

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 28 november 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Totalförsvarets pliktverk. Chefen för Försvarsdepartementet förordnade Riksmarskalken Ingemar Eliasson som särskild utredare fr.o.m. den 1 februari 2003.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 juni 2003 departementssekreteraren Maria Wikberg, överstelöjtnanten Anders Oltorp, departementssekreteraren Hans Pechan, utvecklings- och utredningssamordnaren Leif Alfredsson, projektledaren Pia Holmstrand, förbundssekreteraren Anna Svensson, samordnaren Klas Ågren, representanten för Värnpliktsrådet Michel Gunnarsson och representanten för civilpliktsrådet Joakim Viklund.

Departementssekreteraren Tobias Steen förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 februari 2003.

Utredningen överlämnar betänkandet Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2004

Ingemar Eliasson

/Tobias Steen

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Inledning	21
1.1 Utredningens uppdrag.....	21
1.2 Utredningsarbetet	21
2 Pliktverkets och inskrivningsväsendets historia	23
2.1 Inskrivningsväsendets historia	23
2.1.1 Tiden före andra världskriget.....	23
2.1.2 Från andra världskriget fram till kalla krigets slut.....	25
2.1.3 Dagens system	27
2.2 Totalförsvarets pliktverk	30
2.3 1998 års Pliktutredning	31
2.3.1 Förslag till ett nytt inskrivningssystem.....	31
2.3.2 Övriga förslag som berör Pliktverket.....	32
2.4 Proposition 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvars- pliktiga	33
3 Pliktverkets organisation och ekonomi	35
3.1 De centrala staberna.....	36
3.1.1 Planeringsstaben	36
3.1.2 Ekonomistaben	37
3.1.3 Personalstaben	38
3.1.4 Informationsstaben	38
3.1.5 IT-staben	39

3.2	Regionkontoren.....	39
3.3	Pliktverkets personalläge	39
3.4	Pliktverkets ekonomi	40
4	Mönstringsförfarandet	43
4.1	Bakgrund och utgångspunkter för det fortsatta resonemanget.....	43
4.2	Dagens mönstringsförfarande	45
4.2.1	Lång framförhållning i planeringen	45
4.2.2	Aviseringar inför mönstringen.....	46
4.2.3	Information, hälsodeklarationer och annan korrespondens före mönstringen.....	49
4.2.4	Mönstringen vid regionkontoren.....	49
4.2.5	Ytterligare utredningar inom ramen för mönstringsförfarandet	53
4.3	Skälen för att inte skrivas in för tjänstgöring	54
4.4	Andra studier av mönstringsprocessen.....	55
4.5	Försök med utflyttad mönstring.....	57
4.6	Ett reformerat mönstringsförfarande	59
4.6.1	En ny definition av termen mönstring	59
4.6.2	Ett ökat intygsförfarande	60
4.6.3	En differentierad mönstring.....	62
4.6.4	Utlokaliserat inskrivningsprov.....	66
4.7	Stöd under grundutbildning	67
5	Inskrivning och utbildningsreserv	69
5.1	Dagens inskrivningsförfarande.....	69
5.2	Förslag till ett förändrat inskrivningsförfarande.....	70
5.3	Utbildningsreservens tillkomst	74
5.4	Förändringar av utbildningsreserven	76

5.5	Utbildningsreservens sammansättning.....	77
5.6	Utbildningsreservens avskaffande	78
6	Personalredovisning.....	81
6.1	Bakgrund	81
6.2	Innebörden av personalredovisning.....	82
	Utredningens definition av personalredovisning.....	85
6.3	Registrens innehåll.....	86
	6.3.1 Gallring av Pliktverkets register	87
6.4	Finansiering av personalredovisningen.....	91
6.5	Problembilder inför framtiden	92
6.6	Sammanlagning av personalredovisningen.....	93
6.7	Avgiftsfinansiering eller anslagsfinansiering	94
7	Pliktverkets IT-stöd.....	99
7.1	Pliktverkets nuvarande IT-stöd	99
7.2	Utvecklingen på kort sikt.....	102
7.3	IT-stödet på längre sikt	102
7.4	Pliktverket – en 24-timmars myndighet.....	105
8	Pliktverkets styrning och utvecklingsarbete	107
8.1	Regeringens styrning	107
	8.1.1 En utvecklad mål- och resultatdialog	110
8.2	Myndighetens interna styrning.....	112
	8.2.1 Pliktverkets verksamhetsplanering.....	113
	8.2.2 En funktion för uppföljning och utvärdering.....	113
	8.2.3 En organisationsöversyn av de centrala staberna.....	115
8.3	Pliktverkets kompetensutveckling.....	116
8.4	Ett vetenskapligt råd.....	117

9	Personärenden	121
9.1	Bakgrund.....	121
9.2	Förändringar i nuvarande personärendehantering	122
9.2.1	Inskrivningsnämndernas uppgift	124
9.2.2	Inskrivningsnämndernas avskaffande	125
10	Pliktverkets mönstringskapacitet	127
10.1	Mönstringskapacitet.....	127
10.2	Det externa urvalet	131
10.2.1	Omfattning.....	131
10.3	Konsekvenser för Pliktverket	132
10.4	Organisation av det externa urvalet	135
11	Konsekvenser av redovisat resonemang	137
11.1	Organisatoriska och styrningsmässiga konsekvenser	137
11.2	Ekonomiska konsekvenser	139
11.3	Jämställdhetskonsekvenser	140
12	Författningskommentarer.....	143
12.1	Förslaget till lag om ändring av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	143
13	Fria tankar om pliktssystemet.....	145
 Bilaga		
	Kommittédirektiv	147

Sammanfattning

I föreliggande betänkande presenterar jag i enlighet med direktiven resultatet av den översyn av Totalförsvarets Pliktverk, fortsättningsvis kallat Pliktverket, som var mitt uppdrag.

Mönstringsförfarandet

Från 1995 till 2002 har utbildningsvolymen av totalförsvarspliktiga som tjänstgör minskat från ca 35 000 till ca 17 000 per år. Med utgångspunkt från Forsvarsmaktens perspektivplanering som delvis ligger till grund för det kommande försvarsbeslutet finns det inte skäl att tro att utbildningsvolymerna kommer att öka i den närmsta framtiden. Samtidigt ökar de framtida åldersklasserna av 17-åriga män de närmaste åren för att därefter sjunka till dagens nivå. Fram till 2008 ökar åldersklasserna stadigt från dagens nivå på ca 45 000 män till 60 000 män. Efter år 2010 sjunker sedan åldersklasserna igen för att 2014 vara under 50 000 män. Intresset bland unga kvinnor att antagningspröva och fullgöra plikttjänstgöring har också ökat de senaste åren och det finns skäl att tro att det fortsätter.

Slutsatsen är att den framtida mönstrings- och uttagningsprocessen måste vara mer flexibel än dagens förfarande för att kunna hantera volymförändringar både på behovs- och urvalssidan. Urvalsprocessen bör vara snabb, smidig och effektiv. Den bör medföra så små ingrepp för den enskilda individen som möjligt och därför bara mäta det som oundvikligen behövs för att ta ut den efterfrågade volymen totalförsvarspliktiga samt för att placera rätt person på rätt befattning ur både den totalförsvarspliktiges och den utbildningsansvariga myndighetens perspektiv.

Jag föreslår ett reformerat mönstringsförfarande där Pliktverket, genom ett ökat intygshanterande, kan utöka andelen totalförsvarspliktiga som av medicinska, psykologiska eller sociala skäl inte

kallas till mönstring. Pliktverket bör även begära att de mönstrande skickar in hälsodeklarationen i förväg för att möjliggöra en mer effektiv hantering.

En förutsättning för att en ökad intygshantering skall kunna tillämpas i större omfattning är att det finns en grundläggande kravprofil för uttagning till grundutbildning. I detta har Försvarsmakten ett stort ansvar.

I dag bedöms alla totalförsvarspliktiga män som har förutsättningar att genomgå grundutbildning. Endast en mindre del kallas emellertid in för sådan utbildning. Denna obalans blir allt större under de närmsta åren på grund av stora ålderskullar. Det ter sig därför allt mindre viktigt att vidmakthålla nuvarande system där varje individ klassificeras. Mönstringen bör därför ändra karaktär från klassificering till urval och inskrivningsprovet bör utformas så att förutsättningar för en differentierad mönstringsprocess skapas. Den differentierade mönstringen bör utformas så att endast de mätvärden som oundgängligen behövs för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag för inskrivningen tas fram. För att möjliggöra ett sådant förfarande bör de befattningskrav som utbildningsanordnarna beslutar om förenklas. Förslagen syftar till att effektivisera mönstringskedjan.

Vidare föreslår jag att Pliktverket får i uppdrag att i samråd med berörda parter utreda möjligheten att genomföra en form av inskrivningsprov i gymnasieskolor eller i andra lokaler i syfte att ytterligare öka möjligheterna att minska antalet som i framtiden behöver inställa sig vid regionkontoren för mönstring.

Slutligen föreslår jag att verksamheten Stöd under grundutbildning, dvs. den verksamhet då Pliktverket stöder utbildningsanordnarna med psykologer m.m. för att minska antalet avhopp från grundutbildningen, fortsättningsvis finansieras via anslag.

Inskrivning och utbildningsreserv

Jag föreslår att inskrivningen till befattning sker en gång om året. I dag sker inskrivningen 4 gånger om året. I ett renodlat urvalsförfarande är det en fördel om den slutliga fördelningen sker när alla har genomgått urvalsprocessen och det föreligger ett fullgott beslutsunderlag. Även för den enskilde totalförsvarspliktige bör ett system med ett inskrivningstillfälle enligt mitt förmenande vara att föredra då hela åldersklassen kan jämföras vid ett tillfälle avseende

lämplighet och motivation. En annan stor fördel för den enskilde, och även för Pliktverket och Försvarmakten, är att ett inskrivningstillfälle förmodligen kommer minska antalet ärenden om ändrade inskrivningsbeslut.

Vidare föreslår jag att inskrivningen till utbildningsreserven avslutas och att utbildningsreserven avskaffas. Om behov föreligger av ökat antal i grundutbildning kan det tillgodoses genom att fler tas ut ur den åldersklass som är aktuell för tjänstgöring. Vid inskrivningen blir man uttagen till grundutbildning eller ej ianspråktagen.

Personalredovisning

Pliktverket har två huvuduppgifter, mönstring och inskrivning av pliktpersonal samt personalredovisning. Arbetet med att säkerställa att de bemanningsansvariga myndigheternas krigsorganisationer har på grund av utvecklingen inom totalförsvaret minskat i omfattning.

Jag föreslår att begreppet personalredovisning hos Pliktverket definieras som den verksamhet som bedrivs i syfte att dels redovisa de bemanningsansvarigas krigsorganisationer och dels redovisa vilka personer som kan disponeras av totalförsvaret.

Jag föreslår att personalredovisningen inom Pliktverket sammanförs till en gemensam funktion i syfte att säkerställa kompetensbehovet och skapa utrymme för effektivisering. För att ytterligare säkra Pliktverkets kompetens inom området föreslår jag att den grundläggande verksamheten inom personalredovisningen finansieras med anslag medan ytterligare verksamhet inom området förblir avgiftsfinansierad.

Pliktverkets IT-stöd

Vad avser de verksamhetsstödande systemen konstaterar jag att systemen i dag stöder verksamheten på ett fullgott sätt. Det finns inte i dagsläget behov av större investeringar, utöver den investering som Pliktverket under 2003 beslutade att påbörja, inom något av systemen.

Det underlag som har kommit utredningen till del tyder på att förutsättningarna för ett rationellt IT-stöd inom Pliktverket på

lång sikt är relativt goda. De system som är i drift kan enligt Pliktverket med relativt små investeringar fortsätta att användas minst fram till 2010–2012 och jag har inte funnit några skäl till en annan bedömning. Det bör dock påpekas att det självklart finns risk att en snabb omvärldsförändring eller teknisk utveckling av något slag kan påverka denna bedömning.

