



Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar
Enheten för personalförsörjning och samhällsplanering

Konsekvensutredning av föreskrifter om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret och upphävande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:12) om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Personalförsörjning är en grundförutsättning för det civila försvaret. Det behöver säkerställas att rätt person med rätt kompetens finns på rätt plats. Om ordinarie personal inte räcker till för att upprätthålla viktig verksamhet under höjd beredskap och krig finns flera andra sätt att tillgodose personalbehoven. Civilplikt är en del av den totalförsvarsplikt som gäller i Sverige och som regleras genom lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Regeringen har aktiverat civilplikt inom verksamhetsområdena kommunal räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet genom regeringsbeslut 2023-12-21 (Fö2023/00553 och Fö2023/01488) som anger att totalförsvarspliktiga är skyldiga att genomföra repetitionsutbildning med civilplikt, samt regeringsbeslut 2024-10-24 (Fö2024/01755) som anger att totalförsvarspliktiga är skyldiga att genomföra grundutbildning som inte överstiger 60 dagar med civilplikt.

Regeringen gav 2025-01-09 (FÖ 2025/00040) MSB i uppdrag att analysera och bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att ett system med civilplikt efter mönstring med lång grundutbildning inom kommunal räddningstjänst ska kunna införas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 19 december 2025.

I uppdraget konstateras: ”Med hänsyn till den rådande säkerhetsläget bedömer regeringen att förberedelser för en aktivering av civilplikt för kommunal räddningstjänst som även innefattar mönstring är en angelägen fråga i arbetet med att stärka Sveriges totalförsvar. Det finns behov av att närmare analysera förutsättningarna för detta och vidta de förberedande åtgärder som behövs för

att ett system med civilplikt inom kommunal räddningstjänst som omfattar civilplikt efter mönstring ska kunna införas.”

Mot bakgrund av formuleringarna i det regeringsuppdrag som MSB har (Fö 2025/00040) och då MSB redan har nödvändiga föreskriftsbemyndiganden och de möjligheter som det bemyndigandet ger till att kunna förbereda i tid så anser MSB att dessa föreskrifter kan beslutas.

För att totalförsvarspliktiga ska kunna krigsplaceras behöver det finnas verkställighetsföreskrifter om krigsplacering för att ange de befattningar som civilpliktiga får krigsplaceras i. Befattningarna inom det civila försvaret regleras genom föreskrifter av MSB.

När civilplikt kan tillämpas

I föreskrifterna (MSBFS 2024:12) under rubriken ”Krigsplacering” anges att en totalförsvarspliktig inte utan särskilda skäl får krigsplaceras med civilplikt om krigsorganisationens personalbehov kan tillgodoses med anställda, frivilliga eller med dem som på annat sätt kan komma att tjänstgöra inom verksamheten under höjd beredskap.

I nu aktuella föreskrifter anges istället ”En totalförsvarspliktig får inte utan särskilda skäl krigsplaceras med civilplikt om krigsorganisationens personalbehov kan tillgodoses med anställda eller med avtalspersonal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet”.

Anledningen till föreskriften är att MSB anser att civilplikt ska användas sparsamt och att personalbehov under höjd beredskap i första hand bör tillgodoses på andra sätt än med civilpliktig personal i de fall där det är möjligt. Detta eftersom civilplikt är kostsamt och ingripande, både för individen och för samhället. I nu aktuella föreskrifter är formuleringen kring frivilliga mer öppen och prioriteringen av frivilliga över civilpliktiga syftar på fler typer av frivilliga, men MSB anser att det nu bör preciseras till att prioriteringen av frivillig personal före civilpliktiga för att tillgodose krigsorganisationens personalbehov enbart bör gälla sådan avtalspersonal som regleras genom förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, och inte någon annan typ av frivilliga. Detta med anledning av att dessa kan utbildas och övas i förväg och att det därmed utgör en planerbar personalförsörjning.

