

Sammanfattning

Samhällsförändringar och nytt säkerhetsläge

För att säkerställa tillgången till personal i totalförsvaret gäller totalförsvarsplikt för alla mellan 16 och 70 år som är bosatta i landet, liksom för svenska medborgare bosatta utomlands. Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen) trädde i kraft 1995. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. totalförsvarsplikt, värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Sedan 1995 har stora förändringar skett både i samhället i stort och på arbetsmarknaden.

Under senare år har även det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde gradvis försämrats, och när Ryssland inledde den fullskaliga folkrättsstridiga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 förändrades det säkerhetspolitiska läget i grunden. Sedan dess har Sverige gått med i Nato, och anslagen till totalförsvaret har ökat. Arbetet med att bygga upp totalförsvaret pågår nu för fullt. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

Mot den bakgrunden har utredningen på en övergripande nivå kartlagt behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap, med fokus på att bedöma i vilka verksamheter behoven är störst, och analyserat hur behoven bör tillgodoses. Utredningen har också gjort en översyn av regelverket för personalförstärkningen av det civila försvaret.

Bred aktivering av civilplikten

I dagsläget finns en skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning och grundutbildning om högst 60 dagar med civilplikt inom kommunal räddningstjänst och elförsörjningsområdet. Inskrivning med civilplikt får i dag bara ske efter annan ut-

redning än mönstring av totalförsvarspliktiga som redan har relevant kompetens.

Med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och ökade behov av personalförstärkning i det civila försvaret bör regeringen nu aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret, eftersom det är tydligt att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Även mönstring och fullgörande av civilplikt med längre grundutbildning behövs för att trygga personalförsörjningen av det civila försvaret under överskådlig framtid. Det innebär bl.a. att totalförsvarspliktiga blir skyldiga att gå en grundutbildning om högst 320 dagar med civilplikt efter mönstring och att skyldigheterna inte begränsas till bara de två tidigare nämnda verksamheterna.

Utredningen har sett över i vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt får fullgöras. Utöver vad som tidigare gällt bör civilplikt få fullgöras också i *bevakningsverksamhet* och *drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer*, medan verksamheten *själavård och sociala insatser* bör tas bort. Vissa omformuleringar av verksamheterna bör också göras för att förtydliga eller anpassa till dagens språkbruk.

Den breda aktiveringen av civilplikten innebär inte i sig att civilplikt genast kan fullgöras i alla verksamheter. Regeringen kan och bör prioritera vissa verksamheter där behoven av civilpliktiga är störst (se nedan). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) måste också komplettera sina föreskrifter om krigsplacering med fler befattningar för verksamheterna.

Hur behoven av personalförstärkning bör tillgodoses

Utgångspunkter för hur behoven av personal bör tillgodoses

Den grundläggande principen för personalförsörjningen av det civila försvaret bör som hittills vara att totalförsvarsviktig civil verksamhet så långt det är möjligt bör bemannas med befintliga arbetstagare och uppdragstagare vid höjd beredskap, vid behov med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Det räcker dock inte alltid. Det kan exempelvis bero på att behovet av personal i verksamheten ökar kraftigt vid höjd beredskap eller att verksamheten inte bedrivs alls i fredstid utan tillkommer först vid höjd beredskap. Det är av central betydelse att de bemanningsansvariga i det civila försvaret

har en planerad bemannad krigsorganisation. Härigenom kan brister i bemanningen av deras krigsorganisationer upptäckas i fredstid, och åtgärder vidtas för att säkerställa en tillräcklig bemanning vid höjd beredskap.

Beroende på hur behoven i verksamheten ser ut kan exempelvis avtal med frivilliga, beredskapsavtal med tjänsteleverantörer eller planering för utbildning av personal vid höjd beredskap vara lämpligt om det behövs personalförstärkning. Användning av plikt i form av civilplikt eller anvisning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap bör huvudsakligen övervägas först om behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt.

Planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap är i första hand lämplig för totalförsvarsviktiga civila verksamheter med lägre kompetenskrav, där det finns god tillgång till lämpliga totalförsvarspliktiga att anvisa.

