavdrag som beslutats och hur ofta det antalet dagar bestämts vid vådaskott. Exempel på utformning av svar: 2009: a) vådaskott (5 fall) 5 löneavdrag i fyra fall och 10 löneavdrag i ett fall, b) olovlig utelämnande (4 fall) 7 löneavdrag i fyra fall, c) onykterhet i tjänst (3 fall) 10 löneavdrag i tre fall.
4. I hur många fall har auditören hörts under respektive år och i hur många fall har dennes förslag följts?
5. Utredningen har inhämtat att de finns olikheter i disciplinhänsesande mellan studenter på officersprogrammet respektive studenter på specialistofficersutbildningen. Det har också framkommit att det anses att två disciplinära regelverk (högskoleförordningen och LDT) är tillämpliga på studenter vid officersprogrammet. Hur ser tillämpningen av det disciplinära regelverket ut vid Militärhögskolan Karlberg? Innebär disciplinansvarssystemet i nämnda avseenden några problem och hur hanteras dessa i så fall?

Vi är tacksamma om vi kan ha svaren hos oss senast den **15 oktober** tillsammans med uppgift om vem vi kan kontakta för eventuella uppföljande frågor.

Frågor med anledning av denna enkät besvaras av utredningens sekreterare *Pernilla Arrland*, telefon 08-405 9042 eller 076-116 5887. Hon tar också emot de skriftliga svaren via e-post pernilla.arrland@defence.ministry.se eller på adressen Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01), att. Pernilla Arrland, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 187, 201 21 Malmö.

Vänliga hälsningar

Runar Viksten



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-09-12

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Dnr Fö 2012:01/2012/8

Militärhögskolan Halmstad
Översten Hans Hansson

Särskild utredare

Runar Viksten

Frågor om disciplinansvar

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarsmakten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2013.

Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter. Värnpliktssystemet är nu som bekant vilande och militärutbildning sker på frivillig grund. En stor del av Försvarsmaktens personal kommer att utgöras av anställda kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga och analysera de senaste årens praxis inom Försvarsmakten för disciplinärenden. Mot den bakgrunden är det angeläget att ni tar er tid att svara på följande frågor.

Frågorna avser tillämpning av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) och berör följaktligen den personalkrets som anges i 1 §, bl.a. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten.

Frågor

1. Hur många disciplinärenden enligt LDT har förekommit vid högskolan under vart och ett av åren 2009, 2010, 2011 och 2012 (första halvåret)? Av svaret ska även framgå hur många officersaspiranter som gått på skolan respektive år.
2. Hur många av disciplinbesluten under respektive år har inneburit varning, extratjänst, respektive löneavdrag?
3. Vilka tre förseelser är vanligast (uppge antalet fall) och vad är den vanligaste påföljden för dessa under respektive år? Utredningen vill att ni i anslutning till respektive förseelse och år redovisar antal fall, påföljdsval (varning, extratjänst eller löneavdrag) och då det gäller löneavdrag även antal löneavdrag. Om det exempelvis beslutats om löneavdrag för vådaskott vill vi veta hur högt antal dagar med löneavdrag som beslutats och hur ofta det antalet dagar bestämts vid vådaskott. Exempel på utformning av svar: 2009: a) vådaskott (5 fall) 5 löneavdrag i fyra fall och 10 löneavdrag i ett fall, b) olovlig utevaro (4 fall) 7 löneavdrag i fyra fall, c) onykterhet i tjänst (3 fall) 10 löneavdrag i tre fall.
4. I hur många fall har auditören hörts under respektive år och i hur många fall har dennes förslag följts?
5. Utredningen har inhämtat att de finns olikheter i disciplinhänseende mellan studenter på officersprogrammet respektive studenter på specialistofficersutbildningen. Hur ser tillämpningen av det disciplinära regelverket ut vid Militärhögskolan Halmstad? Innebär disciplinansvarssystemet i nämnt avseende några problem och hur hanteras dessa i så fall?

Vi är tacksamma om vi kan ha svaren hos oss senast den **15 oktober** tillsammans med uppgift om vem vi kan kontakta för eventuella uppföljande frågor.

Frågor med anledning av denna enkät besvaras av utredningens sekreterare *Pernilla Arrland*, telefon 08-405 9042 eller 076-116 5887. Hon tar också emot de skriftliga svaren via e-post pernilla.arrland@defence.ministry.se eller på adressen Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01), att. Pernilla Arrland, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 187, 201 21 Malmö.

Vänliga hälsningar

Runar Viksten



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2012-08-2

Disciplinansvarsutredningen

Fö 2012:01

Dnr Fö 2012:01/2012/4

Utredningssekreterare

Pernilla Arrland

Telefon 08-405 9042

Mobil 076-116 5887

Telefax 040-122437

E-post

pernilla.arrland@defence.ministry.se

Till Sveriges ambassader i
Danmark, Finland, Frankrike,
Kanada, Nederländerna,
Norge, Storbritannien,
Tyskland och USA.

**Frågor om disciplinansvar inom jämförbara länders
försvarsmakter**

I maj 2012 beslutade regeringen (Dir. 2012:40) att tillsätta en utredning som ska se över det disciplinansvarssystem som gäller för den svenska Försvarsmakten. Bestämmelserna om disciplinansvar inom Försvarsmakten har i huvudsak formats i ett försvar som grundade sig på värnplikt där den huvudsakliga verksamheten som bedrevs var att utbilda värnpliktiga. För *anställd* personal, bl.a. yrkesofficerare, reservofficerare och civilanställda, gäller lagen (1994:260) om offentligt anställda (LOA), dvs. den lagstiftning som i allmänhet gäller för anställda i myndigheter under regeringen. De civila disciplinpåföljderna är *varning* och *löneavdrag* och beslutas av en personalansvarsnämnd inom berörd myndighet eller i vissa fall av Statens ansvarsnämnd. Besluten kan i arbetsrättslig ordning hänskjutas till prövning i domstol.