Pliktverkets styrning och utveckling

Regeringen styr numera underställda myndigheter genom s.k. målstyrning. Det minskar behovet av detaljregler och ger myndigheterna större utrymme för anpassning till styrande villkor och större flexibilitet. Denna styrning förutsätter dels tydliga målformuleringar och dels återkommande överläggningar mellan regeringskansliet och myndigheterna. Jag föreslår därför att dagens mål- och resultatdialog mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och Totalförsvarets pliktverk utvecklas genom att ett förberedande möte som leds av chefstjänstemän från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) hålls före den ordinarie mål- och resultatdialogen. På så sätt säkerställs att dialogen mellan departementsledningen och verksledningen kommer att beröra strategiska och politiskt prioriterade frågor samt att det finns utrymme för det personliga planeringssamtalet.

Ett värdefullt hjälpmedel för att enklare kunna följa verksamhetens utveckling och resultat är att utveckla ett fåtal nyckeltal som på ett relevant sätt indikerar om avvikelser sker gentemot uppställda mål. Jag föreslår att sådana nyckeltal utarbetas. Det skulle underlätta såväl dialogen med regeringskansliet som verksledningens interna styrning.

I Pliktverket saknas idag en central funktion som oberoende kan utvärdera och följa upp verksamheten och analysera huruvida satsade resurser är i proportion till verksamhetens resultat. Därför föreslår jag att Pliktverket inrättar en särskild funktion för detta ändamål (controller).

Jag föreslår vidare en tydligare uppdelning mellan stabsfunktionen och produktionsenheter. Det finns t.ex. skäl att skilja den centrala produktionen från verksledningens beslutsstöd och skapa en central produktionsavdelning. Förslagsvis kan en eller flera av de verksgemensamma funktioner jag föreslår läggas i en sådan central produktionsavdelning.

Slutligen föreslår jag att en central funktion med uppgift att biträda verksamheten med Pliktverkets långsiktiga strategi- och utvecklingsarbete skapas. För att stödja Pliktverket i utvecklingsarbetet föreslår jag att ett vetenskapligt råd bildas.

Jag föreslår därför att Pliktverket genomför en organisationsöversyn av de centrala staberna.

Personärenden

Varje år inkommer till Pliktverket ett stort antal ärenden med begäran om ändringar i fattade beslut, s.k. personärenden.

Antalet ärenden har emellertid minskat från ca 45 000 år 2000 till ca 21 800 ärenden 2002. I syfte att säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering av dessa ärenden föreslår jag att huvudparten sammanförs till en gemensam funktion.

Slutligen föreslår jag att de inskrivningsnämnder som finns vid regionkontoren, och som har till uppgift att hantera vissa överklaganden av beslut, avskaffas och att alla fall av överklaganden hanteras på likartat sätt.

Mönstringskapacitet

Pliktverket bedriver viss urvalsverksamhet åt bl.a. Rikspolisstyrelsen. Jag konstaterar att denna externa urvalsverksamhet till viss del påverkar Pliktverkets möjlighet att hantera de större åldersklasserna i framtiden. Jag anser att Pliktverket noga bör analysera denna situation och vid eventuella konflikter alltid sätta möjligheten att utföra kärnverksamheten, dvs. mönstring och personalredovisning, främst.

Jag föreslår att arbetet med det externa urvalet organiseras som en separat intern enhet för att tydliggöra denna ordning.

Konsekvenser av mina förslag

Förslagen skapar möjlighet att renodla verksamheten vid regionkontoren och öka resurserna för att mönstra de kommande åldersklasserna. Viss produktion slås förslagsvis samman till en central produktionsenhet. De ekonomiska vinsterna kommer att till en början behövas för att hantera de större mönstringskullarna och

kan därefter leda till besparingar i Pliktverkets verksamhet. Förslaget att anslagsfinansiera en del av personalredovisningen innebär att anslag kommer att behöva föras från berörda myndigheter till Pliktverket.

Förslagen om en differentierad mönstringsprocess och ett renodlat urvalsförfarande tillsammans med de förenklade befattningsbeskrivningar som är en förutsättning för att mina förslag skall kunna genomföras fullt ut bör innebära större möjligheter att hantera ett ökat intresse bland kvinnor att antagningspröva och fullgöra grundutbildning. Det bör även leda till en utveckling av testerna vid mönstringen och det bör skapa möjlighet att utforma tester som i högre utsträckning mäter allas färdigheter oberoende av kön eller ursprung.

Fria tankar

Avslutningsvis redovisar jag ett fritt resonemang om de effekter den minskade pliktutbildningen har på vårt samhälle.

I dag genomgår mindre än en tredjedel av alla unga män i en åldersklass grundutbildning inom totalförsvaret. De närmaste åren blir det ännu färre. Därmed bortfaller likaså de sidoeffekter som följt av en allmän plikttjänstgöring till nytta för samhällsgemenskapen och för majoriteten av unga män. Jag tänker t.ex. på träning i ledarskap, hantering av krislägen, social skolning, kännedom av samhällsfunktioner och omvärldsorientering.

Om statsmakterna vill kompensera detta bortfall finns ännu en tid de nödvändiga verktygen för att hantera det. Behovet och önskvärdheten av en sådan kortare allmän utbildning i samhällstjänst bör utredas.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 §, 3 kap. 1 § och 11 kap. 1 § och 3–4 §§ i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ändras enligt följande och att 3 kap. 10–11 §§ samt 11 kap. 2 § och 5 § tas bort.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Varje svensk man som är totalförsvarspliktig är för utredning som avses i 1 § skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, *om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.*

Varje svensk man som är totalförsvarspliktig är *efter beslut av Totalförsvarets pliktverk – för vidare utredning än vad* som avses i 1 § – skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring.

3 kap.

1 §

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, skall Totalförsvarets pliktverk placera honom i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom för värnplikt eller civilplikt *eller i en*

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt *och det finns behov hos de bemanningsansvariga myndigheterna* skall Totalförsvarets pliktverk placera honom i en eller flera befattningsgrupper

utbildningsreserv. Befattningsgrupper skall finnas för chefer, för specialister och för övriga.

samt skriva in honom för värnplikt eller civilplikt. Befattningsgrupper skall finnas för chefer, för specialister och för övriga.

3 §

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, skall Totalförsvarets pliktverk besluta att han inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, skall Totalförsvarets pliktverk besluta att han inte är *ianspråktagen*.

10 §

Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället skall skrivas in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

11 §

Inskrivningen i utbildningsreserven upphör efter fem år, räknat från utgången av det kalenderår när den totalförsvarspliktige skrevs in.

Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får regeringen besluta att inskrivningen inte skall upphöra.

Inskrivningen skall dock alltid upphöra vid utgången av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 30 år.

11 kap.**1 §**

Vid Totalförsvarets pliktverk skall det finnas en eller flera inskrivningsnämnder för att genomföra förnyad prövning av vissa beslut av verket.

Inskrivningsnämnden består av en ordförande som utses av verket, och valda ledamöter till det antal som regeringen föreskriver. För varje landsting, eller kommun som inte ingår i ett landsting, inom inskrivningsnämndens verksamhetsområde skall minst en ledamot väljas. De valda ledamöterna utses för fyra år av de landsting och kommuner som skall vara företrädare i nämnden. För ordföranden och de valda ledamöterna skall det finnas ersättare. Dessa utses på samma sätt som de ordinarie ledamöterna.

Totalförsvarets pliktverks beslut enligt 3 kap. 1 och 3 §§ skall prövas på nytt av myndigheten om det begärs av den som beslutet avser. Om önskemålet inte kan tillgodoses av tjänsteman på myndigheten kan beslutet överklagas till Överklagandenämnden för totalförsvaret.

2 §

Totalförsvarets pliktverks beslut enligt 3 kap. 1 och 3 §§ skall prövas på nytt av en inskrivningsnämnd, om det begärs av den som beslutet avser och önskemålet om ändring inte tillgodoses genom beslut av en tjänsteman vid verket.

Vid prövning av ärenden enligt första stycket är inskrivningsnämnden beslutför, när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande.

3 §

En begäran om förnyad prövning skall vara skriftlig *och ha kommit in till Totalförsvarets pliktverk inom tre veckor från den dag då den som beslutet avser fick del av detta*. I begäran skall anges den ändring som önskas och skälen för ändringen.

En begäran om förnyad prövning skall vara skriftlig. I begäran skall anges den ändring som önskas och skälen för ändring.

4 §

Endast följande beslut enligt denna lag får överklagas:

1. *inskrivningsnämndens beslut,*
2. *beslut om inskrivning enligt 3 kap. 4 §,*
3. beslut i andra ärenden om ändring av ett inskrivningsbeslut än som avses i 1,
4. beslut i ärenden om rätt att vara vapenfri,
5. beslut i ärenden om uppskov,
6. beslut i ärenden om avbrott i utbildningen enligt 5 kap. 12–14 §§ och om tillgodoräknande av tjänstgöringstid enligt 5 kap. 17 §, samt
7. beslut enligt 8 kap. 6–8 och 11 §§.

Beslut enligt 8 kap. 6–8 och 11 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut får överklagas hos den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (2002:276).

Endast följande beslut enligt denna lag får överklagas:

1. beslut om inskrivning enligt 3 kap 1 och 3–4 §§,
2. beslut i andra ärenden om ändring av ett inskrivningsbeslut än som avses i 1,
3. beslut i ärenden om rätt att vara vapenfri,
4. beslut i ärenden om uppskov,
5. beslut i ärenden om avbrott i utbildningen enligt 5 kap. 12–14 §§ och om tillgodoräknande av tjänstgöringstid enligt 5 kap. 17 §, samt
6. beslut enligt 8 kap. 6–8 och 11 §§.

Beslut enligt 8 kap. 6–8 och 11 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut får överklagas hos den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (2002:276).

5 §

Inskrivningsnämndens beslut får inte omprövas enligt förvaltningslagen (1986:223).

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Min uppgift enligt direktiven är att göra en översyn av Totalförsvarets pliktverk, i det fortsatta kallat Pliktverket, i syfte att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande och lämna förslag till eventuella förändringar avseende organisation och resursutnyttjande.

Regeringen har i direktiven särskilt tagit upp vissa frågor som skulle belysas. Dessa frågor gäller:

- hur nuvarande styrning av Pliktverket fungerar,
- behovet av IT-investeringar på kort och lång sikt,
- hur Pliktverket kan tillgodogöra sig den forskning och utveckling inom för myndigheten relevanta områden,
- ansvarförhållanden mellan Pliktverket och bemanningsansvariga myndigheter främst avseende kravprofilerna för olika befattningar samt
- möjligheten till ett anpassat mönstringsförfarande.

I direktiven anger regeringen att behovet av översynen är att myndigheten aldrig varit föremål för en genomgripande extern granskning. Sedan myndigheten bildades har den pågående omstruktureringen av totalförsvaret medfört att behovet av totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning minskat. Samtidigt kommer antalet 18-åriga män som är skyldiga att mönstra öka under kommande åren.

1.2 Utredningsarbetet

Direktiven till utredningen beslutades i slutet av november 2003 och utredaren och sekreteraren förordnades i februari 2003 varvid arbetet påbörjades.

Utredningen har haft 10 sammanträden med experterna. Jag har diskuterat samtliga kapitel med experterna utom kapitlet med fria tankar om pliktssystemet. Det har behandlats i särskild ordning.

Utredningen har samverkat med Pliktverket under arbetets gång. Myndigheten har bistått med resurser och underlag. Utredningen har även träffat företrädare för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Försvarsmakten och Riksrevisionsverket/Riksrevisionen.

Utredningen har informerat företrädare för arbetstagarorganisationerna vid Pliktverket under arbetets gång. Minnesanteckningar från utredningens möten med experterna har publicerats på Pliktverkets intranät i syfte att hålla myndighetens personal informerad om utredningens arbete.