MSB anser att hur en organisation väljer att bemanna sin krigsorganisation alltid behöver grunda sig på en behovsanalys, där användandet av anställd personal och avtalspersonal ska prioriteras före civilpliktiga. Däremot kommer det att finnas fall där behovsanalysen visar på ett behov av en annan prioritering, eller fall där organisationen i fråga inte har möjlighet att teckna avtal med frivillig personal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Exempel på detta är kommuner och regioner som i dagsläget inte inkluderas i förordningen. Föreskriften reglerar inte en absolut prioriteringsordning utan i de fall anställda eller avtalspersonal enligt

förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet inte bedöms tillräckliga eller av något skäl lämpliga för befattningarna i fråga så finns möjligheten att utreda behov av civilpliktiga.

Förmåga att upprätthålla befattningen

Den totalförsvarspliktige är enbart skyldig att upprätthålla befattningen så länge den har förmåga. Detta utreds dels inför beslut om civilplikt för en enskild person, och dels under tiden personen tjänstgör med civilplikt.

Annan utredning än mönstring

Annan utredning än mönstring kan göras av totalförsvarspliktiga som bedöms på annat sätt redan ha förvärvat den kompetens som behövs för att upprätthålla befattningen och därför kan skrivas in och krigsplaceras med civilplikt i en befattning utan att genomgå grundutbildning som överstiger 60 dagar för civilplikt.

Annan utredning innefattar utredning om bland annat hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Reglering kring vad annan utredning än mönstring innebär finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Annan utredning görs av respektive utbildningsansvarig myndighet för sitt område. Det ingår inte i MSB:s föreskriftsbemyndigande att reglera annan utredning.

Tidsbegränsning av krigsplacering med civilplikt efter annan utredning

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt reglerar inte hur länge en krigsplacering med civilplikt efter annan utredning får kvarstå efter det senaste tjänstgöringstillfället. Detta regleras enbart för krigsplaceringar med civilplikt efter mönstring och grundutbildning, då till att krigsplaceringen får kvarstå i högst 10 år efter det senaste tjänstgöringstillfället.

I syfte att åstadkomma en förutsägbarhet och en likvärdig hantering i systemet så föreskriver MSB att en tidsbegränsning för de som krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning utan att ha genomgått en grundutbildning. MSB bedömer att detta ligger inom befintligt föreskriftsbemyndigande.

MSB anser att en sådan gräns behövs för att tydliggöra att bemanningsansvarig aktör har ansvar för att med jämna intervall, minst vart 10 år, repetitionsutbilda för att tillse att den civilpliktige fortsatt har den förmåga som krävs för att upprätthålla befattningen. MSB anser också att den bemanningsansvarige kontinuerligt behöver ge den civilpliktige möjlighet att upprätthålla den kompetens som krävs för att kunna utföra krigsuppgiften.

I föreskriften anges att ”i enskilda fall, om särskilda skäl föreligger, får dock den bemanningsansvarige framställa om förlängning”. Bemanningsansvarig

bör då kunna ange skäl som visar att den civilpliktige fortsatt har sådan kompetens att krigsuppgiften kan utföras på ett ändamålsenligt sätt även utan någon form av tjänstgöring under längre tid än 10 år. MSB ser att särskilda skäl rimligen har att göra med exempelvis ett hastigt försämrat säkerhetsläge som gör att planering behöver ändras. Med formuleringen ”i enskilda fall, om särskilda skäl finns, vill MSB understryka att detta endast ska göras i undantagsfall och inte rutinmässigt.

Ändringar i föreskrifterna

Ändringar i bestämmelser i föreskrifterna har gjorts i form av:

- Borttag av ”m.m.” i rubriken ”Tillämpningsområde”.
- Ändring av 4 §. Förtydligande att prioriteringen av frivilliga gäller avtalsfrivilliga enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Borttag av formulering *”eller med dem som på annat sätt kan komma att tjänstgöra i verksamheten under höjd beredskap”*.
- Språklig justering av 7 §. Begreppet ”förhållandet” byts mot ”det”.
- Tillägg av 8 § om tidsbegränsning av krigsplacering med civilplikt efter annan utredning utan grundutbildning.
- Tillägg av särskild bestämmelse om att MSB får besluta om undantag från föreskrifterna.
- Felskrivningskorrigering av befattningen ”Räddningperson” till ”Räddningsperson”.
- Tillägg av en befattning för verksamhetsområdet kommunal räddningstjänst, ”Räddningsgruppledare”.

Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

För att det ska vara möjligt att krigsplacera totalförsvarspliktiga med civilplikt inom något av de verksamhetsområden som regeringen har pekat ut behöver det finnas reglerat specifika befattningar inom respektive verksamhetsområde att krigsplacera i. Om inga befattningar regleras för ett verksamhetsområde kan det inte ske någon krigsplacering med civilplikt inom verksamhetsområdet.

Befattningar för verksamhetsområdet *kommunal räddningstjänst*

Befattningar för olika verksamhetsområden anges i en bilaga till föreskrifterna. I de nu aktuella föreskrifterna görs tillägg i bilagan med en befattning för verksamhetsområdet *kommunal räddningstjänst*.

Ingen särskiljande benämning

I den remitterade versionen av dessa föreskrifter föreslogs tillägg av två befattningar för verksamhetsområdet *kommunal räddningstjänst*, "räddningsperson grund" och "räddningsgruppleddare grund". Syftet med förslaget var att på ett transparent sätt koppla befattningsbenämningen till den civiltjänstiges bakgrund och de uppgifter den civilpliktige förväntas kunna utföra i befattningen.

Efter remittering och med hänsyn både till de synpunkter som inkommit och utbildningsansvarig myndighets synpunkter så har valet blivit att endast lägga till en befattning för verksamhetsområdet *kommunal räddningstjänst*, "räddningsgruppleddare".

I remitteringen av föreskrifterna inkom ett antal remissinstanser med synpunkter kring att befattningen "räddningsgruppleddare" riskerar att förväxlas med den lagstadgade benämningen "räddningsledare". MSB instämmer med remissinstanserna i att det kan finnas en risk för talspråklig förväxling av benämningarna.

Med hänsyn till att det enligt organiseringsmodellen i enhetlig ledningssystem (ELS) görs skillnad mellan befattning, ledningsfunktion och roll har det bedömts att räddningsgruppleddaren är av mer förvaltningskaraktär. Ledningsfunktionen gruppleddare beskrivs i ELS-handboken som en ledningsfunktion med ursprung i en individ som har genomgått en relativt begränsad utbildning som arbetsledare och har således en begränsad förmåga att utöva ledning och hantera händelser vid räddningsinsats. En gruppleddare förutsätts ha tillgång till stöd från övergripande ledning samt leda av räddningsledare inom det ledningssystem denne verkar inom för att hantera och agera vid räddningsinsats. En gruppleddare har mer begränsade rollförväntningar än ledningsfunktionen styrkeledare och förväntas kunna agera i rollen sektorchef när sektorn består av en begränsad mängd räddningstjänstpersonal som vanligtvis står under gruppleddarens befäl samt även ha förmåga att agera i rollen insatschef vid begränsade räddningsinsatser.

Räddningsperson och räddningsgruppleddare organiseras i enheter som förstärker kommunal räddningstjänst. En räddningsgruppleddare ska leda en räddningsgrupp och avses kunna tilldelas uppgiften sektorchef på en skadepå plats.

Räddningsperson

Totalförsvarspliktiga får krigsplaceras i befattningen "räddningsperson" med eller utan grundutbildning med civilplikt.

Syfte med befattningen

En räddningsperson ska bidra till att förstärka förmågan inom kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. De civilpliktiga i befattningen

räddningsperson har, i likhet med övriga inom kommunal räddningstjänst, i uppdrag att rädda liv, begränsa skador och skydda människor, miljö och egendom.

Arbetsuppgifter

En räddningsperson arbetar alltid under arbetsledning av räddningstjänstens ordinarie personal.

Befattningen har en bred, allmän inriktning mot vanligt förekommande händelsetyper inom den kommunala räddningstjänsten, kompletterat med händelsetyper som kan förväntas inträffa vid höjd beredskap inom tillkommande uppgifter för kommunal räddningstjänst enligt 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

En räddningsperson ska kunna utföra livräddande och skadebegränsande uppgifter inom brandsläckning, räddning, ammunitions- och minhantering, CBRN samt första hjälpen och transport av skadade. Vid omfattande skador i byggnader kan de delta i sök- och räddningsinsatser för att frigöra och evakuera personer som blivit instängda.