Disciplinansvaret inom *totalförsvaret* regleras främst i lagen (1994: 1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret. Lagen gäller för bl.a. totalförsvarspliktiga under den tid då de är tjänstgörings-skyldiga, för dem som genomgår utbildning för att få militär utbildning, hemvärnsmän samt för anställda i Försvarsmakten som tjänstgör utomlands i en internationell militär insats. Om Sverige är i krig gäller lagen bl.a. för alla som är tjänstgöringsskyldiga inom Försvarsmakten.

Disciplinpåföljderna är *varning*, *extratjänst* och *löneavdrag*. Påföljderna beslutas av bestraffningsberättigad militär chef, vars beslut kan överklagas till domstol.

Syftet med översynen av reglerna om disciplinansvar är att de ska bättre passa det reformerade svenska försvarets nya uppgifter. Värnpliktssystemet är nu vilande och militärutbildning sker på frivillig grund. En stor del av Försvarsmaktens personal kommer att utgöras av *anställda* kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I utredningsuppdraget ingår att göra jämförelser med reglering av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer.

Mot denna bakgrund önskar utredningen genom den svenska ambassaden i berört land få svar på följande frågor.

1. Har (landet i fråga) en eller flera lagar som behandlar disciplinansvar inom landets försvarsmakt?
2. För vilka personalkategorier (t.ex. värnpliktiga, anställda, meniga, officerare, civilanställda) gäller den lagen?
3. Vilka typer av tjänsteförseelser hanteras genom lagen?
4. Är tillämpningen av lagen knuten till vissa tjänstgöringssituationer (t.ex. utbildning och internationella militära insatser) eller gäller den under alla tjänstgöringssituationer för personalkategorin i fråga?
5. Vilka är disciplinpåföljderna?
6. Ser ni några särskilda problem med en disciplinpåföljd som innebär extra tjänst eller någon extra eller kompletterande utbildning med hänsyn till ILO:s konventioner (nr 29 och 105) om förbud mot tvångsarbete?

7. På vilken nivå (grad, befattning) ligger beslutanderätten i disciplinfrågor?
8. Har den militäre beslutsfattaren stöd av någon juridiskt utbildad person, och hur är det stödet i så fall ordnat?
9. Har den disciplinansvarige möjlighet att få stöd av någon juridiskt utbildad person, och hur är det stödet i så fall ordnat?
10. Kan den disciplinansvarige överklaga ett beslut om disciplinpåföljd och hur kan det i så fall ske?
11. Gäller samma regler om disciplinansvar även i krigstid, eller gäller andra regler då och hur skiljer de sig i så fall från de fredstida reglerna? (OBS att från straffrättsliga regler bortses här).
12. Har landet en särskild lagstiftning rörande militära brott?
13. Pågår lagstiftningsarbete gällande disciplinansvar inom försvarsmakten?

Svaren bör ha kommit in till utredningen senast den 15 oktober 2012. Svaren skickas till pernilla.arraland@defence.ministry.se eller till Disciplinansvarsutredningen, att. Pernilla Arrland, Box 187, S-201 21 Malmö. Var vänlig bifoga relevanta dokument t.ex. lagtext som svaren anknyter till.

För kompletterande information kontakta Pernilla Arrland, hovrättsassessor, utredningssekreterare i Disciplinansvarsutredningen (Fö 2012:01) tel nr + 46 8 405 9042 eller pernilla.arraland@defence.ministry.se.

Internationella utblickar

Enligt direktivet ska utredningen göra jämförelser med regleringen av disciplinansvar i andra jämförbara länders försvarsorganisationer.

Denna bilaga innehåller en sammanställning av ett antal länders disciplinansvarsregler. Utredningen har ställt 13 frågor om disciplinansvarssystemet till 9 länder: Finland, Norge, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, USA, Frankrike och Kanada. Samtliga länder har lämnat svar till utredningen. Redovisningen grundas bl.a. på de enkätsvar som utredningen fått från den svenska försvarsattachéorganisationen, ländernas försvarsmakt alternativt regeringsorganisation. Därutöver har öppna källor använts. Information om respektive lands personalförsörjning och värnpliktsystem har hämtats ur betänkandet *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86). Syftet är att översiktligt redovisa skilda system och lösningar som olika länder har valt. Olikskheterna i system och begrepp har i vissa fall inneburit svårigheter då det gällt att tolka den inhämtade informationen. Det kan därför inte uteslutas att missförstånd kan ha uppstått beträffande vissa detaljer.

Jämförelser har gjorts med det svenska systemet vilket framgår av kapitel 6.

Finland

Finland är ett av de sista länderna i västvärlden med ett i princip intakt värnpliktsförsvar. Ungefär 80 procent av alla unga män gör sin värnplikt. Grundutbildningens längd är 180, 270 eller 362 dagar. En starkt bidragande orsak till att Finland inte har övergett tankarna på ett territoriellt försvar är närheten till Ryssland och de tidigare kriget mellan länderna. Finland har bland annat deltagit i såväl FN-

som Natoleda operationer i det forna Jugoslavien, Afghanistan, Tchad och Etiopien/Eritrea.¹

De bestämmelser som gäller militärdisciplinförfarande vid försvarsmakten finns främst i militära disciplinlagen och i militära disciplinförordningen. Militära brott enligt strafflagen behandlas vid domstol enligt militära rättegångslagen. Som huvudregel gäller samma regler i krigstid som i fredstid.

Genom det disciplinära förfarandet kan straff eller disciplinär tillrättavisning beslutas för brott som har begåtts av en person som lyder under strafflagen. Hit hör krigsmän, dvs. anställd personal, värnpliktiga samt frivilliga och elever som utbildas för militär tjänst.

De straffbara gärningarna framgår av strafflagen, exempelvis tjänstgöringsbrott, vaktjänstbrott, frånvarobrott, lydnadsbrott, förmansbrott och olämpligt uppträdande av krigsman.

Disciplinärt förfarande kan komma ifråga för brott som anges i strafflagen, dvs. militära brott och andra brott enligt strafflagen.

Disciplinstraff eller disciplinär tillrättavisning får åläggas om den som är misstänkt för brottet har erkänt sin skuld eller om skulden annars kan anses klar. Ett ärende får dock inte behandlas i disciplinärt förfarande, om exempelvis målsäganden yrkar att ärendet ska behandlas vid domstol eller åtal för något av flera brott ska väckas vid domstol och brotten står i samband med varandra.

