

III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6 Skyldigheterna att tjänstgöra

6.1 Direktiven m.m.

Totalförsvarets personalförsörjning skall även i framtiden tryggas genom ett pliktsystem. Regeringen framhåller i direktiven till utredningen att de grunder som lagts fast i den nu gällande lagen om totalförsvarsplikt alltså skall gälla. Tjänstgöringsskyldigheten skall således fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

Utredningen skall med dessa utgångspunkter göra en allmän granskning av tillämpningen av systemet med totalförsvarsplikt. Till uppdraget hör att utvärdera systemet med kvinnors möjligheter att efter ansökan få fullgöra plikttjänstgöring och att föreslå åtgärder med anledning av utvärderingen. Utredningen skall bl.a. även se över reglerna som gäller inskrivningen av personer som tillhör Jehovas Vittnen till tjänstgöring.

Regeringen har till utredningen överlämnat en skrivelse från Sametinget, som begärt att frågan om värnplikt för samer ses över. Enligt Sametinget kan det inte vara riktigt att samer i en situation där Sverige är i krig med ett annat land tvingas utföra krigshandlingar mot samer med annat medborgarskap.

6.2 Utredningens uppfattning om den allmänna plikten

Det svenska försvaret skall – som statsmakterna framhållit i t.ex. kontrollstationsbeslutet våren 1999 – vara så utbyggt och organiserat att det är en angelägenhet för hela befolkningen. Det har stor betydelse att medborgarna känner ansvar för och efter förmåga medverkar till Sveriges försvar. Regeringen framhåller i direktiven att detta ska ske genom ett pliktsystem. Utredningen har ingen annan uppfattning.

Det svenska försvarets folkliga förankring har en mycket stark tradition. Folkförankringen är en av grunderna för totalförsvaret. Den stärker säkerhets- och försvarspolitikens trovärdighet och därmed försvarsviljan. Ett starkt folkligt engagemang är en förutsättning för att samhället skall stå rustat att uthärda och motstå allvarliga hot, risker och påfrestningar i både fred och krig. Enligt utredningens mening sker detta bäst genom ett pliktsystem.

Plikttjänstgöringen är grunden för försörjningen med personal till det militära försvaret. Försvarsmaktens krigsorganisation består i dag av i runt tal 90 % värnpliktiga. De värnpliktiga är underlaget för rekrytering även av övriga personalkategorier. Många av de anställda och de frivilliga inom det militära försvaret kommer genom värnpliktstjänstgöringen för första gången i kontakt med verksamheten. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att lägga ett helhetsperspektiv på personalförsörjningen.

Alternativet till ett försvar byggt på värnplikt är ett renodlat yrkesförsvar. Ett sådant yrkesförsvar skulle radikalt minska antalet människor som får personlig kontakt med försvarsverksamheten. Detta skulle kunna minska förståelsen för behovet av ett militärt försvar, vilket är allvarligt i en demokrati. Enligt utredningens mening måste det militära försvaret också i fortsättningen grundas på värnplikt.

För ett land som Sverige med stor yta och liten folkmängd fordras det numerärt ett förhållandevis omfattande militärt försvar. Det talar för en totalförsvarsplikt som gör det möjligt att under höjd beredskap mobilisera ett stort antal människor – med många olika kunskaper och färdigheter. Ett pliktförsvar innebär vidare att många människor får egna intryck av och möjligheter att inverka på hur verksamheten utövas. Det är också en styrka att totalförsvarspliktiga rekryteras från hela landet och att människor med invandrabakgrund fullgör pliktjänstgöring.

Totalförsvarsplikten är enligt utredningens uppfattning avgörande för att kvaliteten i verksamheten skall kunna upprätthållas. Den minskning av inskrivningen och utbildningen som skett under senare år är en följd av förändringarna i den säkerhetspolitiska situationen. Om denna situation skulle komma att förändras, medger systemet att organisationen kan rekrytera den personal som kommer att fordras i det läget.

I det här perspektivet är det fortfarande relevant att tala om en *allmän* plikt. De tjänstbara är en resurs som kan komma att behöva användas fullt ut för att målen för verksamheten även i en oviss framtid skall kunna uppnås. I den offentliga debatten om totalförsvarsplikten heter det ofta att plikten inte är allmän, därför att endast en begränsad del tas ut till grundutbildning. Detta är en riktig slutsats under förutsättning att det endast skulle vara fråga om en utbildningsplikt.

Totalförsvarsplikten är emellertid en skyldighet att tjänstgöra. För de flesta som skrivs in fordras det dessutom något slag av utbildning, som de är skyldiga att genomgå. De som *inte* skrivs in till utbildning och till en befattning eller verksamhet i en krigsorganisation är fortfarande tjänstgöringsskyldiga. De är också en resurs för inskrivning med civil- eller värnplikt om krigsorganisationen behöver anpassas till andra säkerhetspolitiska förutsättningar. Systemet sörjer för att alla tjänstbara skall kunna tas i anspråk, om detta är nödvändigt. I den betydelsen är plikten fortfarande allmän.

Att en tillämpning av plikten som innebär att endast en mindre del av varje årskull för närvarande tas i anspråk för grundutbildning är ett problem, som måste kunna hanteras genom både kompensering och motivationshöjande åtgärder. Det handlar om att bygga ett system som kan accepteras av alla – oavsett om de skall genomgå grundutbildning eller inte. Det går i annat fall inte att upprätthålla respekten för plikten.

6.3 Skyldigheter för de totalförsvarspliktiga

6.3.1 Allmänna bestämmelser

Utredningens förslag: De nuvarande skyldigheterna att tjänstgöra med totalförsvarsplikt skall gälla även i fortsättningen.

Även kvinnor i åldern 19–47 år som är svenska medborgare skall vara skyldiga att fullgöra värnplikt eller att fullgöra civilplikt som kräver grundutbildning längre än 60 dagar.

Totalförsvarsplikten skall trygga personalförsörjningen inom totalförsvaret. Det gäller inte minst i lägen – med andra säkerhetspolitiska förutsättningar än de nuvarande – när det kan bli nödvändigt att i hög grad öka inskrivningen av pliktpersonal till totalförsvaret. Personalförsörjningen kommer i sådana situationer att präglas av andra krav på pliktpersonalen än som gäller i dag.

Utredningen ser mot den bakgrunden ingen anledning för statsmakterna att ta bort någon av de nuvarande i lagen om totalförsvarsplikt reglerade skyldigheterna att tjänstgöra. För att det skall bli möjligt att försörja det nya försvaret med pliktpersonal föreslår utredningen tvärtom en utökning av skyldigheterna, nämligen för svenska kvinnor i åldern 19–47 år att fullgöra värnplikt eller att fullgöra civilplikt som kräver grundutbildning längre än 60 dagar. Detta framgår närmare av övervägandena i *avsnitt 6.4*. Utredningen anser vidare att det behövs en utbildningsplikt för vissa kategorier av personal som är särskilt viktiga under höjd beredskap men som inte antas komma att genomgå denna utbildning med civil- eller värnplikt.

Totalförsvarsplikten bör enligt utredningens mening även i fortsättningen bestå av civilplikt, värnplikt och allmän tjänsteplikt. Civilplikten och värnplikten skall omfatta grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänst och krigstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten bör vara en skyldighet att tjänstgöra endast under höjd beredskap.

Utredningens överväganden om skyldigheterna att tjänstgöra innebär att

- Totalförsvarsplikten skall gälla *alla i åldern 16–70 år som är bosatta i Sverige* – även personer som inte är svenska medborgare.

- ❑ Män och kvinnor i åldern 16–70 år skall vara skyldiga att fullgöra *civilplikt* i befattningar eller verksamheter som kräver *grundutbildning under högst 60 dagar*.
- ❑ Män och kvinnor i åldern 19–47 år, som är svenska medborgare, är skyldiga att fullgöra *värnplikt* eller att göra *civilplikt* som kräver grundutbildning under mer än 60 dagar.
- ❑ Grundutbildning med *värnplikt* får omfatta högst 615 dagar och lång grundutbildning med *civilplikt* högst 320 dagar.
- ❑ En svensk medborgare är *skyldig att efter kallelse mönstra*.
- ❑ Skyldigheten att mönstra inträder det kalenderår han eller hon *fyller 18 år* eller – för den som blir svensk medborgare senare – från den dag som detta sker. Skyldigheten upphör, om det inte finns särskilda skäl, med utgången av det år då han eller hon *fyller 24 år*.
- ❑ Rätten till *vapenfri tjänst* skall vara densamma som tidigare.

6.3.2 Lång och kort utbildning

Utredningens förslag: Indelningen i kort och lång grundutbildning skall bibehållas.

Alla män och kvinnor i åldern 16–70 år skall, som framgått av redovisningen i föregående avsnitt, vara skyldiga att fullgöra totalförsvarsplikt. Svenska män och kvinnor i åldern 19–47 år skall vara skyldiga att göra civil- eller värnplikt. Det innebär en skyldighet att genomgå *lång* grundutbildning, dvs en utbildning som är längre än 60 dagar.

Skyldighet att genomgå grundutbildning under högst 60 dagar – s.k. *kort* grundutbildning – gäller alla som inte är krigsplacerade med civilplikt eller värnplikt efter att ha genomgått lång grundutbildning. Det kan vara fråga om svenska medborgare som tidigare genomgått lång grundutbildning för en befattning eller verksamhet men inte längre är krigsplacerade samt de män och kvinnor som utan att vara svenska medborgare är bosatta i Sverige.

När den förra Pliktutredningen övervägde gränsen i tid mellan det som kom att kallas kort utbildning och det som blev lång utbildning var det ingen detaljerad analys av de funktionella kraven som fällde avgörandet. Utredningen konstaterade att det skulle finnas ett antal pliktbefattningar som krävde mindre än 60 dagars grundutbildning, men att det också skulle komma att fin-

nas många befattningar – framför allt inom den militära verksamheten – som fordrade mer än 60 dagars grundutbildning.

Gränsen borde enligt utredningen ligga så högt att totalförsvarets myndigheter hade en viss handlingsfrihet. Utbildningstiden fick samtidigt inte vara längre än som kunde begäras för att män och kvinnor senare i livet – utan att det orsakade stora praktiska problem för dem – skulle kunna rekryteras till befattningar inom det civila försvaret som fordrade grundutbildning.

Det finns för närvarande inom det civila försvaret betydligt fler befattningar som inte anses fordra någon grundutbildning eller en grundutbildning under högst 60 dagar än befattningar som kräver lång grundutbildning.

Utredningen anser att även i fortsättningen endast svenska medborgare skall kunna skrivas in för värnplikt eller för civilplikt som kräver grundutbildning under mer än 60 dagar.

Enligt utredningens mening kan det komma att finnas ett behov av att även till det militära försvaret skriva in personal som genomgår en utbildning under högst 60 dagar. Det gäller tekniker och specialister av andra slag som Försvarsmakten har ett behov av i sin krigsorganisation. De använder sina yrkeskunskaper och behöver ingen mer omfattande soldatutbildning. De kommer emellertid, om de ska tjänstgöra i Försvarsmaktens krigsorganisation, att vara kombattanter och bör som sådana få den allmänna militära utbildning som fordras.

Det kan vidare vara nödvändigt med en kortare utbildning som gör det möjligt för dessa specialister att i fred sätta sig in i sina arbetsuppgifter och att få erfarenhet av den tekniska och övriga utrustning som de skall använda.

Utredningen återkommer i *kapitel 12* till denna fråga.

6.3.3 Rätt till vapenfri tjänst

Utredningens förslag: Någon förändring skall inte ske i den rätt att få göra vapenfri tjänst som varje totalförsvarspliktig har.

Den som är totalförsvarspliktig och har en så allvarlig personlig övertygelse att inte använda vapen mot annan att inställningen är oförenlig med tjänstgöring som innebär bruk av vapen har efter ansökan rätt att få vapenfri tjänst. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla en försäkran av sökanden att han eller hon har en sådan övertygelse.

Enligt statistik från senare tid söker 1 400 à 1 500 totalförsvarspliktiga årligen vapenfri tjänst. Omkring 500 gör det före mönstringen eller i samband med den. Övervägande delen av ansökningarna kommer in i anslutning till eller under påbörjad grundutbildning med värnplikt. Under de två senaste åren har omkring 90 % av de sökande beviljats vapenfri tjänst.

En ansökan som den totalförsvarspliktige gör före inskrivningen eller inom sex månader efter det att han eller hon har fått del av inskrivningsbeslutet skall bifallas utan ytterligare utredning, om det inte finns särskilda skäl att närmare pröva sökandens inställning till bruk av vapen. Om ansökan görs senare än sex månader från inskrivningen skall den innehålla en redogörelse för de förhållanden som sökanden vill åberopa. Beslut om vapenfri tjänst fattas av *Pliktverket*.

Utredningen anser inte att det finns skäl att ändra på rätten till vapenfri tjänst eller de rutiner som för närvarande reglerar handläggningen.

Den vapenfria tjänsten skall som för närvarande inte vara något undantag från värnpliktstjänstgöringen utan ett av flera tjänstgöringsalternativ inom totalförsvarspliktens ram.

6.4 Kvinnors roll i pliktsystemet

6.4.1 Bakgrund

Totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare och som framgått av redovisningen i kapitel 2 – för den som utan att vara svensk medborgare är bosatt Sverige – i åldern mellan 16 och 70 år. Plikten består av civilplikt, värnplikt och allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt avser för närvarande enbart män i åldern 19–47 år.

Skyldigheten för kvinnor att fullgöra civilplikt omfattar alla befattningar eller verksamheter som fordrar en grundutbildning under högst 60 dagar. En kvinna som vill göra värnplikt – eller som vill tjänstgöra med civilplikt i en befattning som kräver mer än 60 dagars grundutbildning – har möjligheter att frivilligt efter ansökan få genomgå en sådan utbildning. Alla kvinnor i åldern 16–70 år omfattas också av den allmänna tjänsteplikten

Om kvinnor – i nuvarande system på frivillig grund – skrivs in för värnplikt eller för civilplikt med mer än 60 dagars grundutbildning, gäller samma bestämmelser som för män som skrivits in för samma utbildning. Det innebär en skyldighet att fullgöra

grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. All tjänstgöring som totalförsvarspliktig sker med straffansvar.

Utredningen skall enligt direktiven utvärdera systemet med kvinnors möjligheter att efter ansökan få fullgöra plikttjänstgöring – dvs tjänstgöring som kräver lång grundutbildning – och föreslå åtgärder med anledning av utvärderingen. Som ett led i utvärderingen och ett underlag för sina överväganden beskriver utredningen först den historiska utveckling som lett fram till dagens system och redovisar därefter en del statistiska data och några allmänna erfarenheter från den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna.

6.4.2 Utvecklingen fram till dagens system

Det militära försvaret har av tradition anställt män som officerare. Genom successiva reformer med början under 1970-talet har emellertid samtliga yrkesområden för militär personal öppnats även för kvinnor.

Det finns numera en militär grundutbildning för kvinnor, som innebär att dessa genomgår grundutbildning tillsammans med värnpliktiga män. Kvinnorna var inledningsvis alltid befälsuttagna. På detta sätt skulle kvinnorna få samma grundläggande kompetens för en militär yrkeskarriär som männen. Reglerna har ändrats så att kvinnor sedan den 1 juli 1995 kan fullgöra värnplikt utan att vara befälsuttagna.

Redan i början av 1960-talet började frågan om att kvinnor skulle ges tillträde till militära yrken att övervägas i Sverige. Chefen för Flygvapnet lade år 1969 fram ett förslag om att få anställa kvinnor på vissa militära och civilmilitära befattningar inom verksamheten. Skälet var framför allt det stora antalet vakanser som förekom. Förhoppningen var att anställningar av kvinnor skulle lösa problemet. Rekryteringsunderlaget skulle breddas. På sikt skulle detta enligt Chefen för Flygvapnet innebära en kvalitativ förbättring av den anställda personalen.

Överbefälhavaren fick i november 1969 i uppdrag av regeringen att utreda frågan. Denne konstaterade emellertid i sin utredning att det inte gick att sänka kraven på militär utbildning för olika grupper av tjänster. Skälet var att fredsorganisationen måste säkerställa tillgången på militärt utbildad personal i krigsorganisationen.

I början av 1970-talet aktualiserades frågan om att i ökad utsträckning öppna försvarets yrken för kvinnor. Regeringen tillsatte år 1975 *Beredningen för det fortsatta arbetet om kvinnan i försvaret* (BKF). Beredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1977:26) att kvinnor skulle få möjligheter till anställning som officerare i Flygvapnet. Anställningarna skulle i den första etappen inriktas mot stridslednings-, sambands- och tekniktjänst.

Riksdagen beslutade år 1979 i enlighet med beredningens förslag. Det innebar att de första kvinnorna år 1980 på frivillig grund kunde börja sin utbildning inom Flygvapnet. Till utbildningen under det första året sökte 103 kvinnor. Trettio av dessa påbörjade och 28 genomförde grundutbildning.

Riksdagen beslutade därefter år 1981 att rekrytering till befälsyrket inom samtliga försvarsgrenar skulle få ske oberoende av kön. Regeringen beslutade att kvinnor fr.o.m. år 1983 skulle få tillträde till följande områden:

- Signaltrupperna och trängtrupperna inom Armén;
- Sjöfrontsartilleri-, radar- och sambandstjänst inom kustartilleriet;
- Sjukvårdstjänst (gemensamt för Marinen);
- Stridslednings-, sambands och underhållstjänst inom flottan.

Kvinnor fick år 1983 tillträde även till ingenjörstrupperna, artilleriet, luftvärnet och tygtekniska kåren inom Armén. Samma sak gällde luftvärnstjänst och teknisk tjänst inom kustartilleriet, mintjänst och teknisk tjänst inom flottan samt markförvarstjänst inom Flygvapnet.

Rekryteringen till ingenjörstrupperna upphörde emellertid utbildningsåret 1984/85, eftersom en stor andel kvinnor avbrutit sin utbildning året innan. De som avbröt angav som ett skäl att de upplevt de manliga befälens attityder till dem som hårda och orättvisa. Detsamma inträffade inom Flygvapnet år 1985. De stora avgångarna berodde framför allt på att markförvarsuppgifterna ansågs vara fysiskt alltför krävande för kvinnor.

Regeringen utfärdade år 1989 en förordning (1989:10) om kvinnor som yrkesofficerare. Den innebar att kvinnor fick tillträde till alla militära yrkesområden. Tillkom gjorde därmed infanteriet, kavalleriet och pansartrupperna inom Armén, ubåts-, kustjägar- och markstridstjänst inom Marinen samt flygtjänst och flygingenjörstjänst inom Flygvapnet. Ingenjörstrupperna och markförsvaret inom Flygvapnet öppnades åter för kvinnor. Kvinnor

som hade genomgått militär grundutbildning fick samtidigt möjligheter att bli ordinarie hemvärnsmän.

Som motiv för att öppna alla yrkesområden för kvinnor angav regeringen framför allt jämställdhet, möjligheter till ett ökat rekryteringsunderlag och att erfarenheterna av kvinnor i försvaret i huvudsak var positiva. Överbefälhavaren framhöll i sin redovisning inför besluten:

”Kvinnorna anses generellt vara duktiga som utbildare, de har medfört att det blivit en positiv förändring av stil och miljö, de har visat prov på god psykisk stabilitet och styrka under övningar. Däremot klarar sig kvinnorna sämre vid fysiskt ansträngande verksamhet, framför allt under längre övningar.”

Chefen för Flygvapnet framhöll att ”kvinnorna klarade sig sämre än männen i det tekniska facket med avseende på kunskaper och förståelse”.

Beslutet att öppna alla yrkesområden för kvinnor blev omtvistat. Överbefälhavaren hade invändningar av ekonomisk och yrkesmedicinsk natur. När det gäller ubåtstjänst och ubåtsteknisk tjänst framfördes åsikter om eventuellt ökade risker för fosterskador hos gravida kvinnor i samband med tung- och djupdykning. Uppfattningarna var desamma om stridspilotyrket. Det ansågs att uppgifterna om kvinnors toleransgränser i fråga om fysiologiska belastningsfaktorer (G-krafterna) var osäkra.

Överbefälhavaren menade vidare att det fanns ekonomiska skäl mot utbildning av kvinnor till stridspiloter: ”Tiden som de skall tjänstgöra är relativt kort och sammanfaller med deras fertila period. Det skulle vara olönsamt att utbilda kvinnor för 10–12 miljoner kronor per person, om hon sedan skulle vara borta från yrket på grund av eventuell graviditet och föräldraledighet.”

FOA gjorde emellertid i samråd med Överbefälhavaren en utredning och fann inga hinder för att samtliga militära yrken kunde öppnas för kvinnor. FOA påpekade att det i fysisk förmåga är större individuella skillnader än könsskillnader. Till detta kommer att syn, hörsel, reaktionssnabbhet och problemlösningsförmåga är väl så god hos kvinnor som hos män. Det som FOA eventuellt kunde se som ett problem var att en kvinna som blivit gravid innan hon visste om det fortfarande var i flygtjänst eller i ubåtstjänst. Detta skäl ansågs emellertid inte vara tillräckligt för att utestänga kvinnor från dessa befattningar.

Regeringen ansåg att tillsättning av tjänster skulle ske efter förtjänst och skicklighet. Kvinnor skulle därmed kunna konkurrera på lika villkor med männen. Den individuella lämpligheten skulle vara avgörande – inte könstillhörigheten. Regeringen ansåg

vidare att kvinnor inte skulle utestängas från vissa befattningar på grund av att kostnaderna för utbildningen var höga.

Enligt regeringens uppfattning skulle prövningen av medicinska skäl göras i varje enskilt fall. Det fanns undersökningar som visade att kvinnor inte hade sämre förmåga än män att klara G-krafter. Tillfälliga omplaceringar skulle ske i samband med graviditeter.

Det nuvarande regelverket innebär att kvinnor kan anmäla sig för antagningsprövning hos Pliktverket. Efter prövning kan de samtycka till att skrivas in med civil- eller värnplikt. När inskrivningen har skett gäller samma regler som för männen om bl.a. krigsplacering och repetitionsutbildning.

I samband med antagandet av lagen om totalförvarsplikt (prop. 1994/95:6) framhöll regeringen att en utvidgning till att låta kvinnor omfattas av skyldigheten att mönstra skulle innebära att kvaliteten inom Sveriges totalförsvaret ökade. I ett läge med krympande resurser – och där inte alla män i aktuella åldersklasser kom att tas i anspråk med plikt – ansåg regeringen emellertid att det saknades anledning att utöka plikten. Kvinnor borde inte tvingas att delta men ges samma möjligheter som männen att frivilligt medverka i bl.a. det militära försvaret.

6.4.3 Antalet kvinnor som genomgått lång grundutbildning

Antalet kvinnor som genomgår grundutbildning utgör årligen mellan 200 och 300 eller omkring 1 % av hela antalet inskrivna. En fjärdedel av dessa brukar gå vidare till officersutbildning. Det innebär att i runt tal 10 % av antalet officersaspiranter årligen är kvinnor. Ett fåtal kvinnor har sedan år 1995 genomgått lång grundutbildning med civilplikt.

6.4.4 Allmänna erfarenheter av kvinnors tjänstgöring

Kvinnor har nu under kortare eller längre perioder tjänstgjort inom de flesta militära verksamheter som värnpliktiga eller officerare.

Erfarenheterna hittills av kvinnor som genomgår grundutbildning med värnplikt visar att det för de flesta befattningar finns lämpliga kvinnor. De skillnader som har kunnat påvisas har att

göra med olikheterna i fysisk prestationsförmåga. För vissa befattningar är det endast några få – det gäller både män och kvinnor – som klarar de fysiska kraven. De individuella förutsättningarna är helt avgörande – inte skillnaderna mellan könen.

Det finns inte några systematiskt gjorda utvärderingar av kvinnors erfarenheter från grundutbildning inom Försvarmakten eller hos civila myndigheter. Det har emellertid visat sig att integreringen av kvinnor i plikttjänst i en del avseenden inte sker utan friktion. Som exempel kan nämnas att kvinnor har utsatts för könsdiskriminering i betydligt större utsträckning än män. Procentuellt sett har emellertid inte fler kvinnor än män avbrutit sin grundutbildning.

Systemet med kvinnor som genomgår grundutbildning inom Försvarmakten har varit i bruk så kort tid att de som valt officersyrket ännu inte har nått alla delar av befälshierarkin. Fortfarande saknas i stor utsträckning erfarenheter av kvinnor i högre militära befattningar.

6.4.5 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt som kräver grundutbildning längre än 60 dagar skall gälla även kvinnor.

Bakgrund

Statsmakterna framhöll i 1996 års försvarsbeslut att andelen kvinnor inom Försvarmakten bör öka. Regeringen har i de årliga regleringsbrev till Försvarmakten upprepat detta.

Som framgått av redovisningen i föregående avsnitt är erfarenheterna från kvinnors grundutbildning längre än 60 dagar sammanfattningsvis till övervägande delen positiva. Det gäller resultat, motivation och trivsel. Investeringar i anläggningar m.m. till följd av kvinnors medverkan i utbildningen har endast i begränsad utsträckning behövt vidtas.

Utredningen anser att det mot bakgrund av kraven på försörjningen med personal till det nya försvaret finns anledning att utöka skyldigheterna att fullgöra civil- eller värnplikt till att omfatta även kvinnor i åldern 19–47 år. Inför den förestående ominriktningen av Försvarmakten och de förändrade krav som

den ställer på pliktutbildningen – liksom på de nya kompetenser som behövs inom totalförsvaret – är det nödvändigt att låta plikten omfatta även kvinnor. Det nya försvaret behöver det kunnande som kvinnor kan tillföra.

Ett inslag i övervägandena om kvinnors deltagande i värnpliktsutbildningen är att skapa en rekryteringsbas för officersyrket. Denna fråga kommer att behandlas av *Utredningen (Fö 1999:05) om Försvarmaktens personalförsörjning*. Pliktutredningen vill emellertid framhålla att ett system med lika villkor för män och kvinnor att fullgöra värnplikt på ett naturligt sätt stimulerar rekryteringen av kvinnor som befäl i den militära verksamheten. Genom detta öppnas också möjligheter för kvinnor att i större utsträckning än i dag delta i internationella fredsfrämjande insatser.

Med den minskning av antalet grundutbildade inom både det civila och det militära försvaret som sker finns det de som menar att männen i en årskull räcker till för att förse pliktsystemet med lämpliga inskrivna. Utredningen delar inte den uppfattningen. De nya kraven på kunnande innebär, som utredningen betonat, att försvaret också har behov av den kvinnliga kompetensen. Den tidigare nämnda utredning som FOA och Försvarmakten genomfört visar t.ex. att egenskaperna reaktionssnabbhet och problemlösningsförmåga är väl så goda bland kvinnor som bland män.

Genom den fördubbling av basen för urvalet till grundutbildning som plikten för kvinnorna innebär ökar enligt utredningens mening möjligheterna väsentligt att nå målet att de bäst lämpade personerna tas ut för utbildning. Det gäller alla typer av befattningar. För vissa befattningar, t.ex. sådana som fordrar bred teknisk kompetens, är det i dag svårt att bland de mönstrande finna tillräckligt många män som är lämpliga för uppgifterna. Rekrytering av kvinnor skulle bidra till att upprätthålla en tillräckligt hög kvalitet hos den grupp som tas ut för sådana befattningar.

Den betydelse kvinnorna har i det avseendet ökar genom ominriktningen och den tekniska utvecklingen inom det militära försvaret. Att effektivt övervaka för att tidigt kunna möta och tydligt ingripa blir en ännu viktigare del av verksamheten. Dessa förändringar ställer ökade krav på resurserna för ledning och information – och på den personal som utbildas för detta.

Det finns, som utredningen framhållit, förhållanden som kan relateras till skillnaderna i mäns och kvinnors fysiska möjligheter att genomgå grundutbildning. Det kan vara t.ex. utrustning som behöver utformas så att den på ett bättre sätt blir anpassad till kvinnors förutsättningar.

Förslag till förändring av skyldigheten för kvinnor

Utredningen anser att tiden nu är mogen för ett helt könsberoende pliktsystem. Totalförsvaret är en angelägenhet som berör alla i befolkningen. De erfarenheter som ett successivt ökat tillträde till plikttjänst för kvinnor har gett visar att de invändningar mot kvinnlig plikt som förekommit under årens lopp har varit ogrundade.

Enligt utredningens mening är det dags att ta tillvara den kompetens som kvinnor kan tillföra även det militära försvaret. Plikttjänstgöringen kan vara en belastning för individen men ger också möjligheter till personlig utveckling. Var och en kan genom sin medverkan bidra till att totalförsvaret kan uppfylla de säkerhetspolitiska målen. Plikttjänstgöringen bör vara en angelägenhet för alla som har förutsättningar att fullgöra den. Skyldigheterna att tjänstgöra bör av det skälet vara oberoende av kön.

6.5 Värnplikt för samer

6.5.1 Inledning

Sametinget har begärt att frågan om värnplikt för samer ses över. Frågan har aktualiserats med anledning av Sametingets remissyttande den 26 oktober 1999 över det betänkande (SOU 1999:25) *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* som Utredningen om ILO:s konvention nr 169 lagt fram.

I betänkandet behandlas frågan om Sveriges anslutning till den nämnda ILO-konventionen. Sametinget har uttalat följande: ”Det kan inte vara riktigt att samer i en krigssituation i ett annat land där det finns samer skall kunna tvingas att utföra krigshandlingar mot dessa andra samer med annat medborgarskap. Sametinget vill påpeka att samer sedan år 1751 till en bit in i detta århundrade varit undantagna för obligatorisk militärtjänstgöring p.g.a. Lappkodicillen och renbeteskonventioner med Norge.” Sametinget har vidare anfört att frågan har särskild betydelse i och med Sveriges eventuella ratifikation av ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.

6.5.2 Regeringsformen och diskrimineringsförbudet

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

Förbudet gäller endast till förmån för minoritet. Däremot får tillhörighet till en minoritet av i paragrafen angivet slag tas till utgångspunkt för att ge en minoritetsgrupp en bättre ställning än den som tillkommer folkmajoriteten. Samer kan t.ex. ges en fördelaktigare behandling vad gäller värnplikt än övriga medborgare. Det är också tillåtet att gynna en minoritet utan att ge en annan minoritet samma förmån.

6.5.3 Lagstiftningen i Norden

Danmark

För färingar och grönländare gäller särskilda regler. Sedan den 1 januari 1999 kan den som har flyttat till Danmark från Färöarna eller Grönland efter att ha varit bosatt där i minst tio år befrias från värnplikt.

Ansökan skall göras senast fyra veckor efter det att den värnpliktige har mottagit kallelse till mönstring. För befrielse saknas det betydelse om en sökande har danskt ursprung eller inte. Det är inte heller något villkor för befrielse att en sökande har bott på Färöarna eller Grönland i en sammanhängande period på tio år. Det kriterium som tillämpas för befrielse bygger således inte på härstamningen utan på bosättningen.

Finland

För samer gäller samma värnpliktsregler som för övriga finska medborgare. Det är enligt vad utredningen inhämtat för närvarande inte aktuellt att ändra samernas värnpliktsförhållanden.

Norge

För samer gäller samma värnpliktsregler som för övriga norska medborgare. Frågan om befrielse från värnplikt för samer har

under 1990-talet prövats av både den högsta rättsliga instansen och av försvarsministern. Vid dessa prövningar har fastslagits att varken lappkodosillen av år 1751 (speciallag om samiska förhållanden), grundlagen av år 1814, artikel 27 i FN-konventionen av år 1966 eller ILO-konventionen av år 1989 ger samerna särskilda rättigheter när det gäller rätten att vägra militärtjänst.

Det är enligt vad utredningen inhämtat för närvarande inte heller i Norge aktuellt att ändra samernas värnpliktsförhållanden.

6.5.4 Utredningens överväganden och förslag

ILO:s konvention nr 169

Utredningens bedömning: ILO-konventionen utgör inte hinder mot att föreskriva värnplikt för samer, så länge en sådan plikt föreskrivs även för övriga medborgare.

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder trädde i kraft år 1991 och har hittills ratificerats av ett tiotal länder, bl.a. Danmark och Norge. Sverige har hittills inte ratificerat konventionen på grund av att Sverige inte har ansetts uppfylla konventionens krav när det gäller ursprungsfolkens markrättigheter. Frågan om en eventuell svensk ratificering bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I konventionen föreskrivs att regeringarna, under medverkan av berörda folk, skall se till att dessa folks rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Ursprungsfolk skall utan hinder och fullt ut åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Särskilda åtgärder skall vidtas för att skydda ursprungsfolkens institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö. Vidare skall de ha samma möjligheter och samma rättigheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer den övriga befolkningen.

Sametingets påpekande om de problem som svenska samer kan ställas inför i en krigssituation med ett annat land där det finns samer berörs inte av konventionen. Enligt utredningens bedömning utgör konventionen således inte något hinder mot att samer vid en eventuell svensk ratificering även i fortsättningen måste göra värnplikt.

Den av Sametinget åberopade artikel 11 i konventionen innehåller ett förbud mot obligatoriska personliga tjänster. I artikel föreskrivs att det i lag skall vara förbjudet och straffbart att ålägga

medlemmar av berörda folk obligatoriska personliga tjänster i någon form, vare sig avlönade eller oavlönade, utom i de fall som föreskris i lag för medborgare.

Frågor om pliktjänstgöring kan föras in under denna bestämmelse. I betänkandet *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* konstaterar utredningen om ILO:s konvention nr 169 att Sverige vid en eventuell ratificering inte behöver vidta några åtgärder med anledning av artikel 11. Bedömningen grundas bl.a. på att Norges rapportering om tillämpningen av artikel 11 innehåller ett påpekande om att norsk nationell lagstiftning inte innehåller någon bestämmelse som ålägger samer att fullgöra några förpliktelser utom sådana som är föreskrivna för alla norska medborgare.

I betänkandet konstateras att skyddet mot frihetsberövande och tvång gäller alla i Sverige, även samer (s. 108–109). Pliktutredningen instämmer i denna bedömning. Inte heller artikel 11 i konventionen utgör således något hinder mot att föreskriva värnplikt för samer, så länge denna plikt gäller även för övriga medborgare.

Rätten att vara vapenfri

Utredningens bedömning: Någon särreglering just för samerna är inte motiverad, eftersom bestämmelser om rätten att vara vapenfri tillgodoser samernas särskilda önskemål.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 6.4.3 ska en totalförsvarspliktig som kan antas ha en så allvarlig personlig övertygelse rörande bruk av vapen mot annan att övertygelsen är oförenlig med en tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen efter ansökan få rätt att vara vapenfri. En totalförsvarspliktig som fått rätt att vara vapenfri får inte skrivas in för utbildning till en befattning som är förenad med bruk av vapen eller mot sin vilja skrivas in för tjänstgöring i Försvarsmakten.

Frågan om samernas ställning inom totalförsvaret behandlades senast i samband med tillkomsten av lagen om totalförsvarsplikt. *Svenska Samernas Riksförbund* framhöll i det sammanhanget att samerna är ett folk med bosättningsområde fördelat mellan fyra olika stater. Detta innebär enligt förbundet att samer som är krigsplacerade i det svenska försvaret kan tvingas strida mot sin egen folkgrupp och släkt, om Sverige t.ex. skulle råka i konflikt med någon av de andra staterna.

Förbundet framhöll att detta gör det nödvändigt med regler som tar hänsyn till samerna som en särskild folkgrupp, bl.a. en ovillkorlig rätt att vara vapenfri. Regeringen gjorde bedömningen att någon särreglering just för samerna inte var motiverad. Skälet var att den nya lagens bestämmelser om möjligheter till vapenfri tjänst i lika stor utsträckning som de tidigare tillgodosåg samernas särskilda önskemål.

Utredningen har uppfattat Sametingets begäran som en begäran om ovillkorlig rätt till vapenfri tjänstgöring för den som är same, alltså utan något som helst prövningsförfarande. Det skulle i praktiken innebära att det nuvarande ansökningsförfarandet enligt 3 kap. 16 § för samernas del skulle ersättas av ett rent anmälningförfarande. Samerna skulle därmed för en fördelaktigare behandling än övriga medborgare och än övriga minoriteter i samhället. Som utredningen redovisat är detta i för sig möjligt enligt 2 kap.15 § regeringsformen. Skillnaderna mellan ett prövningsförfarande enligt 3 kap. 16 § lagen om totalförsvarspplikt och ett anmälningförfarande är emellertid i praktiken liten.

Av motiven till bestämmelsen framgår att statsmakterna övervägde att utmönstra prövningen. Förfarandet blev emellertid kvar. Syftet var att inte öka risken för felaktiga utnyttjanden – särskilt mot bakgrund av att den största andelen mönstrande skulle behöva tas i anspråk för tjänstgöring inom det militära försvaret.

Huvudregeln är att myndigheten bör sätta tilltro till sökandens uppgifter. Först i ett läge när personalförsörjningen i försvaret hotas blir det aktuellt att göra en prövning (prop. 1994/95:6 s.132). Detta innebär enligt Pliktverkets praxis att den som före inskrivningen eller inom sex månader från den dag han eller hon fick del av ett beslut om inskrivning ansöker om att slippa tjänstgöra i Försvarsmakten eller sådan tjänstgöring i det civila försvaret som är förenad med bruk av vapen mot annan också får sin ansökan bifallen.

Den stora skillnaden mellan ett lagfäst prövningsförfarande och ett anmälningförfarande ligger som framhållits i att Pliktverket vid ett prövningsförfarande har möjlighet – t.ex. vid massansökningar om vapenfri tjänstgöring och motsvarande förhållande – att närmare pröva sökandens inställning till bruk av vapen mot annan. Utredningen anser att de nuvarande reglerna väl tillgodoser samernas särskilda önskemål. Det är också utredningens uppfattning att det nuvarande prövningsförfarandet generellt sett inte kan undvaras i ett personalförsörjningssystem som bygger på plikt och att det inte finns skäl att skapa särregler för vissa grupper.

7 Folkförankring och information

7.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven se över hur informationen om plikttjänstgöringen kan förbättras.

7.2 Folkförankring

Det svenska försvaret skall även i fortsättningen bygga på en totalförsvarsplikt. Det förutsätter i sin tur att det finns en bred acceptans för detta hos det svenska folket. Den folkliga förankringen av totalförsvaret är av stor vikt både för försvarsviljan och för vår försvarsförmåga.

Ännu viktigare blir folkförankringen i ett läge, där endast en mindre del av årskullen kallas in för pliktutbildning. Informationen om säkerhetspolitiken och totalförsvaret måste därför byggas ut. I detta arbete måste de frivilliga försvarsorganisationerna, bildningsförbunden, Centralförbundet Folk och Försvar och olika folkrörelser ges en central roll.

Utredningen anser att folkförankringen är grunden för försvarsviljan och därmed nödvändig om Sverige skall kunna nå de mål som statsmakterna har satt upp för säkerhets- och försvarspolitik. Det handlar om den i lag manifesterade totalförsvartanken, som innebär att landets försvar under högsta beredskap omfattar all verksamhet i samhället. Det handlar också om att ett stort antal individer med varierande uppgifter inom totalförsvaret skall kunna uthärda och motstå allvarliga hot, risker och påfrestningar i fred och krig.

Strävan måste vara att så många som möjligt skall känna ansvar och delaktighet, så att var och en med sina förutsättningar kan delta i totalförsvarets verksamhet. För att de skall vilja det måste människor ha förtroende för våra civila och militära för-

svarsförberedelser. De måste kunna tro att det skall vara möjligt att försvara landet. Det senare är förutsättningen för att de redan under grundutbildningen skall vilja skaffa sig kunskaper och öva sin förmåga att delta i det civila eller militära försvarets verksamhet.

Kunskaper är grunden för förståelse och insikt. Endast när den är utbredd skapas den grund på vilken en bred folklig förankring kan byggas. För detta behövs upplysnings- och informationsverksamhet. Kraven på upplysning och information blir särskilt stora om det gäller en verksamhet som kräver uppoffringar av det slag som i ett säkerhetspolitiskt oroligt läge skulle kunna komma att fordras för totalförsvarets del.

En effektiv kunskapspridning förutsätter att många i samhället ständigt är engagerade i verksamheten. Det räcker inte med traditionellt myndighetsarbete. Upplysning och information måste ske på stor bredd – i samarbete mellan organisationer, folkrörelser och myndigheter. Naturliga aktörer är de frivilliga försvarsorganisationerna, bildningsorganisationerna, Centralförbundet Folk och Försvar och olika folkrörelser, liksom de politiska partierna och massmedierna. Alla har viktiga roller i det samspel med totalförsvarets myndigheter som är nödvändigt om målet om folkförankring av totalförsvaret skall kunna uppnås.

Informationen måste nå alla. Av särskild betydelse är att den når ungdomar tidigt – redan i skolan – och att den utformas så att ungdomarna kan ta till sig informationen. Att särskilda insatser måste göras i skolundervisningen framgår av de undersökningar som utredningen redogör för i *avsnitt 7.3*. En slutsats av dessa undersökningar är att ungdomar i dag har begränsade kunskaper om totalförsvaret. En annan slutsats är att frågor om säkerhetspolitik och totalförsvaret står långt ned på listan över viktiga frågor för ungdomar under de närmaste tio åren.

Utredningen redovisar i *detta kapitel* sin syn på hur informationsverksamheten kan utvecklas. Det handlar både om att sprida kunskaper om totalförsvaret som allmänt kan öka folkförankringen och att låta de tjänstgöringsskyldiga få tillgång till en information som underlättar myndigheternas och deras egna ställningstaganden i samband med mönstringen och inskrivningen.

7.3 Ansvar och uppgifter för myndigheter och andra

7.3.1 Inledning

Allmänna bestämmelser om skyldigheter för myndigheter att informera allmänheten och andra finns i

- *Förvaltningslagen* (1986:223); och
- *Verksförordningen* (1995:1322).

Enligt *förvaltningslagen* skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Verksförordningen ålägger myndighetschefen att se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut.

Tre totalförsvarsmyndigheter skall enligt sina *instruktioner* ägna sig åt att informera – *Styrelsen för psykologiskt försvar* (SPF), *Räddningsverket* och *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB). En av SPF:s uppgifter är att skall sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Enligt sina instruktioner skall Räddningsverket och ÖCB informera inom sina verksamhetsområden.

Pliktverkets uppgift att informera framgår årligen av myndighetens regleringsbrev. Pliktverket skall ge de totalförsvarspiktiga information inför mönstringen och inskrivningen, så att de känner sig delaktiga i det svenska totalförsvaret och så att de blir medvetna om sina rättigheter och skyldigheter som totalförsvarspiktiga. Pliktverket skall vidare i samverkan med Försvarsmakten och andra utbildningsanordnare vidta åtgärder för att utveckla och utöka informationen om möjligheten för kvinnor att genomgå värnplikts- och civilpliktsutbildning.

Försvarsmakten skall enligt sitt regleringsbrev för år 1999 bedriva försvarsupplysning bl.a. i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret.

7.3.2 Uppgifter för organisationer

Till de organisationer som informerar om totalförsvaret hör *Centralförbundet Folk och Försvar (CFF)*. Förbundet är en partipolitiskt obunden sammanslutning av ideella, fackliga och ekonomiska huvudorganisationer. Folk och Försvar skall enligt sina stadgar öka kunskapen och främja debatten om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt frågor om frihet och fred. Det sker genom kurser, konferenser, studieresor och förlagsverksamhet.

Andra som bedriver ett allsidigt informationsarbete inom totalförsvarsområdet är *Sveriges Civilförsvarsförbund*, de lokala civilförsvarsföreningarna och de regionala distrikt som civilförsvarsföreningarna har bildat.

7.3.3 Information till de mönstrande

Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmakten, Pliktverket, Räddningsverket, ÖCB och Folk och Försvar bedriver inom ramen för det till SPF knutna *Informationsrådet* ett samarbete som innebär att myndigheterna gemensamt skall framställa och förse de mönstrande med information om plikttjänstgöringen.

Verksamheten består av i huvudsak tre projekt:

- ❑ *Skol-projektet*, som syftar till att ge lärarna i grundskolan och gymnasieskolan inspiration och kunskaper för undervisningen om säkerhetspolitik och totalförsvaret;
- ❑ Den årligen utgivna tidningen *PEJL* med uppgifter av olika slag om plikttjänstgöringen (det finns olika versioner för skilda slag av verksamhet);
- ❑ *Lumpen-sajten*, som gör det möjligt för de totalförsvarspliktiga att få uppgifter om befattningar och förmåner via Internet.

Myndigheter och organisationer på regional och lokal nivå ger också information till de mönstrande. Det är allt från enkla informationsblad till broschyrer och videofilmer.

En översikt över det informationsmaterial som totalförsvarsmyndigheterna i huvudsak använder för att informera de prövningsskyldiga före, under och efter mönstringen finns i *figur 7.1*. Även annat material – t.ex. trycksaker och videofilmer – använder myndigheterna i verksamheten.

7.4 Attityder till samhälle, totalförsvar och plikttjänst

7.4.1 Ungdomars attityder till samhället

Flera av totalförsvarsmyndigheterna har under år 1999 tillsammans genomfört en rad undersökningar, som syftar till att ge underlag för arbetet med utveckling och förnyelse av kommunikationen mellan myndigheter och ungdomar. Bakgrunden är de förändringar i pliktssystemet som har förutskickats, den beslutade omstruktureringen av Försvarsmakten och de säkerhetspolitiska förändringarna i omvärlden.

Myndigheterna har ställt frågor i Ungdomsbarometern, som är den största ungdomsundersökningen som årligen äger rum i Sverige. Undersökningen grundar sig på enkätsvar från 4 600 ungdomar i åldrarna 16–25 år. Urvalet är rikstäckande och slumpmässigt obundet. Andelen män och kvinnor är jämnt fördelade i urvalet, men det finns också könsspecifika data om t.ex. inställningen till värnplikt.

Totalförsvarets myndigheter har även genomfört egna undersökningar med svar från mönstrande vid två tillfällen under våren 1999. Syftet med dessa undersökningar har varit att få kunskaper om ungdomars inställning till olika verksamheter i samhället, bl.a. plikttjänstgöringen, och vad de vet om totalförsvaret.

Nedan följer en *sammanfattning* av de iakttagelser som de berörda totalförsvarsmyndigheterna har gjort och en del av slutsatserna som de har dragit.

Närmiljön viktig

1990-talets ungdomar har formats i en miljö där var och en får ta hand om sig själv i större utsträckning än tidigare. Arbetslösheten har ibland varit stor. Tidigare självklara sociala säkerhetssystem har blivit ifrågasatta. Många ungdomar har enligt de gjorda undersökningarna en självcentrerad syn på livet och på sin omvärld. Bakgrunden är svikna förhoppningar, som resulterat i en misstänksam syn på samhällets förmåga. Ungdomarna litar inte på att samhället kommer att tillhandahålla det som "utlovats".

De samhällsekonomiska inslagen har emellertid inte gett upphov till någon utbredd pessimism hos ungdomarna. Många är optimistiska och har stora förväntningar på livet i framtiden. Viljan att utbilda sig är större än någonsin. Nästan alla kan tänka

sig att bo utomlands en tid. Livet kretsar mycket kring familjen och vännerna.

Ungdomar värnar i stor utsträckning om sin personliga sfär. Kamrater och materiell eller icke-materiell status är viktiga. Musik, resor, träffa nya människor, bio, TV, äta ute är viktiga inslag i de flesta ungdomars liv. De flesta lever ett så aktivt liv att tiden enligt deras uppfattning inte räcker till. TV är det viktigaste opinionsbildande mediet – vid senaste valet viktigare än kamrater och föräldrar.

Vänner är den primära sociala gruppen för dagens ungdomar. De påverkar i stor utsträckning deras intresse för politik. De viktigaste samhällsfrågorna just nu är enligt ungdomarnas uppfattning arbetslösheten, miljön och utbildningen. Frågor om fred och försvar hör inte till de tio främsta. Ungdomarna tror att miljöfrågor, arbetslöshet och välfärdsfrågor om tio år kommer att vara de viktigaste områdena.

Förtroendet för politiker är allmänt sett tämligen lågt bland ungdomarna. De flesta anser emellertid att demokratin i alla lägen är den bästa formen för att styra samhället. Intresset för att bli medlem i ett politiskt parti är emellertid lågt. Det lockar mer att gå in i enfrågerörelser, t.ex. Greenpeace.

7.4.2 Ungdomars attityder till totalförsvar och plikttjänstgöring

Kunskaper om totalförsvaret

Ungdomar har enligt de gjorda undersökningarna ojämna och relativt sett begränsade kunskaper om totalförsvaret. Kunskaperna är större hos ungdomar med teoretisk studieinriktning än hos andra ungdomar. Bäst är kunskapen om pliktfrågor och sämst kunskapen om målen för den svenska säkerhetspolitiken.

Omkring 80 % av ungdomarna som deltog i undersökningen svarade rätt på frågor av typ: *Vem är skyldig att mönstra? Vilka villkor gäller för kvinnor som vill göra värn- eller civilplikt? Vem får göra civilplikt?*

Omkring hälften kände till följande: *Vad består totalförsvaret av? När var Sverige senast i krig? Måste alla som bor i Sverige ställa upp inom totalförsvaret? Mindre än 30 % av de mönstrande svarade rätt på dessa frågor: Vilket är målet för Sveriges säkerhetspolitik? Hur stor del av BNP lade Sverige ned på försvaret 1998?*

Svenskt försvar

70 % av antalet svenska ungdomar mellan 16 och 25 år anser enligt de gjorda undersökningarna att det är viktigt med ett svenskt försvar. 80 % av alla inskrivna 18-åringar tycker samma sak och 95 % av de högmotiverade.

Grundutbildning

Knappt 50 % av de mönstrande 18-åringarna vill genomgå grundutbildning. Ju äldre de unga människorna är desto positivare uppfattningar har de om tjänstgöringen – sannolikt för att fler har egna erfarenheter av den. Ungefär hälften av de mönstrande vill slippa helt eller var likgiltiga.

45 % av antalet mönstrande anser att det bör vara en skyldighet att genomgå grundutbildning. Ca 60 % av de inskrivna tycker att det bör finnas en plikt, medan 75 % av alla som vill genomgå grundutbildning anser att det skall vara en plikt.

Omkring 85 % av dem som ville slippa att genomgå grundutbildning tycker att tjänstgöringen skall vara frivillig. Som grund för sitt ställningstagande framför dessa framför allt att det är bortkastad tid och att de ogillar krig. De personliga skälen är få. Sannolikt finns de med personliga skäl för sitt ställningstagande bland dem som inte har skrivits in.

Information

70 % av antalet mönstrande är nöjda med informationen inför mönstringen. Kamrater, massmedier, familjen och informationsmaterialet från myndigheterna är de viktigaste informationskällorna. Skolan och folkrörelserna har mindre betydelse än dessa. Det ämnesområde som i större utsträckning än andra har ett samband med totalförsvarsfrågorna i skolan är FN och internationell rätt. Omkring 25 % uppger att de har läst detta senare ämne i skolan. Andelen för totalförsvaret och totalförsvarsplikten är 10–15 %.

Mönstring

Antalet tjänstgöringsskyldiga som känner sig motiverade att genomgå grundutbildning ökar genom mönstringen med ca 10 %.

Motivation

Drygt 80 % av dem som är positiva till värnplikten skrivs in för grundutbildning och ca 25 % av de negativa. Dessa uppgifter kommer från en undersökning vid ett enda tillfälle och detaljerna i siffrorna är kanske något osäkra.

Studier

Inom gruppen ”högmotiverade” går hälften på teoretiska linjer inom gymnasieskolan. Det är något mer än de teoretiskt studerandes andel av de mönstrande. Just denna faktor skiljde gruppen motiverade från dem som brukar kallas ”potentiella”. Dessa är positiva men har inte skrivits in på någon befattning.

Bland de ”lågmotiverade” som skrivs in till grundutbildning är de mönstrande som valt praktiska gymnasieprogrammets tekniska inriktning – t.ex. bygg, el och fordon – klart överrepresenterade. Många av dessa tvingas in till tjänstgöring ñ sannolikt därför att deras förmåga och färdigheter är så efterfrågade.

Inskrivningen till en befattning

Om önskemålen på en viss befattning får samvariera med de mönstrandens prestationer, finns det siffror som tyder på att ”högmotiverade” skulle kunna skrivas in till endast en del av befattningarna. Den enda befattningsgrupp som skulle komma att fyllas av ”högmotiverade” är tekniker i chefsposition.

Framtiden

Framtidsfrågorna är inte särskilt avgörande för ställningstagandena inom gruppen ”högmotiverade”. De vill genomgå grundutbildningen ”därför att de skall göra det”. Om det finns ett antal mönstrande för vilka önskan att studera vidare är så stark att de vill slippa pliktjänstgöringen, är de antingen få eller – vilket är mest sannolikt – i stor utsträckning förekommer bland dem som inte tagits ut och som undersökningen av det skälet inte har omfattat.

Det som får de ”högmotiverade” att vilja slippa grundutbildningen som de skrivits in till är framför allt att de omplaceras till annan befattning ñ i mindre grad arbete, studier eller byte av

tjänstgöringsort. För de "lågmotiverade" är orsaken till begäran att få slippa i första hand att de blivit erbjudna arbete. Denna grupp är inte känslig för byte av befattning – antingen därför att de inte fått den grundutbildning som de önskat sig eller också för att de från början inte känner sig motiverade. Utbildningsfaktorn har lika stor betydelse för båda grupperna.

De som inte skrivs in

60 % av antalet mönstrande i undersökningarna skrevs inte in för grundutbildning. Av dessa var minst 5 % positiva till plikten som sådan. Minst 10 % ville genomgå grundutbildning och minst 30 % tyckte att landet skall ha ett försvar.

Som framgår av de redovisade uppgifterna var personliga eller principiella skäl avgörande för den hos flertalet negativa inställningen till att genomgå grundutbildning.

Kvinnor och värnplikt

Drygt 80 % av kvinnorna som svarat på Ungdomsbarometerns frågor vill inte genomgå militär grundutbildning. Endast ca 10 % vill göra värnplikt och 4 % civilplikt. En fjärdedel av de negativa kvinnorna vill hellre börja studera. De anser att de förlorar dyrbar tid. Nära 20 % vill börja förvärvsarbete. Ungefär lika många har en pacifistisk inställning eller tycker inte att det för närvarande behövs ett försvar.

De flesta kvinnor som vill göra värnplikt uppger som orsak "en utmaning, vill testa mig själv". "Bra ledarskapsutbildning" kommer på andra plats, medan "nyfiken på verksamheten" är det därefter vanligaste skälet.

7.4.3 Synen på olika samhällsfrågor inom grupperna

Inledning

Med hjälp av Ungdomsbarometern har myndigheterna också kunnat göra djupundersökningar i olika avseenden. Det har bl.a. varit möjligt att klargöra indelningen i livsstilstyper och sysselsättningen inom de i föregående avsnitt redovisade grupperna. Texten under de rubriker som följer är en kort sammanfattning av

de synpunkter i olika samhällsfrågor som ungdomarna har gett uttryck för.

Den värnpliktsvilliga gruppen

- ❑ Ungdomarna i denna grupp tycker i större utsträckning än samtliga ungdomar att det inte är rätt att leva på bidrag om det finns arbete;
- ❑ Fler av dessa ungdomar än genomsnittet för samtliga anser att Sverige skall ta emot färre flyktingar;
- ❑ Färre än i ungdomsgruppen totalt sett tycker att demokrati i alla lägen är det bästa styrelsesättet;
- ❑ Betydligt fler än i ungdomsgruppen totalt anser att frågor om lag och ordning är viktiga;
- ❑ Betydligt färre i den värnpliktsvilliga gruppen än bland samtliga ungdomar instämmer i påståendet att dödsstraff inte bör förekomma.

De som inte vill göra värnplikt

- ❑ Det är betydligt fler kvinnor än män som inte vill göra värnplikt;
- ❑ Färre än i hela ungdomsgruppen anser att vi skall ta emot färre flyktingar;
- ❑ Den värnpliktsovilliga gruppen tycker inte i lika stor utsträckning som hela gruppen att vi skall minska u-landsbiståndet;
- ❑ Fler än genomsnittet anser att invandring berikar vår kultur;
- ❑ Betydligt fler än genomsnittligt för hela ungdomsgruppen anser att dödsstraff inte bör förekomma;
- ❑ Gruppen är i högre grad än ungdomarna totalt sett beredd att ha en lägre materiell standard om det är nödvändigt för att minska miljöförstörelsen.