Samtliga regionkontor har besökts under arbetets gång.

2 Pliktverkets och inskrivningsväsendets historia

2.1 Inskrivningsväsendets historia

2.1.1 Tiden före andra världskriget

År 1887 trädde en värnpliktslag i kraft som bland annat innebar att varje svensk man var värnpliktig från och med det år han fyllde 21 år. Han skulle då inställa sig till inskrivningsförrättning. Begreppet inskrivning härrör från att vara inskriven i rullorna som värnpliktig. Inskrivningsväsendet fick i och med den nya lagen en fastare organisation och utökade uppgifter, framför allt avseende redovisning av värnpliktiga. Landet indelades i 31 olika inskrivningsområden med en tydlig koppling till länsindelningen och till det regemente som fanns i området. Regementschefen var tillika chef över inskrivningsområdet. Inom varje inskrivningsområde fanns en eller flera inskrivningsnämnder bestående av en lokal militär befälhavare, en av landshövdingen utsedd juridiskt skolad person samt två civila ledamöter utsedda av landstingen. Huvuduppgiften var att fatta beslut om inskrivning av de prövande. Nämnden biträdades av militärläkare eller annan särskilt utsedd läkare.

Inom inskrivningsområdet fanns en inskrivningsrevision med landshövdingen som ordförande. I övrigt ingick befälhavaren över inskrivningsområdet samt tre civila ledamöter. Inskrivna värnpliktiga kunde anföra besvär över fattade beslut till inskrivningsrevisionen.

Resultatet av inskrivningsförrättningen insändes till bl.a. lantförsvarets kommandoexpedition och sammandragen av inskrivningsresultaten låg till grund för de statistiska bearbetningar som fr.o.m. 1898 gjordes vid generalstabens statistiska avdelning.

1901 års värnpliktslag (1901:58) innebar den slutliga övergången till allmän värnplikt och upphävandet av indelningsverket. Värnpliktstiden sträckte sig från det år man fyllde 21 till det år man

fyllde 40 år. I och med detta omorganiserades även inskrivningsväsendet. Inskrivningsområdena behölls men inom respektive område infördes rullförningsområden, vanligtvis tre per inskrivningsområde. Varje rullförningsområde var uppdelat på i regel två landstormsområden för särskild redovisning av dem som på grund av ålder överfördes till landstormen. Infanteriregementschefen var fortfarande chef för inskrivningsområdet. För flottan tillkom ett särskilt marint inskrivningsväsende eftersom flottan, som tidigare endast haft värvad personal, nu tillfördes värnpliktiga.

Inskrivningen skedde på ett flertal platser inom rullföringsområdena och i tillfälliga lokaler. De inskrivningsskyldiga kallades till inskrivningen och tid och plats bestämdes av Kungl. Maj:ts befallningshavare efter hörande av befälhavaren för inskrivningsområdet. Om avståndet var mer än 5 mil utbetalades ersättning för resan. Prövningen av den värnpliktiga bestod huvudsakligen av en enkel kroppsundersökning samt notering av personliga uppgifter. Beslut fattades som tidigare av en särskild inskrivningsnämnd under ordförandeskap av en regementsofficer som beordrats av arméfördelningschefen. Utöver ordföranden ingick fyra ledamöter. En var en av Kungl. Maj:ts befallningshavare utsedd lagfaren man. Övriga två var civila ledamöter och utsedda av landstinget eller motsvarande. Nämnden biträdades av en läkare.

Överklaganden av beslut kunde göras hos inskrivningsrevisionen som var gemensam för både armén och marinen. Inskrivningsrevisionens beslut kunde inte överklagas.

År 1920 fattades beslut om den första lagen om vapenfri tjänst (1920:303) för att reglera tjänstgöringsskyldigheten för dem som hade samvetsbetänkligheter. Fram till tiden för andra världskriget utvecklades regelverket inom det civila området för att 1944 följas av den första civilförsvarslagstiftningen (1944:536).

Inskrivningsverksamheten och rullföringen behölls praktiskt taget oförändrade fram till tiden för andra världskriget även om den övriga pliktverksamheten och de författningar som reglerade verksamheten reviderades under åren. Centrala bestämmelser från försvarets kommandoexpedition låg till grund för fördelningen av värnpliktiga inom respektive inskrivningsområde. I vissa fall gällde dessa bestämmelser inte inskrivningsområde utan militärområde och då utfärdade befälhavaren för det aktuella militärområdet kompletterande bestämmelser. Detsamma gällde fördelningen av de värnpliktiga som av inskrivningsnämnderna hade tagits ut till handräckningstjänst.

När inskrivningsnämnderna och inskrivningsrevisionen var färdig med sitt arbete sändes alla handlingar till rullföringsbefälhavarna. De var sedan ansvariga för att handlingarna hålls aktuella, främst i fråga om adresser och viss civil utbildning. Inkallelsen till fredstida utbildning utfärdades genom deras försorg. Inkallelse till krigstjänstgöring skedde med offentlig kungörelse och gällde alla värnpliktiga eller vissa åldersklasser. Man var nämligen inte krigsplacerad vid specifika krigsförband. Istället redovisades värnpliktiga vid truppförbanden och krigsplaceringen av värnpliktiga gjordes av förbandschefens försorg först när den mobiliserande kontingenten inställt sig. Fördelningen skedde som regel med hjälp av de värnpliktigas inskrivningsböcker och de anteckningar som hade gjorts av de utbildande befälen i dessa. Systemets brister visade sig i samband med de beredskapsinkallelser som gjordes 1939.

2.1.2 Från andra världskriget fram till kalla krigets slut

Dessa brister samt omvärldsutvecklingen under 1939 och 1940 ledde till att riksdagen fattade ett principbeslut om ändring av gällande organisation och förfarande för inskrivning och personalredovisning. Försvarsväsendets rullförningsnämnd fick i uppdrag att fortsätta förändringsarbetet.

Den organisation för inskrivning och personalredovisning som utarbetades skulle i stort gälla fram till 1969. Inskrivningsväsendet blev gemensamt för hela försvarsmakten och landet delades upp i 21 inskrivningsområden. I varje område fanns en inskrivningschef samt en inskrivningsexpedition, ofta i direkt anslutning till ett infanteriregemente. Inskrivningschefen var tillika ordförande i en inskrivningsnämnd som därutöver bestod av minst två ledamöter som var utsedda av landstingen (stadsfullmäktiga). Nämnden biträdades av en eller två läkare beroende på antalet inskrivningskyldiga som skulle prövas den specifika dagen.

Som nämnts ovan var landet indelat i 21 inskrivningsområden men inskrivningsförrättningarna ägde rum inför 24 inskrivningsnämnder. Det fanns särskilda nämnder i de två största områdena (Stockholm och Västgöta-Bohus inskrivningsområde) med tillfällig förordnad personal.

Inskrivningsrevisionen som var länsindeldad ersattes med en riksgemensam besvärinstans, inskrivningsrådet. Personalredovis-

ningen fördes över från rullförings- och landstormsområdena till truppförbanden och örlogsstationerna. Befriad och vapenfri personal m.m. redovisades dock vid inskrivningsexpeditionerna. Där genomfördes också den översiktliga redovisningen av samtliga värnpliktiga som var bosatta inom inskrivningsområdet vilket möjliggjorde samarbetet med folkbokföringen.

Den 1 januari 1942 inrättades Centrala värnpliktsbyrån som en för försvarsgrenarna gemensam myndighet för ledning och övervakning av inskrivningsväsendet och personalredovisningen. Byrån ställdes under chefen för armén men skulle enligt instruktionen biträda alla försvarsgrenar.

Själva prövningen av de inskrivningsskyldiga genomfördes vid besiktningssammanträden som ägde rum på ett flertal platser i landet och i tillfälliga lokaler. År 1964 var antalet platser 155 stycken.

Inskrivningsförrättningen bestod av ett upprop och en kort genomgång. Därefter följde lämnande av personuppgifter samt ett skriftligt inskrivningsprov som alla genomförde. Detta kompletterades med en psykologintervju som ca 60 procent av de prövade genomgick (framför allt de som var aktuella för befälsutbildning). De fick lämna upplysningar om sitt hälsotillstånd samt tidigare sjukdomshistoria varefter en läkarundersökning ägde rum. Slutligen ägde prövningen framför inskrivningsnämnden rum varvid den prövade fick ett preliminärt besked om sin uttagning. Däremot kunde inga närmare upplysningar om tidpunkt för inryckningen lämnas eftersom detta beslutades av det aktuella truppförbandet i egenskap av truppregistreringsmyndighet.

Besiktningssammanträdena ägde i regel rum under september till december och när samtliga prövats samlades inskrivningsnämnden till ett avslutande sammanträde där de preliminära uttagningarna granskades mot de fastlagda beställningarna. Vid behov fick uttagningarna ändras och i februari året efter prövningen kunde nämndens beslut meddelas.

I slutet av sextioalet genomfördes ytterligare ändringar i inskrivnings- och personalredovisningssystemet. Bakgrunden var kritik med det då gällande systemet som bidrog till att arméchefen föreslog att en översyn skulle göras av inskrivnings- och personalredovisningssystemet. Kritiken gällde framför allt att de värnpliktigas kvalifikationer inte blev tillräckligt kartlagda vilket ledde till felaktiga uttagningar. Därtill ledde de små inskrivningsområdena tillsammans med de s.k. tillhörighetsreglerna till att

motverka en rationell fördelning av pliktpersonalen. Systemet möjliggjorde heller inte en långsiktig personalplanering inom försvaret. Arméchefen ansåg att det motiverade en övergång till större enheter för inskrivning och personalredovisning.

Kritiken ledde till att Värnpliktsverket inrättades i juli 1968 och att landet delades in sex inskrivnings- och redovisningsområden. Själva inskrivningen sköttes vid fem värnpliktskontor. De var belägna i Göteborg, Kristianstad, Stockholm, Karlstad och Östersund. Därutöver fanns det en filial från Östersundskontoret i Boden där det pågick inskrivning. Det innebar en väsentlig förändring mot tidigare då de som skulle prövas fick infinna sig vid värnpliktskontoren istället för att myndigheten genomförde ambulera inskrivning.

Denna förändring ledde till att testmetoderna kunde utvecklas i syfte att förfinas inskrivningsresultaten. Hälso- och läkarundersökningarna fördjupades, de psykologiska metoderna förfinades och ökades till att omfatta alla. Förhoppningen var att avgångarna under grundutbildningarna skulle minimeras.

Under denna tid utvecklas också datorstödet för inskrivningsprocessen och för personalredovisningen.

2.1.3 Dagens system

Några år efter de stora förändringarna i den europeiska säkerhetspolitiska situationen som ägde rum under slutet av 1980- och början på 1990-talet fattade riksdagen beslut om en ny plikt-lag, lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, samt om lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, vilket ger kvinnor möjlighet att efter en antagningsprövning skrivas in för plikttjänstgöring. Till skillnad från männen fordras kvinnans samtycke till inskrivningen efter genomförd antagningsprövning. Har hon väl lämnat samtycke lyder hon under samma regelverk som de manliga totalförsvarspliktiga.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt gäller att totalförsvarets personalförsörjning skall tryggas genom en totalförsvarsplikt som gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under

motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige.

En totalförsvarspliktig är skyldig att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden och tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter.

Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Värnplikten skall fullgöras hos Försvarsmakten och skall alltid inledas med grundutbildning. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast män som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han fyller fyrtiosju år.

Civilplikten skall fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter.

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt skall kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att på begäran av Totalförsvarets pliktverk, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller ett landsting skriftligen eller muntligen eller vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

Varje svensk man som är totalförsvarspliktig är skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt. Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han fyller tjugofyra år.

Mönstringen skall ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den skall omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden.