För vissa verksamheter, där behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt eller där det finns särskilda skäl, kan civilplikt bli aktuell. För att civilplikt ska bli aktuell i en verksamhet bör åtminstone ett av följande kriterier vara uppfyllt:

- Behovet av personalförstärkning avser verksamhet som antingen inte bedrivs alls i fredstid eller verksamhet där behovet av personal ökar kraftigt vid höjd beredskap.
- Behovet av personalförstärkning avser kompetens i en för totalförsvaret kritisk verksamhet, t.ex. verksamhet som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att upprätthålla de mest centrala samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det kan handla om ett viktigt nationellt intresse där förmågan behöver finnas i Sverige och kunna garanteras av staten.

Vidare kan civilplikt vara lämplig om behovet av personalförstärkning avser personal med en specifik utbildning eller kompetens. Civilplikt ska inte användas som ett sätt att lösa personalbrist som finns redan i fredstid.

Civilplikt efter mönstring ger möjlighet att grundutbilda yngre totalförsvarspliktiga till kompetenser i det civila försvaret där det bedöms uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Civilplikt efter annan utredning än mönstring avser i första hand totalförsvarspliktiga som redan har totalförsvarsviktig civil kompe-

tens, men som inte har sitt ordinarie arbete i totalförsvarsviktig verksamhet.

Fem prioriterade områden för civilplikt

Civilplikt behövs för att tillgodose vissa behov av personalförstärkning i det civila försvaret. På vissa områden är andra sätt att tillgodose behovet mer lämpliga. Frågan om civilplikt för polisverksamhet behandlas inte i betänkandet, eftersom Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20) utreder en polisiär förstärkningsresurs för polisverksamhet vid höjd beredskap och frågan om civilplikt i den verksamheten.

För fem verksamhetsområden är det tydligt att civilplikt är nödvändig för att säkerställa att behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap kan tillgodoses. Dessa områden bör därför prioriteras för inskrivning av civilpliktiga. För dessa verksamheter kommer inskrivning med civilplikt efter mönstring med efterföljande grundutbildning att behövas. Det handlar om:

- Räddningstjänst (kommunal räddningstjänst)
- Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- Hälso- och sjukvård
- Drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer
- Bevakningsverksamhet

Regeringen bör ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt i dessa verksamhetsområden. De myndigheter som bör få dessa uppdrag är MSB (för kommunal räddningstjänst), Affärsverket svenska kraftnät (för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet), Socialstyrelsen (för hälso- och sjukvård), Post- och telestyrelsen (för drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kommunikationer) och Polismyndigheten (för bevakningsverksamhet).

Sex områden där civilplikt kan behövas

Det finns sex verksamhetsområden där det kan behövas civilplikt, men där tillgängliga underlag inte är tillräckliga för att avgöra om så verkligen är fallet. Det handlar om:

- Befolkningsskydd
- Transportområdet
- Drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el
- Socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet
- Tandvård
- It-system och cybersäkerhet

Två av dessa verksamhetsområden bör vara högre prioriterade än de andra: befolkningsskydd och transportområdet. De är av särskild vikt för totalförsvaret och det är troligt att stora behov av personalförstärkning kan uppstå vid höjd beredskap.

Regeringen bör ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt i dessa sex verksamhetsområden. För befolkningsskyddet och delar av transportområdet (underhåll och reparationer av järnvägar och vägar) bör uppdragen efter en delredovisning av behovet av civilplikt direkt kunna övergå i ett uppdrag att utreda implementeringen av civilplikt där det behövs. De myndigheter som bör få dessa uppdrag är MSB (för både befolkningsskydd och it-system och cybersäkerhet), Trafikverket (för transportområdet), Statens energimyndighet (för drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el) samt Socialstyrelsen (för både tandvård och socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet).

Det finns slutligen vissa verksamheter där civilplikt får fullgöras, men där det inte är prioriterat att utreda behovet av civilplikt. Behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap i dessa verksamheter bör i första hand kunna tillgodoses på andra sätt än genom civilplikt. Men det bör fortfarande vara formellt möjligt att fullgöra civilplikt i dessa verksamheter, om regeringen i framtiden bedömer att det behövs.

Vissa stora behov av personalförstärkning kan tillgodoses utan civilplikt

Det finns områden i det civila försvaret där det visserligen finns stora behov av personalförstärkning vid höjd beredskap, men där civilplikt inte behövs eller inte är det mest lämpliga verktyget. Vid höjd beredskap finns t.ex. stora behov av personalförstärkning när det gäller lastbilsförare, personal för jordbruket, tillsyn av barn och elever samt begravningsverksamhet. De behoven bör i första hand kunna tillgodoses med andra verktyg än civilplikt.