De som vill göra civilplikt

- Det är något fler kvinnor i gruppen;
- Majoriteten – vilket är avsevärt fler än i hela ungdomsgruppen – tror att de kommer att studera vidare;
- Ungdomarna i gruppen anser sig komma att få stora möjligheter att påverka samhället.

De som är intresserade av freds- och konfliktfrågor

- Det är betydligt fler kvinnor i gruppen;
- Betydligt fler än genomsnittet för ungdomarna tycker att miljön är en viktig samhällsfråga;
- Dessa ungdomar tror att miljö-, freds- och arbetslöshetsfrågorna om tio år kommer att vara de viktigaste samhällsfrågorna.

7.4.4 Vuxnas attityder till samhälle, försvar och plikttjänstgöring

Försvarsviljan har av tradition varit hög i Sverige. Det framgår av de studier som de för det psykologiska försvaret ansvariga myndigheterna har gjort sedan år 1952.

Enligt den undersökning som *Styrelsen för psykologiskt försvar* (SPF) genomförde år 1998 ansåg 76 % av de tillfrågade att väpnat motstånd skulle göras, om Sverige blev angripet. Knappt en tredjedel såg emellertid mörkt på våra möjligheter att framgångsrikt försvara oss. Något mer än hälften av samtliga svarande trodde att Sverige kunde räkna med en snabb och betydande militär hjälp om en främmande makt skulle angripa oss.

De som kallas in till längre grundutbildning bör kompenseras för detta – t.ex. ekonomiskt eller genom att utbildningen får ett meritvärde – ansåg knappt två tredjedelar av de tillfrågade. Endast 28 % såg tjänstgöringen som en plikt. Opinionen hade i den frågan svängt sedan de närmast föregående undersökningarna. Åren 1995 och 1996 ansåg ungefär hälften att någon form av kompensation borde utgå, medan den andra hälften betraktade det som en medborgerlig plikt.

Arbetslösheten, miljöproblemen och samhällsekonomin var de ämnen som kommer att dominera i Sverige om tio år. Frågor om säkerhetspolitik och totalförsvaret kom däremot långt ned på listan. Nästan alla ansåg att Sverige är ett bra land att leva i och en fjärdedel trodde att det kommer att bli bättre i framtiden.

De flesta tillfrågade ville behålla alliansfriheten. Många såg emellertid positivt på en utveckling mot ett europeiskt försvar. En fjärdedel ansåg att Sverige skulle söka fullt medlemskap i NATO. Enligt utredningens mening har det skett så stora förändringar i omvärlden under ungdomsgenerationens livstid att morgondagens vuxna sannolikt inte har samma inställningar till säkerhetspolitik och totalförsvaret som sina föräldrar.

7.5 Utredningens överväganden och förslag

7.5.1 Syftet med informationsverksamheten

Med en inskrivning av totalförsvarspliktiga i den omfattning som planeras för ett antal år framåt kommer de direkta kontakterna med totalförsvaret hos den svenska befolkningen att minska. Det gäller både män och kvinnor. Framtidens väljare och beslutsfattare kommer att vara en generation som i stor utsträckning växer upp utan kontakt med totalförsvaret. På sikt leder detta till att den politiska inriktningen av verksamheten till en del kommer att formas av människor utan egna erfarenheter av försvarsförberedelser och plikttjänstgöring.

De i avsnitt 8.3 redovisade undersökningarna visar att många ungdomar i dag saknar en helhetssyn på de säkerhets- och försvarspolitiska frågorna. Skolan, frivilligorganisationerna och familjen spelar enligt undersökningarna en allt mindre roll i uppbyggnaden av kunskaper kring säkerhetspolitik och totalförsvaret. Kvar finns massmedierna och kamraterna och informationsmaterialet från totalförsvarsmyndigheterna.

Kamraterna är en god kunskapskälla men förutsätter att kamraterna har egna erfarenheter och något att berätta. Samma sak gäller familjen. Ju färre som genomgår grundutbildning, desto mer minskar de viktigaste kunskapskällorna i betydelse. Detta måste enligt utredningens mening uppmärksammas vid utformningen av de kommande informationsinsatserna.

Flera undersökningar visar att ungdomar är obenägna att ta del av innehållet i tidningar och etermediers nyhetssändningar. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser detta kommer att få för framtidens nyhetskonsument. Flera studier visar på en allt större segregering i nyhetskonsumentionen. Det är konsekvenser av det allt bredare utbudet av information, som leder till att välutbildade använder andra nyhetskanaler än medborgarna i stort. Samtidigt öppnar den ständigt växande informationstekniken nya informationsvägar och informationsmöjligheter.

Vilka slag av information skall totalförsvarets myndigheter ge?

Utredningen anser att den information som i första hand bör ges till de totalförsvarspliktiga kan delas upp i två kategorier – värdeinformation och nyttoinformation.

Värdeinformationen syftar bl.a. till att

- Tydliggöra totalförsvarets roll i samhället och kopplingen till demokrati, konfliktlösning och internationellt engagemang;
- Främja människors förmåga att ta ställning till totalförsvarets uppgifter och resurser i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar;
- Ge de tjänstgöringsskyldiga kunskaper, så att var och en blir motiverad att utföra en uppgift inom totalförsvaret.

Det utredningen rubricerar som *nyttoinformation* skall

- Ge den tjänstgöringsskyldige kunskaper om hur mönstring och grundutbildning går till;
- Tillhandahålla information som beskriver de olika alternativ den tjänstgöringsskyldige har när han eller hon skall bedöma vilken inriktning som passar honom eller henne bäst;
- Ge den tjänstgöringsskyldige kunskaper om vilka skyldigheter och rättigheter som var och en har.

Utredningen vill framhålla att behovet av värdeinformation ökar under perioder när allt färre inom årskullen genomgår grundutbildning eller på annat sätt får kontakt med totalförsvaret.

7.5.2 En strategi för information om totalförsvaret och pliktjänstgöring

Utredningens förslag: En strategi för åtgärder som syftar till att öka kunskaperna om totalförsvaret och pliktjänstgöring i samhället skall utarbetas.

De berörda fem totalförsvarsmyndigheterna får i uppdrag att i samråd med frivilliga försvarsorganisationer, Centralförbundet Folk och Försvar, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och andra informatörer utveckla den skiss till strategi med mål och medel för informationen till olika åldersgrupper och ökad inriktning på mottagarperspektivet som redovisas i betänkandet.

Att utveckla folkförsvaret i en ny tid kräver åtgärder som ligger i linje med de uppväxande generationernas värderingar och vanor. Information, opinionsbildning och utbildning bör i ökad grad ske inom eller i anslutning till de verksamheter där ungdomarna finns.

Kommunikationskulturen utvecklas ständigt. Samma sak gäller ungdomskulturen. Det är nödvändigt för de myndigheter som skall informera och utbilda att med jämna mellanrum ompröva sina åtgärder. Även de förändringar som totalförsvaret som helhet genomgår måste avspeglats i kommunikationsverksamheten.

Mycket talar för att sändarorienteringen i fortsättningen kommer att minska i kommunikationen – till förmån för mottagarperspektivet. Målet för all information inom pliktområdet är att utveckla ett koncept för totalförsvarets ungdomskommunikation som syftar till en integrering mellan informationen till skolelever och totalförsvarspliktiga.

Fördelarna med en sådan inriktning är flera:

- ❑ Möjligheterna att överblicka målgruppens önskemål ökar och därmed förutsättningarna att svara upp mot dem;
- ❑ Det blir möjligt att nå ett kommunikationsmål för ungdomsgruppen som helhet;
- ❑ Förutsättningarna för informatörerna att systematiskt bygga upp kompetensen ökar;
- ❑ Kostnaderna kan sannolikt begränsas.

En framgångsrik informationsverksamhet förutsätter ett långtgående samarbete mellan alla aktörer. Utredningen återkommer i *avsnitt 7.5.3* till denna fråga.

De samverkande myndigheternas skiss

Det är en uppgift för de i informationsarbetet samverkande fem myndigheterna inom totalförsvaret – Styrelsen för psykologiskt försvar, Pliktverket, Försvarsmakten, ÖCB och Räddningsverket – att formulera mål för informationsstrategin och planera åtgärder som gör att målen kan uppnås. Detta bör ske i samråd med de frivilliga försvarsorganisationerna, Centralförbundet Folk och Försvar, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och andra informatörer.

Som en illustration till de av utredningen redovisade principerna har myndigheterna utarbetat en skiss med förslag till mål och åtgärder för information till *alla olika åldrar*, som det finns anledning att försöka nå. Det ankommer inte på utredningen att ta ställning till detaljerna i förslaget. Den beskrivning av myndigheternas förslag som följer syftar enbart till att tydliggöra principerna. Utredningen vill på nytt framhålla att strategin bör utarbetas i samråd med de redovisade slagen av organisationer.

Myndigheterna framhåller i sina kommentarer till skissen att ett läromedel skall ha en avvägd och balanserad syn på ämnet. Ett utbildningsmaterial om totalförsvaret och plikttjänstgöring som har legitimitet och objektivitet bör produceras på samma sätt som andra läromedel. Det innebär framför allt att totalförsvaret inte skall vara läromedelsproducent. Den uppgiften har den reguljära läromedelsbranschen. Myndigheterna skall däremot informera om sin verksamhet. Till detta hör att producera informationsmaterial – t.ex. tryckt eller på Internet – som kan vara ett komplement i undervisningen.

En annan viktig utgångspunkt är att undvika masskommunikation till förmån för en mer differentierad kommunikation. Grunden för sådana strävanden är de kartläggningar av ungdomars attityder och medievanor som gjorts i regi av totalförsvarets myndigheter.

En redogörelse för skissen – som alltså bör överarbetas med beaktande av det föreslagna samrådet – följer nedan:

Målgruppen ungdomar under 16 år

Mål: Skapa folkförankring för statsmakternas beslut om säkerhetspolitik och totalförsvaret samt förståelse för nationell frihet, demokrati och de svenska totalförsvarsmyndigheternas internationella verksamhet.

Ämnet samhällskunskap är i grundskolan 9 ett ämne, som riktar sig till alla elever. Målet bör vara att på ett naturligt sätt inordna säkerhetspolitik och totalförsvaret i årskursernas reguljära verksamhet och att förbereda eleverna för totalförsvarsplikten.

I årskurs 9 gör eleverna sina val till gymnasieskolan och behöver för det vissa kunskaper, om de inte i onödan skall uteslutas från en del utbildningar inom ramen för pliktjänstgöringen.

Åtgärder: Skolprojekt i grundskolan med inriktning på nationell frihet, internationell samverkan, konfliktlösning och demokrati:

Totalförsvarets övergripande frågor om demokrati, solidaritet m.m. bör ingå i grundskolans läroplan. Läromedelsproducenterna bör stimuleras att utarbeta material för ämnet;

Det bör övervägas om det går att utveckla ett spel för högstadiet enligt dansk modell;

Fortbildning bör ske av lärare i samhällskunskap inom grundskolan.

Målgruppen 16-åringar och utländska medborgare nyligen bosatta i Sverige

Mål: Informera de enskilda om att de är tjänstepliktiga enligt föreskrifterna om allmän tjänsteplikt i lagen om totalförsvarsplikt.

Åtgärder: Myndigheterna utarbetar ett informationsmaterial, som distribueras till den enskilde – eventuellt via grundskolan.

Det bör övervägas om utbildningen kan inordnas i den undervisning som grundskolan bedriver.

Målgruppen totalförsvarspliktiga 18 år

Mål: Skapa folkförankring för statsmakernas beslut om säkerhetspolitik och totalförsvaret samt förståelse för nationell frihet, demokrati och de svenska totalförsvarsmyndigheternas internationella verksamhet.

Åtgärd: Teoretiska och praktiska inslag om totalförsvaret i årskurs 2 inom gymnasieskolan.

Informationen som är knuten till mönstringen i rekryteringsmyndighetens regi kompletteras under processens gång med befattningsinformation och information om tjänstgöringen.

Det kommer att behövas olika slag av informationsmaterial som myndigheterna producerar. Eleverna bör få möjligheter att träffa olika företrädare för totalförsvarets myndigheter och för frivilliga försvarsorganisationer.

Information lämnas via etablerade informationskanaler – t.ex. trycksaker, Internet och CD-rom – beroende på vad som vid varje tillfälle är lämpligt för situationen och målgruppen.

Målgruppen totalförsvarspliktiga 19–21 år

Mål: Ge information inför grundutbildningen.
Detta blir ännu viktigare än i dag, om rekryteringen inte avslutas med placering på en befattning eller en utbildningsplats förrän efter inryckningen.

Åtgärd: Utsändning av informationsmaterial till var och en.

Målgruppen utbildade t.o.m. 35 år (därefter enligt den enskildes önskemål)

Mål: Upprätthålla försvarets folkliga förankring. Få dem som genomgått grundutbildning att känna sig omhändertagna, så att de kan fungera som vidareinformatorer.

- Åtgärd:* Kundvård enligt modell som tillämpas inom många delar av den kommersiella marknaden: t.ex. aktiviteter av olika slag, medlemskort och informationstidningar.
Utformningen bör vara densamma inom den civila och militära delen.

Målgruppen svenska medborgare i allmänhet

- Mål:* Upprätthålla totalförsvarets folkliga förankring.
Åtgärd: En aktiv mediestrategi för totalförsvaret som helhet.

7.5.3 Organisatoriska åtgärder för genomförande av förslaget till informationsstrategi

Utredningens förslag: Ett informationssekretariat som kan vara en redaktion för framställning av underlag för informationsverksamheten skall byggas upp. Redaktionen skall i sitt arbete utgå från hur ungdomar tar till sig information, bearbetar den och tar ställning i frågor som har betydelse för deras framtida liv.

Informationssekretariatet får i uppdrag att även svara för forskning, metodutveckling, uppföljning och utvärdering inom verksamhetsområdet.

Ett samarbete skall ske genom en referensgrupp mellan myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer, bildningsorganisationer, Centralförbundet Folk och Försvar, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och massmedier.

Regeringen styr resurser från de olika myndigheternas informationsanslag till informationssekretariatet och referensgruppen.

Styrelsen för psykologiskt försvar skall i samråd med de samverkande myndigheterna och referensgruppen beskriva och analysera mål, arbetsmodeller och organisation för informationssekretariatets verksamhet.

Utredningen anser att det krävs en kraftig samordning av informationsinsatserna för att målet om folklig förankring skall kunna uppnås.

Ett *genomförande av den informationsstrategi* som utredningen har beskrivit i avsnitt 8.4.2 fordrar en uppstramning av samordningen. Det kan ske genom att

- ❑ Ett *informationssekretariat* inrättas i samverkan mellan Styrelsen för psykologiskt försvar, Pliktverket, Försvarmakten, ÖCB och Räddningsverket;
- ❑ *Befintliga resurser* förs över från de olika myndigheterna till sekretariatet.
- ❑ Den *informationsstrategi* som myndigheterna utarbetar i samråd med bl.a. de frivilliga försvarsorganisationerna läggs till grund för arbetet.
- ❑ En *referensgrupp* med företrädare för berörda myndigheter, frivilliga försvarsorganisationerna, Centralförbundet Folk och Försvar, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, bildningsorganisationerna och massmedierna knyts till informationssekretariatet.

Det faktaunderlag och de erfarenheter som informationssekretariatet sammanställer skall göra det möjligt för alla informations- och rekryteringsansvariga organ på olika nivåer inom totalförsvaret som kommunicerar med de tjänstgöringsskyldiga att få underlag från ett enda ställe. Den centrala uppgiften för informationssekretariatet blir att vara redaktion – att alltså producera underlaget för de olika informationsåtgärderna. Sekretariatet bör emellertid också svara för forskning, metodutveckling och utvärdering.

Som redaktion kommer informationssekretariatet att stå vid sidan om de organ som har en myndighetsfunktion inom plikt-systemet. Det gör det lättare att lägga ett mottagarperspektiv på utformningen av underlaget för informationsverksamheten och på forskning, metodutveckling och utvärdering. Det är nödvändigt att i det här arbetet utgå från hur ungdomar allmänt sett tar till sig information, bearbetar den och tar ställning i frågor som har betydelse för deras framtida liv.

Ett sekretariat av den typ som utredningen föreslår har möjligheter att skapa en informationskultur av annat slag än som är vanlig hos centrala myndigheter. Den gemensamma redaktionen kommer att kunna gå längre i anpassning till ungdomars intressen och vanor än vad en myndighet med sitt förvaltningsperspektiv i allmänhet gör. En risk med en samordning av den typ utredningen skisserar är att alla myndigheter inte känner sig delaktiga – i varje

fall inte lika delaktiga som andra. En grundläggande förutsättning för att samarbetet skall lyckas är att goda kontakter mellan myndigheterna blir säkerställda.

Ett realiserande av de principer som utredningen föreslår fordrar en beskrivning och analys av mål, arbetsmodeller och organisation. Det behövs en instruktion för verksamheten – eventuellt också förändringar i de berörda myndigheternas instruktioner. I instruktionen för verksamheten regleras frågor om ledning, styrning, uppföljning och utvärdering.

Utredningen vill peka på att *Styrelsen för psykologiskt försvar* (SPF) är värmyndighet för Informationsrådet – det samordningsorgan som myndigheterna själva har inrättat för att på frivillig väg få till stånd ett samarbete. SPF är en informationsmyndighet och har inte några verkställande uppgifter inom mönstrings-, inskrivnings- och utbildningssystemets ram. Utredningen anser bl.a. av det skälet det lämpligt att SPF får i uppdrag att överväga och föreslå en organisation för det redovisade samarbetet. Övervägandena fordrar givetvis ett samråd med andra organ som svarar för informationsverksamhet inom totalförsvarets område.

En referensgrupp med företrädare de samverkande fem myndigheterna, frivilliga försvarsorganisationerna, Centralförbundet Folk och Försvar, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, bildningsorganisationerna och massmedierna bör inrättas. Sekretariatet får möjligheter att i referensgruppen testa innehåll och utformning av totalförsvarsinformationen. De deltagande myndigheterna och övriga organen får därmed möjligheter att direkt påverka verksamheten.

De ekonomiska medel som fordras för den gemensamma informationsverksamheten finns i anslagen som årligen står till de berörda myndigheternas förfogande för informationsåtgärder. Som framgår av *tabell 7.1* hade de fem samverkande myndigheterna under år 1998 en kostnad för externa åtgärder på drygt 7 milj. kronor för Skol-, Pej- och Bitprojekten. De i tabellen redovisade 760 persondagarna utfördes med personal som fanns i myndigheternas organisation. Kostnaderna för dessa persondagar kan skattas till 3 milj. kronor och kostnaderna för de tre projekten utgjorde sammanlagt omkring 10 milj. kronor. Myndigheterna genomförde vidare åtgärder för sammanlagt 20 à 30 milj. kronor som syftade till en allmän totalförsvarsinformation.

Tabell 7.1. De samverkande fem myndigheternas externa kostnader för Skol-, Pejl- och Bit-projekten år 1998.

Myndighet	Kostnad			Summa	Antal persondagar
	Produktion	Distribution	Resor		
1. SPF	625	360	–	985	330
2. Pliktverket	1 450	425	65	1 940	300
3. Försvarsmakten	2 595	215	–	2 810	70
4. ÖCB	1 020	20	–	1 040	60
5. Räddningsverket	270	–	–	270	..
<i>Summa</i>	5 960	1 020	65	7 045	760

Källa: Informationsrådet.

Sekretariatets och referensgruppens verksamhet bör finansieras genom användning av dessa medel. Det är också angeläget att de deltagande organisationerna har tillgång till resurser, så att de kan delta i folkförankringsarbetet.

7.5.4 Åtgärder som ökar skolans användning av materialet

Utredningens förslag: De samverkande fem myndigheterna bör i ökad utsträckning bidra till fortbildningen av lärarna inom området säkerhetspolitik och totalförsvaret. Det kan ske vid studiedagar tillsammans med civila eller militära myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer m.fl, seminarier och medverkan med föreläsare.

Myndigheterna bör vidare tillhandahålla underlag, så att varje gymnasieskola kan genomföra en *Skolans totalförsvarsdag*. De bör dessutom i den utsträckning som skolorna önskar medverka med personal som allmänt informerar eller demonstrerar material av olika slag.

Till uppföljning, utvärdering och utveckling hör bl.a. att klargöra vilken bild unga människor med invandrarbakgrund får av totalförsvaret och hur de ställer sig till att genomgå lång grundutbildning. Iakttagelser och slutsatser skall kunna läggas till grund för informationsåtgärder som är speciellt inriktade på rekrytering av tjänstgöringsskyldiga med sådan bakgrund.

De fem samverkande totalförsvarsmyndigheterna framställer och distribuerar sedan flera år ett studiematerial som skall göra det lättare för lärarna att undervisa om säkerhetspolitik och totalförsvaret. Myndigheternas strävar också genom bl.a. fortbildning att nå lärarna. Målet är att 20 % av gruppen lärare, läromedelsförfattare och blivande lärare skall delta i någon form av fortbildning inom området säkerhetspolitik och totalförsvaret. Fortbildningen skall på sikt bidra till att undervisningen i ämnet uppfyller kunskapsmålen i kursplanen. Strävan skall vara att varje år nå nya grupper av lärare som inte tidigare deltagit i verksamheten.

Enligt den verksamhetsberättelse för Skolprojektet som SPF utarbetade för år 1997 är *Totalförsvarets utbildningsmaterial* väl spritt i landets gymnasieskolor. Uppgifter från dem som beställt materialet och besvarat myndigheternas enkäter visar att resultatet i stort är positivt.

Upplagan har under den gångna treårsperioden legat stabilt på nivån strax under 2 000 ex. Den undersökning som genomfördes våren 1997 visar att 85 % av de tillfrågade lärarna använder materialet i en eller flera klasser. Det skulle gå att med den siffran räkna ut hur många elever som lärarna når. Att sedan få fram vad eleverna tagit del av är emellertid inte möjligt att uttala sig om. Det skulle kräva en bred undersökning riktad till eleverna.

De samarbetande organen har trots en del ansträngningar inte lyckats med att bearbeta gruppen läromedelsförfattare och förlagsredaktörer. Detta är en viktig målgrupp och arbetet med att intressera dem måste fortsätta, framgår det slutligen av verksamhetsberättelsen för år 1997 från SPF.

Skolans totalförsvardag

Det som händer i samhället berör också skolan. Det förhållandet att allt färre i framtiden kommer i kontakt med totalförsvarets verksamhet ökar, som utredningen framhållit, behovet av att på olika sätt engagera olika organ i samhället i åtgärder som syftar till att sprida kunskaper om verksamheten. Skolans åtgärder är viktiga för strävandena att befästa och om möjligt utveckla folkförankringen. Detta är ett av skälen för utredningens förslag till mönstring på lokal nivå. En sådan mönstring bör så långt möjligt ske i skolans egna lokaler.

För skolan är det viktigt att olika frågor kan sättas in i sitt sammanhang. Det förutsätter att skolan i sitt arbete får hjälp utifrån av andra. Totalförsvarets myndigheter och de tidigare

nämnda organisationerna har goda möjligheter att medverka när det gäller kunskapsområdet säkerhetspolitik och totalförsvar. Det gäller att hitta och utveckla former för samarbetet. Detta samarbete måste grundas på en förståelse för hur skolan arbetar. Andra som åtgärderna också bör riktas till är lärarhögskolorna och läromedelsförlagen.

Själva basen för informationen är, som framgått av utredningens överväganden i föregående avsnitt, ett utbildningsmaterial som intresserar lärare och ungdomar.

Utredningens förslag om ett informationssekretariat som kan vara en "ungdomsredaktion" gör det möjligt att skapa en informationskultur av annat slag än som är vanlig hos förvaltningsmyndigheter. Detta har en grundläggande betydelse för strävandena att nå ut till alla tjänstgöringsskyldiga.

Enligt utredningens mening är det angeläget att informationssekretariatet också i ökad utsträckning bidrar till *fortbildningen* av lärarna. Det kan ske vid studiedagar tillsammans med civila eller militära myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer m.fl., seminarier och medverkan med föreläsare. Många ämnen för dessa åtgärder är av en sådan karaktär att bör kunna locka lärarna. Det kan gälla t.ex. den säkerhetspolitiska hotbilden i vår del av världen och konsekvenserna för vår försvarspolitik av det internationella fredsfrämjande samarbetet.

Myndigheternas försök med värnpliktiga som direkt efter grundutbildningen engageras för att resa runt till skolorna och informera om sina egna erfarenheter har gett goda resultat och bör vara en permanent del av verksamheten. Motsvarande informationsåtgärder bör planeras för utbildningen med civilplikt. Enligt utredningens mening är det angeläget att även företrädare för totalförsvarsmyndigheterna och t.ex. de frivilliga försvarsorganisationerna deltar i det här informationsarbetet. De kan svara på frågor om säkerhetspolitik och totalförsvar som också brukar ställas vid dessa informationstillfällen.

De olika åtgärderna syftar sammantaget till att engagera och aktivera lärare och elever. Målet bör vara att varje gymnasieskola genomför det som skulle kunna kallas *Skolans totalförsvarsdag*. Informationssekretariatet bör sammanställa ett faktaunderlag som kan vara en grund för informationsdagen. Sekretariatet bör dessutom i samråd med referensgruppen medverka genom att anvisa personal som allmänt informerar eller demonstrerar material av olika slag. Försvarsmakten har sin givna roll i detta sammanhang.

Strävan bör vara att årligen nå alla elever i årskurs 2. Detta bör ske under höstterminen, eftersom mönstringen för en del av eleverna börjar under vårterminen.

Det av utredningen föreslagna informationssekreteriatet skall som framgått av redovisningen i föregående avsnitt även svara för *uppföljning, utvärdering och utveckling* av informationsverksamheten. Erfarenheterna från olika verksamhetsområden visar att samarbetet med intressenterna bör omfatta även sådana åtgärder. En samverkan inom ramen för enskilda projekt mellan myndigheter och företrädare för lärare och elever, lärarhögskolorna, läromedelsförlagen och skolans huvudmän – bl.a. Svenska Kommunförbundet – ökar kunskaperna om vilka åtgärder som bör vidtas och engagemanget för verksamheten hos intressenterna.

Som utredningen framhållit på flera ställen i kapitlet är det naturligt att totalförsvarets myndigheter samarbetar i informationsverksamheten med de bl.a. frivilliga försvarsorganisationerna, bildningsorganisationerna, Centralförbundet Folk och Försvar och massmedierna. Även dessa organ bör delta i utvecklingen, uppföljningen och utvärderingen av informationsverksamheten. Andra som bör medverka är Civilpliktsrådet och Värnpliktsrådet.

Till uppföljning, utvärdering och utveckling hör bl.a. att klargöra vilken bild unga människor med *invandrarbakgrund* får av totalförsvaret och hur de ställer sig till att genomgå lång grundutbildning. Utredningen anser det angeläget att iakttagelser och slutsatser kan läggas till grund för informationsåtgärder som är speciellt inriktade på rekrytering av tjänstgöringsskyldiga med sådan bakgrund.

7.6 En allmän totalförsvarsutbildning för alla tjänstgöringsskyldiga

7.6.1 Bakgrund

Regeringen framhöll i de första *tilläggsdirektiven* (dir. 1998:49) att Sverige i framtiden borde inrikta sig på ett pliktsystem som är flexibelt och anpassat efter förmågan att lösa olika uppgifter med hänsyn till rådande säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar.

Utredningen skulle utreda och föreslå de förändringar som behövde göras av det nuvarande pliktutbildningssystemet för att

det bättre skulle möta de krav som kommer att ställas i framtiden. I sammanhanget skulle beaktas att ett mål borde vara att alla som hade förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt skulle skrivas in för sådan tjänstgöring och att inskrivning i en utbildningsreserv i framtiden endast undantagsvis borde tillgripas.

Utredningen skulle vidare överväga förändringar som innebar en ökad flexibilitet i utbildningstidens längd.

Utredningen förberedde en rapport med anledning de redovisade tilläggsdirektiven. Utredningen utgick i sina överväganden från den beredskap som samhället skall ha mot hoten på de tre nivåer som regeringen redovisar i skrivelsen till riksdagen om beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred:

1. Åtgärder inför mer eller mindre vardagliga olyckor och störningar;
2. Åtgärder som specifikt vidtas mot svåra påfrestningar på samhället i fred;
3. Åtgärder mot ett väpnat angrepp.

Pliktutbildningen borde få en sådan inriktning, framhöll utredningen i den planerade delrapporten, att den ger kunskaper om dels hur den enskilde minskar riskerna och begränsar effekterna av vardagliga olyckor och störningar, dels hur verkningarna av mer omfattande påfrestningar kan begränsas och dels hur en krigssituation skall mötas. Sammantaget handlar det om att utbilda för åtgärder som bidrar till en grundläggande robusthet och flexibilitet inför olyckor och störningar i samhället av olika svårighetsgrader, ansåg utredningen.

Förutsättningarna för rapporten förändrades i början av år 1999 genom riksdagens beslut under våren om inriktningen av totalförsvaret. Genom den dimensionering som grundutbildningen inom totalförsvaret fick genom beslutet fanns det inte längre förutsättningar för en utbildning av det slag som utredningen skisserade. Utredningen har emellertid valt att i den *följande texten* redovisa en sammanfattning av sina preliminärt utarbetade slutsatser i denna del.

7.6.2 Byggstenar

Utredningen utgick från *tre slag av byggstenar*, som skulle kunna fogas samman till ett system grundat på en helhetssyn för utbildning av totalförsvarspliktiga:

- ❑ Gemensam grundläggande utbildning under tre–fyra veckor;
- ❑ Basutbildning under två–tre månader;
- ❑ Befattningsutbildning av varierande längd.

Den *gemensamma grundläggande utbildningens* uppgift skulle vara att väcka intresse och skapa förståelse för totalförsvarets uppgifter och därmed för behovet och möjligheterna att utveckla skydd och säkerhet i det fredstida samhället. De totalförsvarspliktiga skulle få kunskaper och vissa färdigheter som gör att de kan ingripa vid olyckor och andra händelser. Det skulle också bli en grund för deras och myndigheternas bedömningar av vilken befattning i totalförsvaret som var och en – efter mönstring – skall förbereda sig för.

Den grundläggande utbildningen skulle ske sammanhållet i en gemensam form för det civila och militära försvaret.

Basutbildningen skulle vara nästa steg i riktning mot en befattning i totalförsvaret. Den skulle vara förhållandevis allmän men ändå så specialiserad när det gäller mål och innehåll att det var nödvändigt att dela upp verksamheten mellan civila och militära utbildningsanordnare.

Befattningsutbildningen – den tredje byggstenen – skulle, som framgår av namnet, vara inriktad på enskilda befattningar inom totalförsvaret. Det förutsätter en stor mångfald i befattningarnas uppgifter och utbildningens innehåll. De olika slagen av befattningsutbildning skulle sannolikt också variera i längd.

7.6.3 Tre modeller

Utredningen beskrev *tre modeller*, som helt eller delvis var grundade på de olika byggstenarna. Det bärande elementet i *modellerna 1 och 2* – som hade antingen civil eller militär prägel – skulle vara inskrivning av ett mycket stort antal civilpliktiga respektive värnpliktiga till bas- och befattningsutbildning. Utbildningen skulle årligen i båda fallen ge stora personalreserver och en omfattande beredskap i samhället hos människor att kunna ingripa vid olika slag av händelser i fred. Verksamheten skulle vara uppdelad på en utbildning för civilpliktiga och en för värnpliktiga.

Modell 3 skiljde sig från modellerna 1 och 2 genom den grundläggande utbildningen under tre–fyra veckor som ingick i detta alternativ. Denna grundläggande utbildning skulle ske före mönstringen och alltså vara gemensam för alla totalförsvars-

pliktiga. Syftet var som framgått att väcka intresse och skapa förståelse för totalförsvarets uppgifter samt ge kunskaper och vissa färdigheter. Dessa kunskaper och färdigheter skulle göra det möjligt för alla att omedelbart eller i ett anpassningsskede skrivas in till en bas- och befattningsutbildning för uppgifter inom det civila eller militära försvaret.

Enligt utredningens mening talade övervägande skäl för att *modell 3* skulle läggas till grund för fortsatt arbete med utveckling av pliktutbildningen. Utredningen ansåg att alla mänstringsskyldiga män och kvinnor skulle genomgå den gemensamma grundläggande utbildningen. *Modell 3* skulle göra det möjligt för totalförsvaret att nå praktiskt taget hela årskullen. Både bas- och befattningsutbildningen skulle i *modell 3* kunna anpassas i volym till förändringar både i det säkerhetspolitiska läget och i de samhällsekonomiska eller statsfinansiella förutsättningarna. Tiden som den enskilde måste avsätta för utbildningen och kostnaderna för samhället skulle bli betydligt mindre än enligt modellerna 1 och 2.

Bredden och flexibiliteten i *modell 3* var särskilt viktig med hänsyn till det vidgade säkerhetsbegrepp som hade ökat omfattningen av de uppgifter för vilka totalförsvarsresurserna – bl.a. de totalförsvarspliktiga – skulle kunna användas.

8 Rekrytering och inskrivning av pliktpersonal för grundutbildning

8.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven överväga om inskrivningssystemet kan effektiviseras utan att rättssäkerheten rubbas. Även kraven för att skrivas in på olika befattningar i totalförsvaret skall ses över.

Försvarsmakten har föreslagit ett förändrat inskrivningssystem där ett ökat inslag av frivillighet införs. Utredningen skall mot den bakgrunden överväga lämpligheten av att införa ett inskrivningssystem för totalförsvarspliktiga där större hänsyn tas till frivillighet.

Förenta Nationernas kommitté för barnets rättigheter – som har till uppgift att bevaka barnkonventionen – har i syfte att stärka skyddet av barn i väpnad konflikt föreslagit att konventionens åldersgränser för militär rekrytering och deltagande i väpnad konflikt i artikel 38 höjs från 15 år till 18 år. Detta föreslås ske genom ett tilläggsprotokoll till konventionen. Av den anledningen är det angeläget att vid en översyn av mönstrings- och inskrivningssystemet se vilka konsekvenser en absolut 18-årsgräns för rekrytering till väpnade styrkor skulle kunna få för svensk lagstiftning.

8.2 Nuvarande system för mönstring och inskrivning av pliktpersonal

8.2.1 Utvecklingen från 1960-talet

Inskrivningen till det militära försvaret

Det nuvarande systemet för inskrivning av pliktpersonal till alla befattningar inom det militära försvaret har enligt Försvarsmakten

sin grund i 1960-talets föreställning om att alla mänskliga egenskaper kan katalogiseras och mätas och att de på ett förutsebart sätt kan utvecklas. Systematik och utbildningsteknokrati präglade övervägandena om inskrivningen av värnpliktiga på den tiden. Formerna för mönstringen och inskrivningen utvecklades så att de skulle svara mot *VU 60-systemet*. Det innebar bl.a. en detaljerad inskrivning till befattningarna i krigsorganisationen.

När den militära grundutbildningen begränsades år 1972 från en kortaste tid på 10 månader till nuvarande 7,5 månader förändrades också uttagningssystemet. Avsikten var att med ännu större precision ta ut "rätt man till rätt plats". Ett mer detaljerat och förfinat system för beskrivning av befattningskraven och av de mönstrandens egenskaper och förmåga skulle kompensera effekterna av den minskade utbildningstiden.

En utredning inom Försvarsmakten i början av 1990-talet föreslog att de militära myndigheterna i ökad utsträckning skulle väga kraven på egenskaper hos de inskrivna mot tillgången inom en normal åldersklass. Principerna för systemet ifrågasattes inte, men tillämpningen skulle förfinas.

Några utvärderingar av det successivt förändrade inskrivningssystemet har inte genomförts. Det är bl.a. av det skälet inte klarlagt om Försvarsmakten har uppnått målen som eftersträvades.

Inskrivningen av personal till civila verksamheter

Inskrivningen av pliktpersonal i samband med mönstring till civila verksamheter inom totalförsvaret omfattade tidigare – innan lagen om totalförsvarsplikt trädde i kraft – vapenfria tjänstepliktiga som skrevs in för utbildning hos civila myndigheter och i allmänhet krigsplacerades hos dessa. Den civila verksamheten disponerade i övrigt män som på grund av ålder eller minskat behov av personal i den militära krigsorganisationen lämnade Försvarsmakten och de kvinnor som länsstyrelserna med stöd av civilförsvarslagen skrev in som civilförsvarspersonal.

Det förekom vidare att värnpliktiga som fick nyckelbefattningar i verksamheter som var viktiga för totalförsvaret omplacerades från militära förband till civila verksamheter. Inskrivningen till det civila försvaret skedde med civilförsvarsplikt.

8.2.2 Tidigare förändringar – nuvarande planer

Lagen om totalförsvarsplikt

Tillkomsten av *lagen* (1994:1809) om totalförsvarsplikt innebar att de flesta lagbestämmelserna om plikttjänstgöringen inom totalförsvaret samlades i en författning. De föreskrifter om plikttjänstgöringen som fanns för olika verksamhetsområden – t.ex. hälso- och sjukvården, polisen och civilförsvaret – upphörde att gälla. Även den tidigare vapenfria tjänsten och den allmänna tjänsteplikten kom att regleras genom den nya lagen. Tjänstgöring med totalförsvarsplikt fullgörs som civilplikt, värnplikt och allmän tjänsteplikt.

Genom bestämmelserna i *lagen* (1994:1720) om civilt försvar och lagen om totalförsvarsplikt fick de berörda myndigheterna sina nuvarande roller inom pliktområdet. Bemannings- och utbildningsansvaret ligger inom det militära försvaret på Forsvarsmakten.

Inom det civila området kan bemannings- och utbildningsansvaret vara uppdelat mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting. Räddningsverket ordnar grundutbildning för den övervägande delen av antalet civilpliktiga som kommunerna behöver. Det gäller bl.a. för befattningar som beredskapsmän och räddningsmän. En del statliga myndigheter är både bemannings- och utbildningsansvariga, t.ex. Luftfartsverket och Banverket.

Pliktverkets uppgift är att mönstra de totalförsvarspliktiga, skriva in dem för civil- eller värnplikt eller i utbildningsreserven, kalla till tjänstgöring och besluta om krigsplacering. Inskrivning sker till det antal som de bemannings- eller utbildningsansvariga myndigheterna begär. Beslut om krigsplacering fattas på begäran av de bemanningsansvariga myndigheterna enligt de riktlinjer som dessa ger för verksamheten.

Även ansökningar om att göra vapenfri tjänst prövas av Pliktverket. Verket gör vidare inkallelser och prövar ärenden både om uppskov med grundutbildning eller repetitionsutbildning och om avbrott i utbildningen. Dessa frågor får således inte ensidigt behandlas av de utbildnings- och bemanningsansvariga organen. Pliktverket har uppgifter som avser den ekonomiska ersättningen till de civil- och värnpliktiga. Även annan lagstiftning med anknytning till totalförsvarsplikten reglerar verksamhet som Pliktverket svarar för. Det gäller t.ex. bestämmelserna om behandlingen av de personliga uppgifterna om de civil- och värnpliktiga.

Pliktverket har drygt 390 anställda (ca 380 omräknat till helårsarbetande). Knappt 80 av de anställda finns vid verkets centrala ledning i Karlstad. De fem regionkontoren, som svarar för mönstringen och inskrivningen, hade i februari 2000 sammanlagt omkring 310 anställda. Fördelningen av antalet anställda mellan kontoren framgår av *sammanställningen* som följer.

Regionkontor	Antal anställda
Stockholm	74
Göteborg	61
Kristianstad	60*
Karlstad	63
Östersund	56*

* I siffrorna ingår personal som har sagts upp på grund av förändringar i verksamheten

Som en följd av framför allt den pågående ominriktningen inom Försvarsmakten kommer Pliktverket att minska antalet anställda. Verksamheten beräknas under år 2001 komma att fordra ca 350 anställda, varav omkring 275 vid regionkontoren.

Inskrivningen till det militära försvaret

Försvarsmakten och Pliktverket avser att ompröva den nuvarande modellen med kravprofiler och inskrivning till grundutbildning i ett sammanhang. Syftet är bl.a. att minska detaljeringsgraden i besluten. Som ett led i dessa förändringar har Försvarsmakten minskat antalet inskrivningsbefattningar från drygt 1 100 till något över 500.

Minskningen av antalet befattningar som Pliktverket skriver in till har skett genom att befattningar med likartade kravprofiler har förts samman under en ny gemensam typ av befattning. Den mönstrande skrivs in till någon av dessa nya inskrivningsbefattningar. Avsikten är att förbanden under grundutbildningen skall placera de "gemensamt" uttagna till utbildningar inom olika system eller funktioner.

Den mönstrande får i samband med inskrivningen besked om vilken typ av befattning han fått och vilka utbildningar som han kan komma i fråga för. Som exempel kan nämnas att inskrivningsbefattningen jägargruppbefäl omfattar följande fyra utbild-

ningsbefattningar: två slag av jägargruppchefer, eldledningsbiträde i artillerijägarförband och sjukvårdare i jägarförband.

Inskrivningen till civila verksamheter

Inskrivningen av personal med civilplikt i samband med mönstring sker enligt samma principer som inskrivningen med värnplikt. Inskrivningen för det civila försvarets myndigheter avser emellertid enskilda befattningar i krigsorganisationen. Detta beror dels på att antalet befattningar är få, dels på att utbildningsansvaret är fördelat mellan flera olika myndigheter eller motsvarande. Som ett resultat av det utredningsarbete som myndigheterna bedriver kan även kraven för befattningar med civilplikt komma att förändras.

Att principerna för inskrivningen är desamma för hela totalförsvaret innebär att Försvarsmakten och civila myndigheter konkurrerar om tjänstgöringsskyldiga med vissa egenskaper.

8.2.3 Åldersgränser för rekrytering

De svenska reglerna

Mönstring och inskrivning m.m.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt inträder skyldigheten att genomgå mönstring för värnplikt det kalenderår som den totalförsvarspliktige fyller 18 år. Det innebär i realiteten att 17-åringar omfattas av mönstringsplikten. Skälen för den åldersgränsen är administrativa.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt, som i dag omfattar endast män som är svenska medborgare, gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år. För skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller således i praktiken åldersgränsen 18 år. Enligt den tidigare gällande värnpliktslagen gällde emellertid i realiteten en 17-årsgräns. Vid införandet av lagen om totalförsvarsplikt höjdes gränsen. Detta var en anpassning till Barnkonventionen. Av hänsyn till främst att den totalförsvarspliktige som är missnöjd med sitt inskrivningsbeslut skall få möjlighet att klaga på beslutet måste det förflyta en viss tid mellan tidpunkten för mönstring och tidpunkten för inryckning.

Till grundutbildning enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning gäller för antagningsprövningen åldersgränsen 18 år.

Enligt förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal räknas bl.a. den som har skrivits in för tjänstgöring i Försvarsmakten till den militära personalen. Inskrivning sker efter mönstring. I praktiken äger detta rum i samband med mönstringen.

Hemvärnet

Bestämmelser om hemvärnet finns i hemvärnsförordningen (1997:146). Hemvärnet ingår i Försvarsmakten. Deltagandet i hemvärnet är frivilligt. Hemvärnets personal består av hemvärnsmän och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet samt av anställda i Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet. För att antas som hemvärnsmän gäller åldersgränsen 18 år. Åldersgränsen är en anpassning till Barnkonventionen.

Den som skall antas som hemvärnsungdom måste ha fyllt 15 år. Hemvärnsungdom räknas inte till hemvärnets personal och är därmed inte heller militär personal i Försvarsmakten. Åldersgränsen har samband med straffbarhetsåldern.

Frivilliga försvarsorganisationer

Bestämmelser om frivillig försvarsverksamhet finns i förordningen om frivillig försvarsverksamhet. Enligt förordningen får myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret ingå avtal med personer som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att dessa skall tjänstgöra inom totalförsvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna som avses finns redovisade i en bilaga till förordningen.

Till frivilligorganisationerna hör flyg- och sjövärnsskåren, som i sin verksamhet särskilt vänder sig till ungdomar. Avtal får ingås med den som fyllt 16 år eller – om tjänstgöringen avser Försvarsmakten – 18 år. Åldersgränsen 16 år hänger samman med de allmänna reglerna om omyndiga barns rättshandlingar m.m. Den som fyllt 16 kan t.ex. ingå arbetsavtal. Åldersgränsen 18 år är en följd av Barnkonventionen.

Avtalsbunden frivillig personal med uppgifter för Försvarsmakten räknas till Försvarsmaktens militära personal.

FN:s barnkonvention

Den allmänna definitionen av barn i Barnkonventionen är en person under 18 år. Som tidigare framgått finns det emellertid i konventionens artikel 38 ett undantag, som gäller barn i väpnade konflikter. Åldersgränsen för militär rekrytering och deltagande i väpnad konflikt anges till 15 år.

Artikel 38 punkterna 1-3 föreskriver följande:

1. Konventionsstaterna åtar sig att respektera och säkerställa respekt för de regler i internationell humanitär rätt som är tillämpliga på dem i väpnade konflikter och som är relevanta för barnet.
2. Konventionsstaterna skall vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa att personer som inte uppnått 15 års ålder inte deltar direkt i fientligheter.
3. Konventionsstaterna skall avstå från att rekrytera en person som inte har uppnått 15 års ålder till sina väpnade styrkor. Då rekrytering sker bland personer som fyllt 15 men inte 18 år skall konventionsstaterna sträva efter att i första hand rekrytera dem som är äldst.

1949 års Genèvekonventioner

1949 års Genèvekonventioner behandlar skyddet i krig av vissa grupper. *Tilläggsprotokoll I* till konventionerna innehåller bl.a. regler till skydd av barn.

När det gäller barnsoldater förskriver *protokollets artikel 77:2* följande:

”Parterna i konflikten skall vidtaga alla tänkbara åtgärder så att barn som ej nått femton års ålder icke deltar direkt i fientligheterna, och särskilt skall de avstå från att rekrytera dem till sina väpnade styrkor. Då rekrytering sker bland personer som fyllt femton år men icke aderton år, skall de stridande parterna sträva efter att ge förtur åt dem som är äldst.”

8.3 Utgångspunkter för utredningens överväganden

8.3.1 Pliktverkets erfarenheter i stort av plikttjänstgöringen och mönstringssystemet

Motivation

Pliktsystemet har under de senaste åren utsatts för stora påfrestningar, som allvarligt påverkat motivationen för plikttjänstgöring. Den säkerhetspolitiska utvecklingen – som gjort att färre än tidigare behöver genomgå grundutbildning – är en av orsakerna, framhåller Pliktverket i en redovisning för utredningen om de senaste årens tillämpning av mönstringssystemet.

Tidigare skulle alla män som mönstrade och visade sig lämpade skrivas in för tjänstgöring. Enligt de bestämmelser som numera gäller skall endast de som behövs i krigsorganisationen genomgå grundutbildning. Som en konsekvens infördes utbildningsreserven för inskrivning av dem som var lämpliga men som tills vidare inte skulle genomgå grundutbildning.

De beslut som Pliktverket fattar får konsekvenser för myndigheterna och den enskilde ett, två eller tre år längre fram i tiden. Statsmakternas förändringar i ramarna för planeringen, myndigheternas behovsbedömningar, begränsningar i utbildningstidens längd och – för Försvarsmakten – ekonomiska problem har emellertid gjort det svårt för inskrivningsmyndigheten att leva upp till kraven på att inskrivningsbesluten skall ha ett konkret innehåll. Mot den bakgrunden inger de senaste årens tillämpning av pliktssystemet inte förtroende. Kritiken skall emellertid inte riktas mot mönstringssystemet.

Som en följd av 1996 års totalförsvarsbeslut fick många värnpliktiga med mycket kort varsel – en del efter inryckning – helt nya inskrivningsbeslut. Försvarsmaktens ekonomiska svårigheter åren 1998 och 1999 innebar att ännu fler drabbades av ändrade inskrivningsbeslut och ofta mot sin vilja placerades i utbildningsreserven. Det var i många fall samma personer som tidigare fått besked om att de ursprungliga beskederna inte längre gällde. Enligt Pliktverkets erfarenhet har den stora omfattningen av de ändrade inskrivningsbesluten i hög grad minskat de totalförsvarspliktigas vilja att genomgå grundutbildning.

Inryckningstiderna

Det finns för närvarande från rekryteringssynpunkt alltför många inryckningstidpunkter, framhåller Pliktverket vidare. Även om en del förbättringar har skett är åtskilliga in- och utryckningstidpunkter inte anpassade till studietiderna inom högskolan.

Kraven för att skrivas in till olika utbildningar

En av förutsättningarna för stora ingrepp i mönstrings- och inskrivningssystemet är att de bemannings- och utbildningsansvariga myndigheterna inför ett i grunden nytt system för befattningsanalyser. De befattningsbeskrivningar och kravprofiler som ligger till grund för mönstring och inskrivning för värnplikt är ett arv, som bara marginellt har förändrats från tidigare decennier, när dåvarande Värnpliktsverket var en del av Försvarmakten.

Det har under den senaste tioårsperioden skett en dramatisk ökning av antalet mönstrande som inte bedöms lämpliga för lång grundutbildning. Trots att Pliktverket vid mönstringen låter allt fler slippa tjänstgöra har inte antalet avbrott under grundutbildningen minskat. Verket anser att orsakerna till avbrotten kan vara:

- ❑ *Bristande motivation* – svårigheter att se nyttan med tjänstgöringen;
- ❑ *Vana vid stor valfrihet* i grundskola och gymnasium;
- ❑ *Den tekniska utvecklingen*, som höjer kraven på kvalifikationer och förutsättningar som den totalförsvarspliktige bör ha;
- ❑ *Strängare bedömningar* på grund av erfarenheter från utbildningsanordnarna och det faktum att alla ändå inte skall skrivas in.

Många mönstringsresultat är ”färskvare”. Personliga förhållanden, och framtidsplaner som inskrivningen är grundad på förändras ibland mycket snabbt. Ju längre tid som går mellan inskrivning och inryckning desto fler begär uppskov från grundutbildningen. Detta framgår av *följande sammanställning* med uppgifter från inryckningen till armén hösten 1995 och våren 1996.

Tid mellan inskrivning och påbörjad grundutbildning	Antal begärda uppskov i % av antalet inryckande	
	Hösten 1995	Våren 1996
Ett år eller mindre	6	13
Två år	13	23
Tre år	23	32

8.3.2 Pågående förändringsarbete inom Pliktverket

Pliktverket har i syfte att effektivisera verksamheten genomfört ett antal projekt och uppdrag.

I den process som ledde fram till *Vision 2002* finns många förslag, som när de införs fullt ut kommer att påverka både arbetssätt och bemanning. Pliktverket pekar bl.a. på rationaliseringsmöjligheterna genom en differentierad mönstring. Visionen har också följts upp med praktiska försök vid regionkontoren. Utvärderingar av försöken har varit positiva trots vissa brister i systemstöd och gemensamma riktlinjer.

Pliktverkets kvalitetsprojekt *PQU* innehöll 49 punkter som skulle höja kvaliteten i mönstrings- och inskrivningsverksamheten. De flesta förslagen är genomförda och har bidragit till högre kvalitet och rationellare arbetssätt.

Projektet *Bäst lämpad* syftade till att ändra tidpunkten för utfärdande av inskrivningsbeslut. I avvaktan på erforderliga lagändringar har Pliktverkets informationssystem anpassats för att möjliggöra jämförelsebearbetningar av dem som redan skrivits in. När och om lagstiftningen anpassas kan befintliga applikationer användas så att verket kan besluta om inskrivning och kallelse till tjänstgöring av dem som är bäst lämpade enligt uppnådda mönstringresultat. En sådan jämförelsebearbetning kan genomföras vid samtliga regionkontor.

Ett uppdrag har genomförts i syfte att kartlägga de *huvud- och delprocesser* som förekommer i Pliktverkets verksamhet. Kartläggningen har möjliggjort mätningar av nyckeltal och förtydligat ansvaret för processerna på olika nivåer inom verket. Regionkontoren har påbörjat en anpassning av sina organisationer med anledning av resultaten. Till detta hör bl.a. bättre tidredovisningsrutiner.

Pliktverket utarbetar för närvarande en *modell för kvalitetssäkring* inom verkets hälso- och sjukvårdsverksamhet. Arbetet startade i februari 1999 och beräknas pågå t.o.m. våren 2001.

Under år 1999 har Pliktverket genomfört ett antal försök för att *utveckla mönstringen*. Det har bl.a. gjorts försök med utflyttad mönstring och endagarsmönstring.

Endagarsmönstring håller på att införas vid regionkontoren i Kristianstad och Stockholm. Verket har ambitionen att genomföra endagarsmönstring för flertalet av de mönstrande även vid övriga regionkontor. Detta kommer att ske i den utsträckning som är praktiskt genomförbart med hänsyn till de demografiska förutsättningarna.

Pliktverket uppmanar de mönstringsskyldiga att anmäla sina studieplaner till verket. Avsikten är att de studerande skall kunna kallas till mönstring så att provningen kan ske så nära inryckningen som möjligt.

Inskrivningsproven har kompletterats med frågor som skall ge en bild av den provningsskyldiges motivation och intresse för plikttjänstgöring.

Informationsinsatserna i samband med totalförsvarsplikten intensifieras, bl.a. genom information till skolhälsovården om möjligheterna för de mönstrande att med stöd av intyg ansöka om att inte behöva bli prövade genom personlig inställelse.

Pliktverkets vision är att kunna utföra de delar som rör mönstringen i mer differentierade former än de nuvarande. De försök som genomförts visar på ett positivt resultat varför utvecklingen fortsätter. När efterfrågan på pliktpersonal är mindre än hälften av dem som är möjliga att skriva in kommer verkets resurser sannolikt att kunna användas annorlunda och mera effektivt.

8.3.3 Försvarsmaktens förslag till nytt mönstrings- och inskrivningssystem

Inledning

Försvarsmakten föreslår i sitt underlag till regeringen i maj 1999 (*Förslag till framtida struktur för Försvarsmakten*) ett nytt mönstrings- och inskrivningssystem. Enligt förslaget bör mönstring och inskrivning ske i *tre steg*. Mönstringsförfarandet bör förenklas, så att det bättre än nu svarar mot Försvarsmaktens behov. Egna önskemål bör tillgodoses om det med rimlig säkerhet kan bedömas att den mönstrande klarar befattningens krav.

Det ökade inslaget av frivillighet skall tillgodose Försvarmaktens behov samtidigt som den enskilde upplever det som rättvist. Även andra metoder som gör det möjligt att nå Försvarmaktens mål kan övervägas.

Lottning kan ske, framgår det av Försvarmaktens förslag, om antalet frivilligt sökande inte räcker till, antalet lämpliga för en befattningsfamilj överstiger behovet eller antalet frivilliga och lämpliga överstiger behovet. Med befattningsfamilj avses i det här sammanhanget de utbildningsbefattningar som tillhör en inskrivningsbefattning, t.ex. jägargruppbefäl. En strävan skall emellertid vara att rekrytera dem som är mest lämpliga. Att vara lämplig innebär i det här sammanhanget att ha de egenskaper och den förmåga som uppgifterna fordrar, men också att vara motive-rad och vilja genomgå grundutbildning.

Enligt Försvarmakten skall den tjänstgöringsskyldige kunna söka till olika utbildningsplatser intill dess att slutlig inskrivning sker. Ett sådant system gör det möjligt för den mönstrande att påverka när och var utbildningen skall äga rum.

Allmän prövning genom administrativa åtgärder

Försvarmakten anser att ett inledande steg före mönstringen och inskrivningen – en allmän prövning genom administrativa åtgärder – skall övervägas. Syftet skall i första hand vara att identifiera dem som av olika skäl inte skall skrivas in till grundutbildning. Orsakerna kan vara medicinska, psykiska eller av t.ex. praktisk natur. Ett exempel på det senare är varaktigt utlandsboende. De som vill bli prövade genom personlig inställelse bör få göra det.

Mönstring

Syftet med mönstringen i nästa steg är enligt Försvarmaktens förslag att urskilja dem som fyller fordringarna enligt kravprofilerna. Det bör i samband med mönstringen vara möjligt att teckna en frivillig förbindelse för genomförande av värnplikt. Den mönstrande får i så fall möjlighet att påverka slaget av tjänstgöring, plats och tid.