Kommuner, landsting och enskilda vårdinrättningar skall till Totalförsvarets pliktverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som

behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

En kallelse till personlig inställelse vid mönstring eller annan utredning som avses i 1 § skall utfärdas i god tid. Om den som kallats är förhindrad att inställa sig enligt kallelsen, skall han eller hon snarast anmäla det till den myndighet som har utfärdat kallelsen.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, skall Totalförsvarets pliktverk placera honom i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper skall finnas för chefer, för specialister och för övriga.

För värnplikt och civilplikt skall det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarmakten och det civila försvaret eller för Försvarmaktens fredstida beredskap. Ur varje befattningsgrupp skall de som är bäst lämpade skrivas in för tjänstgöring.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, skall Totalförsvarets pliktverk besluta att han inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av Totalförsvarets pliktverk skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.

För den som skrivs in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar grundutbildning, skall följande bestämmas vid inskrivningen:

1. den befattning eller typ av befattning som han eller hon skall utbildas till,
2. de förband, skolor, myndigheter eller andra organisationer där grundutbildningen huvudsakligen skall fullgöras,
3. grundutbildningens längd, och
4. om grundutbildningen skall pågå mer än 60 dagar, året och månaden när grundutbildningen är planerad att börja.

I den utsträckning det kan ske skall vid inskrivningen hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in.

Av ett beslut om inskrivning skall det framgå vad som har bestämts enligt ovan. Ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven skall innehålla uppgift om den totalförsvarspliktiges befattningsgrupp.

Den som genomgår mönstring skall senast fyra månader efter mönstringen underrättas om beslut som avses ovan.

2.2 Totalförsvarets pliktverk

En annan konsekvens av den nya pliktlagen var att Totalförsvarets pliktverk bildades. I betänkandet Totalförsvarsplikt (SOU 1992:139) föreslog Pliktutredningen att den dåvarande värnplikten, civilförsvarsplikten och vapenfria tjänsteplikten skulle ersättas av en totalförsvarsplikt. Som en konsekvens därav föreslog utredningen även att en ny myndighet skulle inrättas med uppgift att svara för uttagning och redovisning av främst pliktpersonal för både det civila och militära försvaret. Regeringen beslutade den 28 oktober 1993 om direktiv för en särskild utredare med uppdrag att utreda hur en ny myndighet för pliktpersonal skulle organiseras.

Utredningen om organisationen av en ny myndighet för pliktpersonal (OMPP) föreslog att den nya myndighetens uppgifter borde vara uttagning och redovisning av pliktpersonal. Myndigheten skulle som en central förvaltningsmyndighet svara för uttagning och redovisning av all pliktpersonal. Därutöver föreslogs att myndigheten skulle kunna svara för redovisning av krigsplacerad anställd personal och frivilligpersonal.

Av de två huvuduppgifterna ansågs redovisningen, dvs. arbetet med att säkerställa att de bemanningsansvarigas krigsorganisationer är uppfyllda, vara den klart dominerande. Som en konsekvens av detta föreslogs att den nya myndigheten i stort skulle få samma struktur som det gamla Värnpliktsverket. Andra myndigheter som berördes av bildandet av den nya myndigheten var Vapenfristyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Försvarsmakten, länsarbetsnämnderna och länsstyrelserna samt kommuner och landsting.

Regeringen beslutade därefter den 24 mars 1994 om direktiv till en särskild utredare att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta Totalförsvarets pliktverk den 1 juli 1995.

Utredaren föreslog att Totalförsvarets pliktverk skulle ha ansvaret för all uttagning och redovisning av pliktpersonal till

totalförsvaret samt på uppdrag av bemanningsansvariga organisationer ansvara för redovisning av anställd och frivillig personal. Verksamheten som Pliktverket utför inom sitt uppdrag avseende uttagning av pliktpersonal skall anslagsfinansieras enligt förslaget och redovisningsverksamheten skall vara avgiftsfinansierad. Vidare föreslogs Pliktverket organiseras som ett enrådighetsverk som leds av en generaldirektör. Produktionen skulle genomföras vid fem regionala produktionsenheter lokaliserade till Kristianstad, Göteborg, Karlstad, Stockholm och Östersund. Produktionsenheten i Östersund skulle även ha en del i Boden.

Enligt utredaren skulle samtliga enheter ha likartat ansvar och förmåga att genomföra mönstring, inskrivning, inskrivning efter annan utredning, inkallelser till grundutbildning, stöd under tjänstgöring, stöd till de bemanningsansvariga i deras krigsorganisationsarbete samt inkallelser till repetitionsutbildning och inkallelser vid höjd beredskap. För stöd och ledning av produktionen föreslogs att en central ledning med ekonomistab och personalstab organiseras i Karlstad. Cheferna för samtliga enheter och staber föreslogs att tillsammans med verkschefen utgöra verkets ledningsgrupp.

I proposition 1994/95:6 Totalförsvarsplikt konstaterar regeringen att ett centralt verk bör handha frågorna om att ta personal i anspråk med en totalförsvarsplikt. En sådan myndighet skulle göra det lättare att prioritera mellan olika personalbehov inom totalförsvaret och myndigheten kommer att få en överblick över personaltillgången. Regeringen anförde också att ett centralt verk med uppgift att ta ut och skriva in personal borgar för en enhetlig och rättssäker behandling av den enskilde.

2.3 1998 års Pliktutredning

2.3.1 Förslag till ett nytt inskrivningssystem

I betänkandet Totalförsvarsplikten (2000:21) redovisar 1998 års Pliktutredning ett förslag till ett nytt inskrivningssystem för pliktpersonal. Förslaget utgår från ett rekryteringsperspektiv. Utredningen anför att ”rekrytering handlar i det här sammanhanget om att informera, väcka intresse för verksamheten, bedöma förmåga

och motivation hos var och en och välja ut lämpliga personer”.¹ Utredningen föreslog att rekryteringen skulle ske i tre steg.

Det första steget är förberedelser för provning vilket innebär att samla in och sammanställa så många uppgifter som möjligt om var och en av de tjänstgöringsskyldiga. I betänkandet nämner utredningen uppgifter om studieresultat, körkort, hälsotillstånd, social status, språkkunskaper fritidsintressen m.m. Uppgifterna ska delvis hämtas från olika register men de tjänstgöringsskyldiga ska även fylla i och skicka in en självdeklaration för pliktjänstgöring och en hälsodeklaration.

Det andra steget är själva provningens genomförande. De som inte har gallrats bort efter genomgång av det inskickade underlaget i steg 1 kallas till en utflyttad provning. Utredningen preciserar inte var de utflyttade provningarna ska äga rum utan det skulle klargöras under en föreslagen försöksverksamhet. Steg 2 ska klargöra huruvida den prövande är lämplig och motiverad att fullgöra lång grundutbildning, vilket slag av utbildning han eller hon är lämplig att genomföra samt tid och plats. I detta skede är det även av vikt att ta reda på den enskildas motivation till att tjänstgöra internationellt samt att påbörja en yrkeskarriär inom försvaret.

I vissa fall kan det behövas en fördjupad mönstring, exempelvis vid jägarbefattningar och vid intresse för internationell tjänstgöring.

Det tredje steget är den slutliga befattningsplaceringen. Den är i pliktutredningens modell tänkt att äga rum efter en första grundläggande utbildning. Sedan blir man placerad vid en specifik befattning vid förbandet.

2.3.2 Övriga förslag som berör Pliktverket

1998 års pliktutredning lämnade förslag som berörde stora delar av Totalförsvarsplikten. De följande redovisade förslagen är de som berör Pliktverkets ansvarsområde.

Utredningen föreslog att skyldigheten för män att mönstra och fullgöra värn- eller civilplikt även skulle omfatta kvinnor. Förslaget innebär en ökad belastning på Pliktverkets regionkontor samt att kostnaderna för mönstring och inskrivning ökar.

Utredningen föreslog åtgärder för att öka effekterna av den totalförsvarsinformation som berörda myndigheter ger allmän-

¹ SOU 2000:21, s. 219.

heten i syfte att öka försvarets folkförankring. En åtgärd var införandet av en totalförsvarsdag i skolan. Utredningens förslag berörde alla totalförsvarsmyndigheter och avseende skolans totalförsvarsdag framför allt de utbildningsansvariga myndigheterna samt Pliktverket.

Utredningen lämnade förslag om hur krigsplaceringen efter fullgjord grundutbildning skulle göras. Värnpliktiga i förband med hög beredskap skulle krigsplaceras i en specifik befattning medan värnpliktiga i andra förband skulle krigsplaceras i en verksamhet. Utredningen lämnade också förslag på omsättningen av förband. Utgångspunkten för utredningens diskussion var att ingen skulle vara krigsplacerad som inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som följer med befattningen.

Utredningen lämnade förslag till att mönstrande som genomgår eller avser genomgå utbildning som anses värdefull för totalförsvaret skulle undantas från inskrivning för att istället prövas igen efter fullgjord utbildning. Vidare redovisade utredningen förslag för att öka möjligheterna för de frivilliga försvarsorganisationerna att i samband med mönstring rekrytera personal till sina organisationer.

Avslutningsvis lämnade utredningen förslag till förändrade regler för uppskov med tjänstgöringen.

2.4 Proposition 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga

I propositionen 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga föreslår regeringen förändringar i reglerna om inskrivning, mönstring och krigsplacering för att åstadkomma ett mer flexibelt plikt-system. Den enskildes motivation skall väga tyngre än tidigare. Även innehållet i utbildningen föreslås bli mer anpassat till den förändrade omvärlden och få en tydligare internationell prägel. Regeringen föreslår vidare förändringar i personskadeskyddet för totalförsvarspliktiga. Slutligen föreslår regeringen förändringar i disciplinsystemet för totalförsvarspliktiga.

Enligt regeringens förslag skall den totalförsvarspliktige senast fyra månader efter mönstringen underrättas om inskrivningsbeslutet eller beslut om att han inte är skyldig att fullgöra grundutbildning som är längre än 60 dagar. Inskrivning i utbildningsreserven skall upphöra efter fem år räknat från utgången av det

kalenderår när den totalförsvarspliktige skrevs in. Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att inskrivningen inte skall upphöra. Inskrivningen i utbildningsreserven skall dock alltid upphöra vid utgången av det kalenderår som den totalförsvarspliktige fyller 30 år.

Vidare skall en krigsplacering upphöra tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället, om det inte finns särskilda skäl för att den skall kvarstå.

Riksdagen beslutade i stort i enlighet med regeringens förslag.

3 Pliktverkets organisation och ekonomi

Riksdagen fattade på våren 1994 beslut om att Värnpliktsverket och Vapenfristyrelsen skulle läggas ner och att en ny myndighet, Totalförsvarets pliktverk, skulle överta deras ansvarsområden från den 1 juli 1995. I samband med detta övergick också ansvaret för redovisning av krigsplacerad civilpliktig personal och sjukvårdspersonal från länsstyrelserna, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen till Totalförsvarets pliktverk.

Pliktverket är, enligt förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk, en central förvaltningsmyndighet som skall svara för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor avseende bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Stöd och service skall även lämnas till bemanningsansvariga i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret.

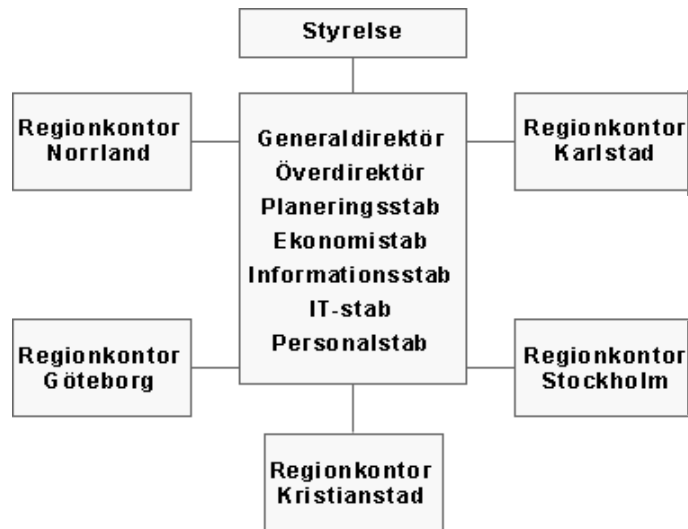
Pliktverket skall mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Därutöver får Pliktverket inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting samt åt enskilda. För sådana uppdrag får verket ta ut avgift. Avgiftens storlek bestäms av verket.