Frivilliga försvarsorganisationer bör få en större roll i personalförsörjningen

Frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar spelar en viktig roll i personalförsörjningen av det civila försvaret. Därför bör de kunna ha en betydligt större roll i arbetet med att tillgodose behoven av personalförstärkning i det civila försvaret vid höjd beredskap än i dag. De frivilliga försvarsorganisationerna har en befintlig infrastruktur för rekrytering och utbildning av personella förstärkningsresurser. Att använda sig av de frivilliga försvarsorganisationerna kan därför vara ett snabbare och mer flexibelt sätt än civilplikt att utbilda totalförsvarspliktiga till totalförsvarsviktiga civila kompetenser, eftersom införandet av civilplikt i många fall är förknippat med lång implementeringstid och stora investeringskostnader samt intrång i de totalförsvarspliktigas frihet.

Regeringen bör därför ge MSB i uppdrag att i samverkan med Försvarsmakten utreda de frivilliga försvarsorganisationernas roll i personalförsörjningen av det civila försvaret.

Vägen framåt för en utökad civilplikt

Civilplikt efter mönstring är ett sätt att långsiktigt bygga upp och tillföra kompetens på områden där det behövs för totalförsvaret. Att införa civilplikt efter mönstring är en process som kan ta flera år, bl.a. eftersom det tar tid att få grundutbildningar på plats och att mönstra och grundutbilda de totalförsvarspliktiga. Dessutom kostar det staten mycket pengar.

Civilplikt efter annan utredning än mönstring går snabbare att få på plats än civilplikt med grundutbildning efter mönstring. Det bör i regel också vara billigare, eftersom det generellt innebär kortare, eller ingen, utbildning. Civilplikt efter annan utredning än mönstring kan bli aktuell i fler verksamhetsområden än den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet, t.ex. i hälso- och sjukvård där det finns legitimationsyrken som kräver längre utbildning än sådan som kan ske med civilplikt. Men det kan också vara så att civilplikt efter annan utredning än mönstring inte alls lämpar sig för vissa verksamheter, eller på sikt helt eller delvis bör ersättas med civilplikt efter mönstring. Uppdragen till ansvariga myndigheter bör därför inkludera att bedöma i vilken mån civilplikt efter annan utredning än mönstring är lämplig för respektive verksamhet.

Inriktning och samordning av personalförsörjningen

Planeringen av det civila försvaret är under utveckling och därför varierar förutsättningarna för att bedöma behoven av personalförstärkning vid höjd beredskap. Det innebär att prioriteringar när det gäller personalförsörjningen av det civila försvaret behöver revideras i takt med att planeringen för det civila försvaret utvecklas och mognar. Även andra förutsättningar som förändringar i säkerhetsläget kan göra revideringar och omprövningar nödvändiga.

En stor del av planeringen för personalförsörjningen av det civila försvaret åvilar de bemanningsansvariga. Sektorsansvariga myndigheter har ansvar för samordning i sina områden. Detsamma gäller för civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser i sina områden. För att ge goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret behöver det emellertid finnas möjligheter att inrikta och samordna delar av personalförsörjningen på en övergripande nationell nivå. Det gäller t.ex. områden där begränsade personalförstärkningsresurser behöver fördelas eller där totalförsvarspliktiga ska utbildas till vissa kompetenser. Det gäller särskilt förstärkningsresurser och utbildningar som finansieras av staten.

Det behövs därför en funktion eller sektor på övergripande nationell nivå med tydligt ansvar för personalförsörjningen i det civila försvaret som kan ge regeringen underlag. Det har inte ingått

i utredningens uppgifter att närmare föreslå hur en sådan funktion eller sektor bör vara organiserad. Men inrättandet av en funktion eller sektor som består av flera myndigheter skulle gynna arbetet med personalförsörjningsfrågor mer än att ge *en* enskild myndighet ett större mandat på området, eftersom det skulle underlätta samverkan mellan myndigheter med olika kompetens, roller och uppgifter. Myndigheter som har ansvar för viktiga specifika uppgifter för personalförsörjningen av det civila försvaret, och som därför skulle kunna spela en roll i den nationella inriktningen och samordningen, är exempelvis Arbetsförmedlingen, MSB och Totalförsvarets plikt- och provningsverk (Pliktverket).