Inskrivning bör genomföras ca två gånger per år. Det sker mot bakgrund av den totala tillgången på totalförsvarspliktiga jämfört med det samlade behovet. Inskrivning bör enligt Försvarmakten ske 8–12 månader innan grundutbildningen skall påbörjas.

Inskrivningen bör ske enligt följande principer. Först skrivs de in som

1. Klarar kravprofilerna och vill *bli yrkes- eller reservofficere*; därefter de som
2. Klarar kravprofilerna och vill *pröva internationell tjänst*; därefter de som
3. Klarar kravprofilerna och *anmäler sig frivilligt för värnpliktstjänstgöring*; och slutligen de som
4. Klarar kravprofilerna och behövs för att *fylla antalet återstående utbildningsplatser*.

De som inte uppfyller kraven bör enligt Försvarmakten frikallas. Om det finns särskilda skäl skall den enskilde inom ett år på egen begäran kunna genomgå ny mönstring. De som klarar kraven men inte behöver tas i anspråk redovisas i ett särskilt register och står i två år kvar som en inkallelsereserv.

Slutlig placering på en befattningsutbildning

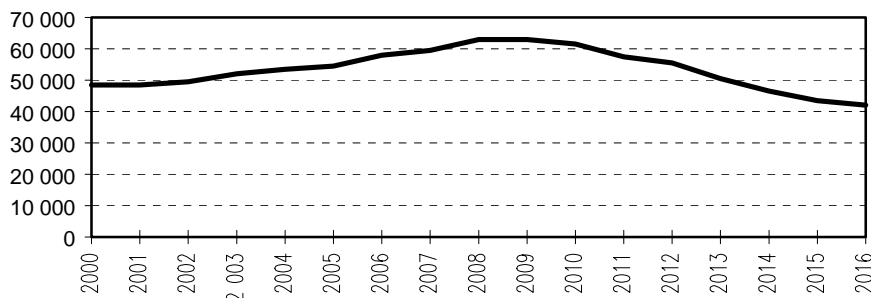
Försvarmaktens förslag innebär vidare att den värnpliktige senast efter två–tre månaders tjänstgöring (grundläggande soldatutbildning) i det slutliga tredje steget skall inriktas mot en *befattningsutbildning*. Både befälet och den värnpliktige har då möjlighet att bedöma vilken slutlig utbildning som kan vara lämplig. Han skall kunna överflyttas till en utbildning med internationell inriktning och även byta till en utbildning med längre tjänstgöringstid.

8.3.4 Den framtida tillgången på pliktpersonal

De befolkningsprognoser som ligger till grund för Pliktverkets beräkningar av mönstrings- och inskrivningsverksamhetens utveckling innebär att antalet provningsskyldiga män under de närmaste tre åren kommer att vara knappt 50 000. Antalet stiger från och med år 2003 för att 2008 och 2009 nå 63 000, som är det högsta beräknade värdet under den period som med rimlig säkerhet går att överblicka.

De redovisade uppgifterna framgår av *figur 8.1*. Tendenserna under olika perioder är desamma för kvinnorna som för männen. Nivån ligger emellertid ett par tusen personer lägre för kvinnornas del.

Figur 8.1. Beräknat antal prövningsskyldiga män åren 2000–2016



Utredningen redovisar i *tabell 8.1* en försörjningsbalans, som översiktligt beskriver tillgången på och användningen av totalförsvarspiktiga män som är lämpliga för lång grundutbildning. Uppgifterna för år 1998 omfattar bl.a. registrerade avgångar före, under och efter mönstringen och på uppgifter om antalet avbrott som ägde rum under utbildningen. Det överskott på 5 000 rekryteringsbara som redovisas i tabellen skrev Pliktverket under år 1998 in till utbildningsreserven.

Uppgifterna om antalet 18-åriga män åren 2005 och 2009 är grundade på Statistiska centralbyråns prognoser. Antalet män som före och vid mönstring inte bedöms lämpliga för lång grundutbildning har i relativa tal antagits vara densamma åren 2005 och 2009 som år 1998 – i runt tal 35 %. Utredningen har däremot räknat med en betydande minskning i absoluta tal av antalet inskrivna män som inte påbörjar eller som avbryter utbildningen.

Behovet av grundutbildade som under åren 2005 och 2009 skall genomgå lång utbildning är i tabellen det antal som enligt regeringens uppdrag till Försvarsmakten hösten 1999 skall vara utgångspunkt för Försvarsmaktens behovsberäkningar för åren efter år 2001. ÖCB har beräknat behovet av grundutbildning med civilplikt.

Resultatet av beräkningarna i tabellen är ett överskott på 15 000 män lämpliga för lång grundutbildning år 2005. Överskottet ökar till 20 000 år 2009, vilket är 30 % av samtliga 18-åriga män.

Tabell 8.1. Personaltillgångar och behov av pliktpersonal för befattningar som fordrar lång grundutbildning åren 1998, 2005 och 2009.

Kategori	År 1998	År 2005	År 2009	Relativ andel i % av hela årskullen
<i>1. Personaltillgångar</i>				
<input type="checkbox"/> Antal 18-åringar	51	58	66	100
<input type="checkbox"/> Avgångar före mönstring ¹⁾	-3	-6	-8	12
<input type="checkbox"/> Avgångar i samband med mönstring ¹⁾	-15	-14	-15	23
<input type="checkbox"/> Avgångar efter mönstring men före grundutbildning ²⁾	-6	-3	-3	5
Summa	27	35	40	61
<i>2. Behov av grundutbildade</i>				
<input type="checkbox"/> Civila försvaret	3	1 ⁴⁾	1 ⁴⁾	2
<input type="checkbox"/> Militära försvaret	16	18	18	27
Summa	19	19	19	29
<i>3. Avbrott under grundutbildning</i>				
	3	1	1	2
<i>4. Behov av inryckande</i>				
	22	20	20	30
<i>5. Överskott på rekryteringsbara</i>				
	5 ³⁾	15	20	30

1) Andelen avgångar före och vid mönstring utgjorde år 1998 sammanlagt 35 %. Andelen sammanlagt för de båda slagen av avgångar har antagits vara lika stor åren 2005 och 2009.

2) Bedömningen är att antalet uppskov och andra ändrade inskrivningsbeslut fram till år 2005 skall ha halverats i absoluta tal och under år 2009 ligga kvar på denna nivå.

3) Antalet lämpliga för lång grundutbildning som skrevs in till utbildningsreserven.

4) ÖCB:s bedömning av utbildningsbehovet efter år 2001. Bedömningen avser nuvarande omvärldsläge.

Till de redovisade siffrorna skall läggas antalet inskrivna som av olika skäl inte rycker in till utbildning eller som avbryter den och antalet män som inte är lämpliga för lång grundutbildning. En summering av dessa avgångar och avbrott visar att 27 000 män

eller något mer än 40 % av årskullen år 2009 inte skulle komma att stå till förfogande för lång grundutbildning. Sammanlagt omkring 70 % av de 18-åriga männen skulle därmed inte komma att tas i anspråk för lång grundutbildning inom totalförsvaret.

Det finns för närvarande inget underlag för att göra en motsvarande beräkning för kvinnornas del. Svårigheterna är framför allt att bedöma hur många kvinnor som av olika skäl inte skulle bedömas som lämpliga för lång grundutbildning.

8.4 Utredningens principiella överväganden

8.4.1 Åldersgräns för rekrytering till väpnade styrkor

Inledning

Sverige har alltsedan arbetet med utformningen av Barnkonventionen verkat för en 18-årsgräns för barn i väpnade konflikter. Som en följd av detta har Sverige anpassat lagstiftningen inom området, så att det i praktiken är omöjligt för den som inte har fyllt 18 år att involveras i väpnade konflikter (se *Barnkommitténs* huvudbetänkande SOU 1997:116 och prop. 1997/98:182 Bilaga 1 s. 87). Den svenska regeringens ståndpunkt är att protokollet – frivilligt att ansluta sig till – skall innehålla förbud mot rekrytering till väpnade styrkor och deltagande i krigshandlingar av personer under 18 år. Inga undantag skall med andra ord göras från den allmänna åldersgränsen i barnkonventionen. Alla barn skall skyddas.

Som utredningen erfarit har det under det pågående arbetet med ett *tilläggsprotokoll* till Barnkonventionen framkommit att en överväldigande majoritet av FN-staterna är beredda att acceptera en 18-årsgräns för deltagande i krigshandlingar. Stödet är däremot inte lika starkt för en 18-årsgräns för rekrytering. En annan stöttesten i förhandlingarna kan bli att regeln skall vara tillämplig på såväl internationella som inomstatliga konflikter och gälla både statliga och icke-statliga aktörer.

Vad avses med begreppet rekrytering?

Frågan om vid vilken ålder det är tillåtet att rekrytera till väpnade styrkor saknar en enhetlig rättslig reglering. Bestämmelser om detta finns både i folkrätten och i den svenska lagstiftningen. Avgörande för regleringen är vilka konkreta åtgärder som omfattas av begreppet rekrytering.

I militära sammanhang avses med begreppet rekrytering att värva (nytt) manskap för det manskap som förlorats i strid eller till förstärkning av truppstyrkan. Med att göra rekryten avses att genomgå grundläggande soldatutbildning. Inom företagsekonomi används ordet rekrytering som benämning på de metoder som arbetsgivare använder för att fylla sitt personalbehov. Med rekrytera avses i det sammanhanget att (sträva att) locka lämpliga personer till (viss typ av) ledigt arbete eller liknande verksamhet när efterfrågan på lämpliga personer är större än tillgången. (Se *Nationalencyklopedin* och dess ordbok)

En i stort sett likartad definition av begreppets engelska motsvarighet finns i Goodwin-Gill och Cohn i *Child Soldiers – the Role of Children in Armed Conflicts* (Oxford University Press, Oxford 1994). Enligt detta arbete avses med rekrytering i allmänt engelskt språkbruk *the ordinary meaning of recruit ... to strengthen, reinforce or replenish, irrespective of source or method* (sid. 62).

Begreppet rekrytera förekommer även i författningar som gäller Försvarsmakten. I förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet anges bl.a. att med sådan verksamhet avses rekrytering av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. I förordningen görs en distinktion mellan rekrytera och utbilda, dvs. utbildning är åtgärder som vidtas först sedan rekryteringen avslutats.

I den nyligen upphävda förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten förekom ordet rekrytera. Det framgick av förordningen att Försvarsmakten skulle rekrytera, organisera och utbilda utlandsstyrkan. Rekrytera avsåg i det sammanhanget alla metoder som Försvarsmakten använder för att fylla personalbehovet. Anställningsavtalet var endast ett moment i rekryteringen – en bekräftelse. Sedan rekryteringen hade avslutats – i och med anställningsavtalet – skedde utbildningen. Genom en författningsändring, som trädde i kraft den 1 juli 1999, har uttrycket rekrytera, organisera och utbilda i paragrafen i en ny förordning om utlandsstyrkan ersatts av enbart ordet organisera. Ändringen är endast språklig och någon förändring av Försvars-

maktens uppgifter att rekrytera, organisera och utbilda har inte varit avsedd.

Begreppet rekrytering är inte definierat i Barnkonventionen. Någon direkt vägledning för att bestämma begreppets närmare innebörd ger inte heller det material som legat till grund för konventionen (*Legislative History of the Convention on the Rights of the Child 1978-1989*). Barnkonventionens artikel 38 upprepar emellertid i stort sett tilläggsprotokollets standard (prot. I art 77:2).

Utredningens bedömning

Mönstringsåldern

Om begreppet rekrytering har samma innebörd i Barnkonventionen som i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna går inte att bestämt besvara. En rimlig tolkning är att avfattningen av bestämmelserna om rekrytering av barnsoldater i tilläggsprotokollet redan var allmänt accepterad och att det därför framstod som den mest framkomliga vägen för en bred uppslutning att använda sig av en liknande formulering i Barnkonventionen.

Samtidigt skall framhållas att begreppet rekrytering inte är definierat i tilläggsprotokollet eller i det material som legat till grund för protokollet. Begreppet rekrytering bör därför mot bakgrund av gängse tolkningsprinciper när det gäller konventions-texter fattas restriktivt (se prop. 1994:158 s. 30-31). Det innebär att begreppet inte kan ges ett så vittgående innehåll som följer av hur begreppet används inom t.ex. företagsekonomin, som enligt utredningens mening också är det innehåll begreppet har enligt allmänt språkbruk. Det är betydligt snävare. Det skall kunna tillämpas på såväl system som bygger på frivillig anslutning som på pliktssystem. Det skall också kunna godtas av ett stort antal stater med vitt skilda intressen och kulturer.

Mot denna bakgrund kan en rekrytering enligt tilläggsprotokollet anses ha skett först när den enskilde på ett för omgivningen tydligt sätt ingår i en väpnad styrka. Detta innebär att den som tar värvning anses rekryterad till en väpnad styrka först den dag han eller hon påbörjar sin tjänstgöring i styrkan – klär sig i uniform, beväpnas m.m. – och inte när han eller hon skriver på ett värvnings- eller anställningsavtal. För den som mönstrar enligt lagen om totalförsvarsplikt är slutsatsen att han eller hon skall anses rekryterad först när plikttjänstgöringen börjar och den tjänst-

göringsskyldige inställer sig för grundutbildning eller annan tjänstgöring.

8.4.2 Ett rekryteringsperspektiv på mönstringen och inskrivningen av pliktpersonal

Många ungdomar får den första kontakten med totalförsvarsfrågorna genom skolan. Det som sker i skolutbildningen och som fortsätter vid mönstringen formar i många fall den enskildas attityder och motivation. Det utgör grunden för det intresse och engagemang som är viktigt för att grundutbildningen skall ge ett bra resultat och totalförsvarets myndigheter kunna trygga personalbehovet.

Totalförsvaret behöver anställda, frivilliga och pliktpersonal. Det finns av flera skäl ett samband i rekryteringen mellan åtgärder riktade mot olika slag av personal. En anledning är att de värnpliktiga är rekryteringsbasen för huvuddelen av de anställda inom Försvarmakten.

Utredningen anser det angeläget att totalförsvarets myndigheter lägger ett rekryteringsperspektiv också på försörjningen med pliktpersonal. Ett rekryteringstänkande inför inskrivningen till grundutbildning inom totalförsvaret förutsätter t.ex. att prövningen av den enskildes förutsättningar sker under förhållanden som är så positiva som möjligt för honom eller henne. Rutinerna måste fortsätta att utvecklas från uttagning till en rekrytering, som syftar till att de som totalförsvarets myndigheter behöver skall vilja genomgå grundutbildning och få en uppgift i en krigsorganisation.

Rekrytering handlar i det här sammanhanget om att *informera, väcka intresse för verksamheten, bedöma förmåga och motivation hos var och en och att välja ut lämpliga personer*. Det kan också vara nödvändigt att hålla kontakt med dem som blivit inskrivna, så att de som förklarat sig vilja genomgå grundutbildning behåller sin motivation.

Som utredningen framhållit i kapitel 7 är det viktigt att klargöra vilken bild unga människor med invandrarbakgrund får av totalförsvaret och hur de ställer sig till att genomgå lång grundutbildning. Utredningen anser det angeläget att iakttagelser och slutsatser kan läggas till grund för åtgärder som är speciellt inriktade på rekrytering av tjänstgöringsskyldiga med denna bakgrund. Utredningen vill allmänt sett understryka vikten av att inskriv-

ningen får en sådan bredd att den omfattar personer med olika bakgrund och med yrkesinriktningar av mycket varierande slag.

Utredningen har i kapitel 6 föreslagit att plikten också skall omfatta kvinnor. Det är därför viktigt att kvinnor är väl representerade bland de anställda som svarar för mönstringen och inskrivningen.

Enligt utredningens mening är bör det finnas förutsättningar att till en del samordna rekryteringen av de *tre slagen av personal*. Det kan gälla information om verksamheten, förbättring av metoder samt utveckling av uppföljning och utvärdering. Utredningen anser att de bemannings- och utbildningsansvariga myndigheterna bör överväga möjligheterna till gemensamma åtgärder inom rekryteringsområdet för de delar av verksamheten där detta är möjligt.

Utredningen behandlar i *fortsättningen av detta kapitel* mönstring och inskrivning av pliktpersonal och kallar ibland dessa båda åtgärder för rekrytering. Det framgår som regel av sammanhanget när uttrycket i texten har en vidare innebörd än enbart mönstring och inskrivning. Synonymt med termen mönstring använder utredningen ofta också ordet *prövning*.

Utredningen vill framhålla att begreppet rekrytering här används i en bredare betydelse än i det arbete som pågår med utveckling av *FN:s barnkonvention*. Som framgått av utredningens slutsatser i avsnitt 8.4.1 strider inriktningen av detta arbete inte mot att mönstringen genomförs under det kalenderår som den tjänstgöringsskyldige fyller 18 år.

8.4.3 Faktorer som styr utformningen av systemet

Behoven av personal

Grunderna för utformningen och tillämpningen av ett framtida pliktsystem skall enligt statsmakterna (prop. 1998/98:74, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1988/99:222, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224) vara behoven, som i sin tur är baserade på de uppgifter som skall lösas inom totalförsvarets ram. Både antalet civil- och värnpliktiga som varje år skall utbildas och innehållet i utbildningen skall grundas på dessa behov. Uppgiften att möta ett väpnat angrepp skall vara dimensionerande.

De årligen utbildade skall emellertid kunna vara en bas även för de enheter som skall ställas till förfogande för fredsfrämjande

och humanitära internationella insatser. Statsmakterna anser vidare att det bör övervägas om en del av pliktpersonalen behöver utbildas för att kunna medverka vid insatser mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Statsmakternas uttalanden innebär att de som skrivs in med plikt normalt skall genomgå en grundutbildning för att kunna lösa ett antal förhållandevis väl definierade uppgifter inom totalförsvarets ram. Det som skall kunna utföras ingår i en eller flera av de *fyra huvuduppgifter* som gäller för verksamheten under försvarsbeslutsperioden. Det är följden av att totalförsvarsresurserna som framgång skall kunna användas för att försvara landet mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Preciseringen av de uppgifter som svarar mot behoven ger goda förutsättningar för målinriktning i verksamheten. Den är viktig för förståelsen av de uppoffringar som tjänstgöringen fordrar, liksom för viljan att lära och därmed för de kunskaper och färdigheter som verksamheten kräver. Målinriktningen ger också goda förutsättningar för uppföljning och utvärdering och för de förändringar i medlen som eventuellt behövs.

Effektivitet

Effektivitet är att uppnå målen – med så begränsade resurser som möjligt. Med resurser menas både de ekonomiska medel som plikttjänstgöringen tar i anspråk och den tid som pliktpersonalen måste avsätta. Den avsatta tiden måste tas tillvara så att de som genomgår utbildning hinner lära sig det som uppgifterna fordrar. Effektivitet är vidare att så många som möjligt av dem som rycker in fullföljer utbildningen. De avbrott i tjänstgöringen som äger rum för ett antal civil- och värnpliktiga drar onödiga kostnader.

Det är nödvändigt att få till stånd kvalitet i allt som sker inom systemets ram – rekrytering, utbildning och slutlig placering av de utbildade i myndigheternas organisation. Det fordrar uppföljning, utvärdering och en fortlöpande utveckling av t.ex. kravprofiler, metoderna för rekryteringen och det pedagogiska innehållet i utbildningen.

Effektivitet innebär vidare att den enskilde och samhället får möjligheter att utnyttja de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger. Det kan vara ett betydande mervärde – vid sidan om det som totalförsvarsuppgifterna fordrar.

Flexibilitet och anpassning

Flexibilitet innebär att snabbt kunna förändra systemet eller tillämpningen av det. Tillämpningsbestämmelserna skall om det behövs med kort varsel kunna ses över. Det är viktigt med en fortlöpande utvärdering, så att förändringar kan ske på ett tidigt stadium innan alltför mycket resurser gått förlorade. Det måste i dessa avseenden finnas en hög grad av känslighet i organisationen. Benägenheten att förbättra – att acceptera förändringar – måste vara stor.

En anpassning skall kunna ske till de förändringar som eventuellt äger rum i det säkerhetspolitiska läget. Förmågan till anpassning är i själva verket avgörande för de begränsningar numerärt sett i den nuvarande krigsorganisationen som statsmakterna har beslutat om. En anpassning innebär i det här sammanhanget givetvis också att kunna öka volymen i verksamheten, om det skulle behövas.

Pliktsystemet måste kunna tillämpas oavsett omfattningen av rekryteringen och utbildningen. Rutinerna måste oberoende av antalet grundutbildade ligga på en hög nivå kvalitativt sett.

Frivillighet och motivation

Enligt lagen om totalförsvarspikt skall rekryteringsmyndigheten vid inskrivningen i den utsträckning som det kan ske ta hänsyn till önskemål från den som skrivs in. Som framgår av förarbetena (prop. 1994/95:6 och 87, bet. FöU1, rskr. 1994/95:78) bör det vid bedömningen av den totalförsvarspiktiges lämplighet tillmätas betydelse, om han eller hon har särskilda skäl för att genomgå grundutbildning. Särskilda skäl kan vara att den totalförsvarspiktige vill utbilda sig till yrkes- eller reservofficer.

De egna önskemålen skall också i möjligaste mån beaktas när det gäller att avgöra i vilken befattningsgrupp den totalförsvarspiktige skall placeras. Graden av motivation bör även i det sammanhanget tillmätas stor betydelse. Inte minst befälsbefattningarna bör därför så långt möjligt fyllas med dem som själva vill genomgå utbildning för sådana befattningar.

Vid valet mellan olika alternativ bör den totalförsvarspiktiges personliga förhållanden i en del fall ges en särskilt tyngd. Det kan t.ex. vara så, framhålls det i propositionen (prop. 1994/95:6), att någon vid mönstringen är lämplig för en befattning med en lång grundutbildningstid men att en sådan utbildning skulle medföra

särskilt svåra olägenheter för honom själv eller för någon nära anhörig som är beroende av hans arbete eller omvårdnad. Det kan också i andra fall finnas starka skäl mot att en totalförsvarspliktig tvingas genomgå en längre utbildning långt från hemorten. I sådana och liknande fall bör valet mellan olika utbildningsalternativ utfalla så att den enskildes önskemål blir tillgodosedda

Pliktverket strävar också efter att i så stor utsträckning som möjligt skriva in personal som godtar inskrivningsbeslutet och kan sägas tjänstgöra frivilligt. Förutsättningen är givetvis att dessa är lämpliga för den utbildning som det i varje enskilt fall gäller.

Antalet ”frivilliga” har emellertid inte räckt till för att täcka den inskrivning som årligen skall ske. Det är framför allt inte möjligt att med denna typ av frivillighet förse utbildningsanordnarna med tjänstgöringsskyldiga som har de egenskaper verksamheten fordrar. Det förekommer vidare att en del av dem som önskar genomgå grundutbildning av olika skäl inte får göra det.

Den minskning av antalet inskrivna som statsmakterna beslutat om kommer att öka obalansen mellan antalet tjänstgöringsskyldiga som blir inskrivna till grundutbildning och antalet som inte kommer att bli det. Det gör det särskilt nödvändigt att låta *motivationen* väga tungt när rekryteringsmyndigheten bestämmer vilka som skall genomgå grundutbildning och vilka som inte skall göra det.

Som framgått finns det redan i den nuvarande lagen en täckning för att i första hand de som är motiverade skall skrivas in för tjänstgöring. Enligt utredningens mening är det därför inte nödvändigt att skärpa lagstiftningen. Det räcker med att rekryteringsmyndigheten i tillämpningen tar ännu större hänsyn till den pliktiges egna önskemål. Det kan ske genom att motivationen i fler fall än hittills får en avgörande betydelse för beslutet om inskrivning.

Det har naturligtvis stor betydelse för motivationen att förhållandena för dem som genomgår grundutbildning på olika sätt förbättras. Utredningen föreslår av det skälet i betänkandet ett antal motivationshöjande åtgärder, som tar sikte på bl.a. tjänstgöringen, de ekonomiska förmånerna och samordningen i tid mellan grundutbildningen och högskoleutbildningen.

Nära till bostadsorten

Utredningen skall enligt direktiven överväga och i förekommande fall föreslå förändringar som medför att plikttjänstgöring i större

utsträckning kan fullgöras i närheten av den ort där den tjänstgöringsskyldige är bosatt. Enligt utredningens mening måste detta beaktas vid inskrivningen av dem som skall fullgöra tjänstgöring. En svårighet i sammanhanget är emellertid att antalet utbildningsorter kommer att bli betydligt färre när den föreslagna militära grundorganisationen är genomförd.

Att det är långt till utbildningsorten får emellertid inte vara ett motiv för att inte skriva in den som är motiverad och lämplig för lång grundutbildning. Utredningen anser att Försvarmakten och de utbildningsansvariga civila myndigheterna får acceptera de kostnader för resor till och från hemorten som eventuellt uppstår om även motiverade civil- och värnpliktiga som inte bor i närheten av utbildningsorterna skall kunna fullgöra tjänstgöring.

Rätt att få genomgå grundutbildning

En bred acceptans för pliktsystemet förutsätter att de som vill tjänstgöra – och har förmåga – får möjligheter att göra det. Enligt utredningens mening bör *det som är en skyldighet också vara en rättighet*. Det innebär att den som bedöms lämplig att fullgöra tjänstgöring som fordrar grundutbildning och önskar genomgå den skall ha rätt till det.

Om antalet platser i den planerade militära utbildningen inte räcker till för att tillgodose behovet i detta avseende, skall den som vill fullgöra tjänstgöring erbjudas att genomgå tre månaders utbildning för rekrytering till t.ex. hemvärdet. Frågor om rekryteringen av personal till hemvärdet behandlas i *avsnitt 12.3*.

* * *

Den modell för rekrytering som utredningen redovisar i *följande avsnitt* innebär flera förändringar i mönstrings- och inskrivningssystemet. Andra förändringar som berör inskrivningen föreslås i *kapitel 12*. Det gäller bl.a. frågor om undantag från inskrivning, inskrivning för utbildning med plikt av anställd personal, inskrivning med värnplikt för kort grundutbildning och inskrivning efter annan utredning än mönstring.

8.5 Utredningens överväganden om ett system för rekrytering av pliktpersonal i tre steg

Utredningens förslag: En försöksverksamhet som syftar till att förenkla prövningen av de tjänstgöringsskyldiga skall genomföras med början den 1 januari 2001. Planeringen och utvärderingen av försöksverksamheten skall göras av en organisationskommitté.

Underlag för försöksverksamheten är den modell för ett rekryteringssystem i tre steg som utredningen redovisar. Modellen innebär:

1. *Förberedelser för prövning;*
2. *Prövning;*
3. *Slutlig placering för utbildning på en befattning eller i en verksamhet.*

Skolhälsovården har i många fall möjligheter att bistå de mönstrande med de medicinska uppgifter som de skall lämna in i steg 1. Prövningen i steg 2 skall ske lokalt på ett stort antal orter i landet, om möjligt i gymnasieskolans lokaler. Fördjupad mönstring fordras för ett antal särskilt krävande befattningar eller verksamheter.

Fördelningen på befattningar eller verksamheter av de tjänstgöringsskyldiga som bedöms lämpliga för lång grundutbildning skall ske en eller flera gånger per år för hela landet.

Motivationen skall väga tungt vid avgörandet om en tjänstgöringsskyldiga skall skrivas in eller inte och till vilken befattning eller verksamhet detta skall ske.

Den slutliga placeringen för utbildning på en befattning eller i en verksamhet sker vid förband eller skolor två–tre månader efter inryckningen.

8.5.1 Bakgrund

Pliktverkets, Försvarmaktens och andra bemannings- eller utbildningsansvariga myndigheters uppfattningar om plikttjänstgöringen och mönstringssystemet sammanfaller i allt väsentligt. Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt anser Pliktver-

ket att påfrestningarna på systemet under senare år har varit stora. Det har allvarligt påverkat motivationen för plikttjänstgöringen.

Enligt Pliktverket har många mönstrande den uppfattningen att de själva kan välja mellan att genomgå pliktutbildning eller att bli placerade i utbildningsreserven.

Den minskning av antalet inskrivna som statsmakterna vid flera tillfällen under senare år har beslutat om har i allmänhet skett med kort varsel. Det har påverkat situationen för många redan inskrivna som ännu inte påbörjat utbildningen. Personliga förhållanden, planer och egenskaper som mönstringen är grundad på förändras efter hand. Pliktverkets erfarenhet är att ju längre tid som går mellan inskrivning och inryckning till grundutbildning desto större blir avgångarna före grundutbildningen.

Pliktverket har som framgått vidtagit eller planerar åtgärder för att förbättra rutinerna för mönstringen och inskrivningen. Försvarsmakten har föreslagit förändringar som också syftar till att utveckla systemet. Utredningen har i avsnitten 8.3.2 och 8.3.3 redovisat de båda myndigheternas planerade respektive föreslagna åtgärder. Dessa förslag är en del av underlaget för de överväganden om principer för ett förbättrat system för rekrytering av pliktpersonal som utredningen redovisar i detta kapitel.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv skulle alla som kunde anses lämpliga för grundutbildning genomgå en sådan. Utredningen utarbetade ett förslag till system med en sådan inriktning. Förslaget lades åt sidan när en politisk överenskommelse träffades i början av år 1999 om en minskning av den årliga inskrivningen. Tilläggsdirektiven från år 1999 innebär att statsmakternas kontrollstationsbeslut våren 1999 skall vara underlag för utredningens överväganden. Grunden för det framtida pliktsystemet skall vara de uppgifter som skall lösas genom totalförsvarsverksamhet. Förmågan att kunna möta ett väpnat angrepp skall vara dimensionerande för systemet.

Regeringen har därefter uppdragit åt Försvarsmakten att komplettera underlaget om behovet av värnpliktiga. Antalet bör efter år 2001 vara omkring 18 000. För det civila försvarets del har ÖCB beräknat att lång grundutbildning efter år 2001 skall ges till 900 civilpliktiga per år. Utredningens förslag är grundade på detta.

Fokus i mönstringen flyttas genom dessa förändringar i volymerna från att hitta lämpliga totalförsvarsuppgifter för alla tjänstbara till att finna dem som de olika totalförsvarsmyndigheterna har ett behov av.

Planeringen för de närmaste åren innebär att myndigheterna skall ha olika slag av beredskap mot ett väpnat angrepp, indelat i förmåga inom ett år, på fem års sikt och efter mer än tio år. För det militära försvarets del innebär planeringen även ökade krav på att kunna förse verksamheten med underlag för rekrytering av personal för de sannolikt växande uppgifterna i den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten. Det skall ske inom ramen för den dimensionering som ett väpnat angrepp motiverar.

Utredningen föreslår i *avsnitt 8.6* en försöksverksamhet med en förenklad provning i tre steg fr.o.m. år 2001. Som framgår av texten i detta avsnitt bör regeringen utse en organisationskommitté som planerar och utvärderar försöksverksamheten.

Den administrativa förprovningen inget huvudelement i modellen

Förändringarna i planeringen av totalförsvaret påverkar bl.a. förutsättningarna för rekryteringen av dem som skall genomgå lång grundutbildning. Det kommer inte att bli nödvändigt att kalla en lika stor del av årskullen som hittills varit fallet till en provning enligt i huvudsak dagens modell. Det kan – för de allra flesta provningsskyldiga och för det stora flertalet befattningar eller verksamheter – räcka med ett differentierat förfarande grundat på olika slag av provning som tillgodoser behoven på skilda nivåer i systemet. Förutsättningen för detta är att det genom en enklare provning går att avgöra vilka som har förutsättningar och vill göra plikttjänst – och vilken typ av verksamhet som de passar för.

En förenklad provning skall vara kärnan i rekryteringssystemet. Resultatet i de enskilda fallen beror bl.a. på om denna förenklade provning kan förberedas på ett omsorgsfullt sätt. Utredningen har gått så långt i sina inledande överväganden att den behandlat ett system som skulle syfta till en förprovning enbart i administrativa former för samtliga mönstrande. Den skulle grundas enbart på uppgifter och intyg som den tjänstgöringsskyldige skickar in i förväg. Ingen skulle behöva inställa sig personligen till denna form av provning.

En förenklad provning i administrativa former skulle syfta till att en betydande del av årskullen undantas från lång grundutbildning. Det skulle för de flesta innebära att besluten fattas utan att de får en personlig kontakt med totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

En allmän uppdelning av en hel årskull i vad som skulle komma att framstå som lyckade och mindre lyckade individer skulle sannolikt för många vara stötande. Totalförsvaret har, som utredningen framhållit, ett behov av pliktpersonal med många olika slags egenskaper, förmåga och intressen. Det bör avspeglas i avgränsningen av den population från vilken det egentliga urvalet skall ske. Den personliga kontakten mellan myndigheten och den enskilde är en av flera viktiga förutsättningar för folkförankringen av totalförsvaret.

Utredningen avvisar en administrativ förprovning avsedd som ett *huvudelement* i rekryteringen. En omfattande tillämpning av förfarandet skulle innebära att ett mycket stort antal provnings-skyldiga skiljdes av utan att de fick tillfälle att möta företrädare för rekryteringsmyndigheten och kunde ges information och möjligheter att diskutera sina egna förutsättningar att fullgöra pliktjänstgöring. Utredningens ställningstagande innebär emellertid inte att de som av medicinska eller andra skäl uppenbarligen inte kommer att skrivas in skall behöva provas.

Utredningen vill understryka att den personliga inställelsen har ett värde i sig – inte minst som ett led i främjandet av folkförankringen. Den administrativa förprovningen bör av det skälet inte utökas i en omfattning som innebär att den blir ett betydande inslag i rekryteringsprocessen.

8.5.2 Skälen för en förändring av rekryteringssystemet

Utredningen anser att det nuvarande mönstrings- och inskrivningssystemet behöver förenklas. Detta kan ske genom en uppdelning av provningen i tre steg och genom att antalet inskrivningsbefattningar minskar. Kravprofilerna behöver därmed också förändras. Strävan bör också vara att differentiera rekryteringen på det stadium i mönstringen där alla tjänstgöringsskyldiga skall granskas. Differentieringen kommer på sikt att kunna leda till minskade kostnader för verksamheten.

Utredningen anser att det vidare är värt att pröva om mönstringen kan ske lokalt. Om rekryteringsmyndigheten på en stor del av mönstringsorterna får möjligheter att använda t.ex. gymnasieskolans lokaler, kommer verksamheten att kunna bedrivas i en miljö som de provningskyldiga är vana vid. För en del av dem kan detta komma att vara en fördel. Det blir i varje fall enklare än

i nuläget när en stor del av de provningsskyldiga måste göra långa resor till mönstringen.

En rekrytering på betydligt fler orter än för närvarande bör i många fall kunna väcka lärares och elevers intresse för säkerhetspolitik och totalförsvaret. Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att gymnasieskolan varje år i årskurs 2 genomför *Skolans totalförsvarsdag*. Det kommer ytterligare att stärka samarbetet mellan totalförsvaret och skolan.

För utredningen är det uppenbart att de båda uppgifterna – mönstringen i rekryteringsmyndighetens regi och utbildningen i totalförsvaret och säkerhetspolitik som skolan ger – skulle komma att stödja varandra. En provning i skolans lokaler sätter fokus på behovet av utbildning i säkerhetspolitik och totalförsvaret. Utbildningen skapar intresse för rekryteringen.

8.5.3 Utredningens modell för en rekrytering i tre steg

Utredningen har utformat en modell för ett nytt provningssystem som kan ligga till grund för en försöksverksamhet. Modellen omfattar i huvudsak följande:

(1) <i>Förberedelser för provning:</i>	Insamling och sammanställning av uppgifter från de tjänstgöringsskyldiga samt en preliminär bedömning;
(2) <i>Prövning:</i>	Prövning med hänsyn till kraven för tjänstgöring i olika verksamheter eller slag av utbildningar (beslut om vilka som ska genomgå grundutbildning, uppdelning mellan civilpliktiga och värnpliktiga);
(3) <i>Placering i samband med utbildningen:</i>	Slutlig bedömning av lämpligheten för befattningar, olika slag av utbildningar eller verksamheter.

Den differentierade prövning som den *redovisade modellen* syftar till skall göra rekryteringen så effektiv som möjligt. Verksamheten skall kvalitativt och kvantitativt ge totalförsvarsmyndigheterna de personella resurser som fordras. Den individuella anpassningen innebär vidare att den enskilde inte skall behöva avsätta onödig tid för prövningen. Prövningen skall också ske till så låga kostnader som möjligt för myndigheterna och den enskilde.

Prövningen i steg 2 skall framför allt avgöra vilka som skall skrivas in till tjänstgöring, vilka som skall bli civilpliktiga och vilka som skall bli värnpliktiga. Prövningen bör för de allra flesta kunna begränsas till högst en dags tester, prov och samtal. För var och en tar det som skall göras i samband med prövningen inte mer än några timmar räknat i effektiv tid. Det gör det naturligt, som utredningen redan framhållit, att försöka förlägga verksamheten till en miljö där de mönstrande normalt befinner sig – eller i närheten av den. För en del av dem som bedöms kunna skrivas in till verksamheter med särskilda krav behöver prövningen kompletteras med prov och tester som säkerställer tillräckligt antal inskrivna med egenskaper och förmåga som fordras inför den slutliga placeringen i steg 3. En del av dessa kommer senare att kallas till kompletterande prövning. Som framgår av redovisningen i *avsnitt 8.5.5* kallar utredningen detta *fördjupad mönstring*.

En allmän förutsättning för ett rekryteringssystem med den redovisade inriktningen är att det fungerar oavsett vilka volymer som det är fråga om. Inskrivningen skall kunna anpassas i omfattning både till årskullens storlek och till behovet av pliktpersonal för olika slag av uppgifter inom totalförsvaret. Sådana anpassningar skall kunna ske från år till år.

8.5.4 Förberedelser för prövning (Steg 1)

Syftet med förberedelserna är som framgått att samla in och sammanställa så många uppgifter som möjligt om var och en av de tjänstgöringsskyldiga. Det gör det möjligt för rekryteringspersonalen att i förväg bedöma vilka typer av undersökningar som var och en behöver genomgå under själva prövningsdagen.

Det bör av de uppgifter som samlas in i många fall kunna framgå vilka som är lämpliga eller som inte är lämpliga för lång grundutbildning. Tester, prov och samtal i samband med prövningen kan för dem som sannolikt inte skall genomgå lång

grundutbildning bli mer summariska. Det gör att mer tid under dagen kan avsättas att klargöra förutsättningar och intressen för olika slag av utbildning hos dem som skall skrivas in.

Till förberedelserna hör också att planera verksamheten – fördela de tjänstgöringsskyldiga på rekryteringsdagar så att belastningen blir förhållandevis jämn – och att skicka ut kallelser.

Underlag för prövningen

En effektiv prövning fordrar ett förhållandevis stort antal uppgifter om var och en av de prövningsskyldiga i en årskull. Det är fråga om uppgifter som belyser bl.a. egenskaper i olika avseenden, motivation och social förmåga. Utredningen redovisar *följande sammanställning* exempel på uppgifter som skulle kunna vara till hjälp i prövningen.

Register m.m.	Hälsodeklaration m.m.	Den enskildes egna uppgifter i övrigt
<input type="checkbox"/> Studieresultat	<input type="checkbox"/> Medicinsk status	<input type="checkbox"/> Social status (bl.a. familjeförhållanden)
<input type="checkbox"/> Körkort och liknande	<input type="checkbox"/> Fysisk förmåga	<input type="checkbox"/> Språkerfarenheter
<input type="checkbox"/> Vandel		<input type="checkbox"/> Simkunnighet
		<input type="checkbox"/> Fritidsintressen
		<input type="checkbox"/> Pågående eller planerade studier
		<input type="checkbox"/> Pågående eller planerad yrkesverksamhet
		<input type="checkbox"/> Social förmåga

En del av de redovisade uppgifterna kan hämtas från (1) *register och andra officiella data* som rekryteringsmyndigheten har eller eventuellt kan få tillgång till – framför allt körkortsregistret och motsvarande, polisregistret och uppgifter som en del vårdinrättningar är skyldiga att lämna.

Det är naturligt att den prövningsskyldige i en slags (2) *självdeklaration för pliktjänstgöring* även lämnar uppgifter för den

allmänna bedömning av lämpligheten som prövningen syftar till. Alla får ett formulär som de skall fylla i. Uppgifter som rekryteringsmyndigheten kan få på annat sätt behöver inte ingå i denna redovisning.

Uppgifter lämnas om den i *sammanställningen* redovisade beskrivningen av var och en och dessutom om

- Den egna inställningen till totalförsvaret och pliktjänstgöring;
- Önskan att genomgå lång grundutbildning med civil- eller värnplikt;
- Vilken utbildning den enskilde vill genomgå, när och var.

Utformningen av självdeklarationsformuläret bör göras av organisationskommittén i samarbete med rekryteringsmyndigheten.

Beskrivningen av de medicinska förhållandena bör ske genom (3) *en hälsodeklaration* som den prövningsskyldige redovisar. Det bör vara en aktuell beskrivning av den enskildes medicinska förutsättningar att klara pliktutbildningen. En del av underlaget för de uppgifter som den prövningsskyldige lämnar kan vara den allmänna hälsoundersökning som skolan är skyldig att låta varje elev genomgå under gymnasietiden. Skolhälsovården sker i skolans regi med egna resurser eller genom att skolan anlitar någon annan.

Den prövningsskyldige kompletterar i förekommande fall hälsodeklarationen med intyg från läkare eller annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal om de nedsättningar i hälsotillståndet som han anser att rekryteringsmyndigheten skall beakta när den beslutar om rekrytering i steg 2.

Den prövningsskyldige skall lämna sina uppgifter vid den tidpunkt som rekryteringsmyndigheten fastställer. Enligt lagen om totalförsvarsplikt finns det en skyldighet att lämna uppgifter av det slag som utredningen syftar på. Det sker enligt bestämmelserna vid straffansvar. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift när han eller hon fullgör uppgiftsskyldigheten kan dömas till böter.

8.5.5 Prövningens genomförande (Steg 2)

Inledning

Rekryteringsmyndigheten kan redan vid genomgången av de s.k. självdeklarationerna besluta om att en del inte ska kallas till prövning i steg 2.

När den tjänstgöringsskyldige som däremot kallats kommer till prövningen har rekryteringsmyndigheten sammanställt och översiktligt bedömt de i förväg redovisade uppgifterna. Detta kommer att underlätta själva prövningen i detta steg.

Detta är *exempel på frågor* som bör klaras ut i steg 2:

- Är den mönstrande lämplig för lång grundutbildning?
- Är han eller hon motiverad att genomgå utbildning?
- Kan han eller hon bli befäl?
- Vilket slag av verksamhet är den mönstrande lämplig för? Internationell tjänstgöring?
- Skall tjänstgöringen ske med civilplikt eller med värnplikt?
- Vilket år kan han eller hon rycka in till grundutbildning?
- På vilken ort är det lämpligt att utbildningen sker?
- Fordras det fördjupad mönstring?

Det grundläggande syftet är att visa om den tjänstgöringsskyldige skall delta i den kommande fördelningen under året av utbildningsplatserna vid förband och skolor. Resultatet av prövningen blir i många fall att så inte skall ske. Erfarenheten talar för att ställningstagandet grundas på en kombination av begränsade fysiska och psykiska egenskaper och dålig motivation.

Det gäller också i det här sammanhanget att urskilja dem som av särskilda skäl inte bör skrivas in till tjänstgöring. Det kan vara olika slag av personliga förhållanden som gör det svårt för dem att passa in i gemenskapen i ett utbildningsförband eller en skola. Andra kommer vid prövningen att bedömas som lämpliga och motiverade att genomgå utbildning för en del särskilt krävande verksamheter. Som utredningen framhållit räcker det i dessa fall inte med den förenklade prövningen. De skall gå vidare till en fördjupad mönstring. Beslut om en sådan grundlig prövning fattas i så fall under rekryteringsdagen.

En bedömning av *befälslämpligheten* skall också ske vid rekryteringen i steg 2. Det beror på att utbildningen är längre för värnpliktiga befäl än för de flesta andra slag av värnpliktiga. All befälsutbildning genomförs med s.k. försteg. Det innebär att de befälsinskrivna kallas in till grundutbildning innan merparten rycker in. Det svenska värnplikssystemet skiljer sig på den punkten från det danska, finska och norska. Befälseleverna sorteras i de andra nordiska länderna ut efter en tids tjänstgöring. Det förutsätter antingen att de frivilligt åtar sig den förlängning av tjänstgöringen som befälsutbildningen innebär eller att de mot sin

vilja åläggas att genomgå utbildningen. Systemet har funnits länge i dessa länder.

Utredningen bedömer att en sådan förändring av skyldigheterna skulle minska accepterandet av pliktssystemet hos de tjänstgöringsskyldiga i Sverige. Försvarsmakten studerar emellertid en modell för utbildningen som innebär att utbildningen för värnpliktiga befäl kan komma att kortas av.

En rekrytering i tre steg enligt den idé som utredningen beskriver kommer för flertalet tjänstgöringsskyldiga att resultera i en förhållandevis grov bedömning. Förutsättningen är att de befattningar som de tjänstgöringsskyldiga skall skrivas in till kan fördelas mellan ett relativt begränsat antal grupper.

Försvarsmakten har för utredningen redovisat en indelning i tre kategorier som fordras för inskrivning av värnpliktiga till ett *mekaniserat kompani*, som är ett mycket vanligt förband i den militära krigsorganisationen. Som framgår av *följande sammanställning* är avsikten att 35 % av antalet inskrivna vid fördelningen skall utbildas till befäl, 5 % till specialister av olika slag och 60 % till ”vanliga soldater”. De inskrivna i alla tre grupperna kommer senare att behöva delas upp på mer detaljerade befattningar eller uppgifter. Det sker med en prövning i steg tre vid utbildningsförbandet eller skolan.

Befattningsgrupp	Antal vpl	Relativ fördelning i %
<input type="checkbox"/> Befäl (KB- och GB-vpl)	45	35
<input type="checkbox"/> Specialister (E-vpl)	7	5
<input type="checkbox"/> Soldater (F- och G-vpl)	78	60
<i>Summa</i>	<i>130</i>	<i>100</i>

Det måste finnas en kravprofil för varje inskrivningsgrupp. Kravprofilen anger vilka prov och tester som kommer att behövas. Mönstring sker för närvarande mot ungefär 500 slag av befattningar. För några år sedan fanns det ett tusental inskrivningsbefattningar. Försvarsmakten bedömer att det skulle kunna räcka med ett 100-tal grupper. Det civila försvarets myndigheter har sammanlagt endast ett tiotal befattningar till vilka det fordras pliktpersonal som skall genomgå lång grundutbildning.

Det nuvarande systemet med befattningsbeskrivningar och kravprofiler har funnits i flera decennier. Det behöver under alla förhållanden ses över. Laborator *Ulf Bergh*, Försvarets forsk-

ningsanstalt har på begäran av utredningen i en promemoria klargjort förutsättningarna för en sådan översyn. Promemorian ingår i betänkandet som *Bilaga 5*.

Försvarsmakten och Pliktverket har enligt vad utredningen erfarit beslutat att i samarbete genomföra översynen.

Metoder vid inskrivningen

Som hjälpmedel vid fördelningen fordras det ett instrument som gör det möjligt att rangordna eller gruppera de mönstrade. Syftet skall vara att matcha egenskaper, motivation, och önskemål om tjänstgöring, utbildningsort och utbildningstid mot de utbildningsplatser som skall fyllas. På grund av det stora antalet tjänstgöringsskyldiga och den omfattande utbildningsvolymen går detta inte att göra manuellt. Det är naturligt att rekryteringsmyndigheten utarbetar en modell, så att uppgifterna kan databehandlas.

Som en del av underlaget för utformning av modellen kan rekryteringsmyndigheten för dem som skall tjänstgöra med värnplikt använda de bedömningar som Försvarsmakten redovisat i sitt förslag till regeringen den 19 maj 1999. Inskrivningen bör enligt Försvarsmakten ske enligt följande principer. Först skrivs de in som

1. Klarar kravprofilerna och vill *bli yrkes- eller reservoffice-rare*; därefter de som
2. Klarar kravprofilerna och vill *pröva internationell tjänst*; därefter de som
3. Klarar kravprofilerna och *anmäler sig frivilligt för värnpliktstjänstgöring*; och slutligen de som
4. Klarar kravprofilerna och behövs för att *fylla antalet återstående utbildningsplatser*.

Utredningen vill framhålla att tjänstgöringsskyldiga inom de tre första kategorierna anmäler sig frivilligt. Det är möjligt att ordningsföljden mellan dem i praktiken inte har någon större betydelse. Planeringen av verksamheten och de erfarenheter som efter hand kommer fram får visa vilka jämkningar som kan behöva ske i modellen.

Till den modell för ett nytt rekryteringssystem som utredningen redovisar i betänkandet hör även åtskilliga detaljer. De gäller t.ex. frågor om hur befattningskraven skall preciseras, vilka moment som kan behöva ingå i en förenklad prövning på lokal nivå, vilka tilläggsprov som det i en del fall blir nödvändigt att

göra, hur många provningsskyldiga som det är lämpligt att låta mönstra varje dag, vilken personal som kan komma att fordras och den regionala och lokala strukturen på verksamheten.

Utredningen redovisar i *Bilaga 6* mer utförligt hur mönstringen i steg 2 skulle kunna genomföras. Utredningens skiss bör ingå i det underlag som den i 8.6 föreslagna organisationskommittén skall bearbeta. Uppgifterna är resultatet av det modellerings- och simuleringsarbete som ägt rum inom utredningens sekretariat. Utredningen vill framhålla att dessa olika detaljer är en skiss, som visar hur verksamheten skulle kunna bedrivas. Det är inte något färdigt förslag.

Fördjupad mönstring

Som utredningen framhållit kommer fördjupad mönstring att behövas för rekrytering av pliktpersonal till flera slag av verksamheter inom Försvarmakten – bl.a. för utbildningen av jägare och för en del befattningar hos civila myndigheter. Den fördjupade mönstringen skall genomföras innan rekryteringsmyndigheten fattar inskrivningsbeslutet, så att en fördelning av de tjänstgöringsskyldiga kan ske mellan tjänstgöring med civilplikt och tjänstgöring med värnplikt.

Det kan visa sig praktiskt att den fördjupade mönstringen för åtminstone en del befattningar eller verksamheter sker i Försvarmaktens regi – genom en utökning av verksamheten vid t.ex. *Försvarmaktens rekryteringscentrum*. Besluten om inskrivning bör emellertid även i dessa fall fattas av rekryteringsmyndigheten.

Fördelning flera gånger om året

För rekryteringsmyndigheten kan det vara praktiskt att låta fördelningen ske en gång per år. Det innebär att samtliga utbildningsplatser fördelas i t.ex. december för alla som har mönstrat eller på annat sätt blivit prövade under året. För utbildningsmyndigheternas del skulle det vara tillräckligt med en fördelning om året. Med en sådan ordning kommer de som genomgått provning i början av året emellertid att få vänta förhållandevis länge på sitt inskrivningsbeslut.

Risken är att många av dem som i samband med provningen fått en positiv syn på grundutbildningen efter hand tappar intresset för tjänstgöringen. Informationen sjunker undan. En

bidragande orsak kan vara att den totalförsvarspliktige i avvaktan på ett besked från rekryteringsmyndigheten söker till högre utbildning och kanske deltar i högskoleprovet.

Lagen om totalförsvarsplikt föreskriver att inkallelser till grundutbildning och repetitionsutbildning skall sändas ut i god tid, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Som framgår av förarbetena (prop. 1994/95:6 och 87, bet. FöU1, rskr. 1994/95:78) bör en inkallelse utfärdas ca sex månader – och i varje fall inte senare än en månad – före inställelsen. Undantag får naturligtvis göras, framhålls det i propositionen, om den som skall tjänstgöra samtycker till att inställa sig med kortare varsel.

Den som inte är nöjd med inskrivningsbeslutet kan begära att inskrivningsnämnden skall pröva ärendet. Inskrivningsnämndens beslut kan överklagas till Överklagandenämnden för totalförsvaret. En sådan förnyad prövning och ett eventuellt överklagande skall ske innan inkallelsen sänds ut.

Enligt utredningens mening är det angeläget att besked kan ges till den mönstrande så snart som möjligt efter prövningen i steg 2. Detta talar för att en fördelning bör ske vid t.ex. tre tillfällen per år. Antalet får bestämmas efter en avvägning mellan myndigheternas intresse att vid fördelningen ha tillräckligt många tjänstgöringsskyldiga att välja bland och den enskildes behov att så snart som möjligt få besked om vad prövningen har resulterat i.

Med en fördelning tre gånger per år, får de som genomgår prövning i steg 2 under årets första fyra månader sina besked i slutet av april. De som blir prövade under månaderna maj-augusti underrättas i slutet av sommaren, medan de mönstrande under hösten får besked i slutet av november. Övervägandena i samband med den mer detaljerade planeringen av verksamheten kommer att kunna visa om detta är ett godtagbart schema för att rekryteringsmyndigheten skall få ett tillräckligt urval lämpliga för fördelningen.

Utredningen föreslår, som framgår av övervägandena i kapitel 10, att inryckning till grundutbildning normalt skall ske i juni efter gymnasieskolans slut eller i augusti–september. För dem som blir inskrivna vid fördelningen i november och skall inställa sig till grundutbildning i juni är det omkring sju månader tills tjänstgöringen börjar. Med det utrymme i tiden som skall finnas för eventuell förnyad prövning och överklagande kommer platserna för utbildning som börjar i juni att fördelas mellan civil- och värnpliktiga som skrivs in i april eller augusti – samt mellan dem som får sitt inskrivningsbeslut i november och samtycker till att börja grundutbildningen i juni. Andra som får sina inskriv-

ningsbeslut i november blir kallade till tjänstgöring som börjar i augusti.

Grundregeln skall vara att den tjänstgöringsskyldige vid inskrivningen i samband med fördelningen av utbildningsplatserna t.ex. tre gånger per år får veta inom vilken verksamhet han eller hon skall tjänstgöra, vilket slag av utbildning som det är fråga om, var utbildningen skall ske, när den börjar och slutar – och alltså hur länge den civil- eller värnpliktige skall ligga inne.

Utredningen anser emellertid att det vid slutliga placeringen inom det i *avsnitt 8.5.6* beskrivna tredje steget – för en del tjänstgöringsskyldiga – bör finnas utrymme för utbildningsmyndigheten att komma överens med den tjänstgöringsskyldige om jämkningar i utbildningstidens längd. Det kan behöva vara antingen utökningar eller neddragningar. Utredningen har övervägt om sådana jämkningar skulle kunna ske med tvång men väljer med hänsyn till den enskildes behov att kunna planera studier eller arbete att inte föreslå detta.

Preliminär placering

Det underlättar givetvis för den prövningsskyldige om han eller hon redan under mönstringsdagen i steg 2 får ett preliminärt besked om vad som kan komma att bli resultatet för hans eller hennes del. Rekryteringsmyndigheten bör i de allra flesta fallen kunna göra sådana bedömningar. Det bör framför allt vara möjligt att med relativt stor säkerhet ange om den prövningsskyldige senare kommer att skrivas in eller inte.

Enligt utredningens mening bör det emellertid också för en stor del av antalet tjänstgöringsskyldiga vara möjligt att med hög sannolikhet bedöma till vilken typ av befattning eller verksamhet inskrivningen kommer att ske. Tiderna för in- och uttryckning kommer därmed också att preliminärt kunna anges. Avgörande för att bedömningar i många fall kommer att kunna göras under mönstringsdagen är att motivationen skall väga tungt i samband.

Förhandsbeskeden som lämnas kommer inte att kunna vara bindande. Det är inte fråga om några beslut i förvaltningsrättslig mening och de kommer givetvis inte att kunna överklagas. Den prövningsskyldige får tillsammans med det preliminära bedömningen ett besked om när beslutet om en eventuell inskrivning kommer att fattas. Med det schema som utredningen ovan ger exempel på kommer relativt få att behöva vänta tre–fyra månader på det beslutet. För många kommer det inte att ta så lång tid.

Beredskapsregister i stället för utbildningsreserv

Tjänstgöringsskyldiga som är lämpliga för lång grundutbildning – men som efter prövning i steg 2 inte skrivs in för sådan utbildning – ska även i fortsättningen, t.ex. i ett anpassningsskede, kunna tas i anspråk för tjänstgöring.