Pliktverkets ledning är tillsammans med sina centrala stabsenheter lokaliserad till Karlstad. Verket har regionkontor där det konkreta arbetet med mönstring, antagningsprövning av kvinnor, inskrivning, krigsplacering, personalredovisning och stöd under tjänstgöring genomförs.

Vid regionkontoren utförs också de avgiftsfinansierade uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting som Totalförsvarets pliktverk får åta sig. Som regel används ordinarie personal och psykologer. Regionkontoren är lokaliserade till Kristianstad, Göteborg, Stockholm, Karlstad och Östersund.

Figur 3.1. Pliktverkets organisation



Källa: Pliktverkets årsredovisning 2001.

3.1 De centrala staberna

I det följande redovisar jag kortfattat vad de olika stabsfunktionerna har för uppgifter enligt Pliktverkets arbetsordning. Gemensamt för alla staber är att de är ansvariga för omvärldsbevakning och analys och att de skall lämna förslag till riktlinjer och handböcker m.m. inom respektive sakområden.

3.1.1 Planeringsstaben

Planeringsstaben består av följande avdelningar:

- planerings- och uppföljningsavdelningen,
- genomförandeavdelningen,
- säkerhets- och systemsamordningsavdelningen och
- en juridisk avdelning.

Staben har ca 40 medarbetare och leds av planeringsdirektören. Vid staben skall även finnas en chefsläkare, en chefspsykolog, en chefsjurist, en säkerhetsskyddschef och en verksarkivarie/registrator. Chefsläkaren och chefspsykologen är verksamhetsansvariga inom respektive verksamhet men har inte personalansvar för läkare respektive psykologer vid de olika regionkontoren.

Planeringsstabens uppgift är att stödja verksledningen och Pliktverkets enheter genom att planera, samordna, följa upp och utveckla Pliktverkets uppdrag inom områdena mönstring, antagningsprövning, inskrivning, stöd under grundutbildning, enskilda ärenden, personalredovisning, urvalstjänster och övrig uppdragsverksamhet. Därutöver skall staben föreslå verksövergripande inriktning för och följa upp aktiviteter inom mönstring och urvalsverksamhet.

Planeringsstabens ansvar är att utveckla och föreslå övergripande processer för mål- och resultatstyrning inklusive utvärdering och analys av verkets verksamhet samt för att upprätta förslag till verkets verksamhetsplan. Staben skall även lämna underlag för årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag.

Med anledning av att verkets främsta företrädare för den medicinska, psykologiska, juridiska och säkerhetsskyddsverksamheten är placerade vid planeringsstabens har staben även ansvar för ärenden rörande dessa sakområden. Som exempel kan nämnas att handlägga ärenden som grundas på registerkontroll och ärenden från MUST om ändrad inskrivning på grund av säkerhetsrelaterade händelser.

Slutligen kan nämnas att Planeringsstabens handlägger ärenden om central personalredovisning inom det militära försvaret samt svarar för samordning av Pliktverkets expeditionstjänst och arkivfrågor.

3.1.2 Ekonomistaben

Ekonomistaben ansvarar för att stödja verksledningen och Pliktverkets enheter genom att planera, samordna, genomföra, följa upp och utveckla Pliktverkets ekonomi- och upphandlingsverksamhet. Staben ansvarar för Pliktverkets budgetarbete och för Pliktverkets ekonomiska uppföljning, framtagande av utgiftsprognoser till regeringen samt rapporter till statsredovisningen.

Ekonomistaben skall lämna förslag till Pliktverkets avgifter, svara för utbildning och information om verkets ekonomiadministration och upphandlingsverksamhet, svara för verkets gemensamma upphandling och tecknande av avropsavtal samt handlägga ärenden som rör Pliktverkets övergripande lokalförsörjning som hyresförhandlingar, kontraktsskrivning och löpande uppföljning av hyresavtal.

3.1.3 Personalstaben

Personalstaben ansvarar för att stödja verksledningen och Pliktverkets enheter genom att planera, samordna, genomföra, följa upp och utveckla Pliktverkets verksamhet i egenskap av arbetsgivare, särskilt inom områdena anställnings- och lönevillkor samt samverkan, arbetsmiljö, rekrytering, introduktion, kompetensutveckling, avveckling, friskvård, mångfald, kompetensförsörjning och jämställdhet.

Personalstaben skall därutöver handlägga arbetsrättsliga frågor, planera, samordna och utveckla samt administrera Pliktverkets interna och externa utbildning.

3.1.4 Informationsstaben

Informationsstaben ansvarar för att stödja verksledningen genom att planera, samordna, genomföra, följa upp och utveckla verksövergripande informationsinsatser för interna och externa målgrupper.

Informationsstaben skall stödja Pliktverkets enheter i deras interna och externa informationsinsatser, initiera, genomföra och följa upp de åtgärder som krävs för att kommunikationssystemet skall uppfylla verksamhetens behov av stöd och förvalta och utveckla verksgemensamma tryckta och elektroniska informationskanaler.

Slutligen skall staben formulera verkets övergripande kommunikationsstrategi och informations- och kommunikationsplaner för specifika informationsinsatser samt representera myndigheten i sammanhang som rör verksövergripande information och kommunikation.

3.1.5 IT-staben

IT-staben ansvarar för att stödja verksledningen och Pliktverkets enheter genom att planera, samordna, genomföra, följa upp och utveckla Pliktverkets IT-verksamhet.

IT-staben skall på uppdrag från systemansvarig förvalta, vidareutveckla och svara för drift av Pliktverkets IT-system och ansvara för drift och förvaltning av Pliktverkets gemensamma tekniska plattformar.

3.2 Regionkontoren

Enligt arbetsordningen skall regionkontoren planera för, kalla till och genomföra mönstring, antagningsprövning och ytterligare utredning. Regionkontoren skall även besluta om inskrivning, kallelse till tjänstgöring samt krigsplacering. Regionkontoren skall lämna stöd till utbildningsanordnarna inom respektive redovisningsområde.

Slutligen skall regionkontoren handlägga personärenden och ärenden om personalredovisning för det civila försvaret.

Regionkontoret i Karlstad har vissa funktioner som är gemensamma med de centrala staberna men som Pliktverkets ledning har valt att låta regionkontoret handha. Det är till exempel expeditionen och registraturen för de centrala staberna och regionkontoret. Därutöver finns vissa myndighetsgemensamma funktioner vid regionkontoret i Karlstad. Pliktverkets lönefunktion ligger i regionkontoret samt även den militära personalredovisningen. Jag diskuterar frågor rörande personalredovisningen i kapitel 6.

De fem olika regionkontoren är till viss del olika organiserade men består i huvudsak av en regionkontorschef, i vissa fall en administrativ funktion, en inskrivnings- och grundutbildningsfunktion, en medicinsk funktion och en psykologifunktion.

3.3 Pliktverkets personalläge

Den 1 december 2003 var 365 personer anställda i Pliktverket fördelat på 360 personår. Av de 365 anställda är 276 anställda vid regionkontoren och 89 personer anställda vid de centrala staberna

inklusive verksledningen. Det innebär att närmare 25 procent av Pliktverkets personalstyrka har uppgifter i de centrala staberna.

43 personer är frånvarande på grund av sjukdom som varat mer än 90 dagar. Enligt den senaste statistiken som har presenterats för utredningen verkar antalet sjukskrivna minska på sikt. Det främsta skälet till långtidssjukskrivning verkar vara psykisk ohälsa, framför allt utmattningsdepression, på grund av hög arbetsbelastning, övertid och stress. Pliktverket arbetar med problematiken och har genomfört ett rehabiliteringsseminarium för att finna metoder för att förebygga sjukfrånvaron och för att förkorta sjuktiden. Under 2004 kommer ledar- och medarbetarutbildning äga rum i ämnet.

Jag anser att Pliktverkets arbete med dessa problem är positiva, men ledningen bör noga följa utvecklingen och vidta åtgärder om nedgången i sjukskrivningen inte fortsätter.

3.4 Pliktverkets ekonomi

Nedanstående tabell visar hur Pliktverkets anslag har förändrats under de senaste åren.

Tabell 3.1. Pliktverkets anslag 2000–2004 i löpande prisläge (Mkr)

År	2000	2001	2002	2003	2004
Anslag	238	253	243	220	245

Skälen till förändringarna mellan åren kan till stor del förklaras med tekniska kompensationer för det nya premiepensionssystemet, först överkompenserades Pliktverket vilket sedan rättades till, samt finansiering av nya pliktförmåner vilket regeringen delvis finansierade av besparingar i Pliktverkets verksamhet enligt vad regeringen redovisar i prop. 2001/02:11 Bättre förmåner till totalförsvarspliktiga. Därutöver har andra tekniska justeringar inom Försvarsdepartementets utgiftsområde skett.

Anslagsnivån för 2004, 245 miljoner kronor i 2004 års prisläge, motsvarar i stort den anslagsnivå som Pliktverket har hemställt om i budgetunderlaget för 2004, 238 miljoner kronor i 2003 års prisläge. Jag utgår därför från att Pliktverkets planerade verksamhet är i balans med anslaget.

Utöver den anslagsfinansierade verksamheten bedriver Pliktverket avgiftsfinansierad verksamhet. Enligt budgetunderlaget för 2004 beräknas intäkterna uppgå till 58 miljoner kronor för 2004 vilket motsvarar kostnaderna för verksamheten. Verksamheten inom personalredovisningen beräknas till 27 miljoner kronor, den externa urvalsverksamheten beräknas till 24 miljoner kronor och den övriga uppdragsverksamheten beräknas till 7 miljoner kronor.

Den övriga uppdragsverksamheten inkluderar bl.a. stöd under grundutbildning, fotografering av de totalförsvarspliktiga som skrivs in för utbildning i Försvarmakten för Försvarmaktens räkning samt utbildningar.

Enligt ovanstående uppgifter är Pliktverkets omsättning för 2004 beräknad till 303 miljoner kronor. Av dessa 303 miljoner kronor är ca 84 miljoner kronor s.k. stödverksamhet vilket motsvarar ca 28 procent av omsättningen. Om man räknar bort IT-verksamheten, som uppgår till ca 25 miljoner kronor, står stödverksamheten för ca 20 procent av omsättningen. Det finns skäl för Pliktverkets ledning att analysera denna relation för att om möjligt genomföra förändringar i syfte att minska stödverksamheten.

Jag vill dock påpeka att stödverksamhet i sig inte behöver vara fel för en organisation. Kostnaderna för IT-stöd tenderar att öka i all förvaltning. Kompetensutveckling för personalen är ett annat exempel på stödverksamhet som tvärtom är nödvändig för att på sikt få en mer effektiv organisation.

4 Mönstringsförfarandet

4.1 Bakgrund och utgångspunkter för det fortsatta resonemanget

Enligt direktiven skall jag bedöma möjligheten till ett anpassat mönstringsförfarande sett i perspektivet av att antalet mönstrings-skyldiga svenska män ökar fram till år 2009 medan behovet av totalförsvarspiktiga som skall genomföra grundutbildning bedöms vara fortsatt lågt som en följd av den minskade risken för militära hot mot Sverige. I detta sammanhang skall även det ökande antalet kvinnor som ansöker om att få genomföra antagningsprövning beaktas.