Disciplinförfarandet kan föranleda disciplinstraff eller disciplinär tillrättavisning. Disciplinstraffen är arrest, disciplinbot, utgångsstraff och varning. Disciplinära tillrättavisningar är utgångsförbud, extratjänst och anmärkning. Såsom extratjänst åläggs arbete eller annan tjänstgöring. Extratjänst får påföras högst fem gånger, och får inte vara längre tid än två timmar per dag. Extratjänst får inte verkställas så att den genom överansträngning eller av annan orsak skulle kunna orsaka skada.

Extratjänst såsom den är reglerad i den militära disciplinlagen anses inte strida mot internationella konventioner, inklusive ILO-konventionerna.

Befogenheten att besluta om disciplinpåföljd tillkommer en disciplinär förman. Kompanichefen är disciplinär förman. Även en kompaniadjutant har vissa beslutsbefogenheter i disciplinärenden.

Den disciplinära förmannen ska höra den misstänkte samt, om det inte medför betydande dröjsmål, inhämta utlåtande av en militärjurist. Bestämmelser om behörighetskraven för tjänsten som militär-

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, Säkerhetspolitik.se), tillgänglig på <http://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/Internationellt/Forsvaret-i-andra-lander/2013-05-03>

jurist finns i statsrådets förordning om försvarsmakten, enligt vilken ett särskilt behörighetskrav för tjänsten är högre högskoleexamen i juridik.

Ett disciplinstraff som har ålagts i ett disciplinärt ärende får överklagas till allmän domstol. Ett beslut om disciplinär tillrättavisning som har ålagts i ett disciplinärende kan inte överklagas.

Det pågår för närvarande ett omfattande lagstiftningsarbete för att modernisera den militära disciplinlagstiftningen.

Norge

Norge har allmän värnplikt för män. I praktiken inkallas ungefär 30 procent av de värnpliktiga till grundutbildning. Grundutbildningens längd är 12 månader, men förkortas ofta till 8 eller 9 månader. Värnpliktiga hemvärnsmän tjänstgör två veckor per år till 44 års ålder. Frågan om kvinnor ska omfattas av det allmänna värnpliktskravet är under diskussion.

Mellan 500 och 600 norska män och kvinnor ingår i enheter knutna till ISAF-operationen i Afghanistan. Norge deltar med personal även i andra operationer inom ramen för FN, Nato, EU eller OSSE i bland annat Mellanöstern, Afrika och på Balkan.²

Disciplinansvaret i försvaret är reglerat genom den militäre disciplinärloven av den 20. maj 1988. En disciplinär påföljd kan endast åläggas militärpersoner. Både befäl och meniga omfattas av lagen. Lagen gäller vid överträdelse av militära tjänsteskyldigheter som följer av lag, reglementen, instruktioner, direktiv, föreskrifter och order. Lagen omfattar även överträdelse eller försummelse mot militär ordning. Disciplinpåföljd kan också åläggas den som på militärt område gör sig skyldig till straffbar gärning enligt den civila lagstiftningen. Ett disciplinärt förfarande bör dock inte användas om åtal väcks i saken. Kompanichefen eller kommandören för ett truppförband översänder då ett ärende som genomgått förundersökning till krigsadvokaten. Krigsadvokaten kan också på eget initiativ ta upp ett ärende som lyder under allmänt åtal. Norge har ett system med en generaladvokat och fyra krigsadvokater. Krigsadvokaten bistår även de militära förmännen som rådgivare i disciplinärenden och utövar också tillsyn över handläggningen av dessa.

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, Säkerhetspolitik.se), tillgänglig på <http://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/Internationellt/Forsvaret-i-andra-lander/2013-05-03>

Norge har en militär strafflag (militær straffelov) som används avseende militär personal (krigsmän). Strafflagen är indelad i tre delar varav en del endast tillämpas i krigstid. Militära brott, exempelvis frånvaroförseelser behandlas i fredstid i de allmänna domstolarna, där en åklagare är krigsadvokat. De obetydligaste militärbrottsärendena kan avgöras i ett disciplinärt förfarande.

Lagen gäller huvudsakligen under personalens tjänstgöring. I tjänstgöringstiden ingår även tiden före och efter den faktiska tjänstgöringen (24 h). Tjänstgöringstiden omfattar även fritiden under permission. Utanför tjänstgöringstiden kan disciplinlagen användas om en disciplinansvarig använt militär uniform på allmän plats.

Som disciplinpåföljd kan åläggas arrest intill 20 dagar, disciplinbot, utgångsförbud och tillrättavisning (irettesettelse). Tillrättavisning ges antingen i form av sträng tillrättavisning som genomförs i närvaro av flera befäl eller meniga, eller som vanlig tillrättavisning som åläggs den disciplinansvarige i enrum eller skriftligen.

ILO-konventionerna anses inte medföra några problem eftersom norsk disciplinlag inte innehåller andra disciplinpåföljder än de ovan nämnda. Extratjänsten utgjorde en av disciplinpåföljderna fram till 1988 då den nu gällande disciplinlagen trädde i kraft.

Beslutanderätt i disciplinärenden tillkommer befäl som är kompanichef eller motsvarande eller högre befäl. Den som är kompanichef eller motsvarande kan besluta om arrest upp till 12 dagar. Denne kan också besluta om böter som är maximerat till ett visst belopp. Vidare kan han eller hon besluta om andra disciplinpåföljder. Om det visar sig att ett beslut har fattats på oriktig grund eller om beslutet av något skäl är orimligt kan ett högre befäl ompröva ett lägre befäls beslut genom att upphäva eller omvandla disciplinpåföljden.

I Norge kan den disciplinansvarige beviljas juridiskt biträde i de särskilt allvarliga fallen.

I krigstid är det ett begränsat antal allmänna domstolar som prövar militära straffrättsliga gärningar. Befälen medges ökade befogenheter att besluta om disciplinpåföljd i krigstid.

