

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret

**Dir.
2012:40**

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 brottmålsrättegång 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 brottmålsrättegång 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 Försvarsmaktens 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 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 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 försvarsmaktsanställningar. 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 disciplinansvar, 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 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.

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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten,
- 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 Försvarsmaktens 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 Försvarsmakten (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 Försvarsmaktens 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 Försvarmakten, 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)