En förutsättning för att detta skall kunna ske är att mönstringsvärdena fortfarande är aktuella. I annat fall blir det nödvändigt att göra en ny mönstring. Utredningen anser att pliktpersonal som är lämplig för tjänstgöring med värnplikt eller med civilplikt som fordrar lång grundutbildning – och efter prövningen i steg 2 inte skrivs in för sådan utbildning – i fortsättningen skall antecknas i ett register.

Den kategori av totalförsvarspliktiga som det är fråga om skrivs för närvarande in i *utbildningsreserven*. Utredningen anser inte att det uttrycket är lika relevant som tidigare. Enligt utredningens bedömning kommer under överblickbar tid knappast någon som blivit inskriven i utbildningsreserven att placeras om för att i stället genomgå grundutbildning. Utredningen anser av bl.a. det skälet att det är lämpligare att i fortsättningen tala om ett *beredskapsregister* än om en utbildningsreserv.

Inskrivningen i utbildningsreserven upphör enligt nuvarande regler vid utgången av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 30 år. Enligt utredningens uppfattning är det tillräckligt om de totalförsvarspliktiga står kvar i beredskapsregistret under fem år efter inskrivningen. Efter fem år är en stor del av mönstringsresultaten inaktuella. Det skulle sannolikt inte heller i ett anpassningsskede vara nödvändigt att skriva in fler än som går att rekrytera ur fem tidigare mönstrade åldersklasser.

Förnyad prövning och överklaganden

Många som skrivs in mot sin vilja kommer liksom nu att begära att få sitt inskrivningsbeslut ändrat. De skäl som redovisas får i så fall prövas enligt nuvarande ordning av inskrivningsnämnden – och inskrivningsnämndens beslut av *Överklagandenämnden för totalförsvaret*.

Om motivation och önskemål ges stor tyngd vid fördelningen kommer antalet ärenden med begäran om förnyad prövning hos inskrivningsnämnden och antalet överklaganden sannolikt att bli färre än i det nuvarande systemet. Det förhållandet att i princip alla utbildningsplatser står till förfogande för samtliga tjänst-

göringsskyldiga i hela landet som uppfyller kraven för olika slag av befattningar eller verksamheter gör det av allt att döma lättare än nu att tillgodose önskemålen från var och en – framför allt önskemålen från dem som vill genomgå grundutbildning.

8.5.6 Slutligt val av utbildning (Steg 3)

Syftet med det slutliga urvalet är att kunna placera de civil- eller värnpliktiga i verksamheter – och i en utbildning som svarar mot dessa. Avsikten är att slutliga placeringar av personal skall kunna ske efter två–tre månaders grundläggande utbildning.

På grund av att antalet befattningar inom det civila försvaret är få måste den slutliga placeringen för de civila verksamheternas del ske i steg 2.

Det bör ingå i den *i nästa avsnitt* föreslagna försöksverksamheten att planera och utvärdera även genomförandet av detta tredje steg i prövningen. Frågor som måste övervägas är bl.a. hur säkerhetsprövningen skall genomföras och på vilket sätt överklaganden skall behandlas.

Urvalsprocess

Underlag för inplaceringen är uppgifter från rekryteringen och de ytterligare omständigheter som har framkommit under den inledande delen av utbildningen. Det måste klargöras hur flexibelt systemet i praktiken kan bli – hur stora förändringar som efter hand kan ske i fördelningen av de civil- och värnpliktiga mellan olika verksamheter i krigsorganisationen och därmed mellan olika slag av utbildning. Till flexibiliteten hör också att systemet skall fungera även när bedömningarna i planerings- och budgetprocessen sker på ett sent stadium.

Den enskildes egna önskemål skall självfallet väga tungt även i detta steg 3.

8.6 Försöksverksamhetens genomförande

Fördelarna med ett rekryteringssystem i tre steg kommer som framgått att vara flera. Som alltid när något nytt skall införas uppstår det emellertid problem. En slutlig bedömning av den modell till förändrat prövningssystem som utredningen förordar kan

göras först sedan systemet prövats i praktiken. Utredningen föreslår av den anledningen en försöksverksamhet som skall ge vägledning om hur prövningsförfarandet skall utformas. Om den skall ge tillräckligt bedömningsunderlag fordras det erfarenheter från en betydande del av landet – t.ex. en av Pliktverkets fem regioner.

Utredningen anser att planering, fortlöpande uppföljning och slutlig utvärdering av försöksverksamheten skall göras av en *organisationskommitté*. En *rådgivande grupp* med företrädare för t.ex. bemannings- och utbildningsansvariga myndigheter, Skolverket, Högskoleverket, Försvarets forskningsanstalt, Svenska Kommunförbundet, Civilpliktsrådet och Värnpliktsrådet bör också utses.

Genomförandet av försöksverksamheten bör ske i *Pliktverkets* regi. Utredningen anser det angeläget att organisationskommittén fortlöpande följer arbetet.

Försöksverksamheten bör om möjligt påbörjas redan den 1 januari 2001. En sådan tidsplan förutsätter att regeringen snarast tillsätter organisationskommittén, beslutar om var försöksverksamheten skall bedrivas och ger Pliktverket erforderliga instruktioner.

Försöksverksamheten bör pågå i två år. Erfarenheter som efter hand kommer fram under den tid som verksamheten pågår kommer sannolikt att omsättas i förändringar även inom andra regioner i rekryteringsmyndighetens verksamhet. Det senare gäller bl.a. de åtgärder som enligt utredningens modell skall vidtas i steg 1. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 8.3.2 bedriver Pliktverket försöksverksamhet med s.k. administrativ förprovning. Även utflyttad mönstring – som är tanken med steg 2 i utredningens modell – sker på försök i den nuvarande mönstringsverksamheten.

Den slutliga fördelningen av de tjänstgöringsskyldiga på befattningar eller verksamheter i utbildningen – syftet med steg 3 – förekommer också redan i viss utsträckning ute på militära förband eller skolor. Utredningen vill emellertid med sin modell göra detta till en integrerad del av rekryteringen, som får fullt genomslag i systemet. Först med en konsekvent tillämpning av principerna om slutlig placering hos förband eller skolor går det att förenkla verksamheten i de båda inledande stegen på det sätt som utredningens modell syftar till.

Utredningen vill framhålla att fördelningen på befattningar eller verksamheter i steg 3 av praktiska skäl inte kan begränsas till inskrivna från den region där den föreslagna försöksverksamheten

grundad på utredningens modell kommer att äga rum. En sådan begränsning skulle leda till att ett militärt utbildningsförband fick både värnpliktiga som skrivits in enligt den nuvarande ordningen med detaljerad placering vid mönstringen och värnpliktiga som valts ut enligt det skisserade systemet med slutlig bestämning av uppgiften ute på förband och skolor. Det skulle sannolikt bli svårt för utbildningsförbanden att hantera en sådan sammansättning av de tjänstgöringsskyldiga.

Utredningen ser emellertid inga hinder för att den slutliga placeringen på befattningar och verksamheter i utbildningen genomförs även för inskrivna från de fyra regioner som inte omfattas av försöksverksamheten i alla tre stegen. Rekryteringsmyndigheten bör kunna göra de jämkningar i den normala mönstrings- och inskrivningsverksamheten som fordras för att steg 3 skall kunna tillämpas från försöksperiodens början även i dessa regioner.

9 Förmåner och andra motivationshöjande åtgärder

9.1 Inledning

9.1.1 Direktiven

Utredningen skall enligt de ursprungliga direktiven överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska avgångarna före och under grundutbildningen. Utredningen skall också överväga och lämna förslag om hur utbildningen ytterligare kan ges ett civilt meritvärde.

Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen uppmärksamma de effekter som förslagen kan få på de förmåner som gäller för den som fullgör plikttjänstgöring.

9.1.2 Behov, kvalitet och medinflytande

Det är enligt utredningens mening av grundläggande betydelse att den som tas ut till plikttjänst inser att det finns ett klart behov av honom eller henne i totalförsvarets krigsorganisation.

Ett annat helt grundläggande krav är att den utbildning som genomförs håller en mycket hög kvalitet. Det skall finnas en tydlig koppling mellan utbildningsmål och utbildning. Den avsatta tiden måste stämma väl med utbildningsbehovet. Utbildningen syftar emellertid inte enbart till att den totalförsvarspliktige skall nå bestämda kunskapsmål. Den tjänstgöringsskyldige ingår också i grupper och förband med gemensamma utbildningsmål. I många fall är det fråga om komplexa samövningsbehov.

Som utredningen redovisar i *kapitel 10* bör de utbildningsansvariga myndigheterna fortsätta med den kvalitetssäkring av utbildningen som pågår och kontinuerligt överväga möjligheterna att begränsa utbildningstidernas längd för olika befattningar och

att tillämpa utbildningsmetoder som gör att utbildningstiden hela tiden blir meningsfull också för den enskilde.

Den som skall genomgå grundutbildning skall ha ett inflytande både på utbildningen och på sin egen placering. Utredningen har i *kapitel 8* föreslagit ett förändrat mönstringsförfarande, som bl.a. innebär att den slutliga placeringen vid förbandet sker först efter en inledande fas i utbildningen. Det är angeläget att även detta sker med en stor grad av medinflytande. Samma sak gäller de omplaceringar som ibland fordras under tjänstgöringen.

9.1.3 Tre slag av åtgärder

Det är vidare nödvändigt att samhället visar uppskattning för den samhällsnyttiga insats som de som genomför pliktutbildningen utför. Utredningen överväger i *detta kapitel* ett antal åtgärder som kommer att förbättra villkoren för den som skall genomgå pliktutbildning. Syftet är bl.a. att minska skillnaderna ekonomiskt sett mellan de tjänstgöringsskyldiga som skall genomgå grundutbildning och andra i samma ålder som inte gör det. De använder i stället tiden för att förvärvsarbeta eller för att studera.

De motivationshöjande åtgärderna syftar givetvis också till att stimulera viljan att genomgå grundutbildning och att minska avgångarna under tjänstgöringen. Ju större inslagen av frivillighet är, desto bättre blir utbildningsresultatet. Detta ger i sin tur bättre och effektivare förband eller andra enheter inom totalförsvaret.

Enligt utredningens mening är det viktigt att de som påbörjar utbildningen också fullföljer den. Det är ett slöseri med resurser – både för den enskilde och för totalförsvaret – när någon tvingas lämna utbildningen

Utredningen föreslår först i kapitlet ett antal förbättringar av de ekonomiska förmånerna och behandlar sedan möjligheterna för de totalförsvarspliktiga att tillgodoräkna sig grundutbildningstiden som kvalificering för arbetslöshetsersättning. Slutligen överväger utredningen ett antal åtgärder som gör att utbildningen även på andra sätt kan vara av värde för den tjänstgöringsskyldige.

9.2 Ekonomiska förmåner

Utredningens förslag: Dagersättningen under lång grundutbildning och plikttjänstgöring skall höjas till 66 kronor per dag. Ersättningen skall vara densamma oavsett tjänstgöringstidens längd. Beloppet skall följa förändringarna i studiebidragsdelen i det allmänna studiemedelssystemet.

Den totalförsvarspliktige får efter genomförd grundutbildning en utbildningspremie som utgörs av antalet tjänstgöringsdagar multiplicerat med dagersättningsbeloppet. Utbildningspremierna är ett skattefritt engångsbelopp.

Till totalförsvarspliktiga som fullgjort mer än 400 dagars grundutbildning skall dessutom utgå en långtidspremie på 10 000 kronor per person.

9.2.1 Nuvarande regler

Förmåner för totalförsvarspliktiga regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt och i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Förmånerna består dels av en dagersättning som utbetalas under grundutbildningstiden, dels av reseersättningar, bostadsbidrag, familjebidrag m.m. Syftet med de senare är att så långt möjligt göra den pliktige – och den eller dem som är beroende av honom eller henne – skadeslösa under utbildningstiden..

Dagersättningen under grundutbildning som är längre än 60 dagar uppgår för närvarande till 40 kronor. Efter 230 tjänstgöringsdagar får den civil- eller värnpliktige ett tillägg enligt *följande sammanställning*.

Tjänstgöringsdag	Tillägg per dag, kronor
231–300	15
301–360	30
361–450	60
451–	90

Regeringen har föreslagit att samtliga dagersättningsbelopp den 1 juli 2000 skall höjas med 10 kronor om dagen.

Vid uttryckning från grundutbildning får den som har slutfört grundutbildning som är längre än 60 dagar eller i övrigt tjänstgjort minst 120 dagar ett uttrykningsbidrag på 4 500 kronor.

9.2.2 Utredningens överväganden och förslag

Inledning

Som utredningen tidigare har redovisat kommer under de närmaste åren högst omkring 20 000 av årskullen att skrivas in för grundutbildning. Om även kvinnorna räknas, blir detta cirka en femtedel av hela årskullen. Pliktsystemet skall samtidigt vara så flexibelt att det kan anpassas till betydligt större volymer. Sannolikt kommer även på sikt endast en begränsad del av årskullen att genomgå grundutbildning. Åtgärder som kan vidtas för att motivera dem som skrivs in till grundutbildning blir av det skälet mycket viktigare än tidigare.

Repetitionsövningar kommer inte att genomföras mer än i begränsad omfattning. De har därmed haft liten inverkan på utredningens förslag om förändringar av förmåner och andra motivationshöjande åtgärder.

Ekonomiska förmåner – ersättningsnivåer

I dagens system ingår, som tidigare nämnts, ett antal ekonomiska förmåner som i huvudsak syftar till att den som genomgår pliktutbildning inte skall lida ren ekonomisk förlust. Det finns bl.a. hyresbidrag, familjebidrag och reseersättningar. Utredningen anser att det systemet bör finnas kvar. Det har vuxit fram under en lång tid. Det består av många delar, som inbördes hänger ihop och har fått en allmän acceptans. Det ger den pliktige en grundtrygg-

het. Till detta kommer att omfattande förändringar skulle ta lång tid att genomföra.

Grundtryggheten räcker emellertid inte för att åstadkomma den önskade motivationen. För detta krävs förbättringar i både dag ersättning och ersättningar vid utryckning.

När det först gäller *dagersättningen* har utredningen arbetat med flera olika modeller. Olika gruppers ekonomiska förutsättningar har jämförts med varandra. Det har varit särskilt intressant att belysa förhållandet mellan högskolestuderande och totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning.

Utredningen anser efter sina överväganden att det är skäligt att dag ersättning och studiemedelssystemets bidragsdel blir jämställda. Studiemedelssystemets bidragsdel är för närvarande 1 984 kronor per månad. Dagersättningen inom pliktssystemet uppgår fr.o.m. den 1 juli 2000 till 50 kronor som lägsta belopp. Detta motsvarar 1 500 kronor per månad. Utredningen föreslår att dag ersättningen höjs till 66 kronor per dag, vilket kommer att innebära 1 984 kronor per månad.

Den föreslagna förändringen av dag ersättningen är riktad mot totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning. Andra kategorier som också får ersättningar enligt samma regler är inte berörda av utredningens förslag.

Dagersättning under pågående grundutbildning

Både Civilpliktsrådet och Värnpliktsrådet anser att dag ersättningen under grundutbildning är så låg att det är svårt för den enskilde att klara sig. Råden föreslår att dag ersättningen skall höjas till 80 kronor per dag, så att den motsvarar vad en ung person behöver för att inte bli tvungen att för dagliga behov lägga till egna medel. Både Civilpliktsrådet och Värnpliktsrådet anser att en stegrad skala av dag ersättningar av den typ som tillämpas i dag inte skulle fordras, om den enskilde i stället fick en utbildningspremie.

Den av råden föreslagna höjningen av dag ersättningen till 80 kronor skulle medföra en kostnadsökning jämfört med dagens system på 111,8 milj. kronor.

Utredningen anser inte att det tillgängliga ekonomiska utrymmet medger både den kraftiga höjning av utbildningspremien, som utredningen i det följande föreslår och en så stor höjning av dag ersättningen som Civilpliktsrådet och Värnpliktsrådet föreslagit. Från motivationshöjande synpunkt anser utredningen att

det är lämpligare att använda en större del av utrymmet till att höja premien vid uttryckning från grundutbildningen.

Utredningen har stannat för att jämställa högskolestuderande och pliktiga och föreslår att dagersättningen höjs från 1 500 till 1 984 kr per månad. Beloppet skall vara lika stort under hela utbildningstiden. Det innebär att den tidigare stegvisa höjningen av dagersättningen avskaffas. Om bidragsdelen i studiemedelsystemet kommer att förändras framöver, bör även dagersättningen för de totalförsvarspliktiga justeras i motsvarande grad.

Premie efter genomförd grundutbildning

Det nuvarande utryckningsbidraget är, som tidigare redovisats, 4 500 kronor. Det är lika för alla. Detta ger enligt utredningens mening inte tillräcklig motivationshöjande effekt. För detta krävs en kraftig höjning av dagens belopp. För att stimulera till lång utbildning bör bidragets storlek anknyta till det antal dagar som pliktutbildningen omfattar.

Utredningen har diskuterat olika modeller för detta. Slutsatsen är att bidraget vid uttryckning skall vara beroende av utbildningstidens längd och ha dagersättningen som utgångspunkt. Utredningen har ovan förordat en dagersättning på 66 kronor per dag under hela utbildningstiden. Om dagersättningen multipliceras med antalet genomförda dagar i pliktutbildning, innebär det att den som utbildas 7,5 månader får 15 180 kronor vid uttryckningen, medan den som genomgår utbildning under 15 månader får 29 700 kronor. Enligt utredningens mening bör dessa belopp utbetalas i form av engångssummor och –liksom övriga angivna belopp – vara skattefria.

Utbildningspremien bör emellertid utbetalas endast under förutsättning att hela den planerade tjänstgöringstiden fullgjorts. Dagens regler för hur avbrott i utbildningen skall påverka förmånerna bör fortsätta att gälla. Det innebär att den pliktiges skäl för avbrott noga prövas. Om avbrottet orsakats av skäl som staten råder över, utgår beloppet således för det antal dagar som utbildningen pågått. I andra fall utbetalas inte någon premie.

Ett helt nytt system

Modellen bör enligt utredningens mening i sin helhet kunna var konstruerad på följande sätt: Dagersättningen för alla pliktiga,

oavsett utbildningstid höjs till 66 kronor. Vid fullgjord plikttjänstgöring utbetalas en premie som står i direkt förhållande till antalet fullgjorda dagar i grundutbildning.

Tabellen som följer visar utfallet för den enskilde samt kostnadsökningen för staten sedan dagens utryckningsbidrag räknats bort. Beräkningen utgår från det antal civilpliktiga (900 st) och värnpliktiga (16 350 st) som i ett kommande system beräknas genomgå lång grundutbildning.

Antal utbildningsdagar	Antal pliktiga	Ersättning per dag, kronor	Premie per pliktig, kronor	Kostnad per grupp minus 4 500 kronor per person, milj. Kronor (ca)
124	500	66	8 184	1,8
220	100	66	14 520	1
230	8 436	66	15 180	90
300	4 800	66	19 800	73,4
306	300	66	20 196	4,7
360	1 394	66	23 760	26,8
450	1 724	66	29 700	43,3
Summor	17 250			241,3

Den sammanlagda kostnadsökningen för alla utbildningskategorierna skulle bli ca 240 miljoner kronor.

Utredningen föreslår i *kapitel 10* att ingen skall behöva avstå från mer än två högskoleterminer till följd av pliktutbildning. En högskolestuderande får under två terminer ett studiebidrag på ca 17 800 kronor samt möjligheter att låna högst ca 46 300 kronor.

Den som fullgjort 15 månaders (=450 dagars) pliktutbildning får vid utryckningen med utredningens förslag en premie på 29 700 kronor. Utredningens ambition har varit, att den som fullgjort denna långa utbildning i stort sett skulle få möjlighet att ta igen ett tappat studieår utan skuldsättning. Utredningen förordar därför att en extra *långtidspremie* på 10 000 kronor lämnas till dem som fullgjort minst 400 dagars utbildning. Beloppet skulle då för den som gjort 15 månader bli 39 700 kronor

Det är de som tas ut till de längsta utbildningarna som behöver de tydligaste motivationshöjande åtgärderna för att rekryteras till systemet. Om de inte uppfattar att plikttjänstgöringen är ett tillräckligt lockande alternativ till högskolestudier eller förvärvsarbete, blir det sannolikt svårt att motivera dem för denna sam-

hällsinsats. Det är därför befogat med ytterligare en ekonomisk åtgärd för just denna kategori.

Tiden 400 dagar som gräns för långtidspremien har valts eftersom det i dagens läge är de värnpliktiga med 450 dagars utbildning åtgärden skulle gälla. Det är oklart exakt hur långa de nya utbildningstiderna kommer att vara, när Försvarsmakten anpassat tiderna till utredningens krav på högst två ianspråkta högstskoleterminer. För att lösningarna inte skall avvika från verkligheten har utredningen gjort ett antagande om 400 dagar som den längsta förekommande utbildningstiden.

Mot bakgrund av det som utredningen framhållit bör uttryckningsbidraget i fortsättningen kallas *utbildningspremie*.

En tillämpning av hela modellen skulle därmed medföra en kostnadsökning enligt följande: kostnadsökning för *utbildningspremier* på ca 240 milj. kronor adderat med *långtidspremierna* på ca 15 milj. kronor = 255 milj. kronor.

Till detta kommer kostnadsökningen till följd av tidigare föreslagna höjning av *dagersättningen*, vilken motsvarar ungefär 20 milj. kronor. Den sammanlagda kostnadsökningen skulle därmed bli nära 280 milj. kronor.

Andra överväganden om ekonomiska förmåner

Inom det ekonomiska området finns även andra åtgärder som kan övervägas som t.ex.

- ❑ Fria resor inom landet (och inte begränsat till vissa resmål, perioder eller ett visst antal);
- ❑ Studiestöd i form av studiebidrag för dem som studerar på fritid under pliktutbildning

Utredningen anser emellertid att det är en fördel om de ekonomiska åtgärder som skall öka motivationen är enkla och tydliga. De föreslagna höjningarna av *dagersättningen* och skapandet av utbildningspremier är just sådana åtgärder. Det nuvarande systemet för ersättning vid resor bör bibehållas och något extra studiestöd inte införas.

9.3 Kvalificering för A-kassa

9.3.1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen är en del av det offentliga trygghets-systemet. Rätten till försäkringsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) som trädde i kraft den 1 januari 1998 och som då ersatte lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (KasL). I lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) regleras kassornas verksamhet. Där finns också regler om medlemskap. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till drygt 90 % med skattemedel. Den består av två delar, en grundförsäkring som motsvarar det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) som togs bort i och med att KasL upphörde den 1 januari 1998 och en inkomstbortfallsförsäkring som är en inkomstrelaterad ersättning. Genom den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring har man fått en sammanhållen försäkring.

För att det skall föreligga rätt till ersättning från grundförsäkringen måste den sökande förutom att stå till arbetsmarknadens förfogande (*grundvillkoret*) ha en fastare förankring på arbetsmarknaden genom att ha förvärvsarbetat i viss minsta omfattning (*arbetsvillkoret*).

För att det skall föreligga rätt till ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen måste den sökande utöver grundvillkoret och arbetsvillkoret dessutom ha varit medlem i minst tolv månader i den arbetslöshetskassa hos vilken han eller hon söker ersättning alternativt i minst lika lång tid ha varit ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan – den s.k. Arbetslöshetskassan ALFA (*medlemsvillkoret*).

Tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt räknas inte som förvärvsarbete och kvalificerar därför inte till en första ersättningsperioden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Den som uppburit ersättning tidigare och på nytt ansöker om ersättning kan dock få jämställa sådan tjänstgöring med förvärvsarbete, men högst två månader.

9.3.2 Regler för rätt till ersättning

Rätt till ersättning från grundförsäkringen

För att det skall föreligga rätt till ersättning från grundförsäkringen måste den sökanden

- stå till arbetsmarknadens förfogande (*grundvillkor*), samt
- ha en fast förankring på arbetsmarknaden genom att ha förvärvsarbetat i viss omfattning (*arbetsvillkoret*).

Grundbeloppet betalas ut till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa/ansluten till Arbetslöshetskassan ALFA eller som är medlem/ansluten men ännu inte uppfyllt medlemsvillkoret på minst tolv månader. Grundbeloppet kan även utgå till den som i stället för arbetsvillkoret uppfyller ett s.k. studerandevillkor (*studerandevillkoret*).

Ersättning från grundförsäkringen betalas ut från och med den dag den försäkrade fyller 20 år.

Rätt till inkomstrelaterad ersättning

För att det skall föreligga rätt till inkomstrelaterad ersättning måste den sökande inte bara uppfylla grundvillkoren och arbetsvillkoret utan också ha varit medlem i en arbetslöshetskassa eller ansluten till Arbetslöshetskassan ALFA i minst tolv månader (*medlemsvillkoret*).

Någon åldersgräns finns inte för denna ersättning.

Grundvillkoren

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgår vid ofrivillig arbetslöshet. Vidare måste den som skall ha ersättning vara

- arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete minst 3 timmar per dag och i genomsnitt minst 17 timmar per vecka,
- beredd att anta erbjudet lämpligt arbete,
- anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs, och
- inte kunna få ett lämpligt arbete (9 § ALF).

Arbetsvillkoret

Arbetsvillkoret innebär att den sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha förvärvsarbetat under minst sex månader och utfört arbete under minst 70 timmar under var och en av dessa månader (12 § ALF).

Det är i princip endast reguljärt arbete som kan ligga till grund för uppfyllande av arbetsvillkoret när den sökande första gången ansöker om ersättning. Det betyder att till exempel tid som sökande deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller genomfört tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt inte får tillgodoräknas i arbetsvillkoret (13 och 14 §§ ALF).

Överhoppningsbar tid

Ramtiden på tolv månader som används vid beräkningen av arbetsvillkoret kan förlängas bakåt i tiden genom s.k. överhoppningsbar tid. Genom dessa regler förhindras att den som inte längre har en varaktig anknytning till arbetsmarknaden på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn skall komma i ett sämre läge. Också tid då sökanden varit förhindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt får hoppas över (17 § 1 ALF).

Studerandevillkoret

Är inte arbetsvillkoret uppfyllt kan ersättning från grundförsäkringen beviljas enligt studerandevillkoret. Enligt detta villkor skall den sökande inom en tid av tio månader efter avslutad heltidsutbildning på minst ett år och som berättigat till studiesocialt stöd antingen stått till arbetsmarknadens förfogande eller förvärvsarbetat i minst 90 dagar. (18 § första mening ALF).

Överhoppningsbar tid

Även för studerandevillkoret finns regler om överhoppningsbar tid. När ramtiden bestäms räknas således inte in den tid då sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av t.ex. tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt (18 § andra meningen ALF).

Återkvalificeringsvillkoret

För sökande som en gång har påbörjat en ersättningsperiod gäller vid ny ansökan om ersättning att även annan tid än reguljärt förvärvsarbete får räknas med för uppfyllande av arbetsvillkoret (återkvalificeringsvillkoret). Enligt villkoret jämföras bl.a. tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt med förvärvsarbete. Dock får högst två månader av pliktjänstgöringen medräknas (19 § ALF).

Inträdes- och medlemsvillkoret

Medlemsvillkoret uppfylls genom minst tolv månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa eller anslutning till Arbetslöshetskassan ALFA. Medlemskap eller anslutning kan grundas dels på förvärvsarbete, dels på studerandevillkoret. En rätt att bli medlem grundad på arbete har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Detta anses uppfyllt om sökanden kan visa att han eller hon under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och 3 timmar per dag och fortfarande arbetar i denna omfattning (34 § första stycket LAK).

Medlemskap kan också som nyss nämnts grundas på studier. En förutsättning är dock att vederbörande uppfyller studerandevillkoret i 18 § ALF samt har en utbildning för arbete inom kassans verksamhetsområde (34 § andra stycket LAK).

Ersättningen

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen betalas ut i form av dagpenning, dvs. som ett dagbelopp. Dagpenning får endast betalas ut för fem dagar per vecka (20 § ALF). Ersättningen lämnas i regel ut som längst under 300 dagar (22 § ALF). Dagpenningen är beskattningsbar och pensionsgrundande.

Dagpenningens storlek för den som är berättigad till inkomstrelaterad ersättning är 80 % av tidigare inkomst, dock högst 580 kronor (26 § ALF). Omräknat som månadsinkomst motsvarar en dagpenning på 580 kronor, för en månad med 22 ersättningsdagar, 12 760 kronor, vilket i sin tur motsvarar 80 % av en månadslön på knappt 16 000 kronor.

Ersättning enligt grundförsäkringen utgår med 240 kronor per dag. Omräknat som månadsinkomst motsvarar grundbeloppet, för en månad med 22 ersättningsdagar, 5 280 kronor.

Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska aktiviteter

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om utbildningsbidrag till personer som deltar i bl.a. arbetsmarknadspolitiska aktiviteter som t.ex. arbetsmarknadsutbildning (i form av utbildning, datortek och arbetspraktik), yrkesinriktad rehabilitering och stöd till start av näringsverksamhet.

Enligt förordningen gäller som huvudregel att deltagare som är eller skulle ha haft rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring har rätt till utbildningsbidrag motsvarande arbetslöshetsförsäkringen, dock lägst 240 kronor (2 § första stycket). Till deltagare som inte är berättigad till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringen lämnas dagpenning med 103 kronor (2 § tredje stycket).

9.4 Utredningens överväganden och förslag

9.4.1 Rätt till ersättning från grundförsäkringen

Utredningens förslag: En totalförsvarspliktig som har slutfört grundutbildning som är minst sex månader enligt lagen om totalförsvarsplikt skall på grund av denna tjänstgöring kunna beviljas ersättning från grundförsäkringen (*plikttjänstvillkoret*). Om grundutbildningen inte har kunnat slutföras på grund av att den totalförsvarspliktige har skadas under denna eller av omständigheter som den totalförsvarspliktige inte råder över skall ersättning från grundförsäkringen ändå kunna beviljas om tjänstgöringen pågått minst sex månader.

Tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen bygger på förutsättningen att den försäkrade har haft förvärvsarbete i viss omfattning före arbetslöshetens början. Dels krävs arbete som grund för

inträde i arbetslöshetskassan/anslutning till Arbetslöshetskassan ALFA, dels för uppfyllande av ett arbetsvillkor. Dess syfte är att under en omställningsperiod vid ofrivillig arbetslöshet fram till ett nytt arbete kompensera för inkomstbortfall för den som har en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta kommer till uttryck genom kravet på att den arbetslöse skall ha förvärvsarbetat i viss minsta omfattning (arbetsvillkoret) innan ersättning kan betalas ut. Som minsta tid gäller enligt huvudregeln i 12 § ALF att sökanden under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha förvärvsarbetat under minst sex månader och utfört arbete under minst 70 timmar under var och en av dessa månader. Sökanden som uppfyller nu nämnda villkor har rätt till ersättning från grundförsäkringen. Den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa/ansluten till Arbetslöshetskassan ALFA i minst 12 månader har efter att ha uppfyllt arbetsvillkoret rätt till inkomstrelaterad inkomst

Det är i princip endast reguljärt arbete som kan ligga till grund för uppfyllande av arbetsvillkoret när den sökande första gången ansöker om ersättning. Tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspålikt ses inte som förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringens mening. Vid beräkningen av den ramtid, inom vilken reguljärt arbete skall ha pågått, bortses dock t.ex. från perioder med plikt-tjänstgöring. På så sätt sträcks ramtiden ut och eventuellt arbete som ligger före tjänstgöringen kan nås.

Vid ny ansökan om ersättning gäller inte samma strikta arbetsvillkor som vid en förstagångsansökan utan ett återkvalificeringsvillkor. Enligt dessa regler får sökanden bl.a. räkna med plikt-tjänstgöring, dock högst två månader för uppfyllande av arbetsvillkoret (19 § ALF).

Enligt utredningens mening bör plikttjänstgöring ses som förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringens mening och därmed kunna ligga till grund för ersättning. Utredningen är medveten om att en sådan vidgning av försäkringsskyddet bryter mot det generella arbetsvillkoret i försäkringen. Det innebär att arbetsvillkorets ursprungliga innebörd att vara en garanti för att den ersättningsberättigade har en fast anknytning till arbetsmarknaden förändras. Å andra sida har den som har fullgjort plikttjänstgöring förhindrats att under tiden förvärvsarbeta och därmed kvalificera sig för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningens mening blir det nödvändigt när så få skall genomgå pliktutbildning, att skapa sådana förutsättningar för dessa, att villkoren blir någorlunda lika gentemot de som inte tas ut till

sådan utbildning. Att jämställa plikttjänstgöringen med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringens mening är en åtgärd.

Det är en trygghetsfråga för de som genomgår pliktutbildning att få sådan ersättning om de inte omedelbart får ett arbete. Utredningen utgår från att tillgängliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder som t.ex. yrkesvägledning och arbetsmarknadsutbildning omedelbart erbjuds den som genomgått pliktutbildning och saknar arbetet. Också för dessa har rätt till ersättning stor betydelse.

De svårigheter som möter den som har fullgjort sin plikttjänstgöring när han eller hon söker sig ut på arbetsmarknaden skiljer sig inte i grunden från de svårigheter som möter den som söker sig ut på arbetsmarknaden i direkt anslutning till avslutade studier. Förmedling av arbetet, yrkesvägledning och arbetsmarknadsutbildning i form av utbildning och yrkespraktik m.m. är exempel på åtgärder som för dessa nytillkomna på arbetsmarknaden blir det primärt mest betydelsefulla. När sådana åtgärder prövats en tid kan ersättning från grundförsäkringen beviljas enligt det s.k. studerandevillkoret i 18 § ALF.

Enligt utredningens mening bör en liknade lösning sökas för den som har fullgjort sin plikttjänstgöring och inte uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningens mening är det angeläget att den som har fullgjort sin plikttjänstgöring ges rimliga ekonomiska förhållanden den tid som förflyter innan han eller hon får en anställning

Som villkor för ersättning enligt studerandevillkoret föreskrivs dock att sökanden – utom annat – antingen stått till arbetsmarknadens förfogande eller förvärvsarbetet i minst 90 dagar. Någon sådan tidsram bör inte gälla för den som har fullgjort plikttjänst. Rätt till ersättning från grundförsäkringen skall i princip gälla från och med första dagen för alla som har slutfört grundutbildning för värnplikt eller civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt (*plikttjänstvillkoret*). Ersättning enligt grundförsäkringen utgår för närvarande med 240 kronor per dag. Omräknat som månadsinkomst motsvarar grundbeloppet, för en månad med 22 ersättningsdagar, 5 280 kronor.

9.4.2 Rätt till inkomstrelaterad ersättning

Utredningens bedömning: Tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt bör inte kunna kvalificera till rätt till inkomstrelaterad ersättning

För att det skall föreligga rätt till inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkring måste sökanden inte bara uppfylla villkoren för rätt till ersättning från grundförsäkringen utan också ha varit medlem i en arbetslöshetskassa eller ansluten till Arbetslöshetskassan ALFA i minst tolv månader. Medlemskap eller anslutning kan också grundas på studier under förutsättning att vederbörande uppfyller studerandevillkoret i 18 § ALF samt har en utbildning för arbete inom kassans område (34 § LAK). Enligt utredningens mening bör i detta avseende inte införas några specialregler eller särlösningar för den som fullgör plikttjänst.

9.4.3 Återkvalificeringsvillkoret

Utredningens förslag: Tid för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt skall i sin helhet få räknas med för uppfyllande av arbetsvillkoret vid ny ansökan om ersättning.

Vid ny ansökan om ersättning gäller som utredningen tidigare nämnt inte samma strikta arbetsvillkor som vid en förstagångsansökan utan ett återkvalificeringsvillkor. Enligt dessa regler får sökanden bl.a. räkna med plikttjänstgöring, dock högst två månader för uppfyllande av arbetsvillkoret (19 § ALF). Enligt utredningens mening bör emellertid plikttjänstgöringen i sin helt få jämföras med arbete vid återkvalificering. Den som en gång har påbörjat en ersättningsperiod skall således vid en ny ansökan om ersättning i sin helhet få räkna med tid för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Kortare frivillig militär grundutbildning

Utredningen har föreslagit att den som är lämplig och inte tas ut för plikttjänstgöring men vill genomgå en sådan utbildning skall erbjudas en kortare militär grundutbildning hos Försvarsmakten. Denna utbildning är visserligen frivillig men den som skrivits in

blir vid straffansvar skyldig att fullgöra utbildningen enligt samma bestämmelser som gäller för den som skrivits in med plikt. Enligt utredningens mening bör därför denna tjänstgöring kunna kvalificera till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den korta tjänstgöringstiden gör visserligen att den inte kan berättiga till ersättning enligt grundförsäkringen, men den skall jämnas med arbetet vid återkvalificering.

9.5 Andra motivationshöjande åtgärder

Utredningens förslag: Det i samverkan mellan totalförsvarsmyndigheterna och högskolan påbörjade arbetet med få till stånd en poängsättning i civila termer av pliktutbildningen skall påskyndas.

Utformningen av de tjänstgöringsintyg som de totalförsvarspliktiga får vid utryckningen skall utvecklas. Intygen skall bl.a. ge besked om förmågan att arbeta i grupp, ta initiativ och leda andra.

Systemet som gör det möjligt för den som genomgår grundutbildning att utan kostnad delta i högskoleprovet skall tillämpas inom hela totalförsvaret.

Den som har genomgått grundutbildning bör ha förtur till statligt reglerad utbildning. Det skall kunna gälla utbildning för anställning som t.ex. polis och tulltjänsteman.

9.5.1 Inledning

Utredningen har övervägt möjligheterna att ge plikttjänstgöringen ett civilt meritvärde. Med det menar utredningen att tjänstgöringen av både arbetsgivare och den enskilde som genomgått utbildningen anses vara något som ger nytta i det fortsatta livet.

I mer begränsad form kan det uttryckas som ett poängvärde som ger den pliktige tillträde till utbildningar som det annars hade varit svårare att bli antagen till eller ökar möjligheterna att få ett arbete som han eller hon är intresserad av.

Meritvärdet kan även uttryckas som den allmänna status som omgivningen ger plikttjänsten. Den som genomgår utbildningen får del av denna status genom omgivningens reaktioner. ”Det anses allmänt att den som har genomgått pliktutbildning har fått

en extra mognad eller skaffat sig kunskaper som den som inte fullgjort tjänstgöring saknar”.

9.5.2 Civila skolpoäng

Det finns vissa möjligheter att översätta de kunskaper som pliktiga tillägnar sig under grundutbildningen till mått som motsvarar den civila skolvärldens. Ledarskap och språk är två områden som detta skulle kunna handla om.

Det är emellertid svårt att helt beskriva detta i civila termer. Det gäller t.ex. förmågan att skjuta med en automatkarbin eller att stridsleda en patrullbåt. I detta sammanhang måste konstateras att plikttjänsten normalt används för att samhället vill fylla ett behov av en kompetens som inte är tillgänglig på annat sätt. Många utbildningsavsnitt och ämnesområden går därför inte att översätta till andra kompetenser.

Utredningen anser att det ändå inom det här området finns möjligheter att komma längre än idag. De militära och civila kurserna inom totalförsvaret bör kunna avgränsas och definieras i termer som till en del motsvaras av annan utbildning i samhället. Ett sådant arbete har under en följd av år bedrivits i samarbete mellan de totalförsvarsmyndigheterna och olika högskolor och universitet. Initiativet har ofta legat på lokal nivå och olika förband och skolor har kommit olika långt.

Försvarsmakten har sedan flera år strävat efter att åstadkomma poängsättning av främst befälsutbildningen i civila högskoletermer. Utvecklingen har gått långsamt. Försvarsmakten har nu som arbetsinriktning att med början inom Försvarshögskolan åstadkomma en rent akademisk värdering av ett flertal kurser. Med stöd av detta – och med stöd av särskild pedagogisk utbildning av alla Försvarsmaktens lärare på befälsskolor – skall utvecklingen sedan drivas vidare inom den militära verksamheten. Möjligheterna att göra motsvarande genomlysningar av pliktutbildningen kommer därmed att öka.

Utredningen anser att det är ytterst angeläget att det påbörjade arbetet med att poängsätta pliktutbildningen påskyndas. Detta är en viktig motivationshöjande åtgärder. De utbildande myndigheterna – framför allt Försvarsmakten och Högskoleverket – bör få i uppdrag att utarbeta en lösning, som dels snabbare inkluderar dem som genomgår pliktutbildning, dels redan på kort sikt kan tillämpas likartat i hela Sverige.

9.5.3 Utvecklade tjänstgöringsintyg

Dagens intyg vid avslutad tjänstgöring har en utformning som ger en god information om den utbildning som den pliktige genomgått. De kan enligt utredningen emellertid utvecklas ytterligare. De bör innehålla en ännu mer detaljerad beskrivning av vilken utbildning som den pliktige tillgodogjort sig – främst i ämnen eller motsvarande med en allmängiltig civil inriktning.

Tjänstgöringsintygen bör bl.a. ge besked om förmågan hos den som genomgått grundutbildning att arbeta i grupp, ta initiativ och leda andra. De intyg som är väl utformade kommer av arbetsgivare och civila skolor att uppfattas som viktiga informationsbärare.

9.5.4 Gratis högskoleprov

En efterfrågad förmån är att få möjlighet att genomföra högskoleprovet kostnadsfritt. Det uppfattas som motivationshöjande för den relativt stora grupp (möjligen hälften) av de pliktiga som avser att efter grundutbildningen fortsätta med studier på högskola. Redan idag ger många av Försvarsmaktens förband de värnpliktiga denna möjlighet genom att utnyttja personalvårdsmedel.

Utredningen anser att dagens ordning bör ersättas av ett enhetligt tillämpat system, som innebär att pliktpersonal under en normal grundutbildningstid får delta i högskoleprovet. Rättigheten bör begränsas till högst två tillfällen. En bedömd högsta kostnad för detta är 5 milj. kronor per år. Åtgärden bör kunna finansieras inom ramen för befintliga personalvårdsmedel.

9.5.5 Antagning till utbildning för statlig verksamhet

En tydligare markering av att fullgjord plikttjänstgöring är en merit, skulle kunna vara att den som genomgått grundutbildning, får företräde vid intagning till högre utbildningar. Högskoleverket motsätter sig emellertid ett system, där plikttjänsten ger ett generellt poängpåslag vid antagning. Poängen är enligt Högskoleverket direkt knuten till visad studielämplighet, något som är svårt att visa genom plikttjänsten.

En annan modell skulle kunna vara att låta de som genomgått grundutbildning bilda en speciell antagningsgrupp, som fördelas mellan landets högskolor och universitet. Även ett sådant system skulle sannolikt möta starkt motstånd. Utredningen anser inte att detta bör utvecklas vidare.

En tredje möjlighet är att den som genomgått pliktutbildning får förtur till utbildning för civil statlig verksamhet. Utredningen anser att det är rimligt att genomförd pliktutbildning skall ge förtur till utbildning för anställning som t.ex. polis och tulltjänsteman.

Utredningen anser att det är angeläget att de utbildande totalförsvarsmyndigheterna genom aktiva åtgärder bidrar till att stärka plikttjänstens anseende hos de statliga arbetsgivarna. Det är sedan en fråga för dessa att bedöma om plikttjänsten skall utgöra ett krav eller en merit vid anställning. Utredningen föreslår därför inte någon reglering av antagningen till de statliga utbildningarna.

10 Grundutbildningens genomförande, m.m.

10.1 Inledning

10.1.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven överväga möjligheterna att genomföra förändringar som leder till att utbildningssystemet blir flexiblere med avseende på större variationer i utbildningstidernas längd. Utredningen skall också utreda och föreslå de eventuella förändringar som behöver göras av pliktssystemet, så att det kan möta ett kvarstående behov av att långsiktigt kunna anpassa försvarsförmågan. I det sammanhanget skall utredningen analysera för- och nackdelar med ett utbildningssystem som tillåter att grundutbildningen inte behöver genomföras i en följd, t.ex. att en andra del av grundutbildningen görs först i ett anpassningsskede. Utredningen skall även utreda behovet av och möjligheten att krigsplacera den totalförsvarspliktige efter en sådan utbildning.

Utredningen skall vidare beakta möjligheterna att förlägga utbildningstiderna, så att de i mindre utsträckning än i dag kolliderar med när terminerna för högskolestudier börjar och slutar.

Vidare skall utredningen överväga om pliktutbildning med värnplikt eller civilplikt kan effektiviseras ytterligare. I det sammanhanget skall utredningen också överväga frågor om utbildningstidens längd.

10.1.2 Två grundläggande frågor

I detta kapitel behandlar utredningen frågor om genomförandet av grundutbildningen – utbildningens längd, förläggningen under året, samordningen med annan utbildning i samhället, utbildningssystemets uppbyggnad och det pedagogiska innehållet.

Utredningen behandlar vidare bl.a. två frågor som enligt utredningens mening har stor betydelse för motivationen hos de allra flesta tjänstgöringsskyldiga. Utredningen anser att det skall vara ett *grundläggande mål* att pliktutbildningen planeras så att de som genomgår utbildning inte behöver vänta med högskolestudier och annan fortsättningsutbildning i mer än två terminer. Samma sak gäller den som gör uppehåll i den eftergymnasiala utbildningen för att kunna genomgå grundutbildning hos en totalförsvarsmyndighet.

Som en följd av detta föreslår utredningen att inryckningen till grundutbildning för dem som skall genomgå militär befälsutbildning skall ske i juni omedelbart efter gymnasieskolans slut. För den stora grupp av värnpliktiga som inte tjänstgör lika lång tid börjar grundutbildningen med en sådan planering i augusti eller september. Därmed vet de som skall rycka in vilka tider som gäller och kan planera sin tillvaro efter detta.

Utredningen har inte närmare studerat om de principer som föreslås kan gälla även grundutbildning som sker under perioder med ett eventuellt ökat säkerhetspolitiskt hot. Principerna bör emellertid kunna tillämpas även i sådana situationer.

10.2 Utbildningstidens längd

Utredningens förslag: De förbättringar som efter hand sker av de tekniska hjälpmedlen i den militära utbildningen skall kunna användas för utökning av Försvarsmaktens uppgifter och för begränsningar i utbildningstidens längd.

Det skall finnas en flexibilitet i bedömningen av hur lång utbildningstiden för olika befattningar eller verksamheter skall vara. Utbildningstidens längd bör övervägas i samband med planeringen inför varje nytt utbildningsår och förändringar kunna vidtas som innebär att resurserna utnyttjas på bästa sätt.

Det finns anledning att även i fortsättningen för olika kategorier av utbildning reglera den längsta tid som utbildningen får ta i anspråk. Med den flexibilitet och anpassning till behoven som bör finnas är det däremot inte nödvändigt att i en författning ange den lägsta tid som utbildningen skall omfatta.

10.2.1 Nuvarande regler och planering

Det militära försvaret

Riksdagen har fastställt det högsta antal dagar som får gälla för grundutbildning med värnplikt. Det lägsta antal dagar som gäller för utbildning av värnpliktiga bestämmer regeringen.

Utbildningstidens längd för olika slag av militär grundutbildning – och tidpunkterna för in- och utryckning – regleras i

- *Försvarsmaktens föreskrifter om utbildning och krigsplacement av totalförsvarspliktiga* (FFS 1998:10).

Föreskrifterna reglerar in- och utryckningstiderna i stort. Chefen för grundorganisationsledningen i högkvarteret fastställer exakta tidpunkter för de olika slagen av personal och de olika utbildningsalternativen. Han får till en chef för ett förband eller en skola delegera beslutanderätt för andra utbildningsalternativ än som framgår av föreskrifterna.

De värnpliktiga som utbildas för förband i den *militära insatsorganisationen* genomgår för närvarande grundutbildning under det antal månader som framgår av *följande sammanställning*.

Kategori	Utbildningstid, månader	Typ av befattning
Kompanibefäl (KB)	12–15	Chef eller stf chef för pluton
Plutonsbefäl (PB)	12–15	Chef eller stf chef för tropp
Gruppbefäl	10–12	Chef eller stf chef för grupp
Meniga specialister (E)	10	Befattning som kräver särskild systemkunskap eller s.k. tillikabefattning
Meniga soldater/sjömän (F)	7,5–8	Soldat eller sjöman

Andra slag av militär pliktpersonal är bevaknings- och depåvärnpliktiga, som för närvarande genomgår åtta månaders grundutbildning, och mobiliserings- och förplägnadsvärnpliktiga, som också utbildas under åtta månader.

Det civila försvaret

Civila myndigheter utbildar för närvarande civilpliktiga som ligger inne för grundutbildning under det antal dagar som ÖCB fastställer inom ramen för de av riksdagen fastställda högsta antalet dagar för grundutbildning med civilplikt. I motsats till vad som gäller för grundutbildning med värnplikt har regeringen inte beslutat om någon lägsta gräns för utbildningen med civilplikt.

Ett antal exempel på tider som utbildningen för ett antal befattningar får ta i anspråk redovisas i *sammanställningen som följer*.

Myndighet	Befattning	Antal dagar
Rikspolisstyrelsen	Särskild beredskapspolis	19
Räddningsverket	Hemskyddsgruppchef och stf hemskyddsgruppchef	12*
"-	Räddningsman	124
"-	Ammunitionsröjare och sanerare	152
"-	Beredskapsman	82
Luftfartsverket	Flygplatsbrandman	306
Banverket	Banverksreparatör	255
Svenska kraftnät	Linjereparatör och driftbiträde	220
"-	Ställverksreparatör	122

* Fem dagar, om den som skall genomgå utbildning är hemskyddsombud.

10.2.2 Myndigheternas bedömning av vilken utbildningstid som fordras

Försvarsmaktens synpunkter i underlaget till regeringen den 19 maj 1999

Insatsorganisationens förband

Försvarsmakten anser att utbildningstiderna i princip bör vara desamma som i det nuvarande utbildningssystemet. Utbildningstidernas längd kommer emellertid att prövas inom myndigheten. Förändringar kan komma att ske. Utbildningstiden kan komma att öka för en del särskilt krävande befattningar i tekniskt komplexa system men i stället minska för andra befattningar.

Försvarsmakten har övervägt möjligheterna att generellt förkorta utbildningstiderna men kommit till slutsatsen att detta inte är lämpligt. Den tekniska och taktiska utvecklingen och kraven på det militära försvaret innebär att det i fortsättningen inte kommer

att finnas några soldatuppgifter av enklare slag. Att minska de nuvarande utbildningstiderna bedömer Försvarmakten som möjligt för ett fåtal framtida värnpliktsbefattningar. Det är framför allt fråga om befattningar i stödfunktioner.

Utbildningssystemet syftar till att utbilda förband. Av det skälet måste utbildningstiderna inom förbanden samordnas. Förbandsmålen går att uppnå först i slutet av varje utbildningsomgång. Överväganden om utbildningstidens längd måste således ske med ett helhetsperspektiv och får inte styras av enskilda befattningars krav.

Till detta kommer enligt Försvarmakten att en ytterligare differentiering av utbildningstiderna för meniga försvårar de förändringar inom mönstrings-, utbildnings- och krigsplaceringssystemen som myndigheten föreslår. Vinsterna med en förkortad grundutbildning för en del kategorier måste vägas mot det mer komplexa system för inryckningar som blir följderna och de befälsresurser som särskilt måste avdelas om inryckningstidpunkterna blir fler än som Försvarmakten har planerat.

Den kortaste utbildningstiden bör enligt Försvarmakten vara omkring 7,5 månader och den längsta 15 månader. Inom dessa ramar skall utbildningstiderna emellertid få variera. Utbildningsmodellen skall också medge att en del förband från tid till annan får både lägre och högre duglighetsmål som de skall uppnå.

Bevakningstjänst

Försvarmakten har föreslagit att systemen med depå-, mobiliserings- och förplägnadsvärnpliktiga skall upphöra under år 2001. Kvar blir en grundutbildning för värnpliktiga i bevakningstjänst. Som tidigare framgått är avsikten att utbildningen skall omfatta ca 1 300 bevakningsvärnpliktiga per år.

De meniga i bevakningstjänst bör ha nio månaders grundutbildning. Omkring tre månader avdelas för närvarande för förberedande utbildning och de återstående sex månaderna för beredskapstjänst och fortsatt befattnings- och förbandsutbildning.

Försvarmaktens kompletterande synpunkter

Allmänt

Försvarmakten framhåller i underlag till utredningen att kraven kvalitativt sett på det militära utbildningssystemet kommer att

öka. Till detta skall enligt Försvarsmakten läggas den allt högre tekniska kompetens som modern krigföring fordrar. För förbanden i insatsorganisationen är möjligheterna att reducera utbildningsmålen små. Utbildningstiden måste vara så lång att dessa förband kan samtränas. Detta förutsätter att de olika enheterna har den utbildning som samträningen fordrar.

En förutsättning för en kortare utbildning inom en del förband är att systemet utbildar ett stort antal värnpliktiga. Andelen som genomgår full utbildning blir ändå tillräcklig. I ett system där behoven inom bl.a. krigsorganisationen styr volymen värnpliktiga minskar möjligheterna efter hand att sänka utbildningsmålen och begränsa utbildningen. Försvarsmakten anser att de som utbildas måste få en fullständig utbildning om organisationen skall tillgodose insats-, beredskaps-, kompetens- och rekryteringskraven.

En utveckling som innebär allt färre värnpliktiga i förbanden – varje man har dessutom flera tillikabefattningar – och allt mer komplicerade tekniska system gör enligt Försvarsmaktens bedömning att utbildningstiden inte generellt kan förkortas. Behovet av förmåga hos den enskilde och att samträna i förband ställer tvärtom ökade krav. Grunden för en förmåga till anpassning är en välutbildad och välövad officerskår. Officerarna behöver erfarenheter av att leda förband. De värnpliktiga i en stor del av förbanden måste även av det skälet ha en fullständig utbildning.

Enligt Försvarsmaktens mening är det tvärtom motiverat med en generell förlängning av utbildningstiden. Flera länder i Europa har övergett värnpliktsförsvaret bl.a. med motiveringen att den moderna materielen kräver alltför långa utbildningstider, framgår det av underlaget till utredningen.

Kortare utbildningstider innebär vidare enligt underlaget från Försvarsmakten att de värnpliktiga inte blir tillräckligt förtrogna med sina vapensystem. Det finns risker från säkerhetssynpunkt i samband med t.ex. skarpskjutning under utbildningen. Till detta kommer kraven på Försvarsmakten att kunna medverka i internationella fredsfrämjande insatser. De som skall tjänstgöra utomlands måste ha en omfattande utbildning. Internationella insatser fordrar dessutom kompetens hos befälet att leda förband. Övningar att leda förband i strid är en del av utbildningssystemet.

Personalekonomi

Som framgår av *följande sammanställning* är det för vissa funktioner mindre kostnadskrävande att genomföra en längre utbildningstid med färre inryckningsomgångar än kortare utbildningstider med flera inryckningar årligen.

Exempel på funktioner är upprätthållande av territoriell integritet, bevakningstjänst och ceremoniell verksamhet. Volymer värnpliktiga i kolumnen längst till vänster avser det antal som enligt beräkningen kontinuerligt under året skall ligga inne för utbildning.

Antal värnpliktiga	Utbildningstid, månader	Antal inryckningar per år	Inryckande behov per år	Antal utbildningsplatser	Antal tjänstgöringsdagar
1 000	15	1	1 000	2 000	450 000
1 000	12	4	1 330	1 650	500 000
1 000	9	2	2 000	2 000	550 000
1 000	6	4	4 000	2 000	700 000

Försvarsmakten anser att nuvarande utbildningstider bör bibehållas och i vissa fall förlängas för befattningar i tekniskt komplexa system. Den tekniska och taktiska utvecklingen innebär att traditionella enklare soldatuppgifter till största delen utgår. Att förkorta de nuvarande utbildningstiderna skulle vara möjligt för ca 5 % av det kommande antalet värnpliktiga. Det är fråga om befattningar för enklare uppgifter inom framför allt stödfunktioner av olika slag.

En ytterligare differentiering av utbildningstiderna skulle enligt Försvarsmakten komma att försvåra de förändringar som bör ske i rekryterings-, utbildnings- och krigsplaceringssystemen. De ekonomiska vinsterna av en förkortad utbildning måste vidare vägas mot de mer komplexa inryckningssystem som kommer att fordras och de särskilda befälsresurser som behöver avdelas om inryckningstidpunkterna ökar i antal.