I Förvarsberedningens försvarspolitiska rapport som presenterades den 3 juni 2003 (Ds 2003:34) konstaterar beredningen att totalförsvarspikten alljämt bör utgöra grunden för Förvarsmaktens personalförsörjning. Förvarsberedningen delar även regeringens uppfattning att det för närvarande inte är aktuellt att utöka skyldigheten att fullgöra värn- eller civilplikt till att även omfatta kvinnor. Däremot anser beredningen att en könsneutral tjänstgöringsskyldighet är en naturlig utveckling på sikt.

Från 1995 till 2002 har utbildningsvolymen av totalförsvarspiktiga som tjänstgör minskat från ca 35 000 till ca 17 000 per år. Med utgångspunkt från Förvarsmaktens perspektivplanering som delvis ligger till grund för det kommande försvarsbeslutet finns det inte skäl att tro att utbildningsvolymerna kommer att öka i den närmsta framtiden. Utbildningsvolymerna kommer troligen att vara runt ca 15 000 totalförsvarspiktiga årligen eller därunder.

Till detta skall läggas det faktum att de framtida åldersklasserna av 17-åriga män ökar de närmaste åren för att därefter sjunka till dagens nivå. Fram till 2008 ökar åldersklasserna stadigt från dagens nivå på ca 45 000 män till 60 000 män. Efter år 2010 sjunker sedan åldersklasserna igen för att 2014 vara under 50 000 män. Åldersklassernas ökning är relativt spridd över landet medan däremot den

efterföljande minskningen inte är lika markant i storstadsområdena.

Med utgångspunkt i de närmaste årens ökande intresse bland unga kvinnor att genomgå antagningsprövning kan man anta att intresset även fortsättningsvis kommer att öka. Från 2000 till 2002 har antalet kvinnor som anmält intresse för att genomföra antagningsprövning ökat från ca 600 till ca 1 300. Antalet som genomgick en antagningsprövning ökade under samma period från ca 500 till ca 850. Det är självklart svårt att sia om hur stort intresset kommer att vara i framtiden. Jag har i arbetet antagit att intresset kommer att öka till en nivå runt ca 1 500–2 000 kvinnor per år. Även om det bidrar till en ökad volym totalförsvarspliktiga som skall genomgå mönstring eller motsvarande har jag bedömt att det inte är av avgörande betydelse för organisationen av mönstringsförfarandet eller Pliktverkets resursbehov. Om antalet kvinnor som vill genomgå antagningsprövning ökar därutöver blir situationen annorlunda.

Sammantaget ger dessa faktorer att Pliktverket har att hantera en större volym personer som skall mönstra eller antagningspröva under de kommande åren.

Mot bakgrund av det ovanstående har utgångspunkten för mitt arbete varit dagens pliktssystem och de politiska dokument som andra instanser har presenterat under tiden för arbetet har inte givit skäl att ifrågasätta detta perspektiv. Det har inte heller funnits skäl att ifrågasätta dagens ordning med kvinnors möjlighet att frivilligt genomgå antagningsprövning. Jag har utgått från att möjligheten för kvinnor att genomgå antagningsprövning kommer att bestå under de kommande åren. Skulle könsneutral tjänstgöringsplikt komma att övervägas krävs självfallet en ingående belysning av dess konsekvenser för Pliktverket och andra myndigheter. Jag har således i överensstämmelse med direktiven utgått från att det inte är aktuellt att införa en skyldighet för kvinnor att inställa sig för mönstring enligt samma regler som gäller för unga män eftersom skyldigheten att mönstra för unga män är en effekt av tjänstgöringsplikten. Om en sådan tjänstgöringsplikt inte föreligger för kvinnor förefaller det orimligt att införa en skyldighet för kvinnor att inställa sig för mönstring.

En positiv bieffekt av dagens mönstrings- och uttagningsprocess är att ett flertal av en åldersklass 17-åriga män kommer i direkt kontakt med totalförsvaret. Det är med tanke på de låga utbildningsvolymerna den enda kontakt som de allra flesta unga män har

med totalförsvaret. Vikten av det personliga mötet mellan den enskilda individen och representanter för totalförsvaret är förmodligen stor. Det skapar en unik möjlighet för totalförsvarsmyndigheterna att väcka intresse för sin verksamhet och möjliggör rekrytering till sina organisationer. För att utnyttja denna möjlighet krävs dock att de utbildningsansvariga avdelar resurser för detta ändamål eftersom det inte kan anses vara Pliktverkets uppgift att handha denna information. Samtidigt är det i många fall den första kontakt en ung man eller kvinna får med representanter med myndighetsvärlden. Det gör att det åvilar ett ansvar på Pliktverket för hur det agerar och hanterar dessa unga människor, och vikten av effektivitet och professionalism är stor. Även om de positiva effekterna av det personliga mötet med Försvarsmakten och andra myndigheter är viktiga är det inte, enligt min mening, ett skäl att behålla dagens mönstringsförfarande oförändrat. Främsta motivet för ett något reviderat förfarande är att endast en fjärdedel av varje årskull de närmaste åren kan behöva bli uttagna till grundutbildning inom försvaret.

Slutsatsen av det ovanstående är att den framtida mönstrings- och uttagningsprocessen måste vara mer flexibel än dagens förfarande för att kunna hantera volymförändringar både på behovs- och urvalssidan. Urvalsprocessen bör vara snabb, smidig och effektiv. Den bör medföra så små ingrepp för den enskilda individen som möjligt och därför bara mäta det som oundvikligen behövs för att ta ut den efterfrågade volymen totalförsvarspliktiga samt för att placera rätt person på rätt befattning ur både den totalförsvarspliktiga och den utbildningsansvariga myndighetens perspektiv.

4.2 Dagens mönstringsförfarande

I det följande redovisas kortfattat dagens mönstringsförfarande.

4.2.1 Lång framförhållning i planeringen

Dialogen mellan utbildningsanordnarna och Pliktverket om beställningar av pliktpersonal skall vara slutförda i mitten av december år 1 avseende år 3 och framåt. Mönstring och inskrivning av totalförsvarspliktig personal påbörjas under år 2. Det innebär att de beställningar som beslutas i december 2003 gäller inryckningar

fr.o.m. 2005 och framåt och att den totalförsvarspliktiga personalen mönstras och skrivs in under 2004.

Det är med andra ord en planeringscykel som kräver relativt lång framförhållning om större förändringar skall genomföras utan att riskera att enskilda individer kommer i kläm. Om exempelvis Försvarmakten eller statsmakterna beslutar om förändringar i antalet utbildningsplatser för 2005 under våren 2004 är risken relativt stor att det redan är totalförsvarspliktiga inskrivna till de aktuella befattningarna.

De relativt långa ledtiderna bör även beaktas i den politiska styrningen avseende utbildningsvolymerna av totalförsvarspliktig personal. Jag har i mitt arbete inte närmare granskat möjligheterna att korta ledtiderna men anser att myndigheterna kontinuerligt bör granska de olika planeringsprocesserna i syfte att minska ledtiderna.

4.2.2 Aviseringar inför mönstringen

För att möjliggöra för Pliktverket att kalla totalförsvarspliktiga unga män till mönstringen har flera myndigheter skyldighet att lämna uppgifter till Pliktverket. Syftet är att skapa ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för Pliktverket och underlätta för den enskilda individen i så stor utsträckning som möjligt. Personer som uppenbarligen inte kan fullgöra pliktjänstgöring skall inte behöva kallas till mönstring.

Enligt 1 § 3 kap. förordningen (1995:328) om totalförsvarsplikt skall Riksskatteverket före den 1 juli varje år lämna uppgift till Pliktverket om varje folkbokförd svensk man som under året fyller 17 år. Uppgifterna kommer ifrån folkbokföringsregistret som förs av varje lokalt skattekontor och vars ändamål bl.a. är att användas för samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer m.m. Enligt 3 § skall Riksskatteverket även underrätta Pliktverket om de ändringar i folkbokföringsregistret som är av betydelse för Pliktverkets verksamhet, exempelvis dödsfall och flyttningar som inträffar löpande under året. Sådana ändringar inkommer i stort sett varje vecka till Pliktverket. Kriminalvården anmäler till Pliktverket intagna och frigivna personer upp till 47 års ålder och även dessa aviseringar kommer kontinuerligt Pliktverket tillhanda.

Även andra myndigheter har enligt ovan nämnda förordning uppgiftsskyldighet till Pliktverket. De nämnder som i ett landsting eller en kommun ansvarar för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade samt chefsläkare vid vårdinrättningar där vård meddelas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård skall före den 1 juni varje år lämna Pliktverket uppgifter om varje svensk man som under året fyller 17 år och erhöll insats eller var intagen med stöd av ovan nämnda lagar.

Statens institutionsstyrelse skall före den 1 juni varje år lämna uppgifter om varje svensk man som under året fyller 17 år och som med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga var intagen på ett hem som avses i 12 § i den lagen eller som med stöd av 31 kap. 1 a § brottsbalken har dömts till sluten ungdomsvård och därför är intagen vid ett sådant hem.

Riksförsäkringsverket skall före den 1 juli varje år lämna uppgift till Pliktverket om varje totalförsvarspliktig som har förtidspension eller sjukbidrag enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring.

Enligt förordningen om totalförsvarsplikt har Pliktverket rätt att begära uppgifter från andra myndigheter också om Pliktverket anser det behövt. Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk skall på begäran lämna uppgifter om examina och legitimationer. Statens skolverk, Högskoleverket och rektor för en utbildningsanstalt eller skola som drivs av staten, en kommun eller ett landsting skall på begäran lämna uppgifter om studieförhållanden. Vägverket skall på begäran lämna uppgifter ur körkortsregistret. Post- och telestyrelsen och Luftfartsverket skall på begäran lämna uppgifter om certifikat inom respektive ansvarsområde.

Sjöfartsverket skall på begäran lämna uppgifter ur sjömansregistret om adresser samt behörighet och tjänstgöring på fartyg. Kommuner, landsting och vårdgivare som bedriver enskild verksamhet skall på begäran lämna uppgifter om anställd hälso- och sjukvårdspersonal. I praktiken används inte dessa möjligheter till informationsinhämtning i någon större utsträckning i dag med undantag för hälso- och sjukvårdspersonal, utan är rester från det gamla mobiliseringsförsvaret.

Alla aviseringar förs in i Pliktverkets olika informationssystem. Jag beskriver de olika informationssystemen som stöder Pliktverkets verksamhet närmare i kapitel 7.

Sammantaget innebär det att alla uppgifter sammanställs under hösten ett givet år för att skapa bästa möjliga beslutsunderlag för

Pliktverket och möjliggöra att kalla berörda totalförsvarspliktiga till mönstring. De första kallelserna till mönstring skickas ut under oktober månad, tre månader innan mönstringstillfället. Enligt lagen om totalförsvarsplikt omfattas alla svenska män fr.o.m. det år man fyller 18 år av skyldigheten att infinna sig för mönstring.

Genom Styrelsens för psykologiskt försvar försorg, och inom ramen för det ungdomsprojekt som genomförs av de myndigheter som ingår i Totalförsvarets informationsråd, skickas informationsmateriel ut som även når alla 17-åriga kvinnor som är folkbokförda i Sverige. De kvinnor som är intresserade av att bli kallade till s.k. antagningsprövning enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning anmäler detta till Pliktverket. Efter att Pliktverket har mottagit en sådan intresseanmälan begär myndigheten adressuppgifter från RSV.

4.2.2.1 Vissa frågor rörande aviseringar

Som nämnts ovan skall de nämnder som i ett landsting eller en kommun ansvarar för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade samt chefsläkare vid vårdinrättningar där vård meddelas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård före den 1 juni varje år lämna Pliktverket uppgifter om varje svensk man som under året fyller 17 år och erhöll insats eller var intagen med stöd av ovan nämnda lagar.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt och förordningen om totalförsvarsplikt skall de aktuella nämnderna lämna uppgifter om varje man som fyller 17 år och som erhöll insats enligt 9 § punkt 8 eller 9 enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade.