Det norska försvarsdepartementet gör för närvarande en revision av det norska disciplinansvarssystemet och arbetet beräknas vara färdigt under 2013. Arbetet sker med utgångspunkt från en rapport (2007) av en arbetsgrupp med representanter från de olika departementen. I rapporten konstaterade arbetsgruppen bl.a. vad gäller de mänskliga rättigheterna att det är viktigt att ett självständigt och oavhängigt ämbetsverk (generaladvokatembetet) har möjlighet att inverka på de disciplinära påföljder som påförs genom att ge de

disciplinära förmännen råd, delta i besvärprocessen och utföra rutin-granskningar.

Danmark

Redan i början av 1990-talet bestämde sig Danmark för att överge tankarna på traditionellt territoriellt försvar och i stället satsa på ett modernt insatsförsvar med internationella uppgifter.

Formellt har Danmark ett värnpliktsystem, men plikten är mycket reducerad. Danmark hade fram till år 2005 ett försvar som till stor del var baserat på värnplikt. Sedan närmare 30 år har dock endast en begränsad del av antalet vapenföra män tagits ut till utbildning. Värnpliktsuttaget har baserats på en kombinerad modell med frivillighet och lottdragning. Danmark har också sedan länge haft ett system med anställda soldater parallellt med värnplikten. Värnpliktsutbildningen omfattar totalt fyra månader och genomförs två gånger per år. Utbildningen syftar till tjänst med plikt i en mobiliseringsbar totalförsvarsstyrka som har som uppgift att stödja samhället vid kriser och svåra påfrestningar.

Internationella militära insatser genomförs till del av de stående insatsförbanden och till del av särskilt uppsatta förband öronmärkta för en viss mission som sedan upplöses.

2005 trädde en ny militär strafflag (militær straffelov) och en militär disciplinlag (militær disciplinarlov) i kraft. Den militära strafflagen reglerar ansvaret för militär tjänsteförseelse (pligtforsømmelser), brott mot försvarsmaktens stridsförmåga och andra brott under väpnad konflikt. Strafflagen och disciplinlagen gör åtskillnad mellan straffansvar och disciplinansvar och har olika procedurregler. Övertredelser av den militära disciplinlagen är i allmänhet förseelser av mindre allvarlig karaktär, där det inte finns förutsättningar eller behov av att lagföra enligt militär strafflag, men där det finns disciplinär grund eller behov av sanktion. Distinktionen kan i vissa fall vara oklar och det har därför utarbetats vägledande dokument som klargör enligt vilken lag en gärning ska prövas.

Militära brott utreds och handläggs av Forsvarets Auditørkorps som är en militär åklagarmyndighet. Ärendena prövas därefter i allmän domstol. Militära disciplinförseelser hanteras inte av den militära åklagarmyndigheten utan handläggs utslutande av det militära systemet genom militära chefer.

Disciplinlagen innehåller en uttömmande uppräkningslista i åtta punkter av de förseelser som omfattas av lagen. De vanligast förekommande förseelserna är olovlig frånvaro samt försummelser och förseelser med anknytning till tjänstgöringsuppgifter. Disciplinära åtgärder beslutas årligen i cirka 500 fall. Det är huvudsakligen värnpliktiga eller menig militär personal som åläggs disciplinpåföljd. Disciplinära åtgärder kan endast vidtas mot tjänstgörande militär personal. Med tjänstgörande avses de som är anställda och de som är inkallade att tjänstgöra i försvaret. Under väpnad konflikt kan denna personkrets utvidgas.

Disciplinpåföljderna är tillrättavisning, ”fremstilling”, extra arbetsuppgift under fritid, extratjänst eller disciplinbot. Disciplinboten kan uppgå till högst en tiondel av personens månadslön. Tillrättavisning sker skriftligen med uppgift om i vilket avseende handlingen är oacceptabel. Tillrättavisning är den mildaste påföljden och används då det gäller missförstånd av gällande regler eller vid andra mindre allvarliga förseelser. ”Fremstilling” används särskilt avseende dem som inte har sin utrustning i ordning, och som genom påföljden åläggs att vidta rättelse och därefter uppvisa utrustningen för en överordnads kontroll. Påföljden kan också användas då utrustning inte är föreskriftsmässig eller när fordonsrengöringen brister och då denna brist har karaktären av disciplinförseelse. ”Fremstilling” kan ske under den rapporterade fritiden och bestämmas till en viss tidpunkt och bör i normalfallet ske i omedelbar anslutning till förseelsen.

Frågan om någon av disciplinpåföljderna skulle strida mot ILO-konventionerna nr. 29 och 105 har inte aktualiserats i Danmark.

Disciplinära befogenheter tillkommer den disciplinära chefen som vanligtvis är överste. Disciplinär beslutanderätt ligger även på kaptens eller majors nivå. Högre chefer har behörighet att besluta om samtliga disciplinpåföljder, medan majors och kaptens behörighet är begränsad till att besluta om disciplinbot.

Militära chefer har inte stöd av juridiskt utbildad person i disciplinärenden men är utbildade i den militära disciplinlagstiftningen. Den danska personalmyndigheten inom försvaret (Forsvarets Personal-tjenste) har upprättat en telefon (”hotline”) där de militära cheferna kan få juridisk rådgivning. Det finns även tillgång till olika vägledningsdokument inom försvarsorganisationen. Om den militära chefen är tveksam till om frågan ska hanteras genom strafflagen eller disciplinlagen kan ärendet överlämnas till den militära åklagarmyndigheten för bedömning.

Den disciplinansvarige har inget juridiskt stöd men har rätt till ett möte med ett biträde, vilket i så fall sker på den enskildes egen bekostnad. Ett beslut som har fattats av en chef med disciplinbehörighet, kan överklagas hos en högre chef. Den högre chefen kan inte ändra beslutet till nackdel för den som har överklagat. En högre chefs avgörande kan lämnas in till en särskild disciplinnämnd för bedömning. Överklagandet har ingen uppskjutande verkan på verkställigheten, om inte den högre chefen eller disciplinnämnden bestämmer annat. Om en disciplinpåföljd som redan har verkställts återkallas eller ogiltigförklaras, har personen rätt till ekonomisk ersättning eller annan kompensation. Ett beslut kan i vissa situationer också överlämnas till domstol för prövning.

Det finns inga särskilda bestämmelser för krigstid (väpnad konflikt). Under en väpnad konflikt är dock ansvaret skärpt för den enskilde, vilket innebär att en militär förseelse i högre grad hänförs under strafflagen.