Som ett resultat av sina överväganden anser Försvarsmakten, som tidigare framgått, att den kortaste utbildningstiden bör vara 7,5 månader och den längsta 15 månader. Utbildningsmodellen skall emellertid medge varierande tider inom dessa ramar beroende på att en del förband från tid till annan får antingen högre eller lägre duglighetsmål.

*Försvarsmaktens sammanfattning av skälen för och emot
förkortad grundutbildning*

Skälen som talar *för* en förkortning av värnpliktsutbildningen är enligt Försvarsmaktens underlag till utredningen:

- ❑ Ekonomiska besparingar;
- ❑ Fler kan genomgå grundutbildning, vilket möjliggör en ökad differentiering av utbildningsmålen och därmed av utbildningstiderna.

Skälen som talar *mot* en förkortning av utbildningstiderna är dessa:

- ❑ Grundutbildningen skall ge full duglighet – fortsättningsutbildningen kommer inte att bli så omfattande att den kan höja dugligheten;
- ❑ Insatsförbanden skall kunna utnyttjas efter en mycket kort förberedelsestid;
- ❑ Insatsförbanden innehåller alltmer komplicerade tekniska system;
- ❑ De alltmer komplicerade vapensystemen ökar kraven på säkerhetsåtgärder för bl.a. de värnpliktiga;
- ❑ Minskat antal värnpliktiga i förbanden innebär att fler får tillikabefattningar;
- ❑ En stor del av de årligen inskrivna skall rekryteras till internationella fredsfrämjande uppgifter;
- ❑ Samövning av högre förband fordrar en tillräcklig storlek på förbanden;
- ❑ Personalekonomiskt ofördelaktigt för vissa slag av befattningar;
- ❑ Samövning i högre förband under olika klimatologiska förhållanden kommer inte att kunna genomföras;
- ❑ Behovet av utbildning för internationella fredsfrämjande insatser kommer att öka.

Ett system baserat på sex, sju respektive åtta månaders grundutbildning

Försvarsmaktens företrädare i utredningen har på utredningens begäran studerat konsekvenserna av ett system med *sex, sju respektive åtta månaders grundutbildning* för merparten av de värnpliktiga. Enligt Försvarsmaktens studie skulle sex månaders utbildning bestå av en grundläggande soldatutbildning under ca

tre månader och ca tre månaders befattningsutbildning – alternativt tre månaders yrkeskurser. Både befattningsutbildningen och yrkeskurserna är avsedda för värnpliktiga som tjänstgör i grupp, pluton eller kompani.

Försvarsmaktens företrädare i utredningen framhåller att sex månaders grundutbildning för flertalet värnpliktiga inte gör det möjligt att uppnå målen i Försvarsmaktens underlag till regeringen den 19 maj 1999. Officerarnas kunnande skulle komma att minska när de inte längre – eller i begränsad utsträckning – får möjligheter att i övningar leda förband på bataljonsnivå. Detta skulle allvarligt försämra beredskapen både nationellt i insatsorganisationen och internationellt för insatser utomlands. Svenska förband skulle inte bli lika efterfrågade vid de internationella insatser som äger rum. Även rekryteringen av personal som genomgått grundutbildning skulle försämrats – eller i varje fall fordra en kostnadskrävande tilläggsutbildning.

De redovisade bedömningarna gäller i huvudsak armén. För marinen och flygvapnet skulle konsekvenserna med den fartygs- och flygverksamhet som beredskapen i fred fordrar bli en ökad inskrivning av värnpliktiga. Marinen skulle behöva tre omgångar värnpliktiga för bl.a. bemanning av fartygen och flygvapnet fyra omgångar värnpliktiga för sin stödproduktion. Skälen för ett införande av systemet med visstidsanställda skulle öka.

Flygvapnet skulle trots utökningen inte kunna bedriva några övningar vid sina fredsbaser. Ytterligare pliktpersonal skulle vidare behövas inom samtliga försvarsgrenar för den bevakningstjänst som Försvarsmakten svarar för.

Enligt beräkningarna behövs det med *sex månaders grundutbildning* drygt 22 000 värnpliktiga per år för de uppgifter som Försvarsmakten skall lösa. Utbildningen av dessa värnpliktiga skulle inte kunna ske vid en grundorganisation av den omfattning som statsmakterna avser att besluta om. En utbyggnad av kapaciteten skulle fordras med uppskattningsvis fem utbildningsförband i förhållande till den planerade volymen.

De ekonomiska effekterna av minskningen i utbildningen för merparten av de värnpliktiga beräknas enligt studien preliminärt till de belopp som framgår av *sammanställningen som följer*. Det skall understrykas att beräkningarna är gjorda med ledning av nuvarande ekonomiska förmåner. De förbättrade ekonomiska förmåner som utredningen föreslår skulle ytterligare öka kostnaderna.

Verksamhet	Förändring i kostnader, milj. kronor
Bevakning inom Försvarmakten	+48
Marinens insatsorganisation	+81
Flygvapnets insatsorganisation	+270
Summa	+399
Avgår: Besparing genom 45 dagars reducering av utbildningstiden för ca 12 000 värnpliktiga	-318
<i>Netto</i>	<i>-81</i>

Ett alternativ med *sju månaders grundutbildning* – en reducering med 14 dagar för samtliga värnpliktiga – skulle minska kostnaderna med 64 milj. kronor per år. Kostnaderna för själva utbildningen skulle inte komma att förändras. Minskningen ligger enligt beräkningarna helt på inkvartering, mat, resor, sjukvård och förmåner. Ökade kostnader skulle det däremot bli för utnyttjande av personal och anläggningar. Försvarmakten har preliminärt beräknat dessa kostnader till 17 milj. kronor och resultatet skulle således bli en besparing med 47 milj. kronor per år. Med de förbättrade ekonomiska förmåner som utredningen föreslår skulle kostnaderna minska med ytterligare ca 20 milj. kronor årligen.

Enligt Försvarmaktens företrädare skulle även detta alternativ få flera konsekvenser som är negativa för verksamheten. Veckoarbetstiden för de värnpliktiga skulle behöva utökas. Utbildningen för internationella insatser skulle trots detta inte kunna genomföras i den utsträckning som är planerad. Samma sak gäller den ceremoniella verksamheten, bl.a. högvaktstjänsten. Till detta kommer att förbanden sannolikt skulle få svårt att genomföra tredje steget i det av utredningen föreslagna systemet för rekrytering av pliktpersonal.

Det tredje alternativet – en utökning av grundutbildningstiden från sju och en halv till *åtta månader* – avser enligt Försvarmaktens bedömning pliktpersonal som skall kunna medverka i internationella fredsfrämjande insatser. Det gäller uppskattningsvis 6 000 värnpliktiga, som alltså tjänstgör under ytterligare 14 dagar. Kostnaderna för denna utökning har preliminärt beräknats till 67 milj. kronor per år. Syftet är att de grundutbildade skall uppnå en ökad förmåga att medverka i internationella insatser.

Civila myndigheters bedömningar av framtida utbildningstider

ÖCB konstaterar i sin *rapport till regeringen* den 28 september 1999 med anledning av uppdraget att följa upp grundutbildningen med civilplikt att omfattningen av den praktik som nu förekommer i grundutbildningen bör omprövas. Enligt ÖCB bör utbildningstiden för flera befattningar kunna kortas av och förändras. Veckotidsuttaget kan sannolikt också höjas för vissa slag av utbildning med civilplikt. Utbildningstiden vid myndigheternas skolor omfattar i nuläget mellan fem och sju timmar per dag.

Den utbildningstid som fordras för den grundutbildning med civilplikt som kommer att föreligga efter år 2001 kommer att vara direkt kopplad till de mål för den enskildes duglighet som myndigheterna fastställer. Som framgått av redovisningen i kapitel 5 har ÖCB på uppdrag av regeringen – efter samråd med berörda myndigheter – också utrett behovet av utbildningen med civilplikt efter år 2001.

Omfattningen av grundutbildningen med civilplikt längre än 60 dagar har enligt uppdraget prövats med ledning av två grunder:

- Grundutbildning för förstärkt insatsberedskap;
- Grundutbildning för förstärkning av civila krigsorganisationer med pliktpersonal efter fem års anpassning.

Grundutbildning för att förstärka samhällets insatsberedskap baserad på befintlig personal kan bli aktuell i begränsad omfattning inom vissa samhällssektorer. Utbildning för förstärkning efter fem års anpassning kommer däremot sannolikt att bli den dimensionerande beräkningsgrunden för de civila försvaret. Som framgått av redovisningen i kapitel 5 har ÖCB i sin rapport till regeringen beräknat antalet civilpliktiga för befattningar med lång grundutbildning som behövs i närspektivet till 900 per år. Behovet ökar under anpassning med drygt 600 till något mer än 1 500 civilpliktiga årligen.

Utredningen anser att dessa överväganden i nästa steg utgör en naturlig grund för en översyn även av utbildningstidens längd.

10.2.3 Utredningens överväganden och förslag

Inledning

Frågan om tjänstgöringens längd har flera aspekter. Det gäller att avväga utbildningstiden på ett sådant sätt att de civil- och värnpliktiga hinner lära sig det de behöver för att enskilt kunna lösa sina uppgifter. För värnpliktiga är det fråga om deras kunskaper och färdigheter som enskilda soldater eller befäl.

Försvarsmaktens uppgift är emellertid också att producera förband. Enligt Försvarsmakten är det nödvändigt att de värnpliktiga även får tillfälle att verka tillsammans med andra soldater och med anställda eller värnpliktiga befäl. Det är nödvändigt för att även andra kategorier av personal – och organisationen som helhet – skall nå utbildningsmålen. Övningar på olika nivåer i det operativa militära systemet är nödvändiga också för att effektiviteten i verksamheten skall kunna utvärderas och bedömas. För detta behövs det också utbildningstid

Utbildningstiderna för pliktpersonalen inom både civila och militära utbildningsverksamheter har efter hand förkortats. Skälen har i allmänhet varit förändrade ekonomiska förutsättningar för verksamheten. Målen för utbildningen och därmed innehållet i den har fått anpassas till detta. Samtidigt har det givetvis funnits en strävan att genom utveckling av metoder och tekniska hjälpmedel göra utbildningen effektivare. Kraven på att alla skall tjänstgöra lika länge har fått ge vika för behovet, dvs att den värnpliktige skall uppnå förmågan som varje befattning fordrar.

De flesta värnpliktiga genomgår för närvarande 7,5 månaders grundutbildning. Försvarsmakten har, som framgått av redovisningen i föregående avsnitt, på utredningens begäran studerat konsekvenserna av en minskning till sex respektive sju månader. Följden av en minskning till sex månader blir enligt denna studie att antalet värnpliktiga måste utökas. Skälet är framför allt de krav på bemanning av insatsorganisationen under årets olika delar som gäller för marinen och flygvapnet.

För hela Försvarsmakten medför detta en kostnadsökning på ca 80 milj. kronor per år. Sju månaders utbildning – som förutsätter bibehållna utbildningsmål – skulle däremot leda till en minskning av kostnaderna med i runt tal 50 milj. kronor om året.

Båda alternativen – framför allt sexmånaderstjänstgöringen – har emellertid den nackdelen att de värnpliktiga i utbildningshänseende inte når bataljonsnivå. En stor del av befälen kommer inte att kunna leda förband på mer än kompaninivå. Detta begränsar

möjligheterna för svenska förband att medverka i internationella fredsfrämjande insatser.

Sjumånadersalternativet förutsätter – med bibehållna utbildningsmål – att förbanden för den planerade utbildningen kommer att få ta i anspråk en större del av den tid som de värnpliktiga ligger inne. Det blir mer utbildning på kvällar eller annan tjänstefri tid. Även den anställda personalen kommer emellertid att behöva utnyttjas i större utsträckning än med nuvarande system. Det senare kan komma att minska effektiviteten i utbildningen.

Tekniska och pedagogiska hjälpmedel

Utredningen konstaterar att befälens möjligheter att leda förband ovanför kompaninivå är en av de känsliga punkterna i det här sammanhanget. För de kunskaper och färdigheter som den enskilde skall uppnå för att kunna fungera i sitt förband spelar längden på utbildningen sannolikt inte lika stor roll. Alternativet för befäl att ha tillgång till trupp är att utnyttja tekniska hjälpmedel av olika slag – framför allt *simulatorer*. Genom en kombination av teknik och pedagogik går det att skapa system som kan användas även för mycket krävande ledningsträning. Syftet är att åstadkomma miljöer och situationer som så långt möjligt liknar dem som uppstår under verkliga förhållanden.

Grunden för en kvalitativt sett avancerad utbildning är en fortgående utveckling av de utbildningstekniska hjälpmedlen. Det gäller både befäl och meniga. En övningsverksamhet som är baserad på avancerad simulering gör det möjligt att i olika avseenden flytta fram positionerna. Kraven på utbildningen växer bl.a. av det skälet att många av de värnpliktiga med det system för krigsplacering som Försvarsmakten planerar skulle kunna komma att tjänstgöra i förband eller andra enheter bestående av befäl och personal som de tidigare inte utbildats tillsammans med.

Kraven på utbildningstiden påverkas emellertid inte bara av formerna för den. Med fyra huvuduppgifter som Försvarsmakten har är uppgifterna för de enskilda värnpliktiga inte lika givna som tidigare. Medverkan i internationella fredsfrämjande insatser kommer att i hög grad prägla verksamheten, bl.a. grundutbildningens innehåll. Ingenting är lika självklart som tidigare. Många faktorer som i dag är avgörande för utformningen av utbildningssystemet – även för utbildningstidens längd – kan komma att se ut på ett annat sätt i framtiden.

Flexibilitet

Enligt utredningens mening måste utgångspunkten för frågan om utbildningstidens längd vara att ingen skall behöva ligga inne längre än som behövs för att de själva och annan personal i organisationen skall uppnå de uppsatta utbildningsmålen. Utredningen har ingående diskuterat frågan om det går att korta de nuvarande utbildningstiderna. Försvarsmakten har redovisat sina synpunkter i frågan. Enligt utredningens mening bör någon förändring av utbildningstidens längd för närvarande inte genomföras. Det främsta skälet är att nya utbildningsmoment tillkommer som dels förbättrar den enskildes förmåga att försvara det egna landet, dels förbereder dem för internationella fredsfrämjande insatser.

Utredningen vill samtidigt understryka att längden på utbildningen inte bör vara lika låst som hittills. En öppen och kreativ prövning av dessa frågor borde kunna leda till en flexibilitet i systemet som gör det möjligt för Försvarsmakten att disponera resurserna på ett sätt som gör att myndigheten på bästa sätt uppnår utbildningsmålen.

Med den pedagogiska och tekniska utveckling som hela tiden äger rum kommer de värnpliktiga som även i fortsättningen skall genomgå 7,5 månaders utbildning att bli bättre både på att försvara Sverige och att kunna delta i internationella insatser.

Utredningen anser att grundutbildningens längd fortlöpande skall prövas av Försvarsmakten. Planeringen av utbildningen – även frågan om utbildningstidens omfattning – bör ske på ett sådant sätt att det blir en rutin att inför varje års inskrivning överväga hur länge utbildningen för varje slag av befattning eller verksamhet skall pågå. Förändringar kommer sannolikt att kunna vidtas som för en del befattningar eller verksamheter minskar utbildningstiden eller för andra ökar den.

Utredningen anser att den flexibilitet som ovan redovisats skall avse både civilplikts- och värnpliktsutbildningen.

Högsta och lägsta antal dagar, m.m.

Enligt utredningens mening bör statsmakterna liksom nu i lag reglera det högsta antal dagar som den totalförsvarspliktige är skyldig att genomgå grundutbildning. Det finns däremot inte längre någon anledning att i förordning ange det *lägsta antal dagar* som en civil- eller värnpliktig skall genomgå utbildning. Skälen för en sådan reglering hade relevans i ett system där alla

tjänstbara skulle genomgå lång grundutbildning. Som utredningen nyss framhållit finns det i det här avseendet behov av en betydligt större flexibilitet.

En prövning av utbildningstidens längd bör ske i den planering av grundutbildningen som äger rum inför varje utbildningsår. Denna prövning skulle kunna leda till en bättre hushållning både med de utbildningsansvariga myndigheternas resurser och med den tid som de tjänstgöringsskyldiga måste avsätta för lång grundutbildning.

Utredningen anser däremot att regeringen i en förordning bör reglera vilken handlingsfrihet myndigheterna skall ha vid inskrivningen. Det handlar bl.a. om att klargöra vilken flexibilitet som skall finnas i steg 3 i den i kapitel 8 föreslagna försöksverksamheten.

Som utredningen framhållit i kapitel 6 bör indelningen i *kort och lång grundutbildning* vid gränsen 60 dagar finnas kvar. Inskrivning för pliktutbildning som fordrar utbildning under högst 60 dagar bör emellertid inte ske av de totalförsvarspliktiga som är skyldiga att mönstra, innan utfallet av inskrivningen till följd av mönstring har ägt rum.

Som framgår av övervägandena i kapitel 12 föreslår utredningen att Försvarsmakten – för speciella befattningar i verksamheter där det inte fordras en lika lång soldatutbildning som för den som ingår i stridande förband – skall kunna skriva in värnpliktiga även för en kort grundutbildning (högst 60 dagar).

10.3 Samordning av tiderna för totalförsvarets grundutbildning med tiderna för annan utbildning

10.3.1 Nuläge

Den enskildes perspektiv

Många av de tjänstgöringsskyldiga som bedöms lämpade för grundutbildning med civil- eller värnplikt är samtidigt inriktade på högre studier. Erfarenheten från åtskilliga års inskrivningar visar att en stor del av dessa tjänstgöringsskyldiga inte vill genomgå grundutbildning, om de inte får börja den inom ett halvt år efter genomförda gymnasiestudier.

Oavsett hur länge det dröjer innan dessa tjänstgöringsskyldiga skall rycka in söker varje år ett stort antal som har blivit inskrivna till grundutbildning en utbildningsplats inom högskolan. Många känner inte till reglerna för uppskov med plikttjänstgöring – eller anstånd med att ta i anspråk en högskoleplats – och vilka principer som tillämpas vid behandlingen av ärendena. Detta skapar en osäkerhet som för åtskilliga tjänstgöringsskyldiga orsakar problem. Totalförsvarsmyndigheternas eller högskolans information i de här avseendena är inte lika uttömmande som för andra delar av regelsystemen.

En del tjänstgöringsskyldiga som blivit inskrivna till grundutbildning avstår från att söka en högskoleplats. Många anser sig hårt drabbade om det efter en tid – som skett i åtskilliga fall under senare år – blir nödvändigt för Pliktverket att upphäva det ursprungliga inskrivningsbeslutet och skriva in den tjänstgöringsskyldige i utbildningsreserven. Särskilt hårt drabbade känner sig de som i stället kallas in till grundutbildning längre fram och måste sätta av ännu mera tid för totalförsvaret.

Högskolans perspektiv

En fjärdedel av antalet män utan tidigare högre utbildning som erbjuds en plats i en högskola tar inte i anspråk denna plats. Uppgiften omfattar inte de studenter som sökt till flera program och avstår från en plats till förmån för ett högre prioriterat alternativ.

Hösten 1997 var andelen utnyttjade högskoleplatser för antagna män i åldern 19–20 år 20 % och ett år innan 19 %. De yngsta männen utnyttjade alltså sina platser i högre grad än gruppen antagna nybörjare som helhet. Det finns inga uppgifter om hur stor del av bortfallet som orsakas av plikttjänstgöringen.

Normalt kan reserver ersätta alla som inte tar sina platser i anspråk. Särskilt allvarligt är det emellertid om bortfallet drabbar utbildningsområden som det är svårt att rekrytera studenter till – t.ex. utbildning för högskoleingenjörer och grundskolläraryt utbildning med inriktning mot matematik och naturvetenskapliga ämnen.

Totalförsvarsmyndigheternas perspektiv

Totalförsvarsmyndigheterna har många hänsyn att ta när de planerar verksamheten. Både civila och militära utbildningsansvariga

myndigheter har svårt att få en beläggning i tiden som svarar mot de civil- och värnpliktigas behov. Hösten är av olika skäl en bra årstid för den grundläggande utbildningen inom armén. Fartygsförbanden behöver öppet vatten för att kunna bedriva en allsidig utbildning. Det blir däremot problem om de militära slutövningarna inte kan ske när det är köldgrader och tjäle i marken.

En stark koncentration av utbildningen till vissa perioder kan vidare leda till svårigheter för Försvarsmakten att upprätthålla beredskap i fred och att ge stöd åt samhället i fred. Strukturen på grundorganisationen efter de närmaste årens stora förändringar kommer till en del också att påverka planeringen under året av verksamheten.

Räddningsverket, som svarar för den största delen av utbildningen med civilplikt, strävar efter att placera grundutbildningen med hänsyn till bl.a. planeringen av den yrkesverksamma räddningstjänstpersonalens utbildning. Syftet är att få en jämn beläggning under året vid verkets fyra skolor. Det gör det möjligt att utnyttja personal, lokaler och materiel på ett effektivt sätt.

Till detta kommer att en stor del av antalet civilpliktiga genomgår praktiktjänstgöring i kommunerna – hos socialtjänsten, räddningstjänsten eller de kommunala informationskontoren. Kommunerna vill ha ett förhållandevis jämnt flöde av praktikanter under året. För beredskapsmännens del går det för övrigt inte att förlägga en alltför stor del av utbildningen till sommaren, när förvaltningarnas verksamhet är begränsad och arbetet inom äldre- och handikappvården i betydande omfattning utförs av semestervikarier med begränsade kunskaper.

Planeringen av verksamheten vid Räddningsverkets skolor styrs till stor del av semesterlagen. Bestämmelserna ger arbetstagare rätt till fyra veckors sammanhängande ledighet under sommarperioden. Full produktion vid räddningsskolorna under dessa månader skulle göra det nödvändigt att anställa extra lärare och administratörer. Detta skulle i väsentlig grad öka kostnaderna. Räddningsverket har i några fall valt att lägga ut pliktutbildning till olika kommuner. En utökning av den verksamheten skulle öka antalet utbildningsplatser under sommaren.

De dominerande kurserna för yrkespersonal vid Räddningsverkets skolor är så långa – heltidsbrandman 15 veckor och brandmästare 14 veckor – att de tar i anspråk resurser under i stort sett en hel termin. Den översyn av räddningstjänstlagen (1986:1102) som planeras kan komma att leda till förändringar i inriktningen och omfattningen av yrkespersonalens utbildning. Det är möjligt att sådana förändringar skulle öka flexibiliteten i

planeringen av pliktutbildningen. Den minskning av antalet civilpliktiga i grundutbildning som statsmakterna har beslutat om för de närmaste åren verkar i samma riktning.

Lättare att hantera problemen

Antalet personer som skall fullgöra tjänstgöring med civil- eller värnplikt kommer att minska under de närmaste åren. Även om verksamheten på sikt skulle komma att öka något kommer volymen med nuvarande säkerhetspolitiska förutsättningar att ligga kvar på en förhållandevis låg nivå.

Utredningen anser mot den bakgrunden att de utbildningsansvariga totalförsvarsmyndigheterna bör kunna hantera problemen med tider för genomförande av grundutbildning med civil- och värnplikt och utbildning inom universitet och högskolor på ett flexibelt sätt med hänsyn till de enskildas egna önskemål. De *följande avsnitten* innehåller förslag till åtgärder som i det här sammanhanget är särskilt angelägna.

10.3.2 Antalet högskoleterminer som blir berörda

Utredningens förslag: Grundutbildningen skall planeras så att studier efter gymnasieutbildningen inte annat än i yttersta undantagsfall skall behöva skjutas upp eller uppehåll ske under mer än två terminer.

Undantagen från principen skall vara mycket väl motiverade.

Bakgrund

Försvarsmakten

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag till regeringen den 19 maj 1999 ett enhetligt utbildningsalternativ för arméns del i ett pliktssystem grundat på en inskrivning i den begränsade omfattning som kontrollstationsbeslutet syftar till. Det enhetliga alternativet – kallat *huvudutbildningsalternativet* – skulle innebära att kompani- och plutonbefälseleverna inom armén skulle komma att rycka in i februari, gruppbefälseleverna i juli och de meniga i

september. Samtliga skulle rycka ut efter slutövningar under mars och april året efter.

För arméförbanden i Norrland skulle följden bli en senareläggning av uttryckningen med en månad jämfört med nuvarande förhållanden. Förbanden i övriga Sverige skulle komma att genomföra uttryckningen en månad tidigare än som hittills varit fallet för deras del. För dem som skall genomgå utbildning till kompani- och plutonsbefäl under 15 månader skulle tjänstgöringen i båda alternativen påverka tre studietidstermer i högre utbildning. Det skulle i ogynnsamma fall innebära en försening med två läsår.

Civila försvaret

In- och uttryckningstiderna för de totalförsvarspliktiga som skall genomgå grundutbildning med civilplikt är inte reglerade i någon författning. Varje utbildningsansvarig myndighet beslutar själv när utbildningen skall börja. Utbildningstidens längd fastställer emellertid ÖCB. Den tid som grundutbildningen för ett antal befattningar får ta i anspråk enligt ÖCB:s föreskrifter har framgått av *sammanställningen* i avsnitt 10.2.2.

Enligt Pliktverkets redovisning för år 1998 ryckte i runt tal hälften av antalet civilpliktiga och en tredjedel av de värnpliktiga in under första halvåret.

Utredningens överväganden och förslag

Grundläggande för motivationen att genomgå civil eller militär grundutbildning är enligt utredningens mening att det inte dröjer alltför länge innan de tjänstgöringsskyldiga som avser att studera på högskolan kan påbörja sina studier – eller att eventuellt uppehåll i studierna inte blir alltför långt. Enligt utredningens mening är det nödvändigt att Försvarsmakten utformar utbildningen så att den pliktige inte behöver skjuta upp sina högskolestudier mer än högst två terminer. Försvarsmakten har för utredningen framhållit att detta mål är fullt realistiskt. Detta innebär en förändring av det ovan redovisade huvudutbildningsalternativet för armén.

Utredningen utgår från att både Försvarsmakten och civila totalförsvarsmyndigheter planerar grundutbildningen så att studier efter gymnasieutbildningen inte annat än i yttersta undantagsfall skall behöva skjutas upp mer än två terminer. Som uppskjuten tid

räknar utredningen i det sammanhanget de terminer under vilka in- eller utryckning äger rum.

De undantag från principen om högst två terminers dröjsmål eller uppehåll med studier som eventuellt förekommer skall vara mycket väl motiverade. Kraven på beredskap skulle enligt utredningens mening kunna vara ett sådant krav.

10.3.3 Tidpunkter för gymnasieutbildningens slut

Utredningens förslag: Inryckning till grundutbildning skall normalt ske i vecka 24, alternativt vecka 35 under det år som gymnasiestudierna eller motsvarande har avslutats.

Elever som har påbörjat gymnasieutbildning eller annan likartad utbildning skall ha rätt att avsluta den, innan de genomgår grundutbildning inom totalförsvaret.

Bakgrund

Företrädare för landets gymnasieskolor och Försvarsmakten kom i början av 1980-talet överens om att samordna tiderna för avslutning av läsåret vid avgångsklasserna i gymnasieskolan med tiderna för den inryckning till militär grundutbildning som äger rum i början av juni.

Överenskommelsen dokumenterades i *förordningen* (1986:1080) *med vissa provisoriska föreskrifter om gymnasieskolan*. Som framgick av 2 kap. 11 § i förordningen borde läsåret börja i augusti och sluta senast i juni. För studievägar där det fanns elever som skulle påbörja värnpliktsutbildning borde läsåret emellertid sluta senast vid utgången av vecka 23. Försvarsmakten åtog sig inom ramen för överenskommelsen att kalla in värnpliktiga till tjänstgöring tidigast i vecka 24.

En bestämmelse med motsvarande innehåll finns numera i

□ *Gymnasieförordningen* (1992:394).

Det framgår av 3 kap. 2 § av förordningen att läsåret skall börja i augusti och sluta senast i juni, om inte regeringen har beslutat något annat. För utbildning inom omvårdnads- och naturbruksområdena får styrelsen för varje skola fastställa andra tider, om utbildningen kräver det. Styrelsen för varje skola bestämmer också dagarna för terminernas början och slut. Styrelsen skall

enligt paragrafen beakta om det finns elever som skall börja grundutbildning som är längre än 60 dagar enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt. Det ingår inte i *Skolverkets* uppgifter som tillsynsmyndighet att följa tillämpningen av föreskrifter av detta slag.

Svenska Kommunförbundet sammanställer uppgifter om planläggningen i tiden av gymnasieskolornas terminer och ger ut information om detta.

Utredningens överväganden och förslag

Försvarsmakten konstaterade år 1997 i en skrivelse till Svenska Kommunförbundet att ett antal gymnasieskolor i bl.a. Stockholmsområdet och Dalarna hade förlagt skolavslutningen till vecka 24. De skolor som *Försvarsmakten* kontaktade uppgav att de inte kände till överenskommelsen mellan gymnasieskolan och de militära förbanden. *Försvarsmakten* hemställde att Kommunförbundet skulle erinra kommuner och gymnasieskolor om överenskommelsen.

Enligt utredningens mening är det nödvändigt om det i avsnitt 10.3.2 angivna målet att högskolestudier eller motsvarande skjuts upp i högst två terminer, att grundutbildningen kan påbörjas i juni eller augusti samma år som gymnasiestudierna avslutas. Det är också av värde för den enskildes planering av tiden fram till grundutbildningens påbörjande.

Som framgått av redovisningen under föregående rubrik skall styrelsen för varje skola när den bestämmer tiden för terminens slut beakta om det finns elever som skall genomgå grundutbildning med civil- eller värnplikt. Utredningen vill framhålla vikten av att parterna håller den träffade överenskommelsen. Kommunförbundet har för utredningen uppgett att förbundet årligen kommer att informera kommunerna om överenskommelsen. Detta bör vara tillräckligt för att inryckning till grundutbildning skall kunna ske i vecka 24 respektive vecka 35 samma år som gymnasiestudierna eller motsvarande avslutas.

Försvarsmakten bör sträva efter att även de skolor eller motsvarande som enligt utredningens bedömning i nästa avsnitt skall jämföras med gymnasieutbildning omfattas av överenskommelsen om tiden för utbildningens avslutning.

10.3.4 Vad skall räknas till gymnasieutbildningen?

Utredningens förslag: En del utbildningsformer – fristående gymnasier, Komvux, folkhögskolor och arbetsmarknadsutbildning – skall vid tillämpning av pliktreglerna jämföras med gymnasieutbildning.

Bakgrund

Det svenska utbildningsväsendet är organiserat i tre nivåer. Först ligger grundskolan, som skall ge alla ungdomar en bred kunskap för deras olika roller i samhälle och arbetsliv. Grundskolan utgör basen för fortsatta studier i gymnasieskolan, som i sin tur skall möjliggöra yrkesarbete eller studier inom högskolan. Grundskolan är för 7–16-åringar, gymnasieskolan i stort för ungdomar mellan 16 och 20 år och den högre utbildningen för dem som är ännu äldre.

Sedan flera år går 98 % av grundskolans elever över till gymnasieskolans nationella eller specialutformade (s.k. lokala) program. En del av dessa får inte plats i de nationella eller specialutformade programmen – eller klarar inte intagnings- eller studiekrafterna. För den gruppen ungdomar anordnar kommunerna s.k. individuella program. Syftet är att ge dem de kunskaper och den studiemognad som behövs för att de skall klara studierna i ett nationellt eller specialutformat program.

Studietiden i gymnasieskolan är normalt tre läsår. Genom lokala beslut kan den tiden emellertid förlängas – individuellt eller för en grupp elever. Enligt en nyligen genomförd reform med gymnasial lärlingsutbildning har den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen förlängts, så att studietiden för de elever det gäller kommit att öka.

Studierna i gymnasieskolans olika ämnen är uppdelade i kurser. Betyg ges för varje kurs. En elev kan när som helst när han eller hon begär det få en dokumentation av sina fram till den tidpunkten erhållna kursbetyg. De redovisas i det som kallas ett samlat betygsdokument. När eleven slutfört sina gymnasiestudier utfärdas ett slutbetyg, som innehåller alla de tidigare givna kursbetygen. Nya betygsbegrepp kommer att införas hösten 2000.

En elev som ännu inte slutfört sina studier i gymnasieskolan – men som tagit ut ett samlat betygsdokument – kan fullfölja sina

studier antingen i gymnasieskolan eller i Komvux. De kursbetyg från gymnasieskolan som ingår i det samlade betygsdokumentet kommer i så fall att ingå i slutbetyget från Komvux. Tiden fram till slutbetyg kan variera avsevärt mellan olika elever som väljer att gå över från gymnasieskolan till Komvux. För en del dröjer det mycket länge innan de har slutfört gymnasiestudierna och får slutbetyg.

Utredningens överväganden och förslag

Gymnasieutbildningen syftar till

1. *Anställning i arbetslivet*, grundad på kunskaper, färdigheter och behörighet från gymnasieutbildning. De s.k. yrkesförberedande programmen i gymnasieskolan är inriktade mot detta mål. Samtidigt ger de eleverna en grundläggande behörighet för studier på högskolan.
2. Behörighet och kompetens för *studier på högskola*. De studieförberedande programmen i gymnasieskola är uppbyggda för att eleverna skall nå detta mål.

Enligt utredningens mening bör principen vara att elever som har påbörjat gymnasieutbildning skall kunna avsluta den innan de genomgår pliktutbildning. Det har som regel stor betydelse för eleverna – och därmed för samhället – att studierna på denna nivå inte behöver avbrytas.

Med den definition på gymnasieutbildning som utredningen använder finns det ytterligare några utbildningsformer, som i det här sammanhanget bör jämföras med den kommunala gymnasieskolan:

□ *Fristående gymnasieskolor*

Ägandeförhållandena är i huvudsak det enda som skiljer frigymnasierna från de kommunala gymnasierna. Verksamheten ställer stora krav på flexibilitet i planeringen av studierna och av utbildningens förläggning i tiden.

□ *Kommunal vuxenutbildning (Komvux)*

Komvux ger samma utbildning som grundskola och gymnasieskolan. Eleverna skall för att få delta i kommunal vuxenutbildning ha fyllt 20 år. Det görs emellertid undantag. Av de ca 88 000

som studerade på Komvux läsåret 1998/99 var omkring 11 000 yngre än 20 år. Utbildningen kräver en stor insats av självstudier.

Många elever studerar ett eller flera ämnen i taget och försörjer sig samtidigt med förvärvsarbete. För en del kan utbildningen ta många år. Även i dessa fall kan studierna vara avgörande för möjligheterna att studera vidare på högskola och därmed också för elevernas framtida yrkesliv.

Möjligheter till s.k. konkurrenskomplettering infördes i början av 1990-talet. Det innebär att elever kan bedriva studier på Komvux även i ämnen där de redan har gymnasiebetyg.

□ *Folkhögskolor*

Folkhögskolorna har stor frihet att organisera studieprogram och kurser. För att få statsbidrag krävs emellertid att en stor del av utbildningen sker i form av s.k. långa kurser. Dessa kan ge behörighet för högskolestudier.

Varje folkhögskola har i det fria kursutbudet profilerat sig genom en inriktning som är direkt eller i viss utsträckning yrkesförberedande. Estetiska verksamheter är vanliga. Även om innehållet i dessa fall varken är tydligt högskoleförberedande eller yrkesinriktat kan utbildningen ha en avgörande betydelse för kommande förvärvsarbete.

□ *Arbetsmarknadsutbildning*

Arbetsmarknadsutbildningen omfattar en mängd olika kurser som ger samma kompetens som gymnasieskolan eller Komvux. Syftet är att direkt förbereda eleverna för en anställning. Även studier som ger behörighet till högskolestudier förekommer inom arbetsmarknadsutbildningen.

Utredningen anser att rekryteringsmyndigheten vid beslut om uppskov med plikttjänstgöring i situationer som behandlas i detta avsnitt skall göra en prövning i varje enskilt fall. Det är angeläget att rekryteringsmyndigheten i det sammanhanget beaktar både behovet att kunna skriva in totalförsvarspliktiga med en viss bakgrund och den betydelse fullföljandet av påbörjade gymnasiestudier eller motsvarande kan komma att ha för den som vill skaffa sig kompetens för anställning i ett yrke eller behörighet att bedriva högskolestudier.

Enligt utredningens mening är detta i de flesta fallen inte några motstående intressen. Avvägningar bör kunna ske så att hänsyn kan tas både till totalförsvarets myndigheter och till de enskilda.

10.3.5 Grundutbildning inför studier utomlands

Utredningens förslag: De tjänstgöringsskyldiga som varaktigt bor utomlands eller avser att flytta utomlands skall få möjligheter att med förtur rycka in till grundutbildning som de är lämpliga för och vill genomgå.

Bakgrund

Antalet svenskar som studerar utomlands ökar från år till år. En stor del av dessa har egenskaper och förmåga som gör att totalförsvarets utbildningsansvariga myndigheter vill skriva in dem för grundutbildning.

Under läsåret 1995/96 befann sig 3 600 svenska män mellan 19 och 24 år utomlands för eftergymnasiala studier med studiemedel. Antalet hade två år senare ökat till nära 5 400.

Hela antalet studerande utomlands som fick studiemedel – män och kvinnor, alla åldrar – steg under samma period från drygt 16 000 till något mer än 25 000. Andelen svenskar som studerade i övriga nordiska länder och i Europa ökade fram till läsåret 1997/98. En minskning relativt sett förelåg i stället av antalet svenskar som studerade i Nord- och Mellanamerika.

Utredningens överväganden och förslag

Studier utomlands drar ibland ut på tiden. En del stannar efter utbildningen utomlands för att förvärvsarbeta. Det kan vara personer som det på grund av t.ex. språk- och IT-kunskaper är angeläget för totalförsvaret kunna rekrytera till grundutbildning. Erfarenheten visar att dessa i många fall stannar utomlands så länge att de hinner bli 24 år och uppnår den övre gränsen för inskrivning till lång grundutbildning.

En del av de tjänstgöringsskyldiga som varaktigt bor utomlands eller avser att flytta kan känna sig motiverade att genomgå grundutbildning med civil- eller värnplikt. Utredningen anser det angeläget att det finns en möjlighet för dem att med förtur få rycka in till grundutbildning som de är lämpade för och vill genomgå.

10.3.6 Anstånd med påbörjande av högskolestudier

Utredningens bedömning: Den som tas in till högre utbildning skall få anstånd med att påbörja studierna – eller göra uppehåll i studierna – till dess att grundutbildningen med civil- eller värnplikt är genomförd.

Bakgrund

Föreskrifter

Höstterminen vid högskolan börjar i allmänhet under perioden 15 augusti – 1 september och slutar i mitten av januari. *Vårterminen* startar omkring den 20 januari och pågår som regel fram till början av juni. En del högskolor bedriver utbildning i form av kurser av olika slag även under sommaren. Denna utbildning har emellertid minskat i omfattning under senare år.

Betydligt fler studenter antas vid höstterminens början än i början av vårterminen. Vid den samordnade antagning som *Verket för högskoleservice* (VHS) sköter – och som gäller merparten av studieprogrammen – fanns det hösten 1998 ca 1 400 sökalternativ. Våren 1999 erbjöd verket endast 174 alternativ. Skillnaden mellan höst och vår är inte lika stor i den *lokala antagning* som sker vid varje högskola. Den lokala antagningen, som omfattar ett mycket stort antal elever, omfattar i huvudsak de kurser som högskolan erbjuder – inte hela studieprogram.

Regler om anstånd med studier och om studieuppehåll finns i

- *Högskoleförordningen* (1993:100).

Som framgår av 7 kap. 20 § i förordningen får en högskola, om det finns särskilda skäl, medge att den som har antagits till grundläggande högskoleutbildning får anstånd med att påbörja studierna eller att fortsätta sina studier efter ett studieuppehåll.

Högskoleverket har den 10 juni 1999 med stöd av högskoleförordningen beslutat om föreskrifter för anstånd och studieuppehåll. Följande föreskrifter trädde i kraft den 1 augusti 1999 och tillämpas således inom högskoleutbildningen fr.o.m. höstterminen 1999:

1 § Särskilda skäl för anstånd med att påbörja studierna kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilplikts-tjänstgöring, studentfackliga uppdrag eller uppskjuten ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

2 § Anståndstiden får uppgå till högst 18 månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett beslut om anstånd får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt som studierna skall påbörjas.

3 § Med studieuppehåll avses ett uppehåll i studierna som anmälts till högskolan av studenten.

4 § Särskilda skäl för att få fortsätta studierna efter studieuppehåll kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilplikts-tjänstgöring eller studentfackliga uppdrag.

Högskolans medgivande om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll skall lämnas för en bestämd tid.

Överenskommelse mellan totalförsvaret och högskolan om anstånd

Försvarsmakten och ÖCB tecknade år 1996 en överenskommelse med *Sveriges Universitets- och Högskoleförbund* om principer för anstånd med studiestart och studieuppehåll i samband med grundutbildning inom totalförsvaret.

Enligt överenskommelsen skall den som antagits till grundläggande högskoleutbildning på ett utbildningsprogram – till följd av inkallelse till militär grundutbildning eller grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar – på begäran alltid få anstånd med att börja utbildningen. Den som är tvungen att avbryta grundläggande högskoleutbildning har enligt paragrafen rätt att fortsätta efter grundutbildning för civil- eller värnplikt.

Även den som har antagits till en kurs som bygger på en eller flera tidigare kurser i grundläggande högskoleutbildning – och som är ett led i en längre sammanhängande utbildning inom ett ämne eller område – skall få anstånd med att börja utbildningen.

Försvarsmakten och ÖCB skall inom ramen för överenskommelsen verka för att inkallelser till tjänstgöring utfärdas i god tid före sista antagningsdatum till högskolan.

Överenskommelsen kommer att ses över med anledning av de föreskrifter – redovisade i föregående avsnitt – som Högskoleverket har beslutat om.

Utredningens överväganden och förslag

Möjligheter till anstånd med påbörjande av högskolestudier på grund av utbildning med civil- eller värnplikt har hittills inte gällt dem som blivit antagna till kurser eller till reservplatser och inte heller kvinnor. De föreskrifter som Högskoleverket beslutat om – och som gäller för antagningen fr.o.m. höstterminen 1999 – gör ingen skillnad mellan program och kurser och inte heller mellan den reguljära antagningen och reservantagningen. Föreskrifterna innebär vidare att kvinnor har samma möjligheter som män att få anstånd.

Utredningen anser att den som tas in till högre utbildning skall få anstånd med att påbörja studierna – eller få göra uppehåll i studierna – till dess att grundutbildningen med civil- eller värnplikt är genomförd. Den tjänstgöringsskyldige skall med andra ord vara garanterad sin högskoleplats efter genomgången grundutbildning.

Högskoleverkets föreskrift om anstånd under 18 månader kommer att vara tillräcklig, om grundutbildningen med civil- eller värnplikt endast i undantagsfall skall ta i anspråk mer än två studiemånader. I de sällsynta fall som grundutbildningen skulle komma att fordra mer än 18 månaders fördröjning med högskolestudier – eller uppehåll i studier under samma tid – anser utredningen att pliktutbildningen skall betraktas som ”synnerliga skäl”.

Bestämmelserna om anstånd bör gälla all statlig eftergymnasial utbildning och övrig eftergymnasial utbildning som står under statlig tillsyn – t.ex. högskoleutbildning, påbyggnadsutbildning inom kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning (KY) och utbildning i regi av enskilda utbildningsanordnare som står under statlig tillsyn. Detta bör gälla även sökande som fått en utbildningsplats genom reservantagning och sökande som har antagits till kurser. Högskoleverkets föreskrifter omfattar även dessa senare kategorier och går i det avseendet längre än överenskomsten mellan högskolan och totalförsvarets myndigheter.

10.3.7 Samverkan mellan utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret och högskolan

Utredningens förslag: Lokala överenskommelser skall komma till stånd mellan utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret och högskolorna om möjligheterna att bedriva studier före, under och efter grundutbildningen;

Bakgrund

Många civil- och värnpliktiga som påbörjar eller avslutar sin grundutbildning under högskolans studietid är intresserade av att använda tiden som återstår för högre utbildning. Högskolans utbud av kurser kan i många fall passa för fritidsstudier. Det kan vara fråga om kurser på kvällstid och på distans. Åtskilliga av dessa kurser förbereder dem för vidare utbildning. Den utbildning som utredningen syftar på finns sannolikt redan vid universiteten och de större högskolorna.

Enligt Försvarmakten är tendensen under de senaste åren att antalet värnpliktiga som studerar under grundutbildningstiden minskar, medan antalet som genomför högskoleprovet under tjänstgöringstiden ökar.

Ett samarbete förekommer emellertid på flera håll i landet mellan högskolan och militära förband. Samarbetet syftar till att de värnpliktiga skall kunna utnyttja tiden de ligger inne för studier. Som exempel kan nämnas att NB 5 har en väl utvecklad samverkan med *Mitthögskolan i Östersund*. Omkring 15 värnpliktiga läste under hösten 1999 enstaka kurser vid högskolan. En kurs i juridik för fem poäng genomfördes under hösten vid förbandet. Det finns vidare utbildningsplatser i t.ex. programmering och matematik som är reserverade för värnpliktiga. De värnpliktiga som studerar kan få ersättning från ett premiesystem, som förbandet har inrättat. Ersättningsbeloppen är kopplade till resultatet av studierna.

Utredningens överväganden och förslag

Enligt utredningens mening är det angeläget att Högskoleverket informerar högskolorna om att de bör samverka med totalför-

svarsmyndigheterna. Försvarsmakten och utbildningsansvariga civila totalförsvarsmyndigheter bör informera förbanden eller motsvarande enheter.

Utredningen anser vidare att lokala överenskommelser skall komma till stånd mellan utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret och högskolorna om möjligheterna för den civil- eller värnpliktige att bedriva studier före, under och efter grundutbildningen. Syftet skall bl.a. vara att få till stånd kurser som är anpassade till de civil- och värnpliktigas möjligheter att vid sidan om grundutbildningen genomföra studier. Den modell som NB 5 och Mitthögskolan har utvecklat borde kunna bli ett mönster för samarbetet mellan fler högskolor och civila eller militära utbildningsenheter.

10.4 Formerna för grundutbildningen (utbildningssystemet)

Utredningens förslag: Försvarsmakten får i uppdrag att beskriva och analysera även andra utbildningssystem än det som myndigheten avser att tillämpa.

10.4.1 Försvarsmakten

Principer

Grundläggande för den framtida utbildningsverksamheten är enligt Försvarsmaktens nya *Utbildningssystem 2010* att ge förband, system, funktioner och enskilda förmåga att genomföra väpnad strid. Denna förmåga skall helt eller delvis kunna tillämpas inom ramen för de olika slag av uppgifter som Försvarsmakten har.

Försvarsmaktens principmodell för utbildning av värnpliktiga är gemensam för de olika grenarna av det militära försvaret. Den beskriver alla stegen i utbildningen från inskrivning till dess att den värnpliktige inte längre tas i anspråk i det system som regleras av lagen om totalförsvarspikt. Till modellen hör även en beskrivning av de övriga tjänstgöringsområden där värnpliktiga befäl och meniga tjänstgör inom ramen för grundorganisationen eller för internationella uppgifter genom frivilligt åtagande.

Utbildningssystemet skall enligt Försvarmakten vara flexibelt och alltså kunna varieras för att tillgodose behovet av förändringar i utbildningsvolym, utbildningsmål, utbildningstider och allmän inriktning av verksamheten. Kraven på rationalitet förutsätter emellertid att det har relativt fasta ramar, som inte förändras alltför ofta.

Försvarmaktens uppgift att hävda den territoriella integriteten kommer – tillsammans med de internationella uppgifterna – sannolikt att vara styrande för utbildningsverksamheten. För att hävda den territoriella integriteten måste förbanden som det gäller ha beredskap hela året. Kraven på att kunna delta i internationella insatser fordrar en hög grad av flexibilitet i utbildningen. För att kunna växa i ett anpassningsskede måste systemet kunna tåla en omfattande ökning av det årliga antalet värnpliktiga som genomgår utbildning.

Enligt Försvarmakten har en system- och förbandsinriktad utbildningsorganisation betydande fördelar framför en långtgående fack- och funktionsinriktad organisation. System- och förbandsutbildning ligger alltså till grund för den modell som Försvarmakten har valt. Principen får emellertid inte drivas alltför långt. Det finns omslagpunkter där system- och förbandsutbildningen enligt Försvarmakten uppenbarligen blir orationell.

Utbildningsmål

Försvarmaktens fyra huvuduppgifter innebär ett krav på förmåga att skapa, vidmakthålla och utveckla kunnande för

- ❑ *Sammansatta insatsförband*, som skall kunna genomföra modern rörlig krigföring i operativ ram;
- ❑ *Markstridsförband*, som skall kunna genomföra modern rörlig krigföring i fördelnings ram;
- ❑ *Sjöstridsförband*, som skall kunna genomföra modern sjö- och kuststrid i marina insatsstyrkors ram; och
- ❑ *Luftstridsförband*, som skall kunna genomföra modern luftstrid i flygkommandos ram.

Försvarmakten säkerställer förmågan genom årlig utbildning av förbands-, funktions- och materielsystem av hög kvalitet och mot väl definierade mål. Det fordras övningar i högre förbands ram under olika miljöförhållanden. Ambitioner, inriktning och omfattning på utbildningen kommer att kunna variera mellan

olika år beroende på vilka uppgifter som för tillfället skall prioriteras.

Det nuvarande utbildningssystemet innebär att armén och kustartilleriet i huvudsak utbildat för en krigsorganisation som varit inriktad mot att i samband med ett väpnat angrepp kunna mobilisera. Flottans och flygvapnets organisation har till största delen haft uppgiften att säkerställa territoriell integritet. Detta har inneburit att utbildningsomgångarna legat omlott och att befälstheten varit högre än inom armén och kustartilleriet.

Det kommande utbildningssystemet skall enligt Försvarmakten utvecklas mot förändrade och utökade krav. Utbildningen för markstridsförbanden kommer i ökad utsträckning att behöva inriktas mot internationella uppgifter. Kraven på mobilisering och beredskap minskar. Flyg- och sjöförvarssystemen skall även i fortsättningen framför allt kunna hävda territoriell integritet men också utvecklas för att i framtiden kunna tillgodose behov i den internationella verksamheten.

En volymoberoende utbildningsmodell

Den volymoberoende modell som Försvarmakten redovisar i *Utbildningssystem 2010* består av följande huvudkomponenter:

1. *Rekryterings- och urvalssystem*, som är förenklat och mer flexibelt än det nuvarande;
2. *Grundutbildning* för nationella och internationella uppgifter grundad på plikttjänstgöring;
3. *Fortsättningsutbildning* för i första hand nationella uppgifter, som också bygger på plikttjänstgöring;
4. *Övrig tjänstgöring* i olika befattningar för nationella eller internationella uppgifter grundad på avtal mellan den enskilde och Försvarmakten.

Grundutbildningen i Utbildningssystem 2010 skall omfatta

- ❑ Ett *grundläggande block på ca tre månader* med inriktning på soldatförmåga eller sjömansskap;
- ❑ Ett *mellanblock på två-fyra månader* med inriktning på befattningskunskaper;
- ❑ Ett *avslutande block på två-tre månader* med inriktning på förbandsutbildning eller beredskapstjänst.

Alla värnpliktiga genomgår enligt modellen i huvudsak samma utbildning i det grundläggande blocket under tre månader. Utbildningen i mellanblocket skall vara utformad med hänsyn till kraven som olika befattningar ställer. Det kan vara en yrkeskurs eller utbildning för en rent stridande befattning i ett fältförband. För de befattningar som skall ingå i förband stegras verksamheten efter hand till att omfatta utbildning i grupper, troppar och plutoner.

Blocket med förbandsutbildning skall göra det möjligt att skapa förband. En del förband kan i detta skede av utbildningen användas för upprätthållande av beredskap, som syftar till att Försvarsmakten skall kunna hävda den territoriella integriteten. Genom att samla förband till större enheter kan Försvarsmakten skapa en förmåga att verka även inom högre förbands ram. Metoden varierar något mellan försvarsgrenarna.

För befälsuttagna gäller principen om förstegsutbildning, dvs. inryckning sker ett antal månader innan de meniga börjar sin utbildning. Försvarsmakten överväger för närvarande vilka förändringar som måste ske i utbildningssystemet för att det skall vara möjligt att eliminera eller helt minska omfattningen av denna förstegsutbildning.

Modellen innebär vidare att det i samtliga block skall vara möjligt att välja tyngdpunkt i verksamheten. Valet av inriktning och ambition kommer att styra vilket mål och vilken förmåga som skall uppnås. Utbildning som inriktas mot den internationella verksamheten bör ske både i mellanblockets befattningsutbildning och det avslutande blockets förbandsutbildning.

Fortsättningsutbildningen kommer enligt Försvarsmakten att begränsas betydligt i förhållande till den nuvarande planeringen. Förutsättningen är emellertid att grundutbildning kan genomföras mot de mål som gäller. Den fortsättningsutbildning som kommer att äga rum skall om möjligt samordnas med genomförandet av förbandsutbildningen i det avslutande blocket.

10.4.2 Civila myndigheter

Principer

Bemanningen av civila myndigheters krigsorganisation bygger på organisationen i fred och på den dimensionering som finns för att de skall kunna möta även andra hot och risker än väpnat angrepp. Personer som har genomgått grundutbildning med civilplikt ingår

i krigsorganisationen vid höjd beredskap. De är ett komplement till anställda och annan avtalsbunden personal.

Grundutbildning av tjänstgöringsskyldiga efter inskrivning med civilplikt består som tidigare framgått av utbildning om högst 60 dagar (*kort grundutbildning*) och av utbildning längre än 60 dagar (*lång grundutbildning*).

Inskrivning och krigsplacering efter *kort* grundutbildning kan ske av alla tjänstgöringsskyldiga som inte har tagits i anspråk med civilplikt (*lång grundutbildning*) eller värnplikt. Genom detta förfarande kan den bemanningsansvariga myndigheten eller motsvarande i stor utsträckning själv påverka och namnge de personer som den vill utbilda.

Förfarandet gör det möjligt att lokalt rekrytera pliktpersonal, vilket ofta är ett krav om det gäller krigsorganisationen i en kommun. Inskrivning efter kort eller ingen grundutbildning ger också möjligheter att utnyttja kunskaper och erfarenheter från yrkeslivet eller tidigare civil och militär grundutbildning och att anpassa inskrivningen till den enskildes studie- eller arbetssituation. krigsplacering efter kort grundutbildning tillämpas för närvarande för befattningar som hemskyddsgruppchefer, reservbrobyggare och beredskapspoliser.

Inskrivning och krigsplacering efter *lång* grundutbildning ger möjligheter till en längre sammanhängande pliktutbildning för de befattningar som kräver mer omfattande kunskaper och färdigheter. Utbildning till befattningar med civilplikt innebär att det finns tjänstgöringsalternativ även för dem som önskar vapenfri tjänst.

Ansvar och uppgifter för civil verksamhet i det krigsomställda samhället är fördelade mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag och organisationer. Bemannings- och utbildningsansvaret sammanfaller inte inom alla områden.

Som exempel kan nämnas att kommunerna svarar för bemanningen och bedömer behovet av pliktpersonal inom sin egen verksamhet. Utbildningsansvaret för den personal som skall genomgå grundutbildning under mer än 60 dagar ligger däremot på Räddningsverket. Det gäller befattningar som räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare.

Inom elförsörjningsområdet är Svenska kraftnät både bemannings- och utbildningsansvarig organisation. Stommen i krigsorganisationen är emellertid kraftföretagens personal. Utbildning med civilplikt sker för en del befattningar – linjereparatörer, ställverksreparatörer och driftbiträden – i regi av Vattenfall AB.

Utbildningsmål

Utbildning med civilplikt syftar till att den enskilde skall kunna tas i anspråk för tjänstgöring under höjd beredskap. Målen för utbildningen bygger på de krav som befattningen i krigsorganisationen ställer. De som genomgått grundutbildning och blivit krigsplacerade skall i allmänhet tjänstgöra tillsammans med den i fred anställda personalen. En del av grundutbildningen sker som praktik vid arbetsplatserna.

Grundutbildning för civila krigsorganisationer är alltså inriktade på en befattning som skall bemannas under höjd beredskap. Befattningsanalyser och befattningskrav har utarbetats i enlighet med Pliktverkets normer.