Det har framförts till utredningen att man i dag inte får uppgifter om ett antal unga män som har psykiska eller medicinska funktionshinder av en sådan art att de inte kommer att kunna genomföra grundutbildning eftersom uppgiftsskyldigheten inte omfattar hela 9 § utan bara vissa delar av den. Om nämndernas uppgiftsskyldighet även skulle omfatta punkt 1–7 av ovan nämnda lagtext kommer det innebära att fler personer som uppenbarligen inte kommer att skrivas in för tjänstgöring slipper infinna sig för mönstring.

Med anledning av vad jag senare föreslår vad avser ett ökat intygsförfarande bör det i framtiden finnas möjligheter för personer som omfattas av vård eller stöd enligt 9 § lagen om stöd och service till funktionshindrade att genom samma intygsförfarande som övriga slippa att inställa sig till mönstring. Det förefaller därmed som onödigt att i dag föreslå en utökning av rapporteringsplikten i detta avseende till Pliktverket.

4.2.3 Information, hälsodeklarationer och annan korrespondens före mönstringen

Alla i Sverige boende män och kvinnor får informationsmaterialet Lumpen den höst de fyller 17 år. Under 2003 har materialet även inkluderat en CD-romskiva. Därutöver finns mycket information att ta del av på webbplatsen www.lumpen.nu.

Tillsammans med kallelsen till mönstringen skickas hälsodeklarationen samt ytterligare information ut. Hälsodeklarationen består av ca 30 frågor som tillsammans ger en relativt ingående bild av individens hälsoläge. De sjukdomar som kan medföra att inställelse till mönstring inte behöver ske framgår av informationsmaterialet. Dessa sjukdomar skall styrkas med ett intyg som bekostas av den enskilde.

4.2.4 Mönstringen vid regionkontoren

Mönstringen börjar med ett upprop av de mönstrande där personalen går igenom hur mönstringen går till och även ger en kort information om olika befattningar inom totalförsvaret. Formerna för uppropet varierar mellan de olika regionkontoren, framför allt beroende på tillgången till lokaler. Det kan antingen genomföras i en större hörsal med en större grupp mönstrade eller i mindre grupper. Även om den senare formen är mer personalintensiv möjliggör det dialog med de mönstrade. De hälsodeklarationer som de mönstrade har fyllt i behandlas av Pliktverkets personal och kan för vissa mönstrade innebära att de redan i detta skede av mönstringen får träffa läkare eller annan behörig hälso- och sjukvårdspersonal för att utreda möjligheterna att tjänstgöra.

Under dagen/dagarna finns det i samlingslokalerna där de mönstrade håller till mellan delproven möjlighet att ta del av ytterligare information om olika befattningar. Informationen består av tryckt information, film och möjlighet att söka via Internet.

De kvinnor som frivilligt har anmält intresse för att fullgöra grundutbildning genomgår samma tester med samma krav som de manliga totalförsvarspliktiga. I det följande ges en beskrivning av de olika delproven i den ordning som huvuddelen av de mönstrade genomför dem.

4.2.4.1 Inskrivningsprovet

Inskrivningsprovet, eller I-provet som det kallas inom Pliktverket, har som syfte att mäta lämpligheten för att genomföra grundutbildning inom totalförsvaret. Det är inte ett intelligenstest i vanlig mening, utan ett begåvningsstest anpassat för att mäta de faktorer som har ansetts viktiga för att kunna fungera i befattningar inom totalförsvaret. Resultatet skall hjälpa Pliktverket att avgöra hur väl individen kan utbildas i olika befattningar eller grupper av befattningar.

Inskrivningsprovet innehåller även frågor som rör individens personlighet, familjeförhållanden, skolgång, intressen och erfarenheter. Svaren ligger till grund för det samtal med psykolog som sker senare under mönstringen. Därutöver registreras den mönstrades eventuella intresse för internationell tjänst och yrkesofficersutbildning i samband med provet.

Inskrivningsprovet som används vid mönstringen är datoriserat och den testade får instruktioner både via skärmen och hörlurar kopplade till datorn. Provet är så utformat att frågorna successivt anpassas till den prövades svarsresultat. De olika delproverna skall besvaras inom en viss begränsad tid och testet i sin helhet tar ca en timme att genomföra.

Provet innehåller tio olika delprov för att mäta olika faktorer och som den mönstrade går igenom i följande ordning:

<i>Delprov</i>	<i>Testad förmåga</i>
Synonymer 1	Språklig förmåga
Blockrotering	Spatial förmåga
Serier	Logisk förmåga
Motsatser	Språklig förmåga
Teknisk förståelse	Teoretisk teknisk förståelse
Grupper	Logisk förmåga
Tärningar 1	Spatial förmåga
Pappersvikning	Spatial förmåga
Synonymer 2	Språklig förmåga
Tärningar 2	Spatial förmåga

Om den mönstrade visar intresse eller bedöms lämplig för vissa speciella utbildningar kan han eller hon få genomföra ytterligare prov, t.ex. mekanikerprov.

Resultaten från de olika delproven kan inte användas separat utan vägs ihop till en faktor där värdena går från 1 till 9 enligt en normalfördelning. De mönstrade som får ett lägre resultat (närmare 1), sammanvägt med andra testresultat, får vanligtvis en mer praktiskt inriktad tjänst medan de som får ett högre resultat (närmare 9) oftast får en mer teoretiskt inriktad tjänst.

4.2.4.2 Medicinska tester

Innan de mönstrade genomför de medicinska eller de fysiska testerna genomförs ett samtal med en sjuksköterska. Tillsammans går de igenom den hälsodeklaration som den mönstrade har fyllt i före mönstringen. Hälsodeklarationen består av ca 30 frågor som tillsammans ger en relativt ingående bild av individens hälsoläge.

Sedan hälsodeklarationen är genomgången genomförs för vissa mönstrade olika medicinska tester. Ett syn- och färgseendetest genomförs. Pliktverket anger att de mönstrande som har glasögon eller linser skall ta med dem och glasögonrecept från optiker till mönstringen. En EKG-undersökning genomförs för att kontrollera hjärtats funktioner under vila. Samtidigt kontrolleras blodtrycket. Slutligen genomförs ett hörseltest.

4.2.4.3 Fysiska tester

Styrka i ben, rygg, och skuldror mäts i en s.k. ISOKAI-maskin. Den består av en rörlig vågrät stång, vilken är upphängd mellan två lodräta sidobalkar. Den vågräta stången skall lyftas från ca 30 centimeters höjd till brösthöjd och bromsas i rörelsen av ett hydrauliskt system. Stångens maximala hastighet uppnås vid relativt liten kraft. Den prövade står på en våg vid lyftet och den kraft som utvecklas i lyftet registreras i vågen. Vid varje centimeter som stången lyfts sänds signaler från vågen till en dator som registrerar provresultaten. Varje provande skall göra två lyckade lyft och medelvärdet av de två lyften används som ett mått på den prövandes muskelstyrka uttryckt i Newton. Det är framför allt muskelstyrkan i lår, buk, rygg och axlar som mäts.

Ett konditionstest genomförs vid en träningscykel. Den prövande och träningscykeln är kopplade till en dator som övervakar pulsen, trampfrekvensen och belastningen som ökar successivt.

Om den mönstrade är intresserad och/eller lämplig för någon av de mer fysiskt krävande utbildningarna kommer han eller hon få genomföra det s.k. jägartestet. Syftet är att testa styrkan i knän och lår. Under testet gör man s.k. step-ups på en bänk med en tung ryggsäck på ryggen. Därutöver får man svara på frågor om träningsvanor och erfarenheter av vistelse i skog och mark.

4.2.4.4 Psykologsamtal

Under mönstringen genomförs ett psykologsamtal för att skapa en bild av den mönstrades förmåga att arbeta i grupp, under stress, förmåga att leda grupper m.m. Även graden av motivation för plikttjänstgöring tas upp under samtalet, och skälen till den mönstrades ställningstagande. Samtalet tar ungefär en halvtimme.

4.2.4.5 Läkarundersökning

Läkarundersökningen är en allmän hälsokontroll i syfte att bedöma den mönstrades möjlighet att fullgöra grundutbildningen. Resultaten från de medicinska och fysiska testerna vägs in och skapar ett underlag för bedömningen. Läkaren gör med andra ord den tjänstbarhetsbedömning som väger tyngst av de parametrar som

avgör huruvida den mönstrade kommer att skrivas in och vilken typ av befattning den mönstrande klarar av.

4.2.4.6 Inskrivningsförrättaren

Inskrivningsförrättaren har via PLIS-systemet en sammanställd bild av den mönstrades testresultat. I samtal med den mönstrade tas sedan olika alternativ till tjänstgöring fram och den mönstrades intresse och motivation för viss tjänstgöring. Motivationen registreras för de preliminära befattningarna i en tre gradig skala och kompletteras med en tjänsteanteckning. Slutligen enas man om en preliminär befattning och några alternativa befattningar. Det preliminära beskedet är i formell mening inget beslut och kan därför inte överklagas. Om den mönstrade under tiden mellan mönstringstillfället och det slutliga inskrivningstillfället kommer med ytterligare önskemål tas dessa med i underlaget vid det slutliga inskrivningstillfället.

I detta sammanhang vill jag påpeka vikten av att Pliktverket är tydligt i samtalen med de mönstrade avseende skillnaderna mellan civilplikt, värnplikt och vapenfri tjänst.

I stort genomförs mönstringen i ovan beskrivna ordning även om undantag görs exempelvis när man redan vid genomgången av hälsodeklarationen vid uppropet kan identifiera sådana sjukdomar m.m. som omöjliggör tjänstgöring. Ett viktigt skäl att börja med inskrivningsprovet är att vissa delar av det ligger till grund för psykologsamtalen senare under mönstringen.

4.2.5 Ytterligare utredningar inom ramen för mönstringsförfarandet

För inskrivning till vissa befattningar i Försvarsmakten krävs i dag ytterligare utredningar än vad som sker vid den ordinarie mönstringen. Det gäller t.ex. befattningar som fallskärmsjägare och kustjägare, samt för befattningar i musikpluton och tjänst på u-båt.

När någon anmäler sitt intresse för en befattning med särskild ansökan (SANS-befattningar) genomförs först den ordinarie mönstringen som vanligt. Därefter kommer den mönstrade vid inskrivningstillfället att skrivas in enligt ordinarie principer till en vanlig befattning. Därefter genomförs den ytterligare utredningen,

oftast på plats vid det aktuella förbandet. Utredningen administreras av Pliktverket men leds oftast av Försvarsmaktens personal. Däremot deltar oftast någon från Pliktverket, exempelvis en psykolog.

I de fall som den prövade godkänns till den nya befattningen kommer det att uppstå en vakans i den gamla befattningen. Ofta överinskriver Pliktverket totalförsvarspliktiga för att skapa en s.k. inskrivningsreserv för att bl.a. skapa möjlighet att hantera sådana situationer. Ibland finns dock inte en sådan möjlighet utan vakansen består. Det är ofta personal som har blivit placerad i befäls- och specialistbefattningar som söker sig vidare till SANS-befattningarna varför de uppkomna vakanserna kan skapa problem vid de ursprungliga utbildningarna.

4.3 Skälen för att inte skrivas in för tjänstgöring

Enligt Pliktverkets statistik för 2002 befanns 20 970 av sammanlagt 44 626 mönstrande män inte lämpliga för lång grundutbildning vilket motsvarar 47 procent. Därutöver var det 5 299 män som inte behövde inställa sig till mönstring. Knappt hälften av männen i en årskull var således lämpade för lång grundutbildning.