För att inriktning och samordning av personalförsörjningen ska kunna ske behöver en uppdaterad övergripande bild av personalbehoven och de viktigaste behoven av personalförstärkning i hela det civila försvaret återkommande tas fram. Det är dock inte lämpligt att skapa en ny process specifikt för rapportering och analys av personalförsörjningsfrågor i det civila försvaret, utan framtagandet av ett sådant underlag bör i möjligaste mån ske som en del av redan befintliga processer och pågående arbete.

Regelverket för personalförsörjning av det civila försvaret

Tydligare terminologi

Vissa ändringar bör göras i terminologin när det gäller det civila försvaret. Ordet *krigsplacering* används i dag i olika betydelser. Ordet krigsplacering bör bara användas för krigsplacering med värnplikt eller civilplikt enligt totalförsvarspliktslagen. Syftet är ökad tydlighet om vad som är den rättsliga och faktiska innebörden av en krigsplacering.

Ordet *beredskapsregistrering* bör användas för sådan registrering som Pliktverket gör av totalförsvarspliktiga som placerats i en krigsorganisation i det civila försvaret till följd av avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap. Bemanningsansvariga bör vara skyldiga att till Pliktverket anmäla alla avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap, så att dessa totalförsvarspliktiga kan beredskapsregistreras. Härigenom kommer konkurrens mellan bemanningsansvariga om en viss totalförsvarspliktig att kunna upptäckas i fredstid och där-

efter kunna lösas, helst i samförstånd. Ordinarie personal som är placerad i krigsorganisationen bör inte beredskapsregistreras.

Det förtydligas vilka som avses med uttrycket *bemanningsansvariga*. Myndigheter, kommuner och regioner är bemanningsansvariga. Bland annat får dessa hos Pliktverket göra framställning om krigsplacering av totalförsvarspliktiga. Enskilda, som till följd av författning eller överenskommelse med det allmänna är skyldiga att ha en krigsorganisation, är att anse som bemanningsansvariga. Vidare föreslås vissa ändringar i fråga om vilka myndigheter som får göra framställningar om krigsplacering samt vissa förtydliganden när det gäller olika aktörers skyldighet att ha en planerad bemannad krigsorganisation.

Allmän tjänsteplikt

Vid höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt. För att en viss totalförsvarspliktig ska vara skyldig att kvarstå i sin anställning eller fullfölja sitt uppdrag med allmän tjänsteplikt, enligt 6 kap. 2 § första stycket punkt 1 totalförsvarspliktslagen, krävs därutöver att han eller hon omfattas av ett beslut enligt 6 kap. 3 § samma lag. Regeringen har rätt att fatta sådana beslut, men har delegerat den rätten till sina myndigheter, när det gäller deras egen personal, och till Arbetsförmedlingen för alla andra, utom företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar där det är Sveriges riksbank som beslutar. Detta är ändamålsenligt.

Den som fattar ett beslut om allmän tjänsteplikt bör vara skyldig att anmäla beslutet till Pliktverket så att registreringen av dem som tjänstgör med allmän tjänsteplikt blir så fullständig som möjlig. Hur man kan lösa situationen att en totalförsvarspliktig omfattas av oförenliga beslut om allmän tjänsteplikt tas upp i betänkandet, men en författningsreglering bedöms inte nödvändig. Arbetsgivare och uppdragsgivare bör vara skyldiga att vid höjd beredskap på begäran lämna upplysningar till Pliktverket om förhållanden av betydelse för tillämpningen av reglerna om allmän tjänsteplikt.

När det gäller dem som ska tjänstgöra med allmän tjänsteplikt i enlighet med ett avtal om tjänstgöring i totalförsvaret vid höjd beredskap, föreslås vissa förtydligande ändringar i 6 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen. Punkt 2 i den bestämmelsen ändras så att det

framgår att det som där avses – såvitt gäller det civila försvaret – är författningsreglerade frivilligavtal mellan statliga myndigheter och medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, i praktiken avtal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Därtill föreslås en ny punkt 4, som innebär att allmän tjänsteplikt ska kunna fullgöras även till följd av andra avtal om tjänstgöring vid höjd beredskap än dem som avses i punkt 2. Det kan vara avtal som kommuner har träffat med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer eller andra totalförsvarspliktiga. I sådana fall står inte staten för ersättningen till den totalförsvarspliktige vid tjänstgöring, vilket är fallet när det gäller avtal som avses i punkt 2.