10.4.3 Utredningens överväganden och förslag

Försvarsmakten

Det system för genomförande av den militära grundutbildningen som Försvarsmakten redovisat i sitt underlag till regeringen i maj 1999 – *Utbildningssystem 2010* – gör det enligt Försvarsmakten möjligt för förbanden att uppfylla de krav som kommer att ställas på verksamheten. Det innebär att Försvarsmakten kommer att kunna lösa även de delvis förändrade huvuduppgifter som Försvarsmakten fick genom 1996 års försvarsbeslut.

Med den hotbild som nu gäller för planeringen har skyddet av den territoriella integriteten och internationella fredsfrämjande insatser fått ökad betydelse. Försvarsmakten skall vidare enligt statsmakternas beslut kunna medverka med åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Enligt utredningens uppfattning kan utvecklingen leda till att medverkan i internationella fredsfrämjande insatser i praktiken blir den dominerande uppgiften – och den som Försvarsmakten kan få svårt att lösa. Utredningen kommer i *kapitel 13* att behandla frågor om utbildning av personal till styrkor som skall delta i internationella insatser och i det kapitlet föreslå olika slag av åtgärder som direkt syftar till att underlätta förberedelserna för sådan verksamhet. Dessa åtgärder tar i allt väsentligt sikte på den författningsreglering som verksamheten fordrar.

Utredningen anser emellertid att det mot bakgrund av de delvis nya uppgifterna – inte minst kraven på medverkan i internationella insatser – finns skäl att bedöma om även själva utbildningssystemet skall omprövas. En del förändringar har skett eller

kommer att ske, men grunden är densamma som tidigare. Försvarsmakten kommer att utbilda värnpliktiga för en förhållandevis stor organisation, som går att mobilisera om det kommer att behövas.

Den utbildade personalen kommer att finnas i förband eller i register över resurser som Försvarsmakten i ett anpassningsskede skall kunna bilda förband av. Både de värnpliktiga kommer att ha sin högsta förmåga i samband med utryckningen

Ett pliktsystem skall givetvis fungera oavsett utbildningsform, volym och annat som kan komma att förändras med tiden. Formerna för utbildningen utgör emellertid en väsentlig grund för tillämpningen av systemet. Utredningen anser mot den bakgrunden att det i den kommande beredningen av utredningens förslag till principer för plikttjänstgöringen bör finnas ett underlag som visar hur ett eller flera alternativa utbildningssystem skulle kunna se ut.

Till frågor som bör behandlas hör dessa: *Behöver Försvarsmakten en ständigt insatsberedd organisation även inom markstridsområdet? Går det i så fall att förändra utbildningssystemet särskilt för arméns del, så att det alltid finns värnpliktig personal och förband på en tillfredsställande utbildningsnivå i tjänst? Skulle en annan utbildningsform påverka rekryteringen av personal till styrkor som skall medverka i internationella insatser?*

Utredningen anser att Försvarsmakten bör få i uppdrag att analysera även alternativa lösningar. Försvarsmakten bör belysa de skillnader i förutsättningarna att lösa olika slag av internationella och andra uppgifter som blir följden om myndigheten väljer antingen Utbildningssystem 2010 eller någon av de andra former för utbildningen som Försvarsmaktens överväganden kommer att omfatta. Det bör framgå om de alternativa utbildningssystemen bör tillämpas inom hela Försvarsmakten eller om olika slag av verksamhet kan använda olika slag av utbildning.

Förutsättningen för ett förändrat utbildningssystem är, som utredningen tidigare redovisat, att verksamheten kan planeras så att den som genomgår grundutbildningen inte skall behöva vänta mer än två terminer efter gymnasieskolan, innan han eller hon får påbörja högskolestudier.

Civila myndigheter

Antalet utbildade med civilplikt kommer enligt statsmakternas kontrollstationsbeslut att minska under de närmaste åren. Den

säkerhetspolitiska situationen i omvärlden utgör ett motiv för att verksamheten skall fortsätta att minska. Med den hotbild som föreligger kan det visa sig att befintliga resurser i fred kräver begränsade kompletteringar med civilpliktiga som efter mönstring genomgår grundutbildning. ÖCB har, som framgått av redogörelsen i kapitel 5, på uppdrag av regeringen utrett behovet av grundutbildning.

Omfattningen av grundutbildningen med civilplikt längre än 60 dagar syftar, som utredningen tidigare redovisat, till att på kort sikt i begränsad utsträckning komplettera samhällets insatsberedskap och att efter fem års anpassning förstärka civila krigsorganisationer. En viss årlig grundutbildning gör det möjligt för de utbildningsansvariga myndigheterna att bibehålla kompetensen i utbildningsverksamheten, så att de i ett läge med en annan säkerhetspolitisk hotbild skall kunna expandera. ÖCB har i rapporten till regeringen beskrivit hur stora utbildningsplattformarna behöver vara för att en ökad grundutbildning skall kunna genomföras i ett anpassningsskede.

Eftersom den säkerhetspolitiska hotbilden på fem till tio års sikt är osäker räcker det om de civila myndigheterna gör relativt översiktliga bedömningar av personalbehovet. Sådana översiktliga bedömningar skapar den handlingsfrihet och flexibilitet i planeringen som det är angeläget att uppnå.

ÖCB anser att målet för den årliga grundutbildningen inom det civila området skall vara att ge den civilpliktige en sådan förmåga att han eller hon utan repetitionsutbildning kan kvarstå i sin befattning under omkring tio år. För grundutbildningen som skall ske i ett anpassningsskede blir det sannolikt nödvändigt att komplettera de civilpliktiga från den för mönstring aktuella årskullen med mönstrande från tidigare år. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att mönstringsvärdena fortfarande är aktuella. I annat fall blir det nödvändigt att göra en ny mönstring. Utredningen har i kapitel 8 föreslagit att uppgifter om pliktpersonal som är lämplig för tjänstgöring som fordrar lång grundutbildning – och inte skrivs in för sådan utbildning efter prövningen i steg 2 – skall föras in i rekryteringsmyndighetens register enligt den princip som gäller för inskrivning i den nuvarande utbildningsreserven.

Det förhållandet att endast de som är lämpliga för lång grundutbildning skrivs in i registret innebär i praktiken att alla som vid mönstringen bedöms lämpliga för *endast kort grundutbildning* kommer att stå utanför systemet. De kan emellertid komma att kallas in till tjänstgöring längre fram, om de på grund sin framtida

civila utbildning och sina yrkeserfarenheter kommer att behövas i en krigsorganisation.

Kravet på handlingsfrihet i personalplaneringen är ett skäl att överväga kommunernas och statsliga myndigheters roller vid inskrivning till grundutbildning med civilplikt. Detta bör vara en statlig angelägenhet fram till dess att kommunerna får disponera de utbildade. Det bör i allmänhet ske först i ett anpassningsskede. Ett sådant system skulle i en betydande utsträckning förenkla rutinerna för inskrivning, grundutbildning och krigsplacering av civilpliktiga som under höjd beredskap skall tjänstgöra i den kommunala verksamheten.

En sådan förenkling skulle inte innebära några förändringar av kommunernas ansvar för civilt försvar. Snarare befäster den fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun. Utredningen anser mot bakgrund av de redovisade möjligheterna till förenkling att rutinerna i samarbetet mellan kommunerna och de statliga myndigheterna bör ses över.

10.5 Värnpliktiga som efter inskrivningen begär vapenfri tjänst

Utredningens förslag: De värnpliktiga som efter inskrivningen begär vapenfri tjänst skall omplaceras till utbildning inom Försvarsmakten som inte är förenad med bruk av vapen eller till utbildning med civilplikt inom den civila delen av totalförsvaret. Utbildningen med civilplikt skall rymmas inom den ram på 900 grundutbildade per år efter år 2001 som ÖCB föreslagit.

Under år 1999 begärde knappt 500 av de nära 1 400 som ansökte om vapenfri tjänst sådan tjänst i samband med mönstringen. Den som *före* inskrivningen ansöker om en sådan tjänst – och bedöms lämplig för lång grundutbildning – får i allmänhet någon av de civilpliktsbefattningar som är lediga under inskrivningsåret. Den som i stället *efter* inskrivningen begär vapenfri tjänst kommer att bedömas på nytt mot bakgrund av den civilpliktsutbildning som i det läget finns att tillgå. Under år 1999 ansökte det övervägande flertalet i anslutning till inryckningen eller under grundutbildningen om sådan tjänstgöring.

Om det för tillfället inte finns några civilpliktsbefattningar lediga, kan den som begär att få lämna värnpliktsutbildningen skrivas in i utbildningsreserven. En möjlighet – som Pliktverket också tillämpar – är att låta den tjänstgöringsskyldige stå kvar som en resurs inför inskrivningen med civilplikt under något av de kommande åren. Det senare innebär både för myndigheterna och för den enskilde att problemen flyttas framåt i tiden. Inskrivningen i utbildningsreserven leder till att den som avbrutit värnpliktsutbildningen genom att begära vapenfri tjänst i praktiken slipper att fullgöra tjänstgöring.

Utredningen anser det viktigt för pliktsystemets trovärdighet att de som har skrivits in fullgör tjänstgöring under den tid som inskrivningsbeslutet avser. Detta innebär att den som på grund av sin personliga övertygelse inte längre vill bära vapen skall omplasseras till uppgifter som inte förenade med bruk av vapen. Det som ligger närmast till hands är att flytta över den som får vapenfri tjänst till andra uppgifter inom Försvarsmakten.

För den som på grund av sin övertygelse begär att den fortsatta tjänstgöringen skall äga rum utanför Försvarsmakten behövs det utbildningsplatser inom civila verksamheter. Utredningen anser det naturligt att denna utbildning inriktas på uppgifter inom den civila delen av totalförsvaret och att utbildningen skall rymmas inom den ram på 900 civilpliktiga per år efter 2001 som ÖCB enligt redovisningen i kapitel 5 bedömer att det finns behov av. Det innebär att de bemannings- och utbildningsansvariga myndigheterna måste vara flexibla i planeringen och genomförandet av utbildningen.

10.6 Det pedagogiska innehållet i grundutbildningen

Utredningens förslag: De utbildningsansvariga myndigheterna får i uppdrag att skapa ett forum som gör det möjligt för dem att tillsammans gå igenom och utvärdera det pedagogiska innehållet i utbildningen.

Försvarshögskolans ansvar och befogenheter som gäller den pedagogiska utvecklingen inom totalförsvaret skall omfatta grundutbildningen inom både den civila och den militära delen av totalförsvaret. Försvarshögskolans åtgärder bör sammantaget leda till en kvalitetssäkring, som innebär att pedagogiken i grundutbildningen fortsätter att utvecklas och att tiden som de

värnpliktiga ligger inne används på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga (Personalvårdsnämnden) bör inom ramen för sin verksamhet följa upp pliktutbildningens uppläggning och genomförande.

10.6.1 Kunskapsutvecklingen i samhället

Tillgången på kunskap ökar dramatiskt i samhället. Under 1800-talet beräknas det ha tagit ett fyrtotal år att fördubbla kunskapsmassan. För närvarande går det på mellan ett och två år. Utvecklingen har gjort det nödvändigt för företag och andra verksamheter att fortlöpande vidareutbilda de anställda. Personal i många företag eller andra verksamheter måste i dag fatta beslut i frågor som för bara några år sedan avgjordes på betydligt högre nivåer i organisationen.

En av skolans viktigaste uppgifter är att utbilda elever som skall kunna inhämta kunskaper i denna miljö. Skolan skall enligt skollagen ge överblick och sammanhang. Eleverna skall få möjligheter att ta initiativ och ansvar. De skall ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att arbeta självständigt och lösa problem. reflektera över erfarenheter och kritiskt granska påståenden och förhållanden.

Valfrihet och profilering är begrepp som ersatt likformighet i utbildningen inom bl.a. gymnasieskolan. Eleverna skall medverka i utbildningen redan när skolan tolkar målen. De får möjligheter att aktivt söka sig mot målet. Denna utveckling påverkar deras förväntningar på utbildningen som de skall genomgå även inom pliktssystemet. En utbildning som bygger på plikt – och som avser elever som tidigare varit delaktiga i utbildningsansvaret – kräver särskild omsorg om pedagogiken i verksamheten.

10.6.2 Försvarsmaktens utbildningsreglemente

Reglementets tillkomst

En arbetsgrupp för utbildningsfrågor inom Försvarsmakten konstaterade år 1991 i sin rapport bl.a. att

- ❑ Den militära utbildningen inte bedrevs med tydlig inriktning på kreativitet och självständighet;

- Fantasi, mod och vilja i stor utsträckning saknades i utbildningen;
- Värnpliktiga sällan medverkade;
- Erfarna utbildare var bundna vid skrivbordsarbete;
- Oerfarna officerare ledde svåra övningar.

Arméns centrum för ledarskap (ACL) fick i uppdrag att genomföra en förstudie med utgångspunkt i arbetsgruppens studie. Arbetet ledde under våren 1994 fram till en pedagogisk idé. Den presenterades som ett förslag till ny *grundsyn utbildning*. Grundsynen kallades *helhetsbaserad inläring* (HBI). Med förslaget som bas genomfördes praktiska försök åren 1994–95.

En förhandsutgåva av Försvarmaktens nya utbildningsreglemente kom ut i augusti 1996. Samtidigt ersattes uttrycket *helhetsbaserad inläring* av begreppet *helhetsbaserat lärande* (HBL). Reglementet fastställdes av överbefälhavaren i april 1998 (*UtbR Pedagogiska Grunder*).

Reglementets innehåll i stora drag

Utbildningsreglementet *Pedagogiska grunder* består av förord och 16 kapitel. Förordet poängterar vikten av att Försvarmaktens utbildningsverksamhet ständigt utvecklas. Syftet är att kunna möta människor i nya uppgifter, tekniker och miljöer med adekvat utbildning. En konsekvens av detta är det pedagogiska förhållningssättet *helhetsbaserat lärande*. Innebörden är att ständigt och från olika utgångspunkter reflektera över sina erfarenheter. Detta skall leda till att både lärare och elever ser nya lösningar, utvecklar utbildningen och gör nya erfarenheter.

Reglementet har tre grundkapitel och 13 fördjupningskapitel. Ett av grundkapitlen innehåller en redovisning av sex utgångspunkter, som skall vara vägledande för genomförande och utveckling av all utbildningsverksamhet inom Försvarmakten. Kapitlet kan betecknas som *Försvarmaktens pedagogiska grundsyn*.

Innehållet i fördjupningskapitlen framgår delvis av rubrikerna, som är

- Mål och planering
- Utbildningsmetoder
- Drill
- Psykisk beredskapsträning
- Uppföljning

- Utbildning i stressperspektiv
- Kompetens
- Organiserande och ledande
- Handledning
- Om grupper och lagutveckling
- Prov och provformer
- Betygslärans viktigaste begrepp
- Pedagogisk filosofi

10.6.3 Civila myndigheters pedagogiska utvecklingsarbete

ÖCB:s uppföljning av lång grundutbildning med civilplikt

ÖCB konstaterar i sin *rapport till regeringen* den 28 september 1999 med anledning av uppdraget att följa upp grundutbildningen med civilplikt att det pedagogiska utvecklingsarbetet måste starta redan i planeringen av utbildningen. Det är stora skillnader i uppbyggnaden och uppdateringen av målformuleringar och duglighetsbeskrivningar mellan olika slag av utbildning.

Enligt ÖCB kommer beskrivningar av hela mål- och verksamhetskedjan i utbildningsplaneringen att skapa insikt och delaktighet i utbildningen. Om sådana beskrivningar kommer till stånd, skapas även goda förutsättningar för uppföljning och utvärdering och för förändringar av utbildningen och duglighetsmålen.

ÖCB konstaterar vidare att alla utbildningsansvariga myndigheter inte har kommit lika långt i det pedagogiska utvecklingsarbetet för grundutbildning med civilplikt. Myndigheterna behöver komma överens om hur bl.a. utbildningsplanering och målsättningar skall dokumenteras, utvärderas och utvecklas. På grund av det splittrade myndighetsansvaret för grundutbildningen inom den civila verksamheten är det angeläget, framhåller ÖCB, att regeringen tydliggör behovet av ett sammanhållet ansvar. Det är t.ex. önskvärt att myndigheterna tillsammans med Forsvarsmakten skapar ett gemensamt forum för frågor om utbildningsmetodik.

Räddningsverkets tre pedagogiska grunddokument

Räddningsverket framställde i samband med utformningen av ett nytt utbildningssystem för den kommunala freds räddningstjänsten

tre dokument, som skulle vara en pedagogisk grund för utbildningen vid verkets skolor. Arbetet utfördes av personal inom Räddningsverket i samråd med vetenskaplig expertis inom områdena pedagogik och ledarskap.

Den första uppgiften var att beskriva vilka mål som skulle finnas i det framtida utbildningssystemet och hur de borde formuleras. Arbetet resulterade i skriften *Taxonomi och målformulering* (1998). Lärarna inom organisationen behövde för det *andra* förbättra sina kunskaper och färdigheter i att utvärdera utbildning. Skriften *Att utvärdera utbildning* (1998) skulle vara en grund för detta.

Räddningsverket hade i samband med utvecklingen av sitt utbildningssystem inte formulerat någon enhetlig pedagogisk grundsyn. Ett sådant dokument skulle omfatta bl.a. synen på människan, kunskap och lärande. För att tillgodose detta behov utarbetades den tredje skriften, som fick titeln *Pedagogiska grunder* (1999). Den växte fram successivt genom samverkan med pedagogisk expertis.

10.6.4 Utredningens överväganden och förslag

Att öka den pedagogiska effektiviteten i utbildningen innebär framför allt att ge stöd till och stimulera människors medfödda vilja att lära. Detta fordrar stor pedagogisk kunskap och medvetenhet i organisationen.

Vilja att lära uppnås bl.a. om eleven upplever utbildningen som intressant och förstår dess mening i ett större perspektiv. Att skapa förutsättningar för eleverna att förstå sammanhangen är ett bra sätt att bidra till effektivitet i utbildningen. Det är allmänt sett nödvändigt att utbildningen har hög kvalitet.

Målen för utbildningen

Ett krav som bör ställas på varje utbildning är att de som genomgår den vet vad den syftar till. Det måste finnas tydliga mål för utbildningen. Med detta menas bl.a. att eleverna skall förstå målen och kunna sätta in dem i ett sammanhang.

Om målen – som ofta är fallet – har blivit formulerade på förhand och ”uppifrån” måste eleverna få möjligheter att utveckla en egen förståelse för dem. Annars accepterar de dem inte som sina. Utredningen anser därför att det bör inrättas särskilda studieråd,

som diskuterar mål och andra utbildningsfrågor. Sådana råd finns inom högskolan. De civil- och värnpliktiga bör vara representerade i råden.

De utbildningsansvariga myndigheterna bör åläggas att genomföra kvalitetssäkringar i enlighet med uppgifterna som de har. Detta innebär en bedömning av årliga kvalitetsbeskrivningar grundade på de utbildningsplaner som styr verksamheten. Bedömningarna skall innehålla en granskning dels om målen för utbildningen har uppnåtts och – om detta inte skett – vilka åtgärder som de utbildningsansvariga myndigheterna eventuellt har vidtagit.

Samarbete mellan de utbildningsansvariga myndigheterna

I en utbildning som helt eller delvis bygger på plikt måste det pedagogiska arbetet utformas med särskild omsorg. Det är särskilt viktigt att eleverna känner att utbildningen är präglad av bl.a. en människosyn, kunskapssyn och etik som står i samklang med samhällets värderingar.

Det går att klargöra vilka åtgärder som bör vidtas. Det är betydligt svårare att ange hur den pedagogiska utvecklingen skall ta fart och nödvändiga åtgärder komma till stånd. En metod skulle kunna vara att utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret skapar ett forum, som gör det möjligt för dem att tillsammans gå igenom bl.a. det pedagogiska innehållet i utbildningen och för varandra redovisa fakta och erfarenheter. Ett sådant forum skulle enligt utredningens mening vara en mötesplats – inte ett nytt organ med egna kansliresurser.

Uppgiften för de medverkande utbildningsansvariga myndigheterna och andra organen skulle vara att sammanställa och granska redogörelserna, göra de sammanvägningar som materialet ger underlag för och föreslå lämpliga åtgärder. Sammanvägningen skulle göra det möjligt att överföra erfarenheter från en myndighets till en annan myndighets utbildningsområde. Verksamheten skulle få särskild betydelse för de myndigheter eller andra organ inom det civila försvaret som bedriver en förhållandevis begränsad utbildningsverksamhet och inte har underlag för eget utvecklingsarbete.

Försvarsmakten bör få i uppdrag att kalla samman utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret till ett sådant forum. Civil- och värnpliktsråden bör ges tillfälle att delta i verksamheten.

Försvarshögskolan

Försvarshögskolan har en viktig roll i utbildningen av chefer och specialister inom totalförsvaret. Skolan bildades den 1 januari 1997 genom sammanläggning av Militärhögskolan och den tidigare Försvarshögskolan. Den nuvarande Försvarshögskolan är en egen myndighet, som lyder under regeringen.

Det övergripande målet för Försvarshögskolan är att genom utbildning och forskning stödja kompetensuppbyggnaden och chefsutvecklingen. Det gäller både militär och civil personal. Försvarshögskolans utbildning utgör omkring 80 % och forskningen ca 20 % av verksamheten.

Försvarshögskolans utbildning är uppdelad i verksamhetsområdena

- ❑ *Högre chefsutbildning för totalförsvaret;*
- ❑ *Militär chefs- och specialistutbildning; och*
- ❑ *Civil chefs- och specialistutbildning.*

Den militära chefs- och specialistutbildningen, som omfattar omkring 95 % av utbildningsverksamheten, har under år 1999 förändrats till form och innehåll. Utbildningen är numera indelad i program enligt den modell som civila högskolor använder. Utbildningen i programmen syftar till att i ett tidigt skede öka officerarna kompetens. Ett civilt totalförsvarsprogram – omfattande 80 poäng – har skapats för målgruppen kvalificerade handläggare inom hela totalförvarsområdet. Högskoleverket svarar för tillsyn över Försvarshögskolan.

Till uppgifterna hör vidare att kvalitetssäkra utbildning inom Försvarsmakten. Det innebär att Försvarshögskolan fastställer kursplanerna för officersutbildningen och för utbildningen vid alla militära fack- och funktionsskolor – sammanlagt ett trettiotal enheter. Försvarshögskolan utövar också tillsyn över utbildningen vid dessa skolor.

Utbildningen vid Försvarshögskolan granskades under år 1998 av *Högskoleverket*. Syftet var att bedöma hur den nivåhöjande officersutbildningen och det civila utbildningsprogrammet i nivå och kvalitet förhöll sig till likartad utbildning inom den civila högskolan. Granskningen visade att utbildningen hade samma nivå och kvalitet som utbildningen vid en civil högskola. Högskoleverket föreslog emellertid att Försvarshögskolan skulle vidareutveckla ett antal strukturella förhållanden. Det gällde lärar-kompetens och kompetensmiljö samt de olika utbildningsgrenarnas innehåll och pedagogik. Regeringen framhöll i det samman-

hanget att Högskoleverkets granskning var ett viktigt steg mot att akademisera och meritvärdera framför allt officersutbildningen.

Strävan är att utveckla Försvarshögskolans kompetens som högskola och universitet. Till detta hör att kvalitetssäkra utbildningen, så att skolan kan få den examinationsrätt som civila högskolor har.

Som ett resultat av den översyn av Försvarsmaktens ledningsorganisation som för närvarande äger rum kan Försvarshögskolan komma att överta de uppgifter som Försvarsmaktens ledarskaps- och idrottscentrum har inom arbetsområdet ledarskapsutveckling. Det kommer i så fall att innebära en bredare roll för skolan i utveckling av pedagogiken för grundutbildningen av värnpliktiga. Försvarshögskolan kommer att allmänt sett kunna granska det pedagogiska innehållet i utbildningen inom Försvarsmakten, ta egna initiativ till förbättringar eller föreslå andra att vidta åtgärder. Utbildningen inom Försvarshögskolan kan i sin tur bedömas av Högskoleverket. Detta bör sammantaget leda till en kvalitets-säkring, som innebär att pedagogiken i grundutbildningen fortsätter att utvecklas och att tiden som de värnpliktiga ligger inne används på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Som en följd av kvalitetssäkringen ökar möjligheterna att förbättra meritvärderingen. Det blir lättare att finna konkreta uttryck för det värde som grundutbildningen kommer att ha för studier och yrkesarbete efter grundutbildningen.

Utredningen anser att det är viktigt för kvaliteten i grundutbildningen att ansvar, befogenheter och kompetens som gäller utvecklingen av den pedagogiska verksamheten inom totalförsvaret samlas hos Försvarshögskolan. Utredningen vill understryka att Försvarshögskolans uppgifter i det här avseendet också skall omfatta grundutbildningen inom både den civila och den militära delen av totalförsvaret samt den uppföljning som fordras.

Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga

Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga (*Personalvårdsnämnden*) skall enligt sin instruktion genom vägledande och rådgivande verksamhet och genom egna initiativ främja personalvård för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt eller värnplikt. Nämnden skall särskilt ägna uppmärksamhet åt utvecklingen inom de områden som berörs av nämndens verksamhet samt göra de framställningar till regeringen eller statliga myndigheter som nämnden anser behövs. Bedömningarna grundas som regel på

erfarenheter från de besök som nämnden gör vid förband och skolor inom totalförsvaret.

Enligt utredningens mening är det naturligt att Personalvårdsnämnden, som är fristående i förhållande till de utbildningsansvariga myndigheterna, inom ramen för sin verksamhet följer upp pliktutbildningens uppläggning och genomförande. Uppföljningen sker framför allt ur de totalförsvarspliktigas perspektiv.

Civilpliktsrådet och *Värnpliktsrådet* har som medinflytandeorgan till uppgift att följa myndigheternas verksamhet inom bl.a. utbildningsområdet och kan medverka med synpunkter och förslag som är av värde för uppföljningsarbetet.

Personalvårdsnämnden överlämnar sina verksamhetsrapporter till *regeringen*, som har möjligheter att vidta de åtgärder som granskningen ger underlag för. Utredningen anser det naturligt att även Försvarets högskolan och samtliga utbildningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret får del av nämndens rapporter.

11 Krigsplacering efter grundutbildning

11.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven utreda behovet av ändringar i krigsplaceringsystemet. Syftet skall vara att krigsplaceringsystemet skall bli mer flexibelt.

Utredningen skall vidare överväga tiden för omsättningen av krigsorganisationen

11.2 Nuvarande regelsystem

11.2.1 Bakgrund

Krigsorganisationen är den organisation som Försvarsmakten skall kunna inta och civila beredskapsmyndigheter kunna övergå till under höjd beredskap. Kommuner och landsting skall övergå till krigsorganisationen vid högsta beredskap. Vid beredskapslarm skall hela Försvarsmakten krigsorganiseras.

Krigsorganisationen skall utformas så att myndigheter och motsvarande organ kan lösa de uppgifter de svarar för i krig. Tyngdpunkten i Försvarsmaktens krigsorganisation personellt sett ligger på totalförsvarspliktiga som är inskrivna och utbildade med värnplikt. I den militära krigsorganisationen ingår även anställd personal och avtalsbunden personal – krigsfrivilliga eller medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna.

Huvuddelen av personalen i civila krigsorganisationer är de i fred anställda. Förstärkningar sker med personal som myndigheten eller motsvarande anställer under höjd beredskap, avtalsbunden personal från de frivilliga försvarsorganisationerna och totalförsvarspliktiga som har skrivits in och eventuellt utbildats med civilplikt.

Med *krigsplacering* avses ett beslut – och ett skriftligt besked – om att en person under höjd beredskap skall tjänstgöra i en befattning eller i en verksamhet.

Grundläggande bestämmelser om krigsplacering finns i

- ❑ *Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt;*
- ❑ *Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.*

Andra författningar som reglerar tjänstgöring under höjd beredskap är

- ❑ *Lagen (1994:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap;*
- ❑ *Beredskapsförordningen (1993:242).*

Utredningen behandlar i *detta kapitel* krigsplacering med stöd av totalförsvarsplikt. Ett beslut om krigsplacering skall innebära en garanti för att den som krigsplaceras har den grundkompetens och lämplighet som fordras för den befattning eller verksamhet som krigsplaceringen avser.

Pliktverket beslutar om krigsplacering med civil- eller värnplikt efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter eller andra enskilda. En bemanningsansvarig myndighet eller motsvarande kan begära att Pliktverket skall ändra krigsplaceringen för en person som är inskriven med civil- eller värnplikt och behöver tas i anspråk för någon annan verksamhet.

Strävan skall vara att i varje enskilt fall ta hänsyn till var totalförsvarsnyttan av den enskildes insats är störst men också begränsa den störning i verksamheten som en omplacering medför. En begäran om ändrad krigsplacering skall därför grundas på en omsorgsfull analys av behovet hos berörda myndigheter och motsvarande. Det är en åtgärd som skall vidtas när andra möjligheter att uppfylla personalförsörjningen inte föreligger eller är lämpliga.

Den bemanningsansvariga myndigheten eller motsvarande avgör hur länge en person skall vara krigsplacerad. Krigsplacering med värnplikt är emellertid inte möjlig längre än till utgången av det år den inskrivne fyller 47 år.

En totalförsvarspliktig som efter grundutbildning har fått tillräckliga kunskaper och färdigheter för en uppgift i krigsorganisationen skall krigsplaceras i en befattning eller en verksamhet som han eller hon är lämplig för.

11.2.2 Pliktverkets registerverksamhet

Pliktverket svarar för att ingen krigsplaceras för mer än en uppgift. Verket skall enligt statsmakternas beslut hålla (1) *ett register för krigsplacerad personal* och (2) *ett särskilt register för annan personal*. Av det senare registret kan framgå t.ex. att en person tillhör kategorin nyckelpersonal hos en arbetsgivare under höjd beredskap och därför är krigsplacerad på grund av sin anställning. Den totalförsvarspliktige kan i sådana fall inte utan särskild prövning skrivas in med civil- eller värnplikt för någon annan verksamhet. En sådan prövning sker i samråd mellan berörda organ.

Uppgifterna i de båda ovan nämnda registren är samlade i Pliktverkets informationssystem, som är IT-baserat. Verket kan med detta system lösa sina författningssenliga uppgifter inom krigsplaceringsområdet och ge stöd åt de bemannings- och utbildningsansvariga organen. Företrädare för de senare kan efter behörighetsprövning få direkt tillgång till en del uppgifter i systemet och ges möjlighet att on-line lägga in vissa data. Någon skyldighet att lämna uppgifter till registret föreligger emellertid inte.

Pliktverkets informationssystem utnyttjas således även för arbetsuppgifter som inte avser krigsplacering av totalförsvarspliktiga som skrivits in med civil- och värnplikt. Utredningen behandlar dessa frågor i *kapitel 12*.

11.3 Myndigheternas förslag till förändringar i systemen för placering av grundutbildad personal

11.3.1 Försvarsmaktens förslag

Försvarsmakten redovisade i sitt underlag till regeringen i maj 1999 (*Förslag till framtida struktur för Försvarsmakten*) principer för ett nytt system för placering i organisationen av personal som har genomgått grundutbildning.

Som framgår av redovisningen har dagens system för krigsplacering av personal formats med utgångspunkt i de höga krav på mobiliserings- och insatsberedskap som under lång tid har gällt för organisationen. Försvarsmaktens krigsorganisation fastställs årligen. Beslutet innehåller detaljerade uppgifter för varje förband

med krav på förmåga, personal, materiel, förrådsställning och mobiliseringsberedskap.

För varje anställd och värnpliktig i förbandet finns en befattning och för varje befattning ett antal befattningskrav. Först när kraven är uppfyllda kan en värnpliktig placeras i ett förband. Förutsättningen är att det finns en befattning i ett namngivet förband, som är registrerat i Pliktverkets datasystem. Försvarmakten anser att detta är ett mycket ändamålsenligt system, som gör det möjligt att inom några dagar mobilisera en hempermitterad organisation.

En nackdel är enligt Försvarmakten att det ofta blir ett glapp i tiden mellan grundutbildningens genomförande och placeringen i krigsorganisationen.

Försvarmakten påpekar att krigsorganisationen under senare år varit i en mer eller mindre konstant förändring. Myndigheten hinner inte med det administrativt omfattande arbetet att i alla avseenden hålla krigsorganisationen aktuell. Eftersläpningar på flera år är vanliga. Följden blir att en stor del av de nyligen grundutbildade inte blir placerade. Försvarmakten vet emellertid var de skall ingå när olika förband är krigsorganisatoriskt fastställda.

Försvarmakten anser att det nuvarande systemet bör förändras – i två avseenden:

1. Ett nytt steg bör införas mellan slutförd grundutbildning och placering i krigsorganisationen. Försvarmakten använder tills vidare arbetsnamnet *kompetensplacering*.
2. Regleringen av innehållet i krigsförbanden bör vara mer flexibel. Försvarmakten anser att *höga krav på personellt och materiellt innehåll i fortsättningen bör gälla för endast en mindre del av organisationen*. Kraven bör således kunna sänkas för större delen av organisationen.

När det gäller uppfyllnaden med personal i förbanden kan det för huvuddelen av organisationen räcka med att Försvarmakten kan bedöma hur det totala behovet är fördelat mellan olika slag av befattningar. Avsikten är att detta behov vid varje tidpunkt skall kunna jämföras med tillgången på utbildad personal. Systemet innebär enligt Försvarmakten en övergång från att fastställa vilka värnpliktiga som har olika befattningar i krigsorganisationen till att göra mer övergripande jämförelser mellan behov av och tillgång på värnpliktiga som genomgått grundutbildning.

Det mellansteg som Försvarmakten kallar *kompetensplacering* är avsett att användas för att redovisa tillgången på personal.

Placeringen bör i dessa fall ske vid det förband där den värnpliktige har genomgått sin grundutbildning. Ett bevis på placeringen överlämnas vid uttryckningen. Beviset anger t.ex. vilken utbildning som den värnpliktige har genomgått, i vilken befattning som placeringen sker och i vilket förband han ingår. Förbandet är som regel ett typförband som utbildningsförbandet har bemanningsansvar för.

Enligt Försvarsmakten skall utbildningsförbandet registrera vilka som har utbildats till olika befattningar och göra redovisningar av tillgången på personal. Det kan ske genom enkla redovisningssystem som inte behöver vara hemliga. Den föreslagna ordningen innebär att alla som har genomgått grundutbildning kan få en placering. Ändring av placeringen efter t.ex. en fortsättningsutbildning kommer att kunna ske på ett enkelt sätt, anser Försvarsmakten.

Order om krigsplacering i befattning kommer att sändas ut om beredskapskraven höjs för att medge t.ex. omedelbar mobilisering. I denna order kommer uppgifter som befattning, förbands-tillhörighet och inställelseplats att redovisas. Först då kommer enskilda värnpliktiga att vara placerade på befattning i ett krigsförband. Systemet med kompetensplacering kommer enligt Försvarsmakten att ge administrativa vinster. De förenklade rutinerna innebär att kostnaderna för personalredovisningen minskar. Systemet leder vidare till att den värnpliktige omedelbart efter tjänstgöringen får ett snabbt och tydligt svar på grundutbildningen.

För den del av krigsorganisationen är beredskapskraven så höga att de hela tiden måste vara personellt uppfyllda. För dessa förband anser Försvarsmakten att *det nuvarande systemet* med krigsplacering skall tillämpas.

11.3.2 Pliktverkets synpunkter på Försvarsmaktens underlag den 19 maj 1999

Pliktverket har i *skrivelse till regeringen* den 11 augusti 1999 redovisat synpunkter på de delar av Försvarsmaktens underlag som berör bl.a. personalförsörjning och utbildning. Pliktverket framhåller att Försvarsmaktens förslag om "kompetensplacering" i stället för direkt krigsplacering för större delen av den värnpliktiga personalen väl svarar mot verkets uppfattning om vad som för närvarande är ändamålsenligt.

Enligt Pliktverket är det särskilt viktigt att systemet är flexibelt. Det ankommer på Försvarsmakten att från tid till annan ange hur många av de värnpliktiga som skall vara krigsplacerade i ett kompetensregister och hur många som skall vara placerade på befattningar i krigsförband. .

Regler och rutiner för ändring av ett beslut som innebär att en person flyttas från den ena kategorin till den andra bör utformas så att handläggningen blir så enkel som möjligt. Pliktverket anser det emellertid inte nödvändigt att införa ett nytt begrepp – kompetensplacering. Redan det nuvarande regelverket medger att krigsplacering sker vid det utbildande förbandet. Mindre justeringar kan komma att behövas endast i Försvarsmaktens egna föreskrifter för krigsplacering.

11.3.3 ÖCB:s alternativa system för bemanning av den kommunala krigsorganisationen

ÖCB har i ett *underlag till regeringen* den 12 oktober 1998 lämnat uppgifter om behovet av civilpliktiga för det civila försvaret och i det sammanhanget även redovisat synpunkter på försörjningen med civilpliktiga inom ramen för ”en uppgiftsstyrd planering” i ett framtida pliktsystem.

ÖCB framhåller att dagens utbildningssystem med civilplikt syftar till att bemanna krigsorganisationen med personal som har färdighet i sin krigsbefattning. Statsmakterna har ett uttalat krav på totalförsvaret att kunna anpassa organisationen till den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen. Innebörden av detta är enligt ÖCB att behovet av en till alla delar krigsberedd organisation minskar.

Om förutsättningarna förändras, så att myndigheterna i planeringen och fördelningen av resurser även kan beakta bl.a. uppgiften att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, får detta konsekvenser för personalförsörjningen, anser ÖCB. Ett område där en på detta sätt uppgiftsstyrd planering bör kunna få genomslag är den kommunala verksamheten. Kommunerna kommer vid en svår påfrestning att vara en viktig aktör.

ÖCB skisserar i underlaget *tre alternativa sätt* att se på dimensioneringen – och därmed på krigsplaceringen – av den pliktpersonal som skall utbildas för den kommunala verksamheten. Pliktpersonalen tjänstgör i huvudsak inom räddningstjänsten, socialtjänsten och den tekniska verksamheten i kommunerna.

Alternativen är dessa:

- ❑ Kommunerna utformar sin krigsorganisation för verksamheten vid höjd beredskap. Staten utbildar med civilplikt det antal som svarar mot kommunernas behov och överlämnar de utbildade till kommunerna för krigsplacering (*som i dag*).
- ❑ Kommunerna utformar sin krigsorganisation enligt föregående alternativ, men staten överlämnar de utbildade först vid en anpassning till en ändrad hotbild eller när särskilt stora behov av personal uppstår (*flexibilitet*).
- ❑ Staten dimensionerar och utbildar för en större regional resurs (*kvantitet*).

Statsmakterna har genom 1999 års säkerhets- och försvarspolitiska beslut angett att en minskning bör ske av antalet totalförsvarspliktiga som skall genomgå grundutbildning under åren 2000 och 2001. Som framgått av redogörelsen tidigare i betänkandet har ÖCB på regeringens uppdrag efter samråd med berörda myndigheter och Svenska Kommunförbundet utrett både det kommunala och det statliga behovet av totalförsvarspliktiga efter år 2001.

ÖCB framhåller i sin rapport till regeringen att civilpliktiga som avses ingå i den civila grundförmågan för insatser omedelbart eller på kort sikt skall vara krigsplacerade i sina befattningar i krigsorganisationen. Övrig pliktpersonal inom det civila området bör krigsplaceras som en gemensam resurs (personalreserv) och ges en mer detaljerad placering under ett anpassningsskede.

När det gäller civilpliktiga räddningsmän, som är en kommunal förstärkningsresurs, säger ÖCB i rapporten att en beräkning av behovet för krigsorganisationerna bör utgå från möjligheten att omdisponera och detaljinrikta under en anpassningsperiod. Fram till dess bör resurserna vara nationellt gripbara genom krigsplacering i en kompetensorganisation. Det innebär att civilpliktiga som utbildas före ett anpassningsskede inte skall krigsplaceras hos en kommun utan kompetensplaceras som en gemensam resurs med en statlig huvudman som personalansvarig. En lämplig huvudman bör enligt ÖCB utses på regional eller central nivå.

11.4 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Uppgifter om den som genomgått godkänd grundutbildning för en befattning eller verksamhet i en krigsorganisation under höjd beredskap skall lämnas till rekryteringsmyndigheten, som beslutar om krigsplacering.

För värnpliktiga i de militära förband med hög beredskap som alltid måste vara mobiliseringsbara – i huvudsak den s.k. insatsorganisationen – skall det nuvarande systemet för krigsplacering tillämpas. Värnpliktiga utbildade för övriga militära förband – som alltså har låg beredskap – krigsplaceras efter grundutbildningen i en verksamhet.

Principen skall vara densamma för civilpliktiga som grundutbildats för t.ex. uppgifter i kommunernas krigsorganisation. De som före ett anpassningsskede grundutbildas för uppgifter i krigsorganisationen hos kommunerna skall tills vidare kunna krigsplaceras som en kollektiv resurs för förstärkningar i ett anpassningsskede.

Uppgifter om samtliga som har genomgått grundutbildning med civil- eller värnplikt samlas liksom hittills i ett centralt register, som ger de bemanningsansvariga möjligheter till övergripande regionala och nationella jämförelser mellan tillgången på och behovet av grundutbildade.

11.4.1 Allmänna principer

Utredningen anser det viktigt att skilja mellan författningens beslut om krigsplacering och de registreringsåtgärder som rekryteringsmyndigheten vidtar. De senare är rent administrativa åtgärder för vilka det som framgått av redovisningen tidigare i kapitlet finns IT-baserade register.

Att under höjd beredskap kunna mobilisera hela eller delar av krigsorganisationen är fortfarande ett sätt för totalförsvaret att kunna försvara landet vid ett angrepp utifrån. De olika krigsorganisationerna måste emellertid på ett flexibelt sätt kunna anpassas till de förändringar i det säkerhetspolitiska läget som förekommer.

Krigsplaceringsbeslutet bör därför ange vilken kompetens som den krigsplacerade har uttryckt i befattning och verksamhet. Det

är således förmågan och lämpligheten för uppgiften som skall ligga till grund för beslutet.

Uppgifter om den som genomgått grundutbildning för en befattning eller verksamhet under höjd beredskap lämnas till rekryteringsmyndigheten, som formellt beslutar om krigsplacering. För att verksamheten flexibelt skall kunna anpassas till det säkerhetspolitiska läget bör Försvarsmakten och civila bemanningsansvariga myndigheter emellertid ha rätt att själv inom ramen för den egna krigsorganisationen besluta om ändrad krigsplacering.

Utredningen anser att en bemanningsansvarig myndighets begäran till rekryteringsmyndigheten om inskrivning för civil- eller värnplikt skall uppfattas även som en begäran om krigsplacering. Det formella beslutet om krigsplacering efter grundutbildning innebär

- ❑ Ett besked till den civil- eller värnpliktige om den befattning eller verksamhet som han eller hon *skall tjänstgöra i under höjd beredskap*;
- ❑ En bekräftelse på att den civil- eller värnpliktige har *förvärvat erforderlig förmåga och prövats lämplig* för sina uppgifter under höjd beredskap;
- ❑ En information om att *beslutet inte kan överklagas* men att det *kan komma att ändras* på begäran av den bemanningsansvariga myndigheten.

Det bör i övrigt vara en uppgift för Försvarsmakten och andra bemanningsansvariga organ att avgöra vilken grad av detaljering som personalplanläggningen skall ha och att vidta de registreringsåtgärder som fordras.

De bemanningsansvariga myndigheterna bör även i fortsättningen bestämma hur länge den civil- eller värnpliktige skall vara krigsplacerad. Det generella regelsystemet skulle kunna omfatta en minimitid – förslagsvis tio år efter senaste tjänstgöringstillfället – för den som genomgår grundutbildning. Det bör vara en uppgift för de bemanningsansvariga att under den tiden upprätthålla erforderlig kompetens hos de krigsplacerade. När krigsplaceringen upphör kan den civil- eller värnpliktige normalt avföras från organisationen. Den nuvarande övre åldersgränsen för tjänstgöring med värnplikt bör emellertid bibehållas.

Fördelarna med det skisserade systemet är flexibilitet, förenklade rutiner och ett tydligare ansvar mellan rekryteringsmyndigheten – som också är registreringsmyndighet – och de beman-

ningsansvariga organen. En nackdel är att den civil- eller värnpliktige får nöja sig med en krigsplacering som i de flesta fall inte är preciserad i alla detaljer.

11.4.2 Försvarmakten

Krigsplaceringsbeslutet

Utredningen delar Försvarmaktens uppfattning att systemet för krigsplacering behöver bli betydligt mer flexibelt. För de flesta förbanden – som har låg beredskap – bör det räcka med mer övergripande jämförelser mellan tillgången på och behovet av utbildad pliktpersonal. Krigsplaceringsbeslutet behöver av det skälet inte vara detaljerat utan kan ange i vilket slag av verksamhet som den grundutbildade skall kunna tjänstgöra.

Ett sådant system går att tillämpa i det nuvarande säkerhetspolitiska läget. Krigsplacering i stor skala enligt de principer som hittills gällt kommer att behöva ske om kraven på beredskap ökar på grund av spänningar i omvärlden.

För de förband med hög beredskap som alltid måste vara mobiliseringsbara – i huvudsak den s.k. insatsorganisationen – anser utredningen i likhet med Försvarmakten att det nuvarande systemet med detaljerad krigsplacering skall tillämpas.

Försvarmakten har föreslagit att den placering som *inte* på traditionellt sätt sker i en befattning skall kallas *kompetensplacering*. Pliktverket har som framgått ingen invändning mot ordningen som sådan men anser inte att det behövs ett särskilt begrepp för denna typ av krigsplacering. Ett skäl är enligt Pliktverket att placeringen i en verksamhet inte strider mot nuvarande bestämmelser. Den föreslagna ordningen tillämpas redan och är mot den bakgrunden i princip inget nytt. Den bör av det skälet kunna omfattas av det nuvarande uttrycket krigsplacering.

Utredningen delar uppfattningen att det inte är nödvändigt att byta ut termerna krigsplacering och krigsorganisation. Begreppen avser åtgärder som skall förbereda totalförsvaret för åtgärder under höjd beredskap. Någon tveksamhet om innebörden kommer inte att föreligga.

Den som efter grundutbildningen inte blir krigsplacerad i en befattning i krigsorganisationen blir i stället krigsplacerad i en verksamhet. Den utbildade får vid uttryckningen en *kopia på utbildningsmyndighetens begäran* hos rekryteringsmyndigheten om krigsplacering. Detta dokument anger utbildningens innehåll

och omfattning, i vilket slag av verksamhet eller befattning det är tänkt att den värnpliktige skall kunna tjänstgöra och i vilket förband han eller hon är placerad. Detta bör vara tillräckligt detaljerat för att den värnpliktige även efter utbildningen skall känna motivation och ha intresse för verksamheten.

Krigsplaceringsbeslutet, som sedan följer, utgör den formella bekräftelsen på att den värnpliktige har förvärvat den förmåga som fordras för uppgiften under höjd beredskap. Utbildningsanordnaren rapporterar till rekryteringsmyndigheten i vilken verksamhet som den värnpliktige skall krigsplaceras. För att systemet skall vara flexibelt bör den bemanningsansvariga myndigheten emellertid ha rätt att själv – inom ramen för sin krigsorganisation – besluta om ändrad krigsplacering. Det kan gälla t.ex. en övergång från personalreserv till ordinarie befattning eller placering i ett annat förband än det ursprungliga. Alla sådana beslut skall givetvis anmälas till rekryteringsmyndigheten för registrering.

Registreringen

Det behövs ett centralt register för alla slag av personal inskrivna med plikt eller enligt avtal. Ett sådant disponibilitetsregister förekommer redan nu. Det ger en överblick över personaltillgångarna och gör det lättare att på ett effektivt sätt utnyttja dessa. Uppgifterna i det centrala registret är nödvändiga t.ex. för att myndigheterna skall veta vilka som inte är kvar i de befattningar som de tidigare blivit grundutbildade för.

Registreringen innebär att en mycket stor del av placeringsbesluten inte behöver ändras efter hand som krigsorganisationen förändras. Det kommer i avsevärd omfattning att förenkla rutinerna för de bemanningsansvariga. En förenkling blir också följden om en stor del av uppgifterna om dem som genomgått grundutbildning kan läggas in i registret av de utbildningsansvariga själva. Åtgärderna kommer att leda till väsentligt minskade kostnader för verksamheten.

Utredningen anser att rekryteringsmyndigheten även i fortsättningen skall svara för registret. Det ankommer på de utbildnings- och bemanningsansvariga myndigheterna att fortlöpande till rekryteringsmyndigheten redovisa de uppgifter som skall registreras.

11.4.3 Civila myndigheter

De under föregående rubrik redovisade principerna för krigsplacering av dem som genomgår grundutbildning med värnplikt bör kunna tillämpas även för krigsplacering med civilplikt efter lång grundutbildning.

Utredningen anser att detaljeringsgraden i krigsplaceringen skall avspegla hur väl förberedd krigsorganisationen behöver vara med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget. Det skulle kunna innebära att de civilpliktiga som före ett anpassningsskede grundutbildas för uppgifter i krigsorganisationen hos kommunerna tills vidare krigsplaceras som en kollektiv resurs för förstärkningar i ett anpassningsskede.

ÖCB har som framgått av texten i avsnitt 11.3.3 föreslagit nya former för dimensionering och krigsplacering av civilpliktiga inom den kommunala verksamheten. Förslaget innebär att de civilpliktiga som grundutbildas åt en kommun inte krigsplaceras i kommunen utan placeras som en gemensam resurs med en statliga central eller regional myndighet som personalansvarig. Först i ett anpassningsskede bör den gemensamma resursen fördelas mellan kommuner genom krigsplacering i befattningar.

Utredningen instämmer i den bedömning som ÖCB gjort när det gäller krigsplacering av civilpliktiga som grundutbildats för uppgifter inom kommunernas krigsorganisationer.

11.5 Omsättning av pliktpersonal

Utredningens bedömning: Omsättningen av pliktpersonal i förband och andra enheter handlar ytterst om förmågan att lösa de uppgifter som totalförsvarets olika myndigheter har. Ingen skall vara krigsplacerad som inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som han eller hon är krigsplacerad för.

Den syn som Försvarsmakten har på omsättningen gör det enligt utredningens mening möjligt att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurserna. Uppföljningar och utvärderingar får efter hand visa om detta ger en tillfredsställande beredskap i olika avseenden eller om systemet på någon väsentlig punkt behöver förändras.

11.5.1 Försvarsmakten

Inledning

Förutsättningar för omsättning av de värnpliktiga i den militära krigsorganisationen har förändrats dels genom att alla rekryteringsbara inte längre genomgår grundutbildning och dels genom att någon repetitionsutbildning inte äger rum. De fasta regler för omsättning som Försvarsmakten tidigare tillämpade har successivt ersatts av ett system med en differentierad omsättning grundad på den personal som efter varje års utbildning finns tillgänglig.

Den årliga ramen för grundutbildningen bestämmer vilken omsättning som är möjlig. Försvarsmakten anpassar sig efter hand till uppgifter och personaltillgångar. Förnyelsen av krigsorganisationen präglas av stor flexibilitet med hänsyn till bl.a. de uppgifter som Försvarsmakten skall kunna lösa.

Beräkningsgrunder

Personalförsörjning av militära krigsförband sker antingen genom att värnpliktiga genomgår grundutbildning (*grundrekrytering*) eller genom att personal med lämplig kompetens förs över från andra krigsförband (*överföringsrekrytering*).

Förbandsomsättning innebär att all personal i ett krigsförband omsätts – genom grundrekrytering eller genom överföringsrekrytering. Individomsättning kallas det när delar av ett förband blir omsatt. Krigsplacering sker individ för individ på lämpliga befattningar i krigsförbanden.

Överföringsrekrytering innebär att förbandet bemannas med värnpliktiga som har tillhört ett grundrekryterat förband vars personal omsätts genom nyutbildning. Det årliga behovet av värnpliktiga som skall omsättas genom grundutbildning beräknas genom att antalet värnpliktiga i förbandet divideras med en s.k. grundrekryteringskoefficient.

Grundrekryteringskoefficienten är beroende av förbandets omsättningstid – alltså vilken personell kvalitet som förbandet skall ha. Kraven i dessa avseenden beslutas på central nivå inom Försvarsmakten och sammanhänger främst med behovet av beredskap.

Inkallelsereserv och avgångar under grundutbildningen

För att grundutbildningen skall ge det antal värnpliktiga som krigsorganisationen fordrar beräknar Pliktverket en s.k. inkallelsereserv och Försvarsmakten en avbrottsreserv som svarar mot det antal som beräknas komma att lämna grundutbildningen. Inkallelsereserven syftar till att utbildningsförbanden skall ha tillräckligt många inryckande ”vid grindarna”. Alla som påbörjar grundutbildning fullföljer inte denna. Skälen varierar. Avbrottsreserven skall göra det möjligt för förbanden att utbilda det antal som med en given omsättning behöver krigsplaceras.

Avbrotten har de senaste åren varit i genomsnitt 12 % av samtliga inryckande värnpliktiga. Försvarsmaktens målsättning är att komma ned till 7 %. I de beräkningar som låg till grund för 1996 års försvarsbeslut fordrades ett sammanlagt tillskott – inkallelsereserv och avbrott – på 30 % av utryckandebehovet. Pliktverket skrev in 28 800 värnpliktiga för att Försvarsmakten skulle kunna säkerställa 22 000 utryckande. Den under 1999 beräknade volymen på 15 350 värnpliktiga innefattar omkring 1 000 värnpliktiga som skall täcka avbrotten. Utöver dessa fordras det en inkallelsereserv.

Försvarsmakten avser att i planeringen av sin krigsorganisation omsätta personal enligt de redovisade principerna. Personalen i de operativa insatsförbanden kommer att bytas ut med intervaller på fyra år. Som exempel kan nämnas att samtliga markstrids-, amfibie- och basbataljoner kommer att innehålla värnpliktiga som har genomfört grundutbildningen under de senaste fyra åren. Ett mindre antal förband kommer att omsättas genom både årlig grundutbildning och överföring från andra delar av Försvarsmakten. Avsikten är vidare att förbanden som ingår i de nationella skyddsstyrkorna skall omsättas i huvudsak genom överföring.

11.5.2 Civila myndigheter

De bemanningsansvariga organ som använder grundutbildade civilpliktiga i sin krigsorganisation bestämmer själva när denna personal skall ersättas av nyutbildade. Det finns inga regler för hur ofta omsättningen skall ske. Myndigheterna eller motsvarande bedömer från fall till fall när de utbildade skall bytas ut.

Enligt avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet om utbildning av personal med civilplikt svarar kommunerna själva för repetitionsutbildning. ÖCB säger i sina föreskrifter att en

civilpliktig skall vara krigsplacerad endast så länge som han eller hon har förmåga att eller i övrigt är lämpad att upprätthålla befattningen i krigsorganisationen.

Utgångspunkten för ÖCB:s översyn av behovet att skriva in pliktpersonal för lång grundutbildning med civilplikt är, som framgått av den tidigare redogörelsen, att den civilpliktige skall uppnå en sådan förmåga för uppgiften under höjd beredskap att krigsplaceringen kan vara i *tio år* utan repetitionsutbildning.

11.5.3 Utredningens överväganden och förslag

Omsättningen av pliktpersonal i förband och andra enheter är inte bara en fråga om försvarsekonomi. Ytterst handlar det om förmågan att lösa de uppgifter som totalförsvarets olika myndigheter har. Framför allt för den militära verksamheten gäller det också att bedöma de risker som de värnpliktiga utsätter sig för om de inte längre har de kunskaper och färdigheter som uppgiften fordrar. Enligt utredningens mening skall ingen vara krigsplacerad som inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som han eller hon är krigsplacerad för. Utredningen anser att detta bör framgå av lagen om totalförsvarsplikt.

Förmågan blir enligt de av Försvarsmaktens redovisade principerna kopplad till omsättningstakten, som är en central fråga i planeringen av krigsorganisationen. Även andra faktorer skall beaktas i det här sammanhanget, t.ex. att Försvarsmakten inte längre planerar någon repetitionsutbildning. Utredningen delar denna uppfattning. Den syn som Försvarsmakten har på omsättningen gör det enligt utredningens mening möjligt att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurserna.