Tyskland

1956 införde den dåtida västtyska riksdagen allmän värnplikt. I Östtyskland infördes den allmänna värnplikten först 1962.

Tyska väpnade insatser genomförs endast tillsammans med allierade inom ramen för FN, Nato och EU. Fokus för de internationella insatserna ligger på fredsbevarande snarare än på fredsframtvängande insatser. Värnplikten omfattar sex månader. Värnpliktiga som är villiga att tjänstgöra utomlands kan på frivillig basis förlänga sin tjänstgöring med upp till 14 månader.

Det disciplinära förfarandet inom försvaret skiljer mellan militärpersoner ("Soldaten"), civilt anställda statliga tjänstemän och anställd personal. Disciplinsystemet regleras i två skilda lagar, nämligen Wehrdisziplinarordnung (WDO) som är en ordningsstadga för den tyska armén och som omfattar militärpersoner ("Soldaten") samt Bundesdisziplinargesetz (BDG) som omfattar statliga tjänstemän.

I ordningsstadgan WDO regleras det disciplinära förfarandet, beslutanderätten och rättegångsförfarandet. I ett disciplinärt förfarande behandlas avsiktliga och vållade förseelser mot den tjänstgöringsplikt som är baserad på militärlagen (Soldatengesetz).

När en militärperson gör sig skyldig till en tjänstgöringsförseelse kan han eller hon åläggas en disciplinpåföljd. Rätt att ålägga disciplinpåföljd tillkommer vissa militära chefer (disciplinära förmän).

Också den domstol som behandlar militärärenden (Truppendienstgericht) har möjlighet att döma till en disciplinpåföljd. Åklagare vid de domstolar som behandlar militärärenden är försvarsmaktens jurister. Brottsliga gärningar som utförts av militärpersoner och som omfattas av strafflagen prövas i de allmänna domstolarna där allmänna åklagaren väcker åtal.

De disciplinpåföljder som kan beslutas enligt ordningsstadgan är tillrättavisning, sträng tillrättavisning, disciplinbot, utgångsförbud och arrest. Dessa påföljder kan beslutas avseende alla militärpersoner. En domstol kan dessutom som påföljd besluta om löneavdrag eller avdrag på pensionen, förbud mot befordran, sänkning av löneklass, degradering, uppsägning eller upphörande av rätt till pension. Extratjänst förekommer inte som disciplinpåföljd. Då det gäller civilt anställd personal är disciplinpåföljderna enligt Bundesdisziplinar-gesetz bl.a. tillrättavisning, böter eller löneavdrag.

Kompanichef och förman som är högre än denne är disciplinär förman. De disciplinära befogenheterna har graderats i tre steg utifrån den disciplinära förmannens tjänsteställning. En högre disciplinär förman är skyldig att upphäva ett felaktigt disciplinärt beslut som en underställd disciplinär förman har beslutat. En disciplinär förman kan begära utlåtande av försvarsmaktens jurist innan en påföljd beslutas. Det krävs tillstånd från domstol innan beslut fattas om arrest.

En militärperson kan överklaga ett disciplinärt beslut till en högre disciplinär förman, men saknar möjlighet att begära juridiskt biträde. Det finns även möjlighet att överklaga till en domstol som behandlar militärmål.

De högre disciplinära förmännen granskar disciplinära beslut som fattas av underordnade. Försvarsmaktens jurister assisterar vid behov de högre disciplinära förmännen i denna tillsyn.

Det disciplinära förfarandet gäller på samma sätt i fredstid och under krigstid.

Militära brott omfattas av strafflagen.

Nederländerna

Parlamentet beslutade 1993 att avskaffa värnplikten som sedan fasades ut fram till slutet av 1996. Huvuduppgifterna för det nederländska försvaret är sedan 2000 att försvara det nationella och de allierades territorium, stärka internationell rättsordning och stabilitet

samt stödja och hjälpa civila myndigheter i upprätthållandet av lag och ordning. Bland uppgifterna ingår även att tillhandahålla katastrofhjälp och humanitär hjälp såväl nationellt som internationellt.

Det nederländska disciplinansvaret regleras genom en militär disciplinlag (Wet militair tuchtrecht). Denna lag är även tillämplig under krigstid. Flera av bestämmelserna är preciserade i verkställighetsföreskrifter.

Det finns även en militär strafflag. Den militära strafflagen och disciplinlagen är två skilda lagar. Om båda lagarna är tillämpliga har strafflagen företräde.

Disciplinlagen omfattar de personer inom den militära organisationen som betraktas som militära enligt nederländsk straff- och disciplinlag. I praktiken omfattar den alla som deltar i de väpnade styrkorna. Artikel 61 i disciplinlagen innehåller tre kategorier av personer som anses militära och som omfattas av lagen. Bland andra omfattas anställd beväpnad personal inom försvarsmakten och reservister under tjänstgöring, rekryter, personer som tjänstgör inom försvarsmakten såsom exempelvis soldater och sjömän samt tidigare medlemmar av försvarsmakten som tjänstgör.

Den militära disciplinlagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av disciplinförseelser som omfattas av lagen. De fyra huvudsakliga kategorierna är otillåten frånvaro, åsidosättande av förseelse mot tjänsteförpliktelse, ordervägran och underlåtenhet att följa instruktioner.

Lagen tillämpas avseende militärperson som är i tjänst eller som är tjänstgöringsskyldig och under tid då denne är inom ett militärt område. Personal inom försvarsmakten som bär uniform anses vara i tjänst.

Disciplinpåföljderna är tillrättavisning, böter, extratjänst och utgångsförbud. ILO-konventionerna anses inte utgöra några särskilda problem. För att extratjänst ska kunna beslutas måste ett antal villkor vara uppfyllda som säkerställer den enskildes rättigheter. Extratjänst kan exempelvis endast påtvingas för maximalt tre timmar per dag och tio arbetsdagar. Vidare kan extratjänst inte verkställas då ledighet beviljats på förhand.