Räddningsgruppleddare

Syfte med befattningen

En räddningsgruppleddare ska bidra till att förstärka förmågan att leda räddningsinsatser inom kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. De civilpliktiga i befattningen räddningsgruppleddare har, i likhet med övriga inom kommunal räddningstjänst, i uppdrag att rädda liv, begränsa skador och skydda människor, miljö och egendom.

Arbetsuppgifter

En räddningsgruppleddare arbetar under arbetsledning av räddningstjänstens ordinarie personal.

Befattningen har en bred, allmän inriktning mot vanligt förekommande händelsetyper inom den kommunala räddningstjänsten, kompletterat med händelsetyper som kan förväntas inträffa vid höjd beredskap inom tillkommande uppgifter för kommunal räddningstjänst enligt 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.¹

En räddningsgruppleddare ska kunna utföra livräddande och skadebegränsande uppgifter inom brandsläckning, räddning, ammunitions- och minhantering, CBRN samt första hjälpen och transport av skadade. Vid omfattande skador i byggnader kan de delta i sök- och räddningsinsatser för att frigöra och evakuera personer som blivit instängda.

¹ 8. kap Lag (2003:778) om skydd mot olyckor SFS nr: 2003:778

En räddningsgruppleddare har ansvar för att leda och organisera en grupp räddningspersoner vid insatser. Räddningsgruppleddaren leder och fördelar gruppens arbetsuppgifter och säkerställer att gruppen fungerar effektivt.

Tillägg av särskilda bestämmelser om möjlighet till beslut om undantag från föreskrifterna

Det kan finnas omständigheter som kräver möjlighet att göra undantag från dessa föreskrifter, varför en sådan anpassningsmöjlighet bör finnas och rymas inom föreskriftsbemyndigandet. MSB har noterat att en sådan reglering finns i Försvarsmaktens föreskrifter för värnplikten och anser därför att motsvarande bör finnas även för civilplikten. MSB anser att föreskriften behövs för att öka möjligheten till flexibilitet i systemet, till exempel i händelse av ett hastigt försämrat säkerhetsläge där det rör sig om undantag som är av mer tillfällig karaktär och där en revidering av föreskrifterna inte hinns med eller som är så tillfällig att det inte föranleder en revidering.

MSB har endast möjlighet att fatta beslut om undantag från föreskrifter som MSB tillfört, inte det som redan regleras i lag eller förordning.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

- Totalförsvarspliktiga individer som kan komma att krigsplaceras med civilplikt.
- De verksamheter hos vilka totalförsvarspliktiga kan komma att krigsplaceras med civilplikt.
- De civilpliktigas ordinarie arbetsgivare och närstående.
- MSB som beredskapsmyndighet, i egenskap av bemanningsansvarig samt ansvarig för utbildningar inom verksamhetsområdet *kommunal räddningstjänst*.
- Svenska kraftnät som beredskapsmyndighet, i egenskap av bemanningsansvarig samt ansvarig för utbildningar inom verksamhetsområdet *drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet*.
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, i egenskap av ansvarig för mönstring, krigsplacering och annan nödvändig administration.
- Försäkringskassan i egenskap av ansvarig myndighet för utbetalning av ersättningar till civilpliktiga.
- Kommuner, i egenskap av bemanningsansvariga.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Enligt 9 kap 1 § 5 förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt har MSB bemyndigande att föreskriva om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt i det civila försvaret.

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

MSB bedömer att dessa verkställighetsföreskrifter i sig inte tillför några ytterligare kostnadsmässiga konsekvenser. Däremot medför civilplikten i sig flertalet olika kostnader.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

MSB bedömer att regleringen inte strider mot eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Eftersom den politiska inriktningen är att civilpliktiga inom nu aktiverade verksamhetsområden behöver tillföras förstärkningspersonal så snart som möjligt och verkställighetsföreskrifter är en nödvändig förutsättning för detta behöver föreskrifterna träda ikraft så snart som möjligt för att möjliggöra för Svenska kraftnät att krigsplacera totalförsvarspliktiga.