Uppföljningar och utvärderingar får efter hand visa om detta ger en tillfredsställande beredskap i olika avseenden eller om systemet på någon väsentlig punkt behöver förändras. Det kan i ett säkerhetspolitiskt förändrat läge behöva övervägas om storleken på den årliga ramen för grundutbildningen i ökad utsträckning skall anpassas till uppgifter och organisation.

12 Annan personalförsörjning inom pliktsystemets ram, m.m.

12.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven utvärdera försöksverksamheten med tre månaders frivillig pliktutbildning för rekrytering till hemvärnet. Utredningen skall i det sammanhanget överväga om denna utbildning eller någon kort civilpliktsutbildning även kan ligga till grund för rekrytering till frivilliga försvarsorganisationer.

Utredningen skall vidare överväga hur totalförsvarets myndigheter kan minska antalet totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt i sådana befattningar som i huvudsak används för stöd, bl.a. till beredskap och produktion av flygtid samt till utbildningen, s.k. stödproduktion

12.2 Inskrivning av pliktpersonal längre fram i livet

12.2.1 Bakgrund

Av Sveriges yrkesverksamma befolkning har hittills omkring två miljoner haft uppgifter i krigsviktig civil verksamhet till följd av sina anställningsavtal, medan något mindre än en miljon varit ianspråktaga med civil- eller värnplikt. Detta innebär att i runt tal två tredjedelar av landets totalförsvarspliktiga varit skyldiga att tjänstgöra under höjd beredskap utan att vara inskrivna med civil- eller värnplikt.

Eftersom inskrivningen till grundutbildning och därefter krigsplacering sker i den ålder då de flesta inte avslutat studier eller gjort sitt yrkesval finns det även i fortsättningen ett behov av ruti-

ner för omplacering av totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civil- eller värnplikt.

12.2.2 Nuvarande regelsystem

Avtalsbunden personal

För att ingen under höjd beredskap skall ha mer än en uppgift måste Pliktverket ha en överblick över vilka som skall utföra andra uppgifter än som regleras av deras anställningsavtal. Verket behöver således uppgifter om vilka som avses tjänstgöra i andra krigsorganisationer än hos sina arbetsgivare och därför är krigsplacerade med civil- och värnplikt eller genom *särskilda avtal*. Uppgifter om krigsplacerade med civil- och värnplikt förfogar Pliktverket över genom sin myndighetsutövning. Särskilda åtgärder fordras däremot för att verket skall få tillgång till uppgifter om avtalsbunden personal.

Personal som genom avtal har knutits till en kommun, ett landsting eller en statlig myndighets krigsorganisation bör anmälas för registrering hos Pliktverket. *Arbetsmarknadsstyrelsen* har föreskrivit (*AMSFS 1996:20*) att en avtalsslutande myndighet skall registrera avtalspersonal hos Pliktverket. Med myndighet avses i det här sammanhanget även kommuner och landsting. Denna registrering är avgiftsbelagd.

Viljan att frivilligt låta registrera personal som tillförs krigsorganisationen begränsas av de kostnader som uppstår för t.ex. kommuner och landsting. För att stimulera dessa att registrera personer med avtal enligt *frivilligförordningen* (1994:524) har ÖCB träffat överenskommelse med Pliktverket om att ÖCB bestrider registeravgiften för de frivilligavtal som en kommun eller ett landsting tecknar.

Registrering innebär att personen det gäller tas i anspråk för verksamheten under höjd beredskap och inte är tillgänglig för annan krigsplacering. Anmälan skall ske till Pliktverket när avtalet upphör att gälla.

Nyckelpersonal

Till kategorin nyckelpersonal hör den som på sin arbetsplats har en sådan kompetens som oundgängligen behövs för att arbetsgivaren skall kunna utföra sina uppgifter inom totalförsvaret. Med *oundgänglig kompetens* menas att kompetensen inte kan tillföras

genom en annan befattningshavare i organisationen, från arbetsmarknaden, genom rekrytering av frivilligpersonal eller genom upplärning av ersättare inom rimlig tid.

ÖCB och AMS har utarbetat allmänna råd för personalplanläggning. Råden innehåller riktlinjer för registreringen av nyckelpersonal.

Anmälan om registrering av nyckelpersonal är frivillig för t.ex. myndigheten eller företaget. Uppgifterna skall omfatta personnummer, bosättningslän och det bemanningsansvariga organ som registreringen skall göras för. Registreringen innebär en upplysning om att nyckelpersonen är oundgängligen nödvändig för krigsorganisationen. Han eller hon är av det skälet inte utan särskild prövning tillgänglig för krigsplacering med civilplikt, värnplikt eller för frivilligt avtal om åtagande inom en annan verksamhet. Den som har anmält nyckelpersonal för registrering skall även göra en anmälan när den det gäller inte längre är aktuell som nyckelperson – t.ex. när anställningen har upphört.

Eftersom registreringen av nyckelpersonal är frivillig kan uppgifterna vara ofullständiga och därmed missvisande för den som vill utnyttja dem för sin personalplanläggning. *Arbetsmarknadsstyrelsen* har av det skälet i den redovisade författningen föreskrivit att en myndighet innan den tecknar avtal med en frivillig skall försäkra sig om att den frivillige inte är s.k. nyckelpersonal inom krigsviktig verksamhet. Detta bör ske genom intyg från den frivilliges arbetsgivare eller på annat sätt.

Personal inom vissa yrkesområden

Pliktverket har en förteckning över bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal i det s.k. INTEGER-registret. Ett av skälen är att dessa personer anses så viktiga för totalförsvaret att ett nationellt register är befogat.

Med hänsyn till bl.a. den tekniska utvecklingen kan det i framtiden finnas anledning att registrera även andra yrkeskategorier på samma sätt och för samma ändamål. *Lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga* tillåter registrering av dem som på grund av en viss kompetens är viktiga för totalförsvaret. Regelverket behöver därför inte ändras om det skulle bedömas angeläget att registrera även andra grupper av personal.

12.2.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Mönstrande som genomgår eller avser att genomgå utbildning för uppgifter som är särskilt viktiga för totalförsvaret bör undantas från inskrivning. Frågan om inskrivning prövas på nytt något år efter mönstringen.

Försvarsmakten får i uppdrag att i samråd med funktionsansvariga civila myndigheter klargöra behovet av personal med kompetens inom civila specialområden och att utveckla principer för inskrivning och eventuell grundutbildning efter att dessa har genomgått en kvalificerad utbildning.

Försvarsmakten skall få möjligheter att för denna rekrytering skriva in personal med värnplikt även för grundutbildning under kortare tid än 60 dagar.

Principer

Utvecklingen inom allt fler av de civila eller militära system som ingår i totalförsvaret gör att de i ökad utsträckning behöver personal med tekniska eller andra specialkunskaper. Sådana förvärvas inte genom grundutbildning med civil- eller värnplikt utan genom civil utbildning inom framför allt högskolan.

Utredningen anser av det skälet att det måste finnas bättre möjligheter än för närvarande att i samband med inskrivningen ta hänsyn till planerna hos den provningsskyldige att genomgå civil utbildning som är särskilt viktig för totalförsvaret. Det kan gälla utbildning för hälso- och sjukvården, polisen och räddningstjänsten men också för uppgifter inom el-, tele- och IT-områdena.

Mönstrande som avser att genomgå utbildning för sådana uppgifter bör undantas för inskrivning men kallas till ny inskrivning något år efter mönstringen (eventuellt utan personlig inställelse), så att studiekompetensen kan verifieras och inskrivning eventuellt ske.

En tillämpning av dessa principer kommer att göra det möjligt att i ökad utsträckning tillvarata var och ens kvalifikationer och samtidigt tillgodose behovet av yrkeskompetens på befattningar och i verksamheter som har särskild betydelse under höjd beredskap. Systemet kommer också att leda till att antalet ärenden som kräver beslut i enskilda fall om ändrad krigsplacering minskar. Även ärenden med begäran om uppskov för studier på högskolan kommer sannolikt att bli färre.

Militärt försvar

Försvarsmakten har i sitt underlag inför kontrollstationen år 1999 redovisat en idé till alternativ utbildningsgång för en del av de värnpliktiga som kallas in till grundutbildning. Den alternativa utbildningsgången skulle innebära att dessa rycker in först sedan de genomfört civila studier och utbildningar. Den enskildes civila kompetens skulle med en sådan ordning kunna utgöra grunden för val av militär utbildning.

Enligt Försvarsmakten bör det prövas om en del av dessa värnpliktiga – även utan eller med en mycket kort militär utbildning – skulle kunna lösa en del specifika uppgifter av kvalificerat slag. Försvarsmakten skulle med en sådan lösning årligen tillföras ett antal högskoleutbildade, vilket allmänt sett skulle höja kompetensen i verksamheten.

Försvarsmakten framhåller att alternativet behöver studeras vidare innan konsekvenserna för Försvarsmakten och samhället i övrigt kan bedömas fullt ut. Frågan har inte behandlats i Försvarsmaktens underlag till regeringen i maj 1999.

Utredningen anser att Försvarsmakten bör få i uppdrag att klargöra behov och utveckla principer för inskrivning till kort eller lång grundutbildning av totalförsvarspliktiga efter att dessa har genomgått en kvalificerad civil utbildning. Försvarsmakten bör i detta arbete samråda med funktionsansvariga civila myndigheter.

Utredningen bedömer att grundutbildning av militär pliktpersonal som har civil fackkompetens endast i undantagsfall behöver vara längre än 60 dagar. Det bör av det skälet finnas en möjlighet för Försvarsmakten att skriva in personal även till kort grundutbildning (högst 60 dagar) enligt de regler som för närvarande gäller för inskrivning med civilplikt.

12.3 Frivillig utbildning för rekrytering till hemvärnet

Utredningens förslag: De tjänstgöringsskyldiga skall vid mönstringen kunna ange tre månaders hemvärnsutbildning som ett alternativ som kan prövas vid sidan om andra slag av grundutbildning inom Försvarsmakten eller hos civila myndigheter. Den som bedöms lämplig för lång grundutbildning med

värnplikt men som inte blir uttagen till sådan utbildning skall ha rätt att genomgå hemvärnsutbildningen.

Grundutbildningen och tjänstgöringen i ett hemvärnsförband efter grundutbildningen skall vara frivillig. Disciplinbestämmelserna skall gälla.

Personer som blivit svenska medborgare efter 24 års ålder och önskar genomgå tre månaders utbildning för t.ex. hemvärdet skall ha rätt att genomgå prövning för att på egen begäran kunna bli inskrivna till denna utbildning. Rätten skall upphöra det år den som blivit svensk medborgare efter 24 års ålder fyller 35 år.

12.3.1 Försvarsmaktens bedömningar

Hemvärdet består för närvarande av ca 75 000 personer – inkl. medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer. Betydligt färre fullgör de övningar som fordras för att de skall uppfylla de krav på tjänstgöringstid som regleras i det avtal som varje medlem ingår med hemvärdet. Organisationen svarar för en mycket viktig del av de nationella skyddsstyrkornas uppgifter och har materiella och andra resurser för att kunna växa till i runt tal 125 000 personer.

Försvarsmakten genomför sedan år 1997 försök med tre månaders grundutbildning av direktinskrivna för krigsplacering i hemvärdet. Syftet är att öka rekryteringen. Verksamheten riktar sig till dem som efter mönstringen placerats i utbildningsreserven men vill genomgå en militär utbildning.

Planeringen omfattar för närvarande 300 utbildade per år. Avsikten har varit att rekryteringen i huvudsak skall ske inom de områden i södra och västra Sverige där förhållandevis många tjänstgöringsskyldiga placeras i utbildningsreserven. Nio utbildningsförband inom framför allt dessa områden har deltagit i försöken.

Som framgår av *följande sammanställning* har inte utbildningen under något av de tre hittillsvarande åren nått upp till det planerade antalet inskrivna.

År	Antal beställda	Antal inskrivna
1997	241	101
1998	288	149
1999	218	75*
Summa	749	325

* Antal inskrivna t.o.m. september månad.

Omfattningen på försöksverksamheten var större åren 1997 och 1998 än under år 1999. Orsaken är framför allt det uppdämda intresse som förelåg vid försöksperiodens början. Erbjudandet riktades under de båda första åren till alla som var inskrivna i utbildningsreserven. Från år 1999 får endast den som under året skrivs in i reserven information om möjligheten att bli hemvärnsman.

Till detta kommer att rekryteringen enligt Rikshemvärnscentrum varit otymplig och tidsödande. Tiden från intresseanmälan till inryckning har i många fall varit lång. Det begränsade antalet utbildningsorter och förläggningen i tiden av in- och utryckning kan ha haft betydelse för rekryteringen. Rikshemvärnscentrum framhåller slutligen i sina kommentarer till siffrorna att några av förbanden varit alltför passiva i rekryteringskedet.

Erfarenheterna av själva utbildningen är emellertid mycket goda. Enligt den utvärderingsrapport som en *grupp inom Rikshemvärnscentrum* redovisade år 1998 fyller utbildningen väl kraven för att de utbildade skall kunna antas för vidare utbildning i hemvärdet. Alla får fortsättningsutbildning inom förbanden –bl.a. för de specifika uppgifter som varje förband skall lösa. Utvärderingsgruppen ansåg vidare att den givna målsättningen för hemvärnsutbildningen under tre månader i huvudsak skulle kunna ligga till grund för en allmän korttidsutbildning.

Intresset att efter utbildningen gå in i hemvärdet har enligt Rikshemvärnscentrum varit mycket högt.

Försvarsmakten konstaterar i sitt underlag till regeringen den 19 maj 1999 att basen för hemvärdets rekrytering kommer att minska när inskrivningen till den militära verksamheten begränsas. Försvarsmakten anser att det nuvarande system med frivillig utbildning skall vara kvar. Syftet är att motverka minskningen av den naturliga rekryteringsbasen och att åstadkomma en förnyring av organisationen. De totalförsvarspliktiga som inte skrivs in till

grundutbildning bör liksom hittills få tillfälle att genomgå den särskilda utbildningen för hemvärnets behov.

Strävan har som framgått varit en inskrivning på ca 300 utbildade per år. Enligt Rikshemvärnscentrum är behovet emellertid betydligt större. Överväganden pågår inom Försvarmakten om en rekrytering av värnpliktiga som genomgår tre månaders utbildning i storleksordningen 750 personer per år. Det antalet inkluderar emellertid korttidsutbildade som är avsedda även för andra uppgifter än hemvärnets.

12.3.2 Utredningens överväganden och förslag

Principer

Hemvärdnet svarar för en viktig del av Försvarmaktens verksamhet. Den minskade inskrivningen av värnpliktiga till lång grundutbildning innebär, som Försvarmakten framhåller i sitt underlag till regeringen den 19 maj 1999, risker för rekryteringen av hemvärnspersonal i framtiden. De ändrade förutsättningarna kan komma att leda till en ökad medelålder bland de inskrivna i organisationen.

Utredningen anser i likhet med Försvarmakten att det nuvarande systemet med direktinskrivning till hemvärnsutbildningen bör finnas kvar. Enligt utredningens mening är det angeläget att verksamheten i de avseenden där det är möjligt kan utvecklas. Som framgått av redovisningen i föregående avsnitt gäller behovet av förbättringar rekryteringen. Själva utbildningen har enligt Rikshemvärnscentrum funnit sina former.

En grundläggande förutsättning för en framgångsrik rekrytering är en effektiv information. Det gäller informationen både till de tjänstgöringsskyldiga inför mönstringen och under tiden från inskrivningen fram till inryckningen. De förband som anordnar utbildningen kan göra en hel del för att inte tappa bort de tjänstgöringsskyldiga som vid mönstringen sagt sig ha ett intresse för verksamheten. Som framgått av redovisningen i föregående avsnitt har några av de förband som deltagit i försöksverksamheten varit alltför passiva på den här punkten.

En ökad rekrytering bör också kunna bli resultatet om utbildningen kan spridas till fler orter än där den för närvarande äger rum. Det bör vara en naturlig utveckling när verksamheten lämnar försöksstadiet. Utbildningen bör i huvudsak kunna ske sommar-

tid, vilket sannolikt är vad de flesta totalförsvarspliktiga som skall genomgå utbildningen önskar.

Som utredningen framhållit i kapitel 8 skall *det som är en skyldighet också vara en rättighet*. Det innebär att den som vid mönstringen bedöms lämplig för lång grundutbildning men inte tar plats bland de under de kommande åren högst 20 000 civil- och värnpliktiga per år skall erbjudas att genomgå tre månaders utbildning för t.ex. hemvärnet. Utredningen anser att Försvarsmakten skall vidta åtgärder så att utbildningen blir attraktiv för både män och kvinnor. Det är vidare angeläget att det som grund för rekryteringsarbetet finns en effektiv information om verksamheten.

Möjligheten att genomgå utbildningen står alltså öppen för var och en som önskar det. Det skulle kunna orsaka problem i planeringen av verksamheten om tillströmningen i hög grad varierade mellan åren. Utredningen räknar emellertid inte med några sådana snabba förändringar i intresset. Anmälningarna varje år kommer sannolikt att ligga på en nivå som Försvarsmakten kommer att kunna hantera. Om betydligt fler än tidigare trots allt skulle anmäla sig ett år, finns det möjligheter att låta en del av dessa genomgå utbildningen under något av de kommande åren.

Direktinskrivning

Frågan är hur rekryteringen till hemvärnet av direktinskrivna skall hanteras i samband med mönstringen. Rutinen i försöksverksamheten är som framgått att den som bedömts lämplig för lång militär grundutbildning men skall skrivas in i utbildningsreserven skall erbjudas tre månaders hemvärnsutbildning på frivillig grund.

De förändringar i rekryteringen av civil- och värnpliktiga som utredningen föreslagit i kapitel 8 innebär att motivationen skall spela en central roll när rekryteringsmyndigheten beslutar att den tjänstgöringsskyldige skall genomgå grundutbildning och vilket slag av utbildning det i så fall skall vara.

Beslutet kommer enligt utredningens förslag inte att fattas vid mönstringstillfället utan vid en fördelning en eller flera gånger om året. Avsikten är att rekryteringsmyndigheten vid denna fördelning skall anpassa utbildningsplatser och tjänstgöringsskyldiga mot varandra, så att förband och skolor så långt möjligt tilldelas lämpliga civil- eller värnpliktiga och dessa får sina personliga önskemål tillgodosedda. Fördelningen vid ett eller flera tillfällen

om året skapar förutsättningar för avvägningar som bör gagna både utbildningsanordnarnas och de enskildas intressen.

De tjänstgöringsskyldiga får inför mönstringen information om att det finns en tre månaders hemvärnsutbildning och vilka förutsättningar som gäller för rekryteringen till verksamheten. Utredningens förslag till rutiner för mönstring innebär att de tjänstgöringsskyldiga vid mönstringen skall ange vilket eller vilka tjänstgöringsalternativ som de prioriterar.

Med den föreslagna ordningen är det naturligt att hemvärnsutbildningen blir ett alternativ som de kommer att kunna ange på samma sätt som alla andra utbildningar. Om det i samband med den årliga fördelningen visar sig att den mönstrade inte skrivs in till lång grundutbildning och har angett hemvärnsutbildningen som ett tänkbart alternativ skall han erbjudas att genomgå den.

Risken för att en mönstrande anger hemvärnsutbildningen som förstahandsval för att inte behöva genomgå den något längre utbildning som andra militära alternativ innebär kommer att kunna hanteras i samband med fördelningen av utbildningsplatserna. Den som bedömts som särskilt lämplig för en utbildning som tar längre tid – och som det fattas lämpliga sökande till – kommer självfallet att kunna skrivas in till denna, även om han sagt sig vara mest intresserad av hemvärnsutbildningen.

Frivilligt eller inte frivilligt?

Hemvårnstjänstgöringen är i grunden frivillig. Det gäller även den försöksvisa utbildningen under tre månader. Rutinerna för antagningen är emellertid sådana att de som avser att genomgå utbildningen skrivs in med plikt. Syftet med inskrivningen är att de skall kunna få ersättning enligt bestämmelserna för de värnpliktiga och att disciplinbestämmelserna som gäller för värnpliktiga skall kunna tillämpas.

Utredningen anser att både den som blir direktinskriven och den som går in i hemvärdet efter att krigsplaceringen i andra förband upphört skall göra det på frivillig grund. För det talar framför allt att basen för rekryteringen även i fortsättningen kommer att vara de som efter ett antal år lämnar sina ursprungliga krigsförband.

Om direktinskrivning och krigsplacering av de direktinskrivna sker med tvång kommer hemvärdet att få två kategorier av personal – frivilliga och pliktinskrivna. Risken är att detta skulle förändra karaktären på verksamheten och kanske rent av minska

intresset hos presumtiva frivilliga att gå in i hemvärnet. Utredningen bedömer mot den bakgrunden det angeläget att hemvärnet även i fortsättningen skall grunda sin rekrytering enbart på frivilliga.

Frivilligheten bör enligt utredningens mening gälla både direktinskrivningen till grundutbildning under tre månader och åtagandet att efter grundutbildningen ingå i ett hemvärnsförband. Utredningen anser emellertid att den som samtyckt till inskrivning under utbildningen skall vara underkastad bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Det innebär bl.a. att den inskrivne är skyldig att vid straffansvar fullgöra tjänstgöringen.

Det är också nödvändigt att den som gått med i verksamheten rättar sig efter disciplinbestämmelserna.

Rätt att bli prövad efter 24 års ålder

Hemvärnet rekryterar i en del fall personal bland invandrare som blivit svenska medborgare efter 24 års ålder, som är den övre gränsen för skyldigheten att mönstra. Rikshemvärnscentrum anser att även denna rekrytering bör underlättas och föreslår att de – för att kunna skrivas in till hemvärnsutbildning – skall ha rätt att bli prövade även efter 24 års ålder.

Det är naturligt att sätta en övre gräns för den här möjligheten att bli prövad. Utredningen anser att omkring tio år kan vara en lämplig förlängning. Rätten att bli prövad för utbildning till hemvärnet bör således upphöra det år den som blivit svensk medborgare efter 24 års ålder fyller 35 år.

12.4 Möjligheterna att genom pliktsystemet öka rekryteringen till frivilliga försvarsorganisationer

Utredningens förslag: Försvarsmakten, de bemanningsansvariga civila myndigheterna och de frivilliga försvarsorganisationerna skall ges möjligheter att i samband med mönstringen informera de mönstrande om frivilligverksamheten och uppmuntra dem som inte blir inskrivna med civil- eller värnplikt att i stället ansöka om medlemskap i någon av frivilligorganisationerna.

12.4.1 Försvarsmaktens bedömningar

Underlaget till regeringen den 19 maj 1999

Försvarsmakten anser det viktigt att även i framtiden kunna använda frivilliga med avtal för sin krigsorganisation. Tillgången på frivillig avtalspersonal var år 1987 omkring 40 000 personer. Trots omfattande rekryterings- och utbildningsåtgärder halverades antalet fram till år 1998. Även om antalet utbildade ligger kvar på nuvarande nivå kommer tillgången på avtalspersonal enligt Försvarsmaktens uppfattning sannolikt att fortsätta minska.

Behovet av frivillig avtalspersonal som svarar mot målbilden för år 2010 uppgår till i runt tal 25 000 personer. Fördelningen mellan olika slag av krigsförband framgår av *följande sammanställning*.

Krigsförband	Antal frivilliga med avtal
Arméförband m.m. (utom hemvärnet)	1 050
Marina förband	400
Flygvapenförband	600
Hemvärnet (andra n hemvärnsmän)	20 000
Luft- och markobservationssystemet	2 950
<i>Summa</i>	25 000

Den beräknade fördelningen mellan olika frivilligorganisationer redovisas i *följande sammanställning*.

Frivilligorganisation	Antal frivilliga med avtal
Frivilliga Flygkåren (FFK)	150
Frivilliga Motorcykelkårernas Riksförbund (FMCK)	1 050
Frivilliga Radioorganisationen (FRO)	2 800
Svenska Brukshundsklubben (SBK)	1 300
Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund (SKBR)	2 500
Riksförbundet Sveriges Lottakårer (SLK)	10 500
Svenska Röda Korset (SRK)	6 700
<i>Summa</i>	25 000

Försvarsmakten kommer att fördjupa analysen av funktioner, kompetenser och befattningar i krigsorganisationen för målbild 2010. Avsikten är bl.a. att pröva i vilka befattningar frivilliga kan ersätta värnpliktiga. Det framtida systemet för försörjning med avtalspersonal kommer att utformas på ett sådant sätt att det inom en del funktioner och kompetenser finns fler utbildade än som krigsorganisationen behöver. Det kommer att öka flexibiliteten i försörjningen med frivilligpersonal.

Försvarsmakten anser vidare att antalet platser i den s.k. *totalförsvarsutbildningen* (TFU-G kombattantutbildning) skall utökas till förslagsvis omkring 3 000 per år. En bredare satsning – som inte med nödvändighet måste leda till fortsatt utbildning mot en befattning i krigsorganisationen – kan skapa intresse hos fler för antingen frivillig pliktutbildning eller avtalsutbildning.

Enligt Försvarsmaktens mening bör det också prövas om det går att införa en kortare frivillig grundutbildning för de tjänstgöringsskyldiga som inte genomgår grundutbildning med värnplikt. Syftet med en sådan utbildning skulle vara att öka rekryteringen till de frivilliga försvarsorganisationerna. Även utbildningen av instruktörer inom frivilligutbildningen bör utökas, anser Försvarsmakten.

12.4.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser det angeläget att bemanningsansvariga myndigheter och andra organ tar tillvara de resurser som de frivilliga försvarsorganisationerna kan medverka med. Det gäller både civila och militära behov. ÖCB har föreskrivit (*ÖCBFS 1995:3*) att krigsplacering med civilplikt inte får ske om personalbehovet kan tillgodoses med de personer som frivilligt åtagit sig att tjänstgöra under höjd beredskap.

Försvarsmakten, de bemanningsansvariga civila myndigheterna och de frivilliga försvarsorganisationerna har möjligheter att vid mönstringen informera de mönstrande om frivilligverksamheten och uppmuntra de tjänstgöringsskyldiga som inte blir inskrivna med civil- eller värnplikt att i stället söka medlemskap i någon av organisationerna.

Utredningen har i det här sammanhanget övervägt men inte stannat för att föreslå samma ordning som för hemvärdet att inskrivning till en frivilligorganisation skall vara ett alternativ som den mönstrande kan ange i samband med mönstringen. Det främsta skälet är att grundutbildningstiden för de direktinskrivna

till hemvärdet är betydligt längre än för de frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar. Om utbildningssystemet för frivilligorganisationernas del kommer att förändras och utbildningstiden förlängas, bör det vara rimligt att överväga om även inskrivning genom frivilligorganisationerna skall vara ett alternativ som får anges vid mönstringen.

12.5 Värnpliktiga i stödverksamhet

Utredningens förslag: Den nuvarande inskrivningen av värnpliktiga till depå-, förplägnads- och mobiliseringstjänst skall upphöra.

Värnpliktiga skall kunna skrivas in till grundutbildning för bevakningstjänst enligt de principer som Försvarsmakten har föreslagit.

Principerna för bemanningen av Sjöfartsverkets fartyg och brand- och räddningstjänsten vid Luftfartsverkets flygplatser med värnpliktiga skall ses i över i samarbete mellan Försvarsmakten och Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket.

12.5.1 Bakgrund

Bevaknings- och depåvärnpliktiga

Försvarsmakten använder bevaknings- och depåvärnpliktiga inom armén och marinen som ett stöd i utbildningen av pliktpersonal för insatsorganisationens förband. Flygvapenförbanden skriver i stället in samtliga värnpliktiga som s.k. fältvärnpliktiga för omsättning av krigsförbanden. Genom att sprida ut uppgifterna mellan de värnpliktiga får flygvapenförbanden det stöd till beredskap och produktion av flygtid som förbanden behöver. Värnpliktiga som inte medverkar i produktionen av flygtid är t.ex. flygbasjägare, systemtekniker och elever vid utbildningar som är gemensamma för Försvarsmaktens olika delar.

Försvarsmakten har som framgått föreslagit att systemet med bevakningsvärnpliktiga skall utvecklas, medan systemet med depåvärnpliktiga avskaffas. De depåvärnpliktiga kommer enligt förslaget att ersättas av anställd personal.

Mobiliserings- och förplägnadsvärnpliktiga

Även systemet med mobiliserings- och förplägnadsvärnpliktiga bör enligt Försvarmaktens mening upphöra och de värnpliktiga ersättas av anställda.

Värnpliktiga inom Sjöfartsverket

Sjöfartsverket utnyttjar årligen ca 170 värnpliktiga för att bemanna sina fartyg. I samband med att organisationen får nya uppgifter och fartygen byts ut kommer behovet av värnpliktiga att minska till omkring 90 per år.

Enligt Försvarmaktens mening skall de fartyg som inte ingår i insatsorganisationen betraktas som civila och inte bemannas av värnpliktiga. Försvarmakten anser att en översyn av principerna för bemanning av fartygen skall ske i samarbete mellan myndigheten och Sjöfartsverket.

Värnpliktiga inom Luftfartsverket

Försvarmakten avdelar årligen omkring 50 värnpliktiga för tjänstgöring vid flygplatser där det inte finns militära flottiljer. Tjänstgöringen omfattar beredskap för brand- och räddningstjänst vid flygplatserna.

Enligt Försvarmaktens mening bör samarbetet begränsas till att omfatta beredskap på flygplatser där det finns flottiljer. En förutsättning är att det finns tillräckligt antal värnpliktiga. Stödet till Luftfartsverket får inte vara dimensionerande för inskrivningen. Försvarmakten anser att en översyn av principerna för bemanning av beredskapsorganisationen på flygplatserna skall ske i samarbete mellan myndigheten och Luftfartsverket.

12.5.2 Utredningens överväganden och förslag

Med den begränsade inskrivning av pliktpersonal som statsmakterna har beslutat om för de närmaste åren är det inte rimligt att skriva in värnpliktiga till uppgifter som inte i första hand är avsedda för krigsorganisationens behov. Den uppfattning som finns på många håll om att dessa värnpliktiga utgör s.k. grå arbetskraft skadar trovärdigheten i själva pliktsystemet.

Utredningen delar Försvarmaktens mening att det är lämpligare att låta uppgifter som lämpar sig för civilanställda utföras av sådan personal och instämmer i förslaget att inskrivningen av värnpliktiga till *depå-, förplägnads- och mobiliseringstjänst* skall upphöra. Utredningen anser vidare att pliktpersonal skall skrivas in till grundutbildning för *bevakningstjänst* enligt de principer som Försvarmakten har redovisat.

Andra värnpliktiga i s.k. stödproduktion är även de matrosor som tjänstgör på Sjöfartsverkets fartyg och de flygplatsbrandmän som utbildas för brand- och räddningstjänst vid en del av Luftfartsverkets flygplatser. Verksamheten har, som framgått av redovisningen under föregående rubriker, en mycket begränsad omfattning. Enligt utredningens mening bör det emellertid övervägas om dessa uppgifter i civila verksamheter skall utföras av värnpliktiga.

Utredningen instämmer i Försvarmaktens uppfattning att principerna för bemanningen bör ses i över i samarbete mellan den militära myndigheten och Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket.

13 Utbildning och rekrytering för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

13.1 Inledning

I rapporten Svensk säkerhetspolitik i en ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9) diskuterar Försvarsberedningen innebörden av den internationella utvecklingen på det säkerhetspolitiska området sedan det senaste totalförsvarsbeslutet fattades år 1996. I sin analys gör Försvarsberedningen bl.a. den bedömningen att ett större krig i Europa och därmed också ett angreppshot mot Sverige ter sig än mer avlägset än inför det senaste totalförsvarsbeslutet. Däremot menar Försvarsberedningen att krav kan komma att ställas på Sverige att medverka till krishantering både i det egna närområdet och i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

När det gäller kravet på kapacitet för sådan krishantering har denna för Försvarsmakten närmare bestämts genom 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstationsbeslut (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5. Rskr. 1998/99:224). I regeringens proposition Det nya försvaret (1999/2000:30 s. 35) är regeringens bedömning sammanfattningsvis att det senaste årets internationella utveckling understryker att det finns ett behov av en snabb förstärkning av vår förmåga till internationella insatser. Enligt 1999 års kontrollstationsbeslut skall Försvarsmakten bl.a. kunna kontinuerligt omsätta

- ❑ en mekaniserad bataljon (snabbinsats) med en personalram på 700 till 1 000 man för insats inom 30 dagar
- ❑ en flexibelt sammansatt mekaniserad bataljon med en personalram på 700 till 1 200 man för insats inom två månader

- kompanienheter med en personalram på omkring 200 man och med kompetens för brigadledning, ammunitions- och minröjning, logistik, hälso- och sjukvård.

En sådan inriktning av totalförsvarsresurserna som nu beskrivits har bl.a. väckt frågan om grundutbildningen för den som fullgör värnplikt eller civilplikt bör ges ett annat innehåll än dagens.

Försvarsmakten har i skrivelsen den 19 maj 1999 till regeringen (Fö 1999/1185/MIL) bl.a. föreslagit att det bör bli möjligt att integrera internationell utbildning med traditionell grundutbildning och repetitionsutbildning (fortsättningsutbildning). Skälen härför är främst att den internationella verksamheten skall kunna utvecklas, men också att den nuvarande grundutbildningen och repetitionsutbildningen genom en sådan samverkan kan bli ännu bättre. Hur avvägningen mellan traditionell grundutbildning/repetitionsutbildning och utbildning för internationella uppgifter lämpligen bör utformas bör, enligt Försvarsmakten, bli föremål för försöksverksamhet.

13.2 Utredningens direktiv

I utredningens uppdrag ingår att se över vilka förändringar som behöver göras av det nuvarande utbildningssystemet för att göra det möjligt att vid behov öka Sveriges internationella insatser (utredningens tilläggsdirektiv Dir. 1998:49). I utredningens tilläggsdirektiv (Dir. 1999:85) sägs också uttryckligen att utredningen skall pröva frågan om värnpliktsutbildningen kan anpassas till ökningen av förmågan till internationella insatser.

13.3 Personalförsörjning m.m.

Grundläggande regler om när svensk trupp får sändas utomlands finns i 10 kap. 9 § regeringsformen (RF). Enligt dessa regler får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land endast om 1) riksdagen medger det, 2) det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, 3) skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

I lagen (1992:1135) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands finns bestämmelser som medger regeringen att på begäran av Förenta nationerna eller Organisationen för säkerhet och sam-

arbete i Europa (OSSE) ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Med väpnad styrka avses en styrka som är utrustad på ett sådant sätt att den inte enbart har vapen till självförsvar (jfr 1990/91:KU30 s. 60).

I lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet finns bestämmelser som medger regeringen att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Till skillnad från den ovan nämnda lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands omfattar lagen 1994:588 endast utbildning. Begreppet utbildning innefattar även övningar. Det internationella samarbete som avses är främst det som pågår inom ramen för NATO-staternas inbjudan till Partnerskap för fred (PFF).

Det förekommer också att regeringen medger att svensk trupp får sändas utomlands för att genomföra exempelvis minröjningsoperation som en följd av överenskommelser med annan stat (bilaterala avtal). Det är då inte fråga om en väpnad styrka.

Rekrytering på frivillig grund

Enligt 2 § lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands skall personal som skall tjänstgöra i väpnad tjänst för fredsbevarande verksamhet utomlands anställas särskilt för denna uppgift. Personalen skall vidare enligt samma paragraf ingå i en utlandsstyrka inom Försvarsmakten. Kravet på anställning särskilt för uppgiften markerar att rekryteringen till styrkan skall ske på frivillig grund. Försvarsmakten kan därför inte beordra någon på grund av dennes anställning i övrigt att delta i en sådan verksamhet utomlands.

Den nuvarande ordningen bygger således på att samtliga som deltar i väpnad eller annan internationell verksamhet i utlandsstyrkan gör detta frivilligt.

Ett motsvarande krav på frivillighet, för att deltaga i utbildning för fredsfrämjande verksamhet enligt 2 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet, gäller även för den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning och oavsett om utbildningen eller övningen sker i Sverige eller utomlands. Den som är anställd inom Försvarsmakten kan däremot åläggas att delta i sådan utbildningsverksamhet. Enligt 3 § skall totalförsvarspliktiga som deltar i utbildningen tillgodoräknas tiden som fullgjord grundutbildning med bibehållna förmåner.

Även vid tjänstgöring utomlands till följd av bilaterala avtal o.dyl. tillämpas principen om att deltagandet skall vara frivilligt eftersom det inte anses följa av lagen om totalförsvarsplikt.

Ansvar för rekrytering och utbildning

Försvarets internationella kommando – Swedint – är den enhet inom Försvarmakten som fungeras som Sveriges kompetenscenter för internationell fredsfrämjande verksamhet.

I Swedints uppgifter ingår att organisera, utbilda och understödja de fredsfrämjande insatser som Sverige medverkar i. Swedint sköter således rekryteringen av utlandsstyrkan. Anställningen av dem som ingår i förbanden sker i utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Försvarmakten är således arbetsgivare för den som anställs i utlandsstyrkan.

Huvudansvaret för rekrytering och utbildning ligger formellt på Swedint centralt. Uppgiften att rekrytera och utbilda större förbandsenheter och stabskompanier har under senare år i varierande grad lagts på förbandschefer. Officerarna har som regel rekryterats ut förbandens fredskader. Rekryteringen av övriga officerare, soldater (personer som har fullgjort grundläggande värnpliktsutbildning) och andra befattningshavare har Swedint svarat för.

Utbildning som genomförs för dem som skall ingå i svenska fredsfrämjande insatser avser såväl militär som civil personal, t.ex. sjukvårdspersonal. Vid sidan av denna typ av utbildning genomförs också kurser inom ramen för PFF.

Flera principer har varit styrande för denna utbildningen. Tidigare gällde att det förband som svarade för rekryteringen svarade också för utbildningen. Numera gäller att en förbandschef är huvudansvarig för rekrytering och utbildning och leder förbandet under dess utlandstjänst. Utbildningen genomförs vid Swedint Almnäs utanför Södertälje. De delar av utbildningen som inte kan genomföras vid Swedint genomförs vid närliggande förband.

Under ett år anställs ungefär 2 500 personer i utlandsstyrkan. Med den inriktning och ambitionsnivå för internationellt fredsfrämjande insatser som inledningsvis beskrivits kan enbart behovet av soldater på årsbasis beräknas till 4 000–5 000 man (Försvarmaktens skrivelse den 19.5.1999, bilagan s. 58). Högst 3 000 personer får enligt lag samtidigt tjänstgöra utomlands.

Utbildningens innehåll

Utbildningen omfattar befattningsutbildning och förbandsutbildning. Befattningsutbildningen genomförs för att den anställda skall erhålla de kunskaper och färdigheter som krävs för att fullgöra en specifik befattning. Förbandsutbildning avser samövning av förbundet för "missionsuppgiften". Befattnings- och förbandsutbildningen genomförs inom ramen för den "miljö" som förbundet skall verka i. Den sammanlagda utbildningstiden varierar beroende på behovet av befattningsutbildning och är i normalfallet 4 till 6 veckor.

Humanitära insatser

Rekrytering på frivillig grund

All rekrytering för deltagande i humanitära insatser sker i dag på frivillig grund. Den personal som rekryteras är i huvudsak fackpersonal.

Ansvar för rekrytering och utbildning

Räddningsverket har det sammanhållande ansvaret för insatsberedskapen inom räddningstjänstens område. Räddningsinsatser genomförs inom ramen för verkets ordinarie verksamhet, men regeringen beslutar om varje enskild insats (prop. 1989/90:100 bil. 6).

Räddningsverkets beredskap för hjälpinsatser med personal och utrustning delas in i fem beredskapsområden

1. räddningsinsatser
2. hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer
3. återuppbyggnadsarbete
4. förnödenhetsinsatser
5. expertinsatser

Räddningsverkets beredskap vad gäller de personella och materiella resurserna har område för område anpassats till de insatser som kan komma i fråga.

För *räddningsinsatser* i samband med exempelvis jordbävningar, översvämningar, skogsbränder och kemikalieolyckor finns förberedda räddningsstyrkor med personal rekryterad främst från Räddningsverket och den kommunala räddningstjänsten, men

rekrytering sker också från andra myndigheter och organisationer, t.ex. från hälso- och sjukvården. Beredskapen inom detta område består för närvarande av följande styrkor.

- en sök- och räddningsstyrka som omfattar 5 till 80 personer och vid behov räddningshundar
- en snabbinsatsstyrka organiserad i tre enheter med vardera 11 personer
- ett särskilt stabs- och ledningsstöd som omfattar 9 personer
- en kemikaliestycka som omfattar 15 till 20 personer

För *hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer* finns särskilda s.k. insatspaket anpassade till de speciella uppgifter som verket skall lösa och som omfattar såväl personal som utrustning. Personalen som deltar i hjälpstyrkorna är specialister med främst civil fackkompetens. Många rekryteras också från Försvarmakten. Hittills har ett hundratal av deltagarna i Räddningsverkets hjälpstyrkor utgjorts av anställd inom Försvarmakten, framför allt officerare. Beredskapen inom detta område består för närvarande av följande.

- vägtransporter; för transport av 250 000 flyktingar
- vattentransport i biltank; för lagring och transport av dricksvatten för 10 000 flyktingar
- vattenförsörjning från ytvattentäkt; för rening av vatten åt 10 000 flyktingar
- vattendistribution; för att bygga upp ett distributionssystem för dricksvatten åt 10 000 flyktingar i ett lägerområde
- latrinkonstruktion; för uppförande av latriner åt 10 000 personer i ett lägerområde
- lägerplanering; för att ställa i ordning mark för läger åt 10 000 flyktingar
- långa vägtransporter inklusive transporter i konvoj i svår terräng; för transport av förnödenheter
- uppbyggnad av sambandssystem
- fältbaserad samordningscentral.

För *återuppbyggnadsarbete* i krigs- och katastrofdrabbade länder finns inte, som vid räddningsinsatser och hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer, särskilt förberedda räddningsstyrkor eller s.k. insatspaket. Insatserna på detta område syftar till att återställa infrastrukturen i drabbade länder. Det handlar således om att i första hand bygga upp eller reparera förstörda hus, vägar, broar

m.m. Räddningsverket anlitar i stor utsträckning inhemsk personal för detta arbete.

Utbildningens innehåll

Räddningsverkets utbildning för personal som deltar i internationella hjälpinsatser i verkets regi avser utbildning för styrkechefer, personal i snabbinsatsstyrkorna, alla slag av personal och särskilda PFF-kurser.

13.4 Utredningens överväganden och förslag

13.4.1 Allmänt om utbildningens mål

Utredningens bedömning: All utbildning, såväl den teoretiska som den praktiska, av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt och civilplikt skall leda mot en krigsbefattning (krigsplacering) i det svenska totalförsvaret. Utbildning eller utbildningsmoment som har till syfte att förbereda den totalförsvarspliktige för en fredsfrämjande eller fredsbevarande verksamhet utomlands bör kunna ingå i grundutbildningen och repetitionsutbildningen endast om det ses som ett led i utbildningen för de uppgifter som den totalförsvarspliktige kan komma att ställas inför vid beredskaps- och krigstjänstgöring

Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll skall vara målstyrt

Den nuvarande grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt och civilplikt en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. *Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll* skall styras av detta mål. I 5 kap. 3 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt har detta uttryckts så att grundutbildningen skall ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Syftet med repetitionsutbildningen är att befästa och utveckla skickligheten

för krigsuppgiften. I paragrafens andra stycket har tagits in en bestämmelse med detta innehåll.

Totalförsvarspliktiga är även skyldiga att under utbildningen fullgöra beredskapstjänst. De får alltså som ett led i sin tillämpade utbildning beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband, t.ex. sådana uppgifter som omfattar ingripanden enligt förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Härigenom ges Försvarsmakten möjlighet att ta i anspråk totalförsvarspliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fred. I paragrafens tredje stycke har detta uttryckts så att i grundutbildning och repetitionsutbildning ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Bortsett från sistnämnda bestämmelse i tredje stycket anger inte lagen något om grundutbildningens och repetitionsutbildningens närmare innehåll eller dess uppdelning i olika faser såsom t.ex. allmänmilitär utbildning, befattningsutbildning och förbandsutbildning. Regeringen och myndigheterna har här ett stort utrymme att inom tillgängliga resursramar anpassa omfattningen och inriktningen av grundutbildningen och därmed också repetitionsutbildningen efter skiftande behov och resurser. Men det finns dock en viktig begränsning för denna handlingsfrihet. Statsmakterna är skyldiga att ge varje totalförsvarspliktig en sådan grundläggande utbildning att han eller hon kan fullgöra de uppgifter som kommer att krävas av honom eller henne under tjänstgöringen i krig (prop. 1994/95:6 s. 183).

Vad sedan gäller *utbildningstidens längd* skall den enligt 5 kap. 4 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning till vilken den totalförsvarspliktige grundutbildas. Härigenom skapas en koppling mellan befattningen som anges i inskrivningsbeslutet och det antal dagar under vilka skyldighet föreligger att genomgå grundutbildning (jfr 3 kap. 5 § 3). Genom denna ordning kommer rättssäkerhetsgarantierna avseende längden av den tid som en enskild är tvungen att tjänstgöra att väsentligen vara kopplade till inskrivningsförfarandet och möjligheterna att få inskrivningsbeslutet och senare ändringar av detta överprövade (prop. 1994/95:6 s. 183). En ändring i ett inskrivningsbeslut som medför en längre grundutbildning kräver den totalförsvarspliktiges medgivande (3 kap. 9 § andra stycket).

Enligt Försvarsmaktens skrivelse till regeringen den 19 maj 1999 bör den nu angivna regleringen ändras, såvitt den avser möj-

ligheten att i grundutbildningen lägga in även sådana utbildningsmoment som är direkt anpassade för väpnad tjänst för fredsbevarande verksamhet utomlands, dvs. som en förberedelse för tjänstgöring i utlandsstyrkan. Tjänstgöringen i utlandsstyrkan skulle alltså bygga på ett frivilligt åtagande från den enskilde. Härigenom skulle det, enligt skrivelsen, på ett helt annat sätt än i dag bli möjligt att skapa, vidmakthålla och utveckla kompetens inom de för utlandsverksamheten mest betydelsefulla områdena, dvs. ledningen av utlandsstyrkan och den kvalificerade förbandsutbildningen av densamma. Vidare skulle möjligheterna till personalförsörjning förbättras. Även utbildningssystemet som helhet skulle vinna på en sådan ordning.

Med den lagstiftning, som i dag reglerar totalförsvarsplikten är det, som Forsvarsmakten framhåller svårt att tillgodose de önskemål, som ovan redovisas.

Utbildning mot internationella insatser

När det gäller andra internationella insatser för våra väpnade styrkor än utbildnings- och övningsverksamhet är det enligt utredningens bedömning svårt att i grundutbildningen för värnplikt lägga in en särskild utbildning mot den typen av tjänstgöring så länge statsmakterna vidhåller att tjänstgöringen i en utlandsstyrka skall vara frivillig för alla som deltar, såväl anställda inom Forsvarsmakten som pliktpersonal. Ett deltagande i en sådan sammanhållen utbildning för en eventuell rekrytering till utlandsstyrkan är inte primärt att betrakta som ett led i värnpliktsutbildningen av de totalförsvarspliktiga för krigsbefattningar i det svenska försvaret såvitt inte denna utbildning också kan ha betydelse för krigsbefattningen. För att en totalförsvarspliktig skall bli skyldig att fullgöra en sådan utbildning fordras därför att en uttrycklig föreskrift därom tas in i lagen om totalförsvarsplikt.

Till en sådan föreskrift om utbildningsplikt bör också kopplas en särskild sanktion. Någon kan t.ex. vägra att fullgöra utbildningen på grund av att han eller hon inte har för avsikt att efter utbildningen anmäla sig för tjänstgöring i utlandsstyrkan. Enligt de regler som gäller i dag för brott mot totalförsvarsplikten krävs för att en vägran skall kunna straffas att den utgör avsevärt men för utbildningen eller tjänsten. Med tjänsten avses krigstjänsten. Om utbildningen saknar bäring för de uppgifter som den totalförsvarspliktiga kan komma att ställas inför vid ett väpnat angrepp på Sverige kan en vägran inte bestraffas. Därför behövs

en särskild sanktionsregel, annars blir det en föreskrift utan sanktion. Principiellt skall sådana föreskrifter undvikas.

Som utredningen tidigare sagt motiveras bestämmelserna om utbildningsplikt i lagen om totalförsvarsplikt av att den som är totalförsvarspliktig är skyldig att göra beredskaps- och krigstjänst. Enligt lagen om totalförsvarsplikt skall totalförsvarets personalförsörjning tryggas genom en totalförsvarsplikt. Enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Försvarmakten har visserligen av regeringen fått i uppgift att kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det innebär emellertid inte att ifrågakommande uppgift är totalförsvarets verksamhet även om Försvarmakten är en totalförsvarsmyndighet med totalförsvarsuppgifter. Totalförsvarsplikten innebär enligt lagen om totalförsvarsplikt en skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret. Tjänstgöringen kan utom annat fullgöras som värnplikt. Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Innehållet i beredskaps- och krigstjänstgöringen avgör vad som skall ingå i grundutbildningen och repetitionsutbildningen. Det åligger därvid som utredningen tidigare framhållit Försvarmakten att ge den totalförsvarspliktige de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver samtidigt som det åligger den totalförsvarspliktige att fullgöra utbildningen. Någon skyldighet för utbildaren att ge eller den totalförsvarspliktige att genomgå ytterligare utbildning föreligger inte. Inför en utbildning med plikt utan koppling till en tjänstgöringsplikt bryts den grundläggande ordningen för det nuvarande pliktssystemet. En sådan ordning kommer i konflikt med också andra grundläggande principer.

Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden och vissa andra begränsningar i sin rörelsefrihet. Som begränsning av rörelsefrihet räknas reglerna om värnplikt. Enligt 2 kap. 12 § RF får begränsningen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En motsvarande begränsning följer också av den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europa-konventionen) som numera är svensk lag (SFS 1994:1219). Detta torde enligt utredningen innebära att om en utbildning mot inter-

nationell tjänstgöring skall få föreskrivas för totalförsvarspliktiga måste följande två villkor vara uppfyllda. Utbildningen måste för det första tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För det andra får den begränsning i rörelsefriheten som följer av utbildningsplikten inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vad gäller det första villkoret ser utredningen inga problem. När det gäller det andra villkoret skall detta till en början vägas mot det förhållandet att uppgiften att tjänstgöra internationellt bygger på ett frivilligt åtagande från den enskilde. Det förhållandet att en utbildningsplikt kan göra rekryteringsbasen bredare är enligt utredningen ett alltför svagt argument för att föra in en plikt, dvs. att vid äventyr av fängelse tvinga enskilda att underkasta sig en utbildning. Det förhållandet att det kan öka möjligheterna att med kortare varsel än i dag kunna sätta en sådan styrka på fötter är enligt den bedömning utredningen gör inte tillräckligt.

Att ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands är inte totalförsvarsverksamhet enligt lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Totalförsvarsresurserna skall dock enligt den nämnda lagen utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande insatser. Detta är ett uttryckligt åliggande men det innebär inte en utvidgning av verksamhetsområdet för totalförsvaret. Åliggandet innebär att man vid utformningen av totalförsvarsresurser ser till att välja det alternativ som är mest samhällsekonomiskt under förutsättning att totalförsvarets behov tillgodoses. Allmänt gäller även utan särskild föreskrift att alla de resurser som finns för totalförsvarsverksamhet så långt det är möjligt och ändamålsenligt skall kunna utnyttjas även vid annan verksamhet i fred.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts, anser inte utredningen att lagen om totalförsvarsplikt bör ändras på det sätt, som Försvarsmakten föreslår. Däremot kan självfallet utbildningsmoment läggas in som såväl ökar de pliktigas förmåga att försvara det egna landet som ger kunskaper som behövs i internationell tjänst. Detta kan göras med nuvarande regler. Enligt utredningens mening skall således utbildningen inte innehålla sådant, som saknar relevans för de totalförsvarspliktigas beredskaps- och krigstjänstgöring.

13.4.2 Utbildning och övning för fredsfrämjande verksamhet

Utredningens förslag: I grundutbildning och repetitionsutbildning för värnplikt skall kunna ingå att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för sådant internationellt samarbete som avses i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Denna utbildning får äga rum inte bara i Sverige utan även utomlands. Till utbildningen räknas även förberedelser för att kunna delta i utbildningen eller övningen. Vad som nu sagts skall även gälla civilplikt.

I lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet har riksdagen bemyndigat regeringen att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Med utbildning avses i lagen även övning. Lagen gör det bl.a. möjligt för en svensk väpnad styrka att delta i NATO-staternas s.k. PFF-övningar utan riksdagens samtycke. Den anställda personalen inom Försvarsmakten är – inom ramen för sina anställningsavtal – skyldiga att delta i den här typen av utbildning och övning utomlands. Den totalförsvarspiktiges deltagande i Sverige eller utomlands förutsätter att han eller hon har lämnat sitt samtycke. Tjänstgöringstiden får tillgodoräknas som fullgjord grundutbildning. Vidare har han eller hon rätt till de förmåner som tillkommer pliktpersonal enligt lagen om totalförsvarspikt. Även reglerna om disciplinansvar enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. gäller för honom eller henne.

Enligt utredningens mening bör – mot bakgrund av vad statsmakterna i de senaste två totalförsvarsbesluten uttalat i fråga om vikten av att Sverige deltar i fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbetet inte bara för att dess bidrag till fred och säkerhet i omvärlden utan också för dess betydelse för vår nationella försvarsförmåga – denna utbildning kunna ingå som ett led i grundutbildningen för den som fullgör värnplikt. Utbildningen har visserligen vid tidigare lagstiftningsärenden inte primärt betraktats som ett led i utbildningen av de värnpliktiga för krigsbefattningar i det svenska försvaret (se prop. 1993/94:244 s. 8), inte heller i den efterföljande pliktlagstiftningen från år 1995. Men man kan ändå säga att det föreligger en presumtion för att den här typen av utbildnings- och övningsverksamhet stärker den totalförsvarspiktiges förmåga att klara de beredskaps- eller

krigsuppgifter som han eller hon kan komma att ställas inför i ett skärpt läge, särskilt mot bakgrund av den ändrade inriktningen av dagens försvar. Det ligger i sakens natur att utbildningsplikten på samma sätt som för annan utbildning omfattar även förberedelser för deltagande i utbildning eller övning. Det innebär t.ex. att även den som fullgör värnplikt och som inte har tagits ut för att delta i en viss utbildning för fredsfrämjande verksamhet blir skyldig inte i första hand för sin egen befattningsutbildning men för tjänsten i övrigt att delta i förberedelserna i Sverige för utbildningen eller övningen i fråga. Motsvarande utbildningsmöjligheter som nyss sagts om värnplikt skall även gälla civilplikt i de fall sådant behov föreligger.

Utbildning eller övning för fredsfrämjande verksamhet äger rum såväl i Sverige som utomlands. Det finns inga bärande skäl för att begränsa utbildningsplikten till utbildning eller övning i Sverige. Tvärtom är det enligt utredningens mening viktigt att förutsättningarna för att Sverige skall kunna delta med väpnad styrka i utbildning eller övning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete inte görs beroende av den enskildes samtycke. Däremot är det enligt utredningen otänkbart att den som fullgör värnplikt till följd av totalförsvarsplikten skall åläggas att delta vid en skarp situation. Enligt utredningens bedömning är det avgörande för vår säkerhet att i det internationella samarbetet kunna fullt ut delta i den här typen av utbildningar eller övningar (jfr prop. 1999/2000:30 s. 46–47, 51 och 67).

13.4.3 Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll

Utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Utredningens bedömning och förslag: Det finns inget hinder mot att i grundutbildningen och repetitionsutbildningen lägga in utbildningsmoment som primärt utgör led i en utbildning för en tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten om momenten också är ägnad att stärka den totalförsvarpliktiges förmåga att fullgöra de uppgifter som han eller hon kan komma att ställas inför vid beredskaps- eller krigstjänstgöring.

Utredningen har föreslagit att deltagande i utbildning för fredsfrämjande verksamhet skall ingå i grundutbildningen och repetitionsutbildning. Detta bör också enligt utredningens bedömning kunna bli ett led i förberedelserna inför senare medverkan i utlandsstyrkan. Det innebär som utredningen i det föregående redovisat att de önskemål, som Försvarsmakten framfört bör kunna tillgodoses utan lagändring.