Olika befälhavare har beslutanderätt i disciplinärenden. Disciplinpåföljd kan beslutas av kompanichef eller överordnad. Försvarsmakten kan på begäran lämna juridiskt stöd. Den disciplinansvarige har möjlighet att begära biträde. Biträdet kan utses bland den civila eller militära personalen som tjänstgör på platsen. Det är möjligt att klaga på ett beslut om disciplinansvar. Om begäran lämnas utan

bifall kan den disciplinansvarige överklaga till domstol. En advokat kan förordnas att biträda den klagande.

Storbritannien

Personalförsörjningen i Storbritanniens väpnade styrkor vilar sedan lång tid helt på frivilligt anställda, med korta uppehåll för värnplikt i samband med världskrigen samt det första decenniet av kalla kriget. Värnplikten övergavs helt i början av 1960-talet.

Storbritannien har inte en försvarsmakt utan tre försvarsgrenar: British Army, Royal Navy och Royal Air Force. Dessa är tre självständigt fungerande organisationer med helt olika personalförsörjningssystem och kulturer. Uppdelningen på försvarsgrenar gör att försvaret som begrepp är abstrakt.

Ett system med reservister eller tidvis tjänstgörande personal har vuxit fram. Helt dominerande är att reservister och befäl utgör en personalpool ur vilken man rekryterar frivilliga för insatser. Det finns två typer av reserver i den brittiska försvarsmakten, den styrka som kan disponeras under ordinära förhållanden och den styrka som kan disponeras vid en omfattande mobilisering. Vidare finns reservister som tjänstgör som aktiv personal – vanligen i ett åtagande på tolv månader.

Brott och förseelser av personer som omfattas av militärlagen (Service law) prövas antingen enligt militärlagstiftningen (Armed Forces Act 2006) eller genom civil lagstiftning. Det finns bestämmelser som avgör vilket regelverk som ska tillämpas. Militärlagen innehåller bl.a. disciplinära bestämmelser och tillämpas på alla som ingår i de reguljära styrkorna. Detta betyder att oavsett om han eller hon är i tjänst så omfattas denne av nämnd lag. Vidare innebär det att lagen även gäller utomlands och under resan till eller från utlandet. Även de som ingår i reservstyrkorna omfattas under vissa särskilt angivna omständigheter av lagen.

Det militära rättssystemet hanterar således såväl brottsliga gärningar under civil lagstiftning, som militära brott och disciplinära förseelser enligt militärlagen. Samma regelverk är tillämpligt i krigstid. Ärenden som gäller militärbrott behandlas antingen i ett disciplinärt förfarande eller i en särskild militärdomstol (the Court Martial). Åklagare är särskilda militäråklagare.

Endast de obetydligaste förseelserna kan behandlas i ett disciplinärt förfarande. Allvarigare förseelser ska behandlas i domstol. De

förseelser som gäller militärdisciplinen är tjänstgöringsförseelser. I Storbritanniens militärlagstiftning regleras olika tjänstgöringsförseelser.

I ett disciplinärt förfarande kan endast vissa påföljder bestämmas. Om disciplinären prövas av en befälhavare kan bl.a. följande påföljder beslutas: arrest, degradering, böter, sträng tillrättavisning, vanlig tillrättavisning, extratjänst, indragen permission och indragna förmåner. Militärdomstolen (the Court Martial) kan döma till bl.a. fängelse, uppsägning, arrest, degradering, böter, samhällstjänst, extratjänst samt sträng tillrättavisning eller tillrättavisning. Tjänstgöringsförseelser som aktiva officerare gjort sig skyldiga till kan endast i vissa specialfall behandlas i ett disciplinärt förfarande. Beslut om disciplinpåföljd som har bestämts i ett disciplinärt förfarande kan överklagas till den domstol som behandlar disciplinbesvär (the Summary Appeal Court). Överklagandet har en uppskjutande verkan på verkställigheten.

Vad gäller ILO-konventionerna utgör detta inte ett juridisk problemfråga för närvarande.

Disciplinbefogenheter tillkommer de disciplinära förmännen. Disciplinära förmän är befälhavare för trupperna, i allmänhet en militär person med lägst överstelöjtnants grad. Den disciplinära förmannen har full prövningsrätt i ett ärende inom gränsen för sina befogenheter. I vissa situationer kan en högre disciplinär förman bevilja sin underordnade mera vidsträckta befogenheter, t.ex. fullmakt att besluta om ett längre arreststraff. Den högre disciplinära förmannen granskar alla disciplinära beslut som fattats av en lägre disciplinär förman och han eller hon kan vid behov upphäva ett beslut, lindra en påföljd eller överföra ärendet till den domstol som behandlar överklaganden av disciplinbeslut (the Summary Appeal Court).

En disciplinär förman kan vid behov rådgöra med respektive militärorganisations jurist innan han eller hon fattar ett disciplinärt beslut.

Den disciplinansvarige har rätt att när som helst få juridisk rådgivning men det är inte tillåtet att ha ett juridiskt ombud annat än under handläggning i domstol. Den disciplinansvarige kan kräva att militärdomstolen prövar ärendet. När personalen tjänstgör utomlands finns det tillgång till juridiska ombud på plats.

Frankrike

1996 beslutade Frankrike att den allmänna värnplikten skulle vara avskaffad fr.o.m. 2001. Värnplikten är nu vilande och kan börja tillämpas om omvärldssituationen så påkallar.

Den franska paramilitära landsortspolisen, gendarmeriet, ingår i försvaret. I Frankrike finns dessutom två typer av reservstyrkor, den ”operativa reserven” (Réserve opérationnelle) och ”medborgarreserven” (Réserve citoyenne). Medborgarreserven består av personer som till följd av sina kunskaper eller civila arbete är intressanta att koppla till försvaret, och som frivilligt ställer sig till det franska försvarets förfogande. I försvaret ingår också Främlingslegionen. Främlingslegionen inrättades 1831, och har sedan dess utgjort en elitstyrka inom det franska försvaret.