MSB ser att det fortsatt finns behov av att göra informationsinsatser kring personalförsörjning under höjd beredskap och civilplikten specifikt som system. MSB ser också att det finns ett behov av att myndigheterna kommunicerar värnplikt och civilplikt på ett samlat sätt gentemot målgruppen. I detta ingår naturligtvis information om dessa föreskrifter även om det är en mindre del.

Företag

Dessa föreskrifter får konsekvenser för företag som arbetsgivare om någon av deras anställda blir krigsplacerad med civilplikt inom de verksamhetsområden som har aktiverats och där det har beslutats om befattningar som totalförsvarspliktiga kan krigsplaceras i.

Företag som arbetsgivare måste förhålla sig till att de har en anställd som är krigsplacerad med civilplikt i det civila försvaret. Det innebär bland annat att personen i perioder behöver vara ledig från sitt ordinarie arbete för att delta i

grund- eller repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Det innebär också att företaget inte kan disponera personen för sin egen krigsorganisation.

Kommuner och regioner

Kommunerna berörs genom att kommunal verksamhet kan tillföras förstärkningspersonal i form av civilpliktiga. De ekonomiska konsekvenserna för detta hänger samman med regleringen i lag och förordning samt beslut om aktivering.

Kommuner och regioner kan även beröras i egenskap av arbetsgivare då de måste förhålla sig till att de har en anställd som är krigsplacerad med civilplikt i det civila försvaret. Det innebär bland annat att personen i perioder behöver vara ledig från sitt ordinarie arbete för att delta i grund- eller repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Det innebär också att kommunen eller regionen inte kan disponera personen för sin egen krigsorganisation.

Statliga myndigheter

Vid en aktivering av civilplikt inom andra verksamhetsområden kan också statliga myndigheter komma att beröras genom att de tillförs förstärkningspersonal i form av civilpliktiga. De ekonomiska konsekvenserna för detta hänger samman med regleringen i lag och förordning samt beslut om aktivering.

Statliga myndigheter kan även beröras i egenskap av arbetsgivare då de måste förhålla sig till att de har en anställd som är civilpliktig i det civila försvaret. Det innebär bland annat att personen i perioder behöver vara ledig från sitt ordinarie arbete för att delta i grund- eller repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Det innebär också att en statlig myndighet inte kan disponera personen för sin egen krigsorganisation.

Individer och närstående

För den individ som krigsplaceras med civilplikt i det civila försvaret medför krigsplaceringen vissa skyldigheter över tid som inskränker individens frihet. Det rör bland annat skyldigheten att infinna sig för tjänstgöring och att lyda order. Det får också vissa ekonomiska konsekvenser för individen, i form av exempelvis visst potentiellt inkomstbortfall. Det kan också få konsekvenser för individens privat- eller familjeliv då de kommer att tvingas vara frånvarande under perioder.

Civilplikt efter annan utredning än mönstring omfattar i större grad äldre individer med en större variation av livssituationer och förutsättning, än vad civilplikt efter mönstring gör. Dessa individer påverkas generellt sett troligen mer av att skrivas in till och krigsplaceras med civilplikt då de i större grad är

yrkesverksamma och är troligare att ha familj eller andra sådana omständigheter. Därför blir inskränkningen, generellt sett, som en krigsplacering med civilplikt innebär samt det inkomstbortfall som det potentiellt kan medföra mer kännbar för sådana individer, än om man endast ser till unga vuxna mellan 18-24 år som mönstras in till en grundutbildning för att sedan krigsplaceras med civilplikt.

Civilplikt med mönstring för unga vuxna mellan 18-24 år kan få konsekvenser för individer i och med att det kan skjuta upp möjligheten att börja studera eller jobba efter gymnasiet, eller att det kan bryta in under högskole- eller universitetsstudier och därmed förlänga studietiden för individen.

Även närstående till de individer som krigsplaceras med civilplikt i det civila försvaret påverkas genom att den individ som krigsplacerats med civilplikt kommer att behöva vara frånvarande hemifrån under perioder. Det kan också få vissa ekonomiska konsekvenser för familjen i form av visst potentiellt inkomstbortfall.

Kontakt

Skicka eventuella frågor till Elina.Lyckeborg@msb.se