I 6 kap. 2 § första stycket punkt 3 totalförsvarspliktslagen regleras anvisning till arbete, som är ett sätt att fullgöra allmän tjänsteplikt. Arbetsförmedlingen bedöms alltjämt som bäst lämpade myndighet att fatta sådana beslut. Arbetsförmedlingen bör även kunna anvisa till utbildning med allmän tjänsteplikt. Det föreslås vad som i så fall bör gälla om ekonomisk ersättning och förmåner.

I Arbetsförmedlingens instruktion bör det införas en tydlig skyldighet för Arbetsförmedlingen att i fredstid planera för vilka arbetsgivare och uppdragsgivare, samt vilka arbetstagare och uppdragstagare hos dessa, som ska omfattas av beslut om allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap. En sådan skyldighet bör även införas avseende anvisning av totalförsvarspliktiga vid höjd beredskap och hur totalförsvarspliktiga vid behov kan utbildas vid höjd beredskap.

Civilplikt

Det föreslås utökade möjligheter att dela upp grundutbildningar med civilplikt där inskrivning skett efter annan utredning än mönstring, genom att det inte ska krävas särskilda skäl för att en viss typ av grundutbildning ska få delas upp. Vidare föreslås att regeringen ska få bestämma vilka myndigheter som vid sidan av Pliktverket ska få använda sig av vitesföreläggande enligt 10 kap. 7 § totalförsvarspliktslagen för att få in uppgifter i samband med annan utredning än mönstring. Det föreslås att alla sektorsansvariga myndigheter får rätt att göra annan utredning än mönstring. Enskilda bemanningsansvariga (privata subjekt) och bemanningsansvariga statliga myndig-

heter som inte får göra annan utredning än mönstring kan begära en sådan utredning hos en sektorsansvarig myndighet.

Pliktrådet, som hanterar medinflytandet på central nivå för totalförsvarspliktiga som grundutbildas, bör delas upp i ett Värnpliktsråd och ett Civilpliktsråd.

Utökad uppgiftsskyldighet

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsidkare bör på begäran av Pliktverket vara skyldiga att lämna uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Denna uppgiftsskyldighet bör vid höjd beredskap även gälla för uppgifter om en totalförsvarspliktigs personliga förhållanden som behövs för att bedöma dennes förutsättningar att utföra arbete eller delta i utbildning efter anvisning med allmän tjänsteplikt.

Pliktverket bör vara skyldigt att på begäran av statliga myndigheter, kommuner och regioner som gör annan utredning än mönstring lämna ut uppgifter om vilka totalförsvarspliktiga som utan grundutbildning längre än 60 dagar kan antas ha förutsättningar att fullgöra civilplikt i en viss befattning. Pliktverket bör även på begäran av statliga myndigheter, kommuner och regioner där annan utbildning med civilplikt än grundutbildning längre än 60 dagar ska genomföras lämna uppgifter i enlighet med 3 kap. 16 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Pliktverket bör vid höjd beredskap ha en uppgiftsskyldighet till den myndighet som får anvisa totalförsvarspliktiga till arbete eller utbildning med allmän tjänsteplikt (Arbetsförmedlingen).

Säkerhetsprövning i samband med civilplikt

När en totalförsvarspliktig skrivs in med civilplikt för grundutbildning och det kan antas att denne efter grundutbildningen kommer att krigsplaceras i en befattning placerad i säkerhetsklass, bör denne alltid anses delta i säkerhetskänslig verksamhet redan under den tid som grundutbildningen pågår. Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör då få genomföras

utan föregående placering i säkerhetsklass. Pliktverket bör göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

En totalförsvarspliktig som krigsplacerats med civilplikt i en befattning i säkerhetsklass bör anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår. I detta fall bör bedömningen av säkerhetsprövningen göras av den som ska bedriva verksamheten i vilken befattningen finns. Den myndighet som utför annan utredning än mönstring bör dock genomföra grundutredningen. Om den myndigheten anser att det inte finns några hinder för godkänd säkerhetsprövning, bör grundutredningen överlämnas till den som ska göra bedömningen av säkerhetsprövningen.

Registerkontroll som ska göras inför placering i säkerhetsklass 3 bör få göras utan den totalförsvarspliktiges samtycke.

Ikraftträdande den 1 juli 2026

Författningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2026. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Författningsändringarna bedöms inte i sig medföra några större kostnader eller andra slags konsekvenser.