Den franska militärens disciplinansvarssystem skiljer sig från militära straffbara gärningar. Disciplinansvarssystemet föreskrivs i försvarets lagstiftning, medan systemet för straffbara gärningar definieras av den militära lagstiftningen. Samma sakförhållanden kan innebära både disciplinära och straffrättsliga påföljder, förutsatt att de begångna gärningarna återfinns i de båda regelverken. Det militära disciplinansvaret och den straffrättsliga militära lagstiftningen gäller endast för militärt anställda, oavsett personalkategori och grad. Det inbegriper även reservister som tjänstgör inom den ”operativa reserven” eller som upprätthåller en viss beredskap. Civil personal som arbetar för eller med militära enheter omfattas inte av dessa bestämmelser, vare sig man är offentliganställd eller anställd vid ett privat företag.

Det militära disciplinansvarssystemet gäller under alla tjänstgöringssituationer, och det görs ingen distinktioner gällande tillämpningen av disciplinära påföljder. Vidare gäller att reglerna om disciplinpåföljd tillämpas utan åtskillnad i krigs- och fredstid.

Den disciplinära lagen definierar inte tjänsteförseelser. I en instruktion till lagen finns det en vägledande förteckning med 22 grupper av sanktionsberättigade förseelser. Förteckningen täcker dock inte samtliga tjänsteförseelser, utan syftar till att underlätta för beslutsfattare inom disciplinansvarsområdet.

Lagen innehåller både disciplinära och yrkesmässiga påföljder. De disciplinära påföljderna är uppdelade i tre grupper. Första gruppens påföljder består av varningar, anvisningar, anmärkningar, anklagelser, domar och klander från ministern. Andra gruppens påföljder rör tillfälliga tjänstesuspensioner under maximalt fem dagar med ute-

slutande av all ersättning samt strykning från listor för befordran. Tredje gruppens påföljder gäller indragning av anställning, borttagande av chefstitel eller uppsägning av kontrakt. De yrkesmässiga påföljderna kan handla om avdrag av poäng i ett poängsystemet eller om begränsningar av befogenhet.

Det finns ingen påföljd i form av tvångsarbete, vilket innebär att lagstiftningen inte står i strid med ILO:s konventioner nr 29 och 105 om förbud mot tvångsarbete. Bestämmelserna i ovan nämnd instruktion anger i första artikeln att det är uttryckligen förbjudet att i sanktionssyfte beordra övningar, tilldela beredskapsuppgifter eller extra arbete.

Beslutsfattare inom disciplinområdet är försvarsministern och militära beslutsfattare. De militära beslutsfattarna utses bland officerare och i undantagsfall underofficerare. De är fördelade på tre nivåer i förhållande till karaktären av första gruppens disciplinära påföljder. Funktionslistans första, andra och tredje nivå, dvs. vilka de militära beslutsfattarna har beslutsbefogenheter över, fastställs av Försvarsministern. Alla befattningar som innebär befäl över ett förband medför samtidigt beslutsbefogenheter av första och andra nivån.

Lagen innehåller inte någon form av organisatoriskt juridiskt stöd (såsom exempelvis en auditörsorganisation). I praktiken rådfrågas dock ofta officerare med juridisk utbildning vid de mest komplicerade fallen.

Under det disciplinära förfarandet har en militärt anställd person möjlighet att få bistånd av en annan militärt anställd person. Enbart militärer som är under utredning och som ställs inför domstol har rätt att utse en företrädare efter eget val, vilket kan innebära att en juridiskt utbildad person företräder den disciplinansvarige.

Ett beslut kan överklagas antingen till nästa chefsnivå, eller till en förvaltningsdomstol.

Den franska brottsbalken gäller för militärer på samma sätt som för civila. Det finns även en lag om enhetlig militär rättsskipning som fastställer och bestraffar militära överträdelser i krigs- och fredstid.

I krigstid straffas vissa militära överträdelser hårdare än i fredstid.

USA

USA lämnade värnplikten 1972 men genom beslut i kongressen kan värnplikten vid behov återinföras. USA har byggt upp stora reservstyrkor i form av försvarsgrensvisa reserver och nationalgardet (National Guard). Dessa har huvudsakligen en roll i det nationella försvaret men kan efter presidentbeslut kallas in för internationell tjänstgöring vilket skett i Irak och Afghanistan för att minska belastningen på de ordinarie styrkorna.

Den militära utbildningen påbörjas med en grundutbildning som i normalfallet är ca nio veckor. Under denna period lär sig rekryterna grundläggande militära färdigheter, disciplin och militär lydnad samt tränas fysiskt. Efter grundutbildningen tar "Advanced Individual Training" vid. Denna skiljer sig mycket mellan såväl försvarsgrenar, som truppslag och förband. Utbildningens längd skiljer sig också väsentligt; från sex veckor till närmare två år.

Det amerikanska disciplinansvaret inom landets försvarsmakt regleras av ett allomfattande regelverk "The Uniform Code of Military Justice" (UCMJ, 64 Stat. 109, 10 U.S.C. Chapter 47). Lagen reglerar samtliga brott och tjänsteförseelser inom det amerikanska försvaret. Landet tillämpar även en särskild appellationsdomstol för de väpnade styrkorna, United States Court of Appeals for the Armed Forces, vilken består av civila domare. Som sista instans kan överklagan ske till den högsta federala domstolen; Supreme Court of the United States. Det finns även en formell mekanism för att utreda klagomål på chefer med befogenheter att utdöma disciplinpåföljd.

UCMJ omfattar enligt andra artikeln uniformerad personal i aktiv tjänst inom samtliga försvarsgrenar i landets försvarsmakt. Vidare deklarerar artikeln i nio punkter uttryckligen vilka olika kategorier av personer som omfattas av regelverket och när de omfattas. Bl.a. nämns frivilliga, personer som inkallats till tjänstgöring, kadetter, reservister, frihetsberövade, krigsfångar, personer ingående i olika organisationer såsom hälso- och sjukvården och personer i andra organisationer som är utsedda att tjänstgöra inom det militära.

UCMJ hanterar samtliga tjänsteförseelser inom det amerikanska försvaret; från enklare förseelser i vardagen till grövre brott. De mest frekventa tjänsteförseelserna som behandlas inom ramen för disciplinansvar är främst sen ankomst, olovlig frånvaro samt undandragande av tjänst.

Tillämpningen av UCMJ är knuten till samtliga tjänstgörings-situationer. Således gäller regelverket under alla tjänstgöringssitua-

tioner för samtliga personalkategorier angivna ovan; även utanför tjänsten (samt under fritid), vid internationella militära insatser och övningar.