De överslagsberäkningar som Försvarsmakten gjort visar att med de låga volymer värnpliktiga som kommer att utbildas under de närmaste åren – omkring 18 000 per år – att det sannolikt inte är möjligt att rekrytera personal för utlandsstyrkan i den omfattning som statsmakterna anser att det kan komma att finnas behov av. Det föreligger redan i dag brist på kompetenta sökanden, t.ex. stridsfordonspersonal, ammunitions- och minröjare samt hälso- och sjukvårdspersonal. För att klara de angivna personalmålen skulle med den grundutbildning som ges de värnpliktiga i dag omkring hälften av de inryckande värnpliktiga behöva anmäla sig för utlandsstyrkan för att Försvarsmakten skall kunna få fram ett tillräckligt antal motiverade och lämpliga personer för sådan tjänstgöring. Detta är inte realistiskt. Erfarenhetsmässigt är det endast 7 till 10 % av de grundutbildade i en årskull som är både villiga och lämpliga för tjänstgöringen.

Utredningen vill inte utesluta att de principer som ligger till grund för den nuvarande gränsdragningen mellan utbildningar för svensk krigstjänst och internationell fredsbevarande tjänstgöring passerats av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Den omdaning som nu sker av det svenska försvaret från ett traditionellt invasionsförsvar (väpnat angrepp) till ett modernt insatsförsvar visar med all önskvärd tydlighet att den tänkta krigsuppgiften inte längre är densamma. Av detta följer rimligtvis att praktiska och teoretiska utbildningsmoment förlorar i aktualitet samtidigt som andra sådana moment vinner i aktualitet.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts ger enligt utredningens bedömning redan de nuvarande reglerna om utbildningens innehåll regeringen och dess myndigheter en stor handlingsfrihet när det gäller att anpassa utbildningen efter skiftande behov och resurser. Vid denna bedömning har Försvarsmakten att ta hänsyn till utbildningstidens längd, ansvaret för att ge den enskilde den utbildning som han behöver och mer perifera utbildningsmål i förhållande till krigsuppgiften. Handlingsfriheten begränsas i praktiken endast av kravet på att utbildningen skall ge den totalförsvarspliktige förutsättningar att kunna fullgöra de uppgifter som kommer att krävas av honom eller henne under tjänst-

göringen i krig. Det innebär exempelvis att utbildningsmoment som ingår i förberedelserna för en eventuell internationell tjänstgöring får ges under grundutbildningen om de också stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att fullgöra de uppgifter som kommer att krävas av honom eller henne under tjänstgöring i krig. Det måste således finnas ett samband mellan utbildningen och krigsuppgiften. I den mån utbildningens innehåll saknar betydelse för de kunskaper och färdigheter som behövs för en sådan krigsuppgift får den ges efter avslutad grundutbildning. Den nuvarande bestämmelsen om utbildnings innehåll har emellertid givits en mycket snäv tolkning av Försvarsmakten. Den har i praktiken uteslutit varje utbildningsmoment som syftar till att förbereda den totalförsvarspliktige för en internationell fredsfrämjande tjänstgöring.

Det går inte att närmare ange hur starkt sambandet måste vara mellan ett visst teoretiskt eller praktiskt utbildningsmoment och den totalförsvarspliktiges förmåga att lösa en krigsuppgift för att det skall vara tillåtet att ge utbildningen under grundutbildningen. Det finns en glidande skala, från utbildningar som har ett mycket starkt samband med en tänkt krigsuppgift till utbildningar som har ett mycket svagt samband. Var denna gräns skall dras får som hittills avgöras av regeringen eller den eller de myndigheter som svarar för utbildningen. Helt klart är dock att utbildning som utgör förberedelser för ett bestämt utlandsuppdrag – s.k. missionsinriktad utbildning inte kan ges inom ramen för grundutbildning eller repetitionsutbildningen. Däremot bör exempelvis utbildning som ges för bevaknings- eller posttjänst för fredsbevarande verksamhet falla inom denna ram. Sådana utbildningsmoment i grundutbildningen stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att verka i en förändrad säkerhetspolitisk omvärld och därmed också hans eller hennes förmåga att fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där han eller hon tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Även om moment som har ett svagare samband med en tänkt krigsuppgift får läggas in i grundutbildningen gäller dock den begränsningen, att utbildningsmålet måste nås inom den utmätta utbildningstiden (utbildningsplanen).

Utbildningsmoment under grundutbildning får ske utomlands

Utredningens förslag: I grundutbildning och repetitionsutbildning skall kunna ingå att med plikt deltaga i internationella operativa insatser, t.ex. på grund av bilaterala avtal om minröjning o.dyl. om deltagandet kan inordnas i utbildningsplanen för den totalförsvarspliktiges grundutbildning och regeringen har medgivit det.

Utredningens principiella uppfattning är som tidigare framhållits att den som är totalförsvarspliktig inte skall kunna åläggas att med plikt delta i en utbildning eller övning som saknar relevans för hans eller hennes beredskaps- eller krigstjänstgöring.

Vid sidan av den fredsfrämjande verksamhet som sker i hägnet av lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet förekommer också att regeringen som en följd av bilaterala avtal medger att svensk trupp får sändas utomlands för operativ verksamhet. Exempel på en sådan avtalad verksamhet som förekommit under senare år är minröjningsoperationer i Baltikum. Vid all sådan verksamhet utomlands har Försvarsmakten – precis som vid utbildning och övning för fredsfrämjande verksamhet oavsett om denna ägt rum i Sverige eller utomlands – tillämpat principen att de totalförsvarspliktigas deltagande skall vara frivilligt när det inte är fråga om totalförsvarsverksamhet. Syftet med ifrågasvarande operationer är inte primärt att ge de totalförsvarspliktiga realistiska utbildnings- och övningsförhållanden utan att lämna bistånd till en annan stat. Det förtar emellertid inte det faktum att ett deltagande i sådana operationer på ett verksamt sätt kan bidra till att ge de totalförsvarspliktiga kunskaper och färdigheter som är värdefulla för deras kommande beredskaps- och krigstjänstgöring.

Det finns givetvis risker förknippade med den här typen av operationer. Det är emellertid inte risken för skada som i första hand skall vara avgörande för frågan om pliktpersonal skall delta med plikt eller på frivillig grund när operationen sker utomlands. När det gäller risken för skada skall bedömningen göras utan avseende på var operationen äger rum. En motsvarande minröjningsoperation på svenskt territorium med deltagande av pliktpersonal kan således under förutsättning att skaderisken inte överstiger vad som får anses acceptabelt genomföras i dag med plikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. Utredningen ser därför

inga principiella hinder mot en ordning som tillåter Försvarmakten, med den begränsning som följer av kraven på utbildningens innehåll, att använda totalförsvarspliktiga under utbildning att med plikt delta i den här typen av operationer utomlands.

Även om utredningen inte ser några principiella hinder mot att operativa insatser av ovan angivet slag utnyttjas för utbildning och övning av pliktpersonal, bör dock enligt utredningens mening en prövning av pliktpersonalens medverkan ske för varje operation mot den fastlagda utbildningsplanen. Mot bakgrund av operationens karaktär och graden av rikstagande bör Försvarmakten inför varje operation pröva om pliktpersonalen skall delta med plikt eller på frivillig grund. Vid denna bedömning får naturligtvis inte några ekonomiska aspekter eller bekvämlighetsaspekter vara en del av beslutsunderlaget. Avgörande för bedömningen skall endast vara om deltagandet är av betydelse för den totalförsvarspliktiges förmåga att i ett senare läge kunna fullgöra sin beredskaps- och krigstjänstgöring. Försvarmaktens bedömning skall sedan underställas regeringen för beslut. All sådan utbildning utomlands med plikt förutsätter att regeringen har medgivit det.

Utredningen har även diskuterat möjligheten av att låta pliktpersonalens medverkan i ovan nämnda operationer som hittills förutsätta frivillighet men efter en viss tids plikttjänstgöring, förslagsvis tre månader, stramas upp genom en särskild förbindelse om medverkan under plikt i de operationer som kan bli aktuella under hans eller hennes fortsatta plikttjänstgöring, bl.a. för att underlätta personalplanering för Försvarmakten. Men det gör även den ordningen utredningen stannat för. Den ordningen ger också till skillnad från avtalsvägen garantier för en rättssäker handläggning. Att för vissa tjänstgöringssituationer i en pliktlagstiftning föra in särlösningar reglerade genom avtal om att pliktreglerna skall tillämpas fullt ut kan, som utredningen ser det ge upphov till osäkerhet och i förlängningen utgöra ett hot mot rättssäkerheten.

13.4.4 För deltagande i humanitära insatser utomlands

Behovet av svenskt deltagande med personal kommer vid humanitära insatser utomlands – oavsett vilken typ av hjälpinsats det är – att variera i omfattning och inriktning. Något behov av att i

utbildningen föra in moment som skulle ha betydelse för Sveriges möjligheter att hjälpa har inte kommit fram under utredningsarbetet. Kraven på kompetens hos hjälppersonalen är högt satta. Som regel fordras en för varje uppgift adekvat yrkesutbildning. Det är därvid enligt utredningens bedömningen inte realistiskt att redan i grundutbildningen föra in moment med inriktning på att den totalförsvarspliktige efter fullgjord grundutbildningen och eventuell repetitionsutbildning kan komma att delta i internationella humanitära hjälpinsatser.

14 Uppskov m.m. med tjänstgöringen

14.1 Inledning

Flera totalförsvarsmyndigheter, bl.a. Pliktverket, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Försvarmakten och vissa utbildningsanordnare har givit uttryck för att pliktssystemet och uppskovsreglerna kan uppfattas som orättvist när allt färre av de mönstrande tas ut för att fullgöra värnplikt eller civilplikt. För den enskilde framstår det många gånger som stötande när den som saknar arbete inte tas ut för tjänstgöring utan skrivs in i utbildningsreserven trots att han vill tjänstgöra samtidigt som den som har arbete eller erhållit erbjudande om arbete tas ut för tjänstgöring mot sin vilja.

Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktig (NPT) har framfört liknande synpunkter och anført att reglerna om uppskov behöver ses över mot bakgrund av att många ungdomar nu är arbetslösa. Enligt nämnden bör övervägas om möjligheten till fast arbete kan utgöra ett tillräckligt skäl för att få uppskov med tjänstgöringen.

Den bild av uppskovsreglernas tillämpning som NPT m.fl. myndigheter tecknat vinner också stöd av vad Överklagandenämnden för totalförsvaret (ÖNT) har redovisat från sin verksamhet åren 1995/96–1998. ÖNT har framhållit att en ständigt ökande del av överklagningarna utgörs av ärenden där den tjänstgöringskyldige yrkar att placeras i utbildningsreserven eller helt undantags från tjänstgöring på grund av erbjudande om anställning. Enligt ÖNT kan denna ärendeökning i huvudsak förklaras av tre faktorer; 1) blotta förekomsten av en utbildningsreserv, 2) svårigheten för ungdomar att vinna inträde på arbetsmarknaden och 3) de ständiga förändringarna inom Försvarmakten.

Riksidrottsförbundet har, med anledning av att Försvarmakten inför utbildningsåret år 2001 avser att avskaffa de s.k. idrottsplutonerna, framhållit för utredningen att det även i fortsättningen

bör finnas förutsättningar för att inom ramen för pliktsystemet ta särskild hänsyn till den som utövar idrott på elitnivå.

14.2 Utredningens direktiv

Enligt utredningsdirektiven (Dir. 1997:106) ingår i utredningens uppdrag att se över uppskavsreglerna och därvid överväga om arbetsmarknadsskäl skall vägas in vid prövningen av uppskov

14.3 Allmänt om förutsättningarna för ändring av tiden för tjänstgöring

Med uppskov avses uppskjuten tjänstgöring. En översyn av uppskavsreglerna bör emellertid inte ses fristående från andra liknande situationer när den som är skyldig att fullgöra grundutbildning eller repetitionsutbildning av olika skäl begär att få skjuta upp tjänstgöringen för att fullgöra den vid en annan tidpunkt. En sådan begäran kan göras

- ❑ sedan beslut har fattats om inskrivning för tjänstgöring men innan inkallelse har utfärdats och behandlas då enligt bestämmelserna för *ändring av inskrivningsbeslut*
- ❑ sedan inkallelse har utfärdats men innan tjänstgöringen har påbörjats och behandlas då enligt bestämmelserna för *uppskov*
- ❑ sedan tjänstgöringen har påbörjats och behandlas då enligt bestämmelserna för *avbrott*.

Ändring av inskrivningsbeslut

För den som skrivs in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar lång grundutbildning (längre än 60 dagar) skall anges året och månaden när grundutbildningen är planerad att börja, 3 kap. 5 § 4 lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Den allmänna regeln vid inskrivning säger därvid att i den utsträckning som det är möjligt skall hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in (3 kap. 7 §). Begär den enskilde efter mönstring och beslut om inskrivning att denna tidpunkt skall ändras, exempelvis på grund av att den kolliderar med studier eller ett erbjudande om anställning eller liknande, skall en sådan begäran – om den görs

innan inkallelseorder har utfärdats – behandlas som en begäran om ändrat inskrivningsbeslut, dvs. enligt reglerna för inskrivning.

Uppskov

Görs samma begäran sedan inkallelseorder har utfärdats men innan tjänstgöringen har påbörjats skall denna behandlas enligt reglerna för uppskov i 5 kap. 8–11 §§ lagen om totalförsvarsplikt. För att få uppskov på någon av de grunder som angivits i exemplet ovan gäller därvid att tjänstgöringen skall medföra avsevärda svårigheter med avseende på sökandens studier eller arbete eller i övrigt för sökanden själv eller någon nära anhörig till honom eller henne (5 kap. 8 § 1). Samma bestämmelser gäller för uppskov med grundutbildning och repetitionsutbildning.

Avbrott

Har tjänstgöringen påbörjats skall begäran behandlas enligt reglerna för avbrott i 5 kap. 12–16 §§ lagen om totalförsvarsplikt. För att få avbryta tjänstgöringen på nu angivna grunder gäller därvid samma förutsättningar som för att få skjuta på tjänstgöringen, 5 kap. 14 §. Inte heller här görs någon skillnad mellan grundutbildning och repetitionsutbildning.

14.4 Uppskovsreglerna

Uppskov kan beviljas vid grundutbildning och repetitionsutbildning. Uppskov kan inte beviljas med krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring. Behovet av ledighet i sådana sammanhang får tillgodoses genom tjänstledighet.

Uppskov förutsätter som nyss sagts att inkallelse har utfärdats. Det är vidare en förutsättning för uppskov att den totalförsvarspliktige ansöker om uppskov. Om någon ansökan inte görs, är den som har kallats in skyldig att inställa sig enligt kallelsen. En begäran om uppskov skall göras skriftligt samt ange de skäl som åberopas och vara åtföljd av de skriftliga intyg och andra handlingar

som återopas¹. Vissa offentliga uppdragstagare har utan särskilt beslut uppskov så länge uppdragen varar.

Uppskov får beviljas för högst ett år i sänder (5 kap. 8 § andra stycket). När denna tid har gått ut ankommer det på Pliktverket att på nytt ta ställning till den framtida tjänstgöringsskyldigheten.

Eftersom en totalförsvarspliktig enligt huvudregeln skall kallas in till grundutbildning för värnplikt eller civilplikt före utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 24 år, skall uppskov med sådan utbildning normalt inte beviljas för tiden därefter (se prop. 1994/95:6 s. 186).

Studier, arbete eller personliga förhållanden

Uppskov med grundutbildning eller repetitionsutbildning får beviljas om tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på den sökandes studier, eller arbete, eller i övrigt för sökanden själv eller någon nära anhörig till honom eller henne (5 kap. 8 § första stycket 1). Dessa brukar betecknas ”de egentliga uppskovsskälerna” och är de uppskovsskäl som utredningens uppdrag avser.

Tillfälligt nedsatt prestationsförmåga

Uppskov med grundutbildning eller repetitionsutbildning får vidare beviljas om sökandens fysiska eller psykiska prestationsförmåga är tillfälligt nedsatt så att det kan antas att tjänstgöringen inte kan fullgöras (5 kap. 8 § första stycket 2)².

¹ Ett ärende om uppskov bör handläggas så att sökanden får beslutet före ”inryckningsdagen” och om möjligt i så god tid att det finns tid att överklaga beslutet till Överklagandenämnden för totalförsvaret före nämnda dag. Ett uppskovsärende som inte hinner avslutas före denna dag skall avslutas som ett ärende om avbrott, se 5 kap. 14 §.

² Om den tillfälliga nedsättningen av prestationsförmågan visar sig redan vid mönstringen, bör detta leda till att inkallelsen skjuts upp till en tidpunkt då hindret för tjänstgöringen har fallit bort. För en totalförsvarspliktig som har inställt sig till utbildning i en motsvarande situation får avgöras om utbildningen skall fortsätta eller avbrytas.

Ansökan om att vara vapenfri

En totalförsvarspliktig som redan vid mönstringen ger till känna att han har en sådan allvarlig personlig övertygelse rörande bruk av vapen mot annan som är oförenlig med viss tjänstgöring som regel inte skall skrivas in mot en befattning som förutsätter sådan tjänstgöring.

Ansöker den totalförsvarspliktige om rätt att vara vapenfri sedan han eller hon har kallats in till grundutbildning eller repetitionsutbildning men innan utbildningen har påbörjats, gäller som huvudregel att den totalförsvarspliktige skall beviljas uppskov med utbildningen³. En förutsättning för detta är självfallet att den tjänstgöring som inkallelsen avser är förenad med bruk av vapen. Uppskov skall beviljas för tiden till dess ansökningen har prövats slutligt. En ansökan om rätt att vara vapenfri skall anses innefatta en ansökan om uppskov (5 kap. 9 § första stycket)⁴.

Vissa offentliga uppdragstagare

Den som har uppdrag som riksdagsledamot, som ersättare för riksdagsledamot eller som statsråd har utan särskilt beslut uppskov med värnplikt och civilplikt så länge som uppdraget varar. Detsamma gäller den som har uppdrag i en internationell organisation och på grund av en överenskommelse som Sverige har slutit med en främmande stat inte skall eller bör tjänstgöra i totalförsvaret under den tid som uppdraget varar. Därefter är den som har innehaft ett sådant uppdrag underkastad samma tjänstgöringsskyldighet som andra totalförsvarspliktiga (5 kap. 11 §).

³ Uppskov skall inte beviljas om särskilda skäl talar mot detta. Sådana skäl föreligger som regel vid inkallelse till krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring. Vid inkallelse till utbildning kan ett sådant skäl vara att sökanden tidigare har gjort ansökan om rätt att vara vapenfri. Utbildningen skall då så som regel påbörjas enligt kallelsen och genomföras men med den inskränkningen att sökanden inte får åläggas att bruka vapen eller att bära vapen eller ammunition innan ansökningen har prövats slutligt. Även i viss andra situationer kan särskilda skäl föranleda att utbildningen skall påbörjas trots att en ansökan gjorts om rätt att vara vapenfri. En sådan situation kan föreligga, om det är en ansökan som inte är allvarligt menad, t.ex. därför att den är gjord enbart för att få uppskov (5 kap. 9 § andra stycket och prop. 1994/95:6 s. 86).

⁴ En ansökan som görs sedan utbildningen har påbörjats skall behandlas enligt reglerna för avbrott.

14.5 Praxis för uppskov på grund av studier, arbete eller personliga skäl

Pliktverket har bl.a. mot bakgrund av den praxis som tillämpas av ÖNT beslutat om följande riktlinjer för verkets prövning av s.k. egentliga uppskovsskäl, dvs. när sökanden som skäl för uppskov åberopar studier eller arbete eller personliga förhållanden i övrigt. Riktlinjerna gäller även för avbrott. I de fall en strikt tillämpning av riktlinjerna skulle leda till att resultatet blir stötande får riktlinjerna frångås och sökandens ansökan om uppskov bifallas. Av beslutet skall framgå dels att det är fråga om ett avsteg från riktlinjerna, dels de skäl som föranlett avsteget. Härigenom blir det t.ex. möjligt att medge uppskov i de fall sökanden har åberopat flera skäl som visserligen var för sig inte är tillräckligt starka för att få uppskov men som vid en samlad bedömning bör resultera i ett bifallsbeslut.

I den följande redovisningen av praxis behandlas först vad som krävs för att uppskov vid lång grundutbildning (utbildning längre än 60 dagar) och därefter vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning.

14.5.1 Lång grundutbildning

Studier

Åberopade skäl	Bifall
1. Gymnasiestudier (Ungdomsgymnasium)	Om studierna inte har avslutats. Detta gäller även för studier som har återupptagits efter studieuppehåll.
2. Gymnasiestudier (Komvux) Det skall vara fråga om studier på heltid för att komplettera avslutade studier i grundskolan eller gymnasieskolan	Till och med det kalenderår sökanden fyller 20 år eller om det på grund av kursomläggning eller av något annat skäl, t.ex. om kursen inte återkommer, medför avsevärda svårigheter att genomföra den aktuella studiekompletteringen efter fullgjord grundutbildning.

3. Universitets- högskolestudier (Programstudier)	eller	<p><i>Om studiestarten inte kan flyttas fram</i> t.ex. genom kommande beslutade förändringar i programmet som medför att sökanden inte skulle vara behörig efter fullgjord grundutbildning eller om sökanden inte kan erhålla platsgaranti.</p> <p><i>Om studierna har påbörjats</i> och det skulle medföra en studieförsening om minst tre terminer eller ett utbildningsprogram inleds med ett basblock och det framstår som väsentligt bättre med ett avbrott efter att basblocket har slutförts eller om svårigheterna med avseende på studierna blir avsevärt mindre om grundutbildningen genomförs under en annan del av studietiden eller om det återstår ett studieår till examen.</p>
4. Universitets- högskolestudier (Fristående kurser)	eller	<p><i>Om studiestarten inte kan flyttas fram</i> på grund av att kursen inte återkommer och sökanden har särskilda skäl att genomgå just den kursen.</p> <p><i>Om studierna har påbörjats</i> och det är fråga om en kurs som inte återkommer eller vars innehåll förändras.</p>
5. Folkhögskolestudier		Samma som under 3 och 4.

<p>6. Studier utomlands</p> <p>Det skall vara fråga om en utbildning som inte finns i Sverige och som är en logisk fortsättning på tidigare studier i Sverige</p>	<p><i>Om studiestarten inte kan flyttas fram</i> på grund av att sökanden inte kommer att antas året därpå eller har erhållit stipendium för ett bestämt år och detta inte går att ändra.</p> <p><i>Om studierna har påbörjats</i> för att sökanden skall kunna avsluta studierna.</p>
<p>7. Konstnärliga studier med särskilda antagningsprov</p>	<p>Samma krav som vid programstudier under 3, likaså att sökandens färdigheter under grundutbildningen skulle avta i sådan grad att sökanden inte skulle komma att antas till studierna eller kunna återuppta dem efter grundutbildningen.</p>
<p>8. Intern utbildning</p>	<p>Om det är fråga om en längre externt upphandlad utbildning som inte återkommer och som är av stor betydelse för att sökanden skall kunna fullgöra sitt arbete.</p>
<p>9. Lärlings- eller traineeutbildning</p>	<p>Om det är fråga om <i>en påbörjad utbildning</i> som är en förutsättning för att sökanden skall få ut sin examen och motsvarande utbildning inte kan beredas efter grundutbildningen.</p>
<p>10. Arbetsmarknadsutbildning</p>	<p>Om sökanden befinner sig i slutet av en längre utbildning (mer än tre månader) som skulle spolieras om sökanden måste avbryta den.</p>

Arbete

Åberopade skäl	Bifall
11. Anställning	Om det har uppkommit en allvarlig svårighet av tillfällig natur på arbetsplatsen, som inte har kunnat förutses och som inte kan lösas utan sökandens medverkan, exempelvis om en annan anställd med samma arbetsuppgifter har blivit sjuk kort tid före inryckningen eller att flera personer från samma arbetsplats har kallats in under samma tidsperiod.
12. Erbjudande om anställning (även viss provanställning)	Om sökanden kan visa att det är fråga om ett unikt erbjudande, exempelvis ett arbete som sökanden har sökt länge och som han eller hon med stor sannolikhet inte kommer att erbjudas inom de närmaste åren
13. Praktiktjänstgöring	Om tjänstgöringen är ett krav för att sökanden skall få ut examen, legitimation o.dyl. och motsvarande tjänstgöring inte kan beredas sökanden efter grundutbildningen
14. Ensamföretagare	Om sökanden hastigt och oförutsett har fått ta över ansvaret för företaget, exempelvis på grund av sjukdom eller dödsfall i familjen och ersättare saknas
15. Lantbrukare	Samma krav som för ensamföretagare.
16. Egenföretagare med kompanjon och ett fåtal anställda	Om kompanjonen och de anställda inte kan klara verksamheten utan sökanden.

17. Deltidsjordbrukare	Om det är fråga om en allvarlig situation som uppstått oväntat och som inte varit möjlig att förutse, exempelvis om den person som skulle ersätta sökanden i jordbruket blir allvarligt sjuk eller avlider och ersättare saknas.
18. Elitidrottare	Om det kan antas att sökanden kommer att beviljas tjänstledighet för att delta i tävlingar som olympiska spel, världsmästerskap, svenska mästerskap m fl. Mästerskap i sådan omfattning att utbildningsmålen inte kommer att nås.
19. Ombudsmän vid riksdagspartierna	Om sökanden är fast anställd ombudsman vid ett riksdagsparti eller dess ungdomsförbund och grundutbildningen infaller inom ett år före ett riksdagsval
20. Anställning utomlands ⁵	Om sökanden vid inkallelsetillfället är bosatt och arbetar utomlands och ett avbrott skulle medföra stora svårigheter varvid hänsyn tas till bl.a. avstånd och resekostnader.

⁵ Den som är bosatt utomlands inkallas inte om han eller hon inte begär det. Inkallelse sänds f.n. inte utomlands.

Personliga förhållanden

Åberopade skäl	Bifall
21. Ekonomiska svårigheter	Om det har uppstått en situation som försätter sökanden i stora ekonomiska svårigheter och som inte är självförvållad och det finns förutsättningar för att sökanden skall kunna avhjälpa svårigheterna genom ett uppskov ⁶ .
22. Hustrus eller sambos graviditet	Om det föreligger allvarliga medicinska eller sociala problem.
23. Föräldraledighet	Om sökanden är föräldraledig och uppbär föräldrapenning och andra föräldern arbetar eller studerar under den tid sökanden är föräldraledig.
24. Gemensam vårdnad (gäller både sam- och särboende föräldrar)	Om den andre föräldern inte har någon möjlighet att ta hand om barnet hela tiden och tillsynen inte kan ordnas på annat sätt.
25. Ensam vårdnad	Om sökanden är ensam vårdnadshavare och tillsynen inte kan ordnas på annat sätt.

⁶ Enligt 8 kap. 1 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga har den som fullgör lång grundutbildning rätt till ekonomiskt stöd i form av räntefritt lån för oförutsedda utgifter som uppkommit under grundutbildningen och som han eller hon inte kan betala på något annat sätt.

14.5.2 Repetitionsutbildning och kort grundutbildning

Studier

Åberopade skäl	Bifall
1. Gymnasiestudier (På heltid)	Om tjänstgöringen medför att studierna försenas med minst en termin eller om sökanden befinner sig i slutet av studierna (två sista månaderna).
2. Universitets- högskolestudier (Programstudier)	eller Om tjänstgöringen medför att studierna försenas med minst en termin eller om sökanden befinner sig i slutet av studierna (sista terminen) eller om tjänstgöringen infaller under en tentamensperiod och det kan antas att sökanden kommer att beviljas tjänstledighet i så stor omfattning att utbildningsmålet med tjänstgöringen inte kommer att nås.
3. Studier utomlands (Med längre varaktighet)	Beror på vilka konsekvenserna blir om studierna avbryts, exempelvis om det inte går att slutföra studierna, likaså om resekostnaderna ⁷ blir alltför höga.
4. Intern utbildning	Om det är fråga om externt upphandlad utbildning som inte återkommer och som är av stor betydelse för sökandens anställning.
5. Lärlings eller traineeutbildning	Om det är fråga om <i>en påbörjad utbildning</i> och ett avbrott får till följs att sökanden går miste om en framtida anställning.

⁷ Vid resa till och från repetitionsutbildning får den enskilde betala resan själv (jfr 3 kap. 12 § förordningen [1995:239] om förmåner till totalförsvarspliktiga).

6. Arbetsmarknadsutbildning	Om det fråga om <i>en påbörjad utbildning</i> som inte kan återupptas vid ett senare tillfälle och som är av stor betydelse för att sökanden skall kunna beredas arbete.
-----------------------------	--

Arbete

Åberopade skäl	Bifall
7. Anställning	Om det har uppkommit en allvarlig svårighet av tillfällig natur på arbetsplatsen, som inte har kunnat förutses och som inte kan lösas utan sökandens medverkan (jfr punkten 11 i avsnittet Lång grundutbildning).
8. Erbjudande om anställning (även viss provanställning)	Om sökanden kan visa att det är fråga om ett unikt erbjudande, exempelvis ett arbete som sökanden har sökt länge och som han eller hon med stor sannolikhet inte kommer att erbjudas inom de närmaste åren
9. Ensamföretagare	Om företaget är nystartat, med vilket avses högst ett och ett halvt år räknat från det rörelsen faktiskt påbörjades, eller om det är fråga om en tillfälligt uppkommen svårighet som inte har kunnat förutses och som inte är en sådan tillfällig extra arbetsbelastning som återkommer regelbundet, exempelvis bokslutsarbete, högsäsong o.d.
10. Lantbrukare	Samma krav som för ensamföretagare.

11. Egenföretagare med kompanjon och ett fåtal anställda	Om företaget befinner sig i en etableringsfas och verksamheten därför inte kan bedrivas utan sökandens medverkan (jfr punkten 7 ovan).
12. Deltidsjordbrukare	Om det är fråga om en allvarlig situation som uppstått oväntat och som inte varit möjlig att förutse, exempelvis om den person som skulle ersätta sökanden i jordbruket blir allvarligt sjuk eller avlider eller hoppar av med kort varsel och ersättare saknas.
13. Elitidrottare	Om det kan antas att sökanden kommer att beviljas tjänstledighet för att delta i tävlingar som olympiska spel, världsmästerskap, svenska mästerskap m fl. Mästerskap i sådan omfattning att utbildningsmålen inte kommer att nås.
14. Ombudsmän vid riksdagspartierna	Om sökanden är fast anställd ombudsman vid ett riksdagsparti eller dess ungdomsförbund och tjänstgöringen infaller inom ett år före ett riksdagsval
15. Anställning utomlands ⁸	Om sökanden vid inkallelsetillfället är bosatt och arbetar utomlands och ett avbrott skulle medföra stora svårigheter varvid hänsyn tas till bl.a. avstånd och resekostnader

⁸ Se not 3.

Personliga förhållanden

Åberopade skäl	Bifall
16. Ekonomiska svårigheter	Om det har uppstått en situation som försätter sökanden i stora ekonomiska svårigheter och som inte är självförvållad och det finns förutsättningar för att sökanden skall kunna avhjälpa svårigheterna genom ett uppskov.
17. Hustrus eller sambos graviditet	Om nedkomsten beräknas infall i tiden 30 dagar före – 30 dagar efter tjänstgöringen eller om det föreligger allvarliga medicinska eller sociala problem.
18. Föräldraledighet	Om sökanden är föräldraledig och uppbär föräldrapenning och andra föräldern arbetar eller studerar under den tid sökanden är föräldraledig.
19. Gemensam vårdnad (Avser både sam- och särboende föräldrar)	Om den andre föräldern inte har någon möjlighet att ta hand om barnet hela tiden och tillsynen inte kan ordnas på annat sätt.
20. Ensam vårdnad	Om sökanden är ensam vårdnadshavare och tillsynen inte kan ordnas på annat sätt.
21. Nära anhöriges sjukdom	Om en nära anhörig är allvarligt sjuk.
22. Beställd semesterresa	Om resan har beställts innan inkallelsen har sänts ut och ersättning via försäkring eller avbeställningsskydd inte medges.

14.6 Överväganden och förslag

14.6.1 Allmänt om möjligheterna att ändra tiden för tjänstgöringen efter inskrivning, inkallelse och påbörjad tjänstgöring

Enligt 5 kap. 8 § första stycket 1 lagen om totalförvarsplikt får en totalförvarspliktig efter ansökan beviljas uppskov med grundutbildning eller repetitionsutbildning som han eller hon har kallats in till, om tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på sökandens studier, eller arbete eller i övrigt för sökanden själv eller någon nära anhörig till honom eller henne. Enligt samma paragrafs andra stycke får uppskov beslutas för högst ett år i sänder. Därefter skall på nytt ställning tas till den framtida tjänstgöringsskyldigheten. Enligt 5 kap. 14 § skall efter ansökan från den som fullgör värnplikt eller civilplikt grundutbildning eller repetitionsutbildning avbrytas om det föreligger sådana omständigheter som sägs i 8 § första stycket 1.

Regleringen när det gäller den totalförvarspliktiges möjligheter att på grund av studier eller arbete eller personliga förhållanden få skjuta på tjänstgöringen eller avbryta densamma för att fullgöra den vid ett senare tillfälle är således lika. Någon skillnad görs inte mellan grundutbildning och repetitionsutbildning eller mellan icke påbörjad tjänstgöring och påbörjad tjänstgöring. Prövningen skall ta sikte enbart på de svårigheter som tjänstgöringen medför för den tjänstgöringsskyldige. Det är således inte möjligt att vid prövningen ta hänsyn till exempelvis bemanningssituation o.dyl.

Det finns enligt utredningens mening flera skäl för att inta en mer restriktiv inställning i bedömningen av om en påbörjad tjänstgöring skall få avbrytas. Det finns vid avbrott till skillnad från vid uppskov en kostnadsaspekt. Det går som regel inte heller att sätta in någon ersättare för den som avbryter sin tjänstgöring. Enligt vad utredningen inhämtat från ÖNT tycks också enligt praxis strängare krav gälla för att på nu angivna grunder – studier, arbete eller personliga förhållanden – få avbryta en påbörjad tjänstgöring. En sådan utveckling av praxis – där kraven successivt skärps – ligger också i linje med hur frågan om en ändrad tidpunkt för tjänstgöring behandlas innan en inkallelse har utfärdats. Möjligheten att få till stånd en ändrad tidpunkt är generellt sett störst innan inkallelseordern har gått ut. En sådan begäran om ändring tillmötesgås regelmässigt om inte inskriv-

ningsbeslutet till följd härav behöver ändras i något annat avseende (t.ex. befattning eller förband eller utbildningstidens längd m.m.) eller det inte går att ersätta personen i fråga med någon reserv. Några egentliga skäl för sin begäran om ändrad tidpunkt behöver den enskilde inte anföra för att få till stånd en sådan ändring av inskrivningsbeslutet. Enligt huvudregeln gäller vid beslut om inskrivning att i den utsträckning som det är möjligt skall hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in (3 kap. 7 §).

Sammantaget innebär de ovan redovisade reglerna om ändring av inskrivningsbeslut, om uppskov och om avbrott och den praxis som utvecklats i anslutning härtill att möjligheterna för den totalförsvarspliktige att få till stånd en ändring av tjänstgöringstiden är generellt sett störst innan inkallelseordern har gått ut till honom eller henne och minst när tjänstgöringen väl har påbörjats. Utredningen har den principiella uppfattningen att den nu beskrivna ordningen i princip inte bör ändras. Vad som nu sagts bör gälla även för det fall utredningens förslag genomförs om ett inskrivningssystem där större hänsyn skall kunna tas till den enskildes inställning till pliktjänstgöringen – frivilligheten. Enligt utredningens bedömning bör en sådant system allmänt sett leda till ett färre antal ansökningar om ändring av tjänstgöringstiden (ändring av inskrivningsbeslut, uppskov och avbrott). Det ger den enskilde tillfälle att i förväg kunna beakta de eventuella svårigheter som tjänstgöringen kan komma att medföra på hans eller hennes studier, arbete eller personliga förhållanden i övrigt.

14.6.2 Arbetsmarknadsskäl och uppskov

Utredningens bedömning: Arbetsmarknadsskäl bör ges samma tyngd vid prövningen av uppskov som studier.
--

Bestämmelserna i 5 kap. 8 § första stycket 1 lagen om totalförsvarsplikt, som ger den tjänstgöringsskyldige möjlighet att få skjuta på tjänstgöringen till en senare tidpunkt, ger inte något uttryckligt stöd för att vid prövningen väga in arbetsmarknadsskäl annat än i en mycket snäv mening. Uppskov får enligt dessa bestämmelser beviljas endast om tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på den tjänstgöringsskyldiges studier eller arbete eller i övrigt för den tjänstgöringsskyldige själv eller någon nära anhörig till honom eller henne. Klara motivuttalanden till bestämmelserna saknas. Bestämmelserna

innebär en begränsning av det allmännas förfoganderätt. Härav följer att bestämmelserna skall tillämpas restriktivt.

Enligt fast praxis beviljas den som har en anställning uppskov med grundutbildningen om det har uppkommit en allvarlig svårighet av tillfällig natur på arbetsplatsen som inte har kunnat förutses och som inte kan lösas utan den tjänstgöringsskyldiges medverkan. Så kan exempelvis vara fallet om en annan anställd har blivit sjuk kort tid före inryckningen eller att flera personer har kallats in under samma tidsperiod. Det gäller också vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning.

För tjänstgöringsskyldig som är ensamföretagare (gäller även lantbrukare) beviljas uppskov med grundutbildningen om den tjänstgöringsskyldige hastigt och oförutsett har fått ta över ansvaret för företaget, exempelvis på grund av sjukdom eller dödsfall i familjen och då ersättare saknas. För tjänstgöringsskyldig som är egenföretagare (med eller utan kompanjon) och med ett fåtal anställda beviljas uppskov om kompanjonen och de anställda inte kan klara verksamheten utan den tjänstgöringsskyldige. Vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning gäller enligt praxis strängare krav för uppskov. För ensamföretagare (lantbrukare) gäller att företaget skall vara nystartat (högst ett och ett halvt år) och för egenföretagare (med eller utan kompanjon) och ett fåtal anställda att företaget befinner sig i en etableringsfas.

Uppskov för praktiktjänstgöring beviljas om tjänstgöringen är ett krav för att den tjänstgöringsskyldige skall få ut examen, legitimation o.dyl. och motsvarande praktiktjänstgöring inte kan beredas den tjänstgöringsskyldige efter grundutbildningen. Vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning beviljas inte uppskov för praktiktjänstgöring.

Vid intern utbildning beviljas uppskov med grundutbildningen om det är fråga om en längre externt upphandlad utbildning som inte återkommer och som är av stor betydelse för att den tjänstgöringsskyldige skall kunna fullgöra sitt arbete. Vid lärlings- eller traineeutbildning beviljas uppskov om det är fråga om en påbörjad utbildning som är en förutsättning för att den tjänstgöringsskyldige skall få ut sin examen och motsvarande utbildning inte kan beredas efter grundutbildningen. Vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning har uppskov beviljats om internutbildningen är av stor betydelse för den tjänstgöringsskyldiges anställning. Vid lärlings- eller traineeutbildning liksom vid arbetsmarknadsutbildning har tyngdpunkt lagts vid om utbildningen är avgörande för en framtida anställning.

För den som erbjuds en anställning (även viss provanställning) beviljas enligt praxis uppskov med grundutbildningen om den tjänstgöringsskyldige kan visa att det är fråga om ett unikt erbjudande. Med ett sådant erbjudande avses exempelvis ett arbete som den tjänstgöringsskyldige har sökt länge och som han eller hon med stor sannolikhet inte kommer att erbjudas igen inom de närmaste åren. Detta gäller också vid repetitionsutbildning och kort grundutbildning.

Enligt utredningens mening bör det bli möjligt att i större utsträckning än hittills väga in arbetsmarknadsskäl vid prövningen av uppskov vid grundutbildning och repetitionsutbildning, t.ex. om den tjänstgöringsskyldige erbjudits anställning även i andra fall än som godtagits av praxis (unikt erbjudande). Detta bör givetvis gälla även om den totalförsvarspliktige har påbörjat sin tjänstgöring. De nuvarande bestämmelserna om uppskov på grund av studier eller arbete eller andra personliga förhållanden har sin grund i ett samhälle som skiljer sig markant från dagens. En överväldigande majoritet slutade skolan vid 15 eller 16 år. Samtidigt var värnpliktsåldern 20 år. Detta innebar för de flesta en förhållandevis lång etableringsfas för inträde på arbetsmarknaden innan det blev aktuellt att göra värnplikt. Häri kan också ligga en förklaring till varför arbetsmarknadsskäl inte närmare har berörts i motivuttalanden m.m. till dessa bestämmelser. En annan förklarande omständighet är att det svenska samhället under efterkrigsperioden inte har upplevt en ungdomsarbetslöshet av sådan omfattning som på 1990-talet.

Enligt utredningen bör arbetsmarknadsskäl ges samma tyngd som studier vid utformningen av reglerna för uppskov. Det är viktigt att möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden främjas. Om detta försvåras påtagligt av skyldigheten att genomgå grundutbildning bör detta vara ett starkt skäl för uppskov.

En viktig begränsning måste dock alltid gälla vid behandlingen av uppskov, nämligen att totalförsvarets behov av pliktpersonal inte äventyras. En annan viktig begränsning ligger i själva uppskovsinstitutet. Uppskov med tjänstgöringen skall i princip tillgripas bara om det kan bidra till att lösa de svårigheter som den tjänstgöringsskyldige ställs inför på grund av tjänstgöringen och det inte finns någon alternativ lösning.

14.6.3 Erbjudande om fast anställning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en särskild regel som ger den tjänstgöringsskyldige rätt till uppskov med tjänstgöringen vid erbjudande om fast anställning.

Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga har som inledningsvis angivits bl.a. väckt frågan om möjligheten till fast arbete skall kunna utgöra ett tillräckligt skäl för att få uppskov med tjänstgöringen.

Ett sådant hänsynstagande får betydelse för bestämmelserna om anställningsskydd m.m. i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). LAS innehåller de allmängiltiga reglerna om arbetstagares skydd mot obefogade uppsägningar. I lagen om totalförsvarsplikt finns ett särskilt förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare på grund av att denne fullgör sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt (9 kap. 1 §). Förbudet gäller arbetstagare som är anställda tills vidare och inte den som är anställd för viss tid.

LAS bygger på tanken att anställningsavtalet gäller tills vidare utom i vissa särskilda fall. Enligt LAS får visstidsanställning ske av arbetstagare som väntar på att fullgöra sin värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring, och det är fråga om en pliktjänstgöring som skall pågå mer än tre månader, dvs. lång grundutbildning (5 § 4)⁹. Enligt förarbetena (prop. 1981/82:71 s. 123 ligger det i sakens natur att tjänstgöringen skall vara på ett eller annat sätt aktuell, t.ex. genom ett beslut om tjänstgöring eller kallelse till inskrivning. Det går således inte att visstidsanställa ungdomar i största allmänhet med åberopande av att de ännu inte har fullgjort sin första värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring.

Den nu redovisade bestämmelsen om tidsbegränsad anställning i LAS har sin förebild i lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. Bestämmelsen infördes år 1966 i syfte att bereda vägen för anställning av dem som går och väntar på sin första värnpliktstjänstgöring (grundutbildning). I samband

⁹ AD 1995 nr 96; När en arbetstagare återkommer till sin gamla arbetsplats efter värnpliktstjänstgöringen möts han av beskedet att han inte har kvar någon anställning eftersom denna upphörde i och med att han ryckte in i det militära. Arbetsdomstolen fann att den tidigare provanställningen fick anses ha övergått i en tillsvidareanställning att beskedet därför skulle betraktas som ett avskedande.

med tillkomsten av LAS diskuterades bestämmelsens betydelse för ungdomars möjligheter att erhålla anställning. I propositionen till LAS (prop. 1981/82:71 s. 109) betonades att det råder ingen tvekan om att en förestående värnplikttjänstgöring kan vara ett hinder för arbetssökande att få anställning och att bestämmelsen i fråga därför fyller en mycket viktig funktion (jfr InU 1975/76:18, AU 1976/77:5 och 1980/81:5).

Att införa en ordning där den som är aktuell för att göra sin första plikttjänstgöring (lång grundutbildning¹⁰) regelmässigt beviljas uppskov med tjänstgöringen om han erbjuds en tillsvidareanställning (fast anställning) framstår inte som förenlig med de tankegångar som ligger till grund för de nyss redovisade reglerna i LAS. Möjligheten för arbetsgivarna att för dessa personer få använda sig av visstidsanställningen har tillkommit av det skälet att det finns ett motstånd mot att tillsvidareanställa den som är aktuell för plikttjänstgöring inför risken att behöva anställa en ersättare och därmed, när den som fullgjort sin plikttjänstgöring återkommer till sitt arbete, ha två anställda. Att bevilja uppskov innebär att den situation som reglerna om visstidsanställning avser att undanröja i stället kommer upp. Det finns inget som hindrar att sedan uppskov beviljats och avtal om tillsvidareanställning träffats på nytt ta ställning till den framtida tjänstgöringsskyldigheten och kalla in vederbörande för tjänstgöring. För förnyat uppskov fordras i en sådan situation att vederbörande är oumbärlig på arbetsplatsen. Regeln torde därför inte få den effekt som åsyftas. Utredningen avstår därför från att föreslå att en sådan regel införs.

14.6.4 Erbjudande om anställning över huvud taget

Utredningens förslag: Uppskov med tjänstgöringen skall få beviljas om tjänstgöringen medför allvarliga svårigheter med avseende på den tjänstgöringsskyldiges möjligheter till anställning (etablera sig på arbetsmarknaden).

Antalet totalförsvarspliktiga som årligen skall grundutbildas har under hela 1990-talet successivt minskat. För de kommande åren

¹⁰ Vid kort grundutbildning gäller inte undantagsbestämmelsen om visstidsanställning i LAS.

beräknas behovet till omkring 16 000 värnpliktiga och 2 000 civilpliktiga. Med reserver för eventuella avgångar före och under grundutbildningen kan det årliga behovet beräknas till något mer än 20 000 av en årskull på omkring 55–60 000 män. Antalet ansökningar årligen om uppskov på grund av arbetsskäl inklusive arbetsmarknadsskäl (varav en del utgör erbjudande om anställning) i samband med militär grundutbildning ligger på omkring 1 200. Det motsvarar omkring 6 % av antalet värnpliktiga som kallas in till grundutbildning. Omkring 25 % av ansökningarna bifalls. Endast ett fåtal av bifallen avser erbjudande om anställning. Gavs uppskov regelmässigt i samtliga fall där arbetsmarknadsskäl åberopas – allt annat oförändrat – skulle detta inte nämnvärt påverka bemanningen av totalförsvaret vid dagens begränsade personalbehov. En ändrad praxis kan emellertid få till följd att antalet ansökningar om uppskov med åberopande av arbetsmarknadsskäl omedelbart ökar. En regel som ger rätt till uppskov med tjänstgöringen vid varje erbjudande om anställning skulle enligt utredningens bedömning kunna leda till allvarliga problem för totalförsvarets personalförsörjning.

Det finns redan i dag som bestämmelserna om uppskov är utformade formellt sett en möjlighet att inom ramen för sökandens personliga förhållanden vid prövningen väga in sådana förhållanden som att sökanden har erbjudits en anställning. Möjligheterna till uppskov bör oavsett anställningsform vara lika. Är det för sökanden fråga om avsevärda svårigheter som genom ett uppskov kan lösas eller förhindras uppkomma skall sökanden ges möjlighet att skjuta på tjänstgöringen en tid.

Villkoren på arbetsmarknaden för unga är inte lika. Den som bor utanför storstadsregionerna har helt andra villkor exempelvis när det gäller möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden på hemorten. För den enskilde kan ett erbjudande om anställning i en sådan situation vara helt avgörande för möjligheterna att inom överskådlig tid kunna etablera sig på arbetsmarknaden på hemorten. Sådana förhållanden bör också kunna vägas in vid prövningen.

Utredningen har således stannat för att det skall vara fråga om ett konkret erbjudande om anställning för att det skall kunna beaktas vid prövningen av uppskov. Det förhållandet att den tjänstgöringsskyldige eventuellt kan ha större möjligheter att bli erbjuden en anställning om han eller hon generellt får skjuta på tjänstgöringen är en omständighet som inte bedöms som praktiskt möjligt att beakta vid ett uppskovsförfarande. Ett sådant påstående

från sökandens sida skulle i praktiken aldrig kunna vederläggas och därför alltid leda till uppskov.

Det är sökanden som har bevisbördan inte bara för att tjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på möjligheterna till en anställning utan också för hur svårigheterna skall kunna avhjälpas. Det innebär när det gäller erbjudande om anställning, dvs. en anställning som ännu inte påbörjats, att den blivande arbetsgivarens erbjudande skall bifogas ansökningen. Erbjudande bör, för att kunna beaktas vid prövningen, vara utformat på ett sådant sätt att det rättsligt sett är bindande för arbetsgivaren och inte är ett intyg för skens skull.

Uppskov på grund av arbetsmarknadsskäl bör som regel inte komma i fråga mer än en gång. Har uppskov beviljats på denna grund får också förutsättas att den enskilde därmed har fått inträde på arbetsmarknaden och att hans möjligheter att efter fullgjord plikttjänst på nytt få arbete generellt sett har förbättras. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att den som har fått uppskov på ifrågavarande grund kallas in på nytt när uppskovstiden löpt ut.

14.6.5 Elitidrottare

Utredningens bedömning och förslag: Totalförsvarspiktiga som utövar elitidrott skall få större möjligheter till uppskov med tjänstgöringen om de håller landslagsklass. Vid denna prövning skall vägas in inte bara behovet av att kunna tävla och förbereda sig i anslutning till tävlingar utan också behovet av fortlöpande träning m.m. Professionaliseringen av idrotten gör att utövandet av en idrott på denna nivå bör i uppskovshänseende jämföras med näringsverksamhet.

Försvarsmakten låter sedan många år värnpliktiga fullgöra grundutbildning i s.k. idrottsplutoner. Det är fråga om idrottsutövare på elitnivå som under grundutbildningen får möjligheter att i stor utsträckning både träna och tävla. För Försvarsmakten har det varit angeläget att i den militära verksamheten ta tillvara denna kompetens. Vid idrottsplutonerna har skapats en utbildningsmiljö som under årens lopp gett många elitidrottare goda möjligheter att under fullgörandet av värnplikten inte bara vidmakthålla utan även utveckla sina idrottsliga talanger. Detta utbildningsalternativ

under grundutbildningen kommer att upphöra helt utbildningsåret år 2001.

Frågan är då om det som en kompensation för bortfallet av de s.k. idrottsplutonerna bör öppnas en möjlighet att inom ramen för pliktssystemet kunna ta särskilda hänsyn till denna grupps behov.

Enligt bestämmelsen i 3 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt skall vid inskrivningen i den utsträckning det kan ske hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in. Detta gäller alla. Av lagmotiven framgår att vid urvalet bör stor betydelse tillmätas graden av motivation även om det är den totalförsvarspliktiges lämplighet som är styrande för om han skall genomgå utbildning eller föras till utbildningsreserven. Det är också möjligt att i vissa fall låta en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden ges en särskild tyngd vid valet mellan olika alternativ (prop. 1994/95:6 s. 170).

I detta sammanhang skall också beaktas den praxis som gäller för uppskov med tjänstgöringen. Enligt gällande praxis får elitidrottare uppskov om det kan antas att han eller hon kommer att beviljas tjänstledighet för att delta i tävlingar som olympiska spel, världsmästerskap, svenska mästerskap m.fl. mästerskap i sådan omfattning att utbildningsmålen för tjänstgöringen inte kommer att nås. Så anses fallet om frånvaron överskrider en tjugondel av tjänstgöringstiden (jfr 5 kap. 5 § förordningen om totalförsvarsplikt).

Bestämmelser om tjänstledighet finns i förordning (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring. Enligt dessa bestämmelser skall tjänstledighet beviljas – om tjänsten inte lägger särskilda hinder i vägen – för deltagande i olympiska spel liksom för deltagande i andra idrottstävlingar, om de är godkända av ett förbund inom Sveriges Riksidrottsförbund och avser världsmästerskap, europamästerskap, öppna internationella mästerskap, nordiska mästerskap, landskamper, svenska mästerskap och tävlingar med lag som tillhör högsta nationella serien. Tjänstledighet skall också beviljas för träning i direkt anslutning till olympiska spel, mästerskap och landskamper. Tjänstledighet får också i andra fall beviljas för deltagande i och träning inför idrottstävlingar, om det finns särskild skäl (15 §). Huvudregeln är därvid att tjänstledighet för träning och tävling inte får överstiga en tjugondel av den tjänstgöringstid som inkallelsen avser. Finns synnerliga skäl får tjänstledigheten beviljas för längre tid. (16 §).

Enligt utredningens mening är bestämmelserna om tjänstledighet ej tillräckliga för att tillgodose Riksidrottsförbundets framstäl-

lan. I stället bör elitidrott på landslagsnivå vara ett uppskovsskäl mot bakgrund av vad som ovan sagts om jämförelse med förvärvsarbete. Utredningens uppfattning är att idrottsutövning på denna nivå skall jämföras med arbete. I de fall det blir aktuellt att tillämpa reglerna om uppskov skall vid prövningen tillämpas i huvudsak samma principer som för den som är näringsutövare. Uppskov bör således nu, när den alternativa lösningen med idrottsplutoner inte längre finns, regelmässigt beviljas om det föreligger ett intyg från vederbörandens specialförbund som visar att han eller hon utövar elitidrott på landslagsnivå. Uppskov skall beviljas för ett år åt gången.

14.6.6 Konsekvenser av utredningens övriga förslag när det gäller uppskovspraxis

Utredningen har i kapitlen 8 och 10 föreslagit åtgärder som skall göra det lättare för de totalförsvarspiktiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Förslagen som avser studier redovisas här i korthet. Utredningens bedömning är att förslagen kommer att minska antalet ansökningar om uppskov med tjänstgöringen.

Enligt utredningens förslag får tjänstgöringen medföra en studieförsening på högst två terminer för universitets- eller högskolestudier. Det är en huvudregel. Undantag får endast göras om tjänstgöringen av beredskapsskäl eller motsvarande behöver fullgöras på sådan tid att fler än två terminer behöver tas i anspråk. Utredningen räknar således med att Försvarsmakten m.fl. myndigheter förlägger utbildningen i tiden, så att studier endast i undantagsfall skall behöva skjutas upp mer än två terminer (se kapitel 10).

I förhållande till den praxis som gäller i dag för uppskov på grund av studier innebär förslaget en klar förbättring för den totalförsvarspiktige. I dag får han eller hon uppskov med tjänstgöringen om studierna har påbörjats och tjänstgöringen medför en studieförsening på minst tre terminer. Utredningens förslag innebär om det genomförs att i princip ingen kan få en studieförsening på mer än två terminer.

Utredningen har vidare föreslagit att den som har erhållit studieplats på ett universitet eller högskola inte skall kunna fråntas platsen på grund av att han eller hon fullgör grundutbildning enligt lagen om totalförsvarspikt. Den nuvarande överenskommelsen av den 17 december 1996 om anstånd med studiestart

och studieuppehåll (s.k. platsgaranti) vid militär grundutbildning och grundutbildning med civilplikt mellan Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och Sveriges Universitets- och högskoleförbund bör enligt utredningens mening författningsregleras. Härigenom blir samtliga universitets- och högskolor bundna.

Utredningen har också föreslagit att sådana utbildningsformer som frigymnasier, Komvux, folkhögskolor och arbetsmarknadsutbildning skall jämföras med gymnasieutbildning (ungdomsgymnasium) vid tillämpning av bestämmelserna om uppskov på grund av studier. Förslaget innebär att sökanden som bedriver gymnasiestudier har rätt till uppskov med tjänstgöringen så länge studierna pågår. Detta gäller även för studier som har återupptagits efter studieuppehåll. I förhållande till den praxis som gäller i dag för uppskov på grund av gymnasiestudier i andra utbildningsformer än ungdomsgymnasiet innebär utredningens förslag att möjligheterna till uppskov vidgas betydligt.