UCMJ anger följande disciplinpåföljder vid enklare förseelser; rådgivning, reprimand samt extra träning. För militärt anställd personal inom försvarsmakten utgörs disciplinpåföljderna av skriftlig varning, degradering, avstängning från tjänsten utan lön, kvarhållande ombord på örlogsfartyg samt avlägsnande från arbetsplatsen. Dessa disciplinpåföljder benämns "Nonjudicial punishment" (NJP) och kan även tillämpas på civil personal. Det anges inga specifika problem angående extratjänst som disciplinpåföljd i det amerikanska försvaret med hänsyn till ILO:s konventioner. USA tillämpar dock skiljelinjen mellan extra träning och extra tjänst, där det sistnämnda anses präglas av en högre straffgrad. För att följa lagen måste extra träning relatera till att åtgärda utpekade brister.

Beslutanderätten i disciplinfrågor, inom ramen för NJP, inom det amerikanska försvaret ligger på förbandschefsnivå; vanligen överstelöjtnant eller motsvarande.

Den militära beslutsfattaren stöds, liksom den disciplinansvarige, av juridisk kompetens. Inom ramen för det amerikanska försvaret finns militära juridiska ombud på de nivåer där disciplinfrågor avgörs. Den disciplinansvarige kan överklaga ett beslut om disciplinpåföljd. Vid grövre förseelser hanteras en eventuell påföljd genom krigsrätt.

Identiska regler för disciplinansvar i det amerikanska försvaret gäller för krigstid och fredstid.

Kanada

Kanadas väpnade styrkor har som framträdande uppgift att försvara den nordamerikanska kontinenten och det egna territoriet. Kanada deltar i internationella militära insatser.

Kanada har haft frivilligt anställd personal sedan lång tid med undantag för världskrigen då värnplikten infördes. Kanadas väpnade styrkor är kända för att från år 1968 ha verkat utan uppdelning på försvarsgrenar. Sedan ett antal år finns dock försvarsgrensvisa kommandon.

Utöver försvarets militära personal finns en civilt bemannad kustbevakning på drygt 9 000 personer. Det finns också två typer av reserver. Primary Reserve består av personal som tränar och upprätthåller förmåga att förstärka de aktiva styrkorna. Supplementary

Reserve består av tidigare aktiva och reservpersonal som accepterar att stå till förfogande för reaktivering i händelse av nationell kris. Dessutom finns Canadian Rangers som är en styrka närmast motsvarande det svenska hemvärdet och fjällräddningen. Uppgiften är att bevaka, patrullera och visa militär närvaro i de vidsträckta arktiska områdena.

I Kanada regleras det militära rättssystemet genom The National Defence Act (NDA). Den militära straff- och rättsordningen är en del av NDA och benämns The Code of Service Discipline (CSD). Bestämmelserna i CSD kompletteras av bl.a. Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces som mer detaljerat reglerar disciplinära frågor.

Förseelser behandlas antingen genom en summarisk prövning inom det militära systemet (the summary trial system), eller vid en rättegång i militär domstol (the court martial system). Avgörande för vilket system som används är förseelsens karaktär och den ansvariges militära grad. Disciplinära förseelser prövas till övervägande del genom det summariska systemet. Straffrättsliga ärenden behandlas i militär domstol. Ett disciplinärt förfarande kan inledas av en militär chef, en av militär chef bemyndigad person eller av den militära utredningsmyndigheten (National Investigation Service, NIS). NIS är ett i förhållande till det militära systemet självständigt organ. Allvarliga och för försvaret förtroendeskadliga förseelser hanteras alltid av NIS.

Vid ett summariskt förfarande är det en högre militär chef (superior commander), kompanichef eller motsvarande samt även en av militär chef bemyndigad person som har beslutanderätt. Beslutande chef behöver inte ha juridisk utbildning men har genom den militära utbildningen de kvalifikationer som krävs för att kunna pröva disciplinära frågor.

Medlemmar i de reguljära styrkorna (the Regular Forces), och till viss del även medlemmar i reservstyrkorna (the Reserve Forces), omfattas av CSD. Ansvaret är begränsat då det gäller personalen i reservstyrkorna, och är avhängigt situationen och tjänstgöringsvillkoren.

Då det gäller den summariska prövningen är tillämpningsområdet begränsat till militär personal. Ärenden som behandlas i domstol kan omfatta både militär och civil personal. Personal med överstelöjtnants grad eller däröver kan uteslutande prövas för tjänsteförseelser vid militär domstol.

Exempel på tjänsteförseelser enligt CSD är misskötsamhet, alkoholförseelser, olovlig frånvaro samt ordervägran och underlåtenhet att följa instruktioner.

En gärning som äger rum inom kanadensisk jurisdiktion kan omfattas av såväl det civila som det militära rättssystemet. Vissa straffrättsliga gärningar kan dock inte prövas i det militära systemet.

Disciplinpåföljderna är arrest, degradering, tillrättavisning, sträng tillrättavisning, böter och förverkande av senioritet.

Den militära beslutsfattaren kan få juridisk rådgivning i disciplinära frågor. I vissa situationer ställs det krav på juridisk rådgivning från the Judge Advocate General (JAG). JAG fungerar som en auditörsorganisation och är i den rollen rådgivare åt generalguvernören, försvarsministern och försvaret i frågor gällande militär rätt. JAG har även andra uppgifter såsom att utöva tillsyn över det militära rättsväsendet.

Under det disciplinära förfarandet (i ett summariskt förfarande) har den disciplinansvarige möjlighet att få bistånd av ett befäl. Den disciplinansvarige kan vidare begära att ett disciplinbeslut omprövas av högre befäl. Under ett sådant förfarande ska en militär jurist rådfrågas. Vid omprövning kan den disciplinansvarige även begära att ett juridiskt yttrande inhämtas från domstol.

Det kanadensiska militära rättssystemet fungerar på samma sätt i krigstid som i fredstid. Lagen innehåller dock skillnader som är föranledda av de olika situationerna.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]

- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
 - samordning och digital samverkan. [22]
- En digital agenda i människans tjänst
 - Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]