En analys av vilka medicinska diagnoser som är mest frekventa för de 20 970 personer som vid mönstringen bedömts som inte lämpliga för lång grundutbildning visar att runt 10 procent av diagnoserna rör respektive öronsjukdomar (11,6 procent), sjukdomar i andningsorganen (9,4 procent) eller muskuloskeletala sjukdomar (11,5 procent). Den övervägande delen (38 procent) rör faktorer av betydelse för hälsotillståndet och för kontakter med hälso- och sjukvården.

En analys av de intyg som har lett till att 5 299 män inte har behövt inställa sig till mönstring ger en något annorlunda bild. 16,6 procent av intygen gällde psykiska sjukdomar eller beteendestörningar, 22 procent gällde andningsorganens sjukdomar och 9,8 procent gällde sjukdomar muskuloskeletala systemet.

Sjukdomar i andningsorganen gäller ofta astma eller allergier och muskuloskeletala sjukdomar inkluderar rygg- och ledbesvär.

Samlingstiteln faktorer av betydelse för hälsotillståndet och för kontakter med hälso- och sjukvården inkluderar diagnoser ställda av Pliktverkets psykologer under samtalet med de mönstrande.

Av de män som vid mönstringen inte befunnits klara kraven för lång grundutbildning hade 3 055 för låga värden på inskrivningsprovet (14,5 procent), 435 hade för låga synvärden (2,1 procent) och 767 hade för dålig hörsel (3,7 procent). Om man räknar bort de som dubbelregistreras i anslutning till de medicinska diagnoserna nedan blir det 344 stycken med för låg synkapacitet och 541 med för låg hörselkapacitet. Övriga 16 713 (79,7 procent) befanns inte klara kraven på grund av andra medicinska diagnoser.

Tabell 4.1. Skälen för att inte skrivas in för tjänstgöring

	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>
Åldersklass 2002	49 925	100
Ej mönstrade p.g.a. intyg	5 299	10,6
Hörsel/öronsjukdomar	2480	5,0
Syn/ögonsjukdomar	745	1,5
Sjukdomar i andnings-organen	1571	3,2
muskulosketala sjukdomar	1922	3,8
Faktorer av betydelse för hälsotillståndet och för kontakter med hälso- och sjukvården	6531	13,1
Övriga diagnoser	4529	9,1
För lågt värde på I-provet	3055	6,1
Inskrivna till lång grundutbildning	16 911	33,9
Inskrivna till utbildningsreserven (lång GU)	6 745	13,5

4.4 Andra studier av mönstringsprocessen

Pliktverket har under åren genomfört interna utredningar i syfte att utveckla mönstringsförfarandet, ofta genomförda av extern, oberoende expertis.

År 1998 redovisade Bo Moberg ett förslag till utökat medicinskt beslutsunderlag. Uppdraget var att föreslå möjligheter till att inhämta medicinsk information som kan ge beslutsunderlag för att inte kalla den totalförsvarspliktige till mönstring samt att belysa konsekvenser av förslaget.

Moberg redovisar två alternativa förslag. Alternativ ett innebär att alla genomgår en hälsoundersökning hos skolläkare eller annan sjukvårdsinrättning. Resultaten skulle insändas till Pliktverket för

granskning och beslut om kallelse till mönstring. Moberg konstaterar att alternativet kräver en förändrad lagstiftning som i sin tur innebär stora ingrepp i den enskildes skyldigheter samt stora pålagor för hälso- och sjukvården. Stora resurser kommer tas i anspråk för att undersöka friska individer. Alternativet bedömdes vara kostnadsdrivande.

Alternativ två innebär ett utökat intygsförfarande där den enskilda på eget ansvar skickar in intyg eller motsvarande varefter Pliktverket fattar beslut om kallelse till mönstring. Alternativet bedömdes kräva ett utökat samarbete med framför allt skolhälsovården i syfte att skapa förståelse för Pliktverkets arbete.

Moberg förordade alternativ två och har i sin utredning redovisat att ett genomförande av detta alternativ skulle kunna leda till kostnadsbesparingar på ca 6 miljoner kronor. Dock poängterar Moberg att förslaget bör leda till förändringar i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga för att kunna ersätta totalförsvarspliktiga för de utlägg som är förknippade med de medicinska intygen.

I juni 2003 redovisade Björn Ahlborg och Eva Holmström en översyn av den medicinska prövningsverksamheten i Pliktverket. Det är en omfattande genomgång av den medicinska prövningsverksamheten där utredarna ger flera förslag till förändringar. Kortfattat innebär förslagen en utökad intygshantering för att möjliggöra för Pliktverket att fatta beslut om kallelse till mönstring. Själva mönstringen arrangeras så att endast de som bedöms kunna få tjänstbarhet genomgår full prövning. Övriga skiljs allt eftersom från mönstringskedjan. Ahlborg och Holmström anser att det bör bildas en gemensam hälsoavdelning där all medicinska personal ingår, även psykologerna. Chefläkaren bör få ett större ansvar och tillse att innehållet och genomförandet i den medicinska prövningsverksamheten är lika i hela Sverige. Samstämmigheten för både sjuksköterskors och läkares bedömningar ökas genom förbättrade manualer och bedömningsövningar. Metodkontroller bör införas.

Ahlborg och Holmström anser att befrielse och klassificering till icke lämplig för lång grundutbildning, vilket innebär att man inte behöver kallas till mönstring, efter delegering bör kunna fattas av psykolog, sjuksköterska eller läkarsekreterare. På så sätt behöver inte läkare betungas av intygshanteringen. Sjuksköterskor ska också kunna ge förslag till tjänstbarhet till läkarna som fattar det reella beslutet.

Ahlborg och Holmström föreslår också att en tregradig skala, likt den som används vid hörseltestet, införs vid bedömning av tjänstbarhet. Detta skulle enligt utredarna göra bedömningen mer begriplig och kunna verka positivt för att öka möjligheterna för kvinnor och män med utländskt ursprung att skrivas in för tjänstgöring. Genom en tregradig skala kan man bättre ta tillvara den prövades icke-fysiska förutsättningar.

Sommaren 2004 överlämnade Bertil Mårdberg sin utvärdering och uppföljning av den psykologiska verksamheten vid Pliktverket. Mårdberg redovisar i sin rapport hur mönstringsprocessen har förändrats från en klassificeringsprocess till en urvalsprocess. Utifrån detta perspektiv föreslår Mårdberg vissa förändringar framför allt för Pliktverkets psykologiska verksamhet, bl.a. att kvalitetskontrollen av reliabilitet och validitet i testresultat och bedömningar skall göras kontinuerligt för att säkerställa att bedömningsprinciperna i myndigheten blir likartade. Genomgång av manualer och ökad kompetensutveckling för psykologer i Pliktverket föreslås också.

Mårdberg föreslår även vissa organisatoriska förändringar, bl.a. att psykologifunktionen skall vara representerad i Pliktverkets centrala ledning samt att ett vetenskapligt råd och en tillhörande central utvecklingsfunktion skapas.

Slutligen föreslår Mårdberg en övergång till en, vad han kallar, sekventiell urvalsmodell. För att möjliggöra detta föreslår Mårdberg att Pliktverket påbörjar flera utvecklingsprojekt för att bl.a. se över I-provets utformning.

4.5 Försök med utflyttad mönstring

Som beskrivs i kapitlet om inskrivningsväsendets historia var inskrivningen tidigare en ambulerande verksamhet vilket innebar att de mönstrande inte behövde ta sig till ett centralt kontor utan att mönstringen skedde vid hemorten. 1998 års pliktutredning redovisar i betänkandet Totalförsvarsplikten (SOU 2000:21) ett framtida mönstringssystem som åter tar fasta på detta.

Pliktverket har under de senaste åren bedrivit viss försöksverksamhet vid regionkontoret i Stockholm samt regionkontoret i Norrland, i syfte att pröva möjligheterna med en utflyttad mönstring. Vid regionkontoret i Stockholm har försöken bedrivits som fullständig utflyttad mönstring på Gotland samt utflyttad för-

mönstring i Nyköping, Enköping, Strängnäs och Uppsala. Vid regionkontoret i Norrland bedrevs försöket bl.a. som förmönstring vid en gymnasieskola i Sollefteå.

Erfarenheterna är blandade från de båda regionkontoren. Regionkontoret i Stockholm anser överlag att den utflyttade mönstringen är positiv. Framför allt gäller det mönstringen på Gotland vilket har gett bra resultat både vad avser reaktioner från de mönstrande och personalen. Genom att systematisera denna mönstring och förlägga mönstring någon eller några veckor om året på Gotland skapas även möjlighet till vissa ekonomiska besparingar. Även den övriga försöksverksamheten har till stor del fallit väl ut enligt regionkontoret i Stockholm. De mönstrande har varit positiva till att kunna genomföra förmönstring nära hemmet och få möjlighet att snabbare kunna ta sig hem efter att mönstringen är avslutad. Mönstringen har varit så upplagd att man försöker identifiera vilka som har möjlighet att genomföra lång grundutbildning och dessa blir sedan kallade till fullständig mönstring vid regionkontoret. Övriga ger man snarast besked om att mönstringen avbryts. Även personalen har funnit sig väl i detta arbetsätt så länge det är ett undantag och inte regel att vara borta från hem och arbetsplats. Försöksverksamheten visar att det inte finns potential till ekonomiska besparingar vid genomförande av utflyttad förmönstring då både personalkostnaderna och de logistiska kostnaderna ökar. Regionkontoret i Stockholm har funnit att om den utflyttade förmönstringen förläggs till militära etablissemang når man bäst effekt, beroende på lokalernas utformning, läge och det skydd som finns vid dessa etablissemang. Kostnaderna för skydd av datorer och annan utrustning är stor vid användande av andra lokaler.

Regionkontorets i Norrland försök med förmönstring upplevdes också positivt av de mönstrande men kontoret konstaterar att det medför ökade kostnader. Regionkontorets upptagningsområde medför att även en utflyttad förmönstring innebär relativt långa resor för de mönstrande alternativt väldigt många utflyttade mönstringstillfällen. Regionkontoret tror att en ökad intygshantering leder till samma resultat avseende minskat antal mönstrande vid regionkontoret.

4.6 Ett reformerat mönstringsförfarande

Mönstringsförfarandet kan kortfattat beskrivas som en process med tre huvuduppgifter. Det första är att klargöra vilka av en åldersklass som kan genomföra lång grundutbildning. Det andra är att ge en prognos över vad dessa klarar av. Det tredje, slutligen, är att göra ett urval av dessa individer.

4.6.1 En ny definition av termen mönstring

Jag föreslår att skyldigheten att mönstra endast gäller efter beslut av Pliktverket.

Skälen för mitt förslag

Enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är varje totalförsvarspliktig skyldig att lämna nödvändiga uppgifter för att möjliggöra att Pliktverket kan utreda den totalförsvarspliktiges möjligheter att fullgöra värn- eller civilplikt. Enligt 2 kap. 2 § är varje svensk man skyldig att genomföra en sådan utredning som avses i 1 § som mönstring vid Pliktverket. Slutligen föreskrivs i 2 kap. 3 § att mönstringen skall ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro.

För att skapa möjlighet för Pliktverket att vidareutveckla mönstringsprocessen i enlighet med de förslag jag lämnar i det nedanstående anser jag att det är viktigt att se hela urvalsprocessen som en helhet. Urvalsprocessen innehåller både intygsförfarande och mönstring med personlig inställelse vid Pliktverkets regionkontor. Jag anser att även de delar av mönstrings eller utredningsprocessen som sker via intyg och hälsodeklarationer skall betraktas som en naturlig del av urvalsprocessen. För att skapa möjlighet till ett flexibelt urvalsförfarande bör skyldigheten att mönstra endast fullgöras efter beslut av Pliktverket. Detta beslut kan myndigheten fatta utifrån det underlag som intyg, hälsodeklarationer och eventuellt utflyttade inskrivningsprov ger. Om ett sådant förfarande ger underlag för att inte kalla den totalförsvarspliktige till ett regionkontor för vidare utredning bör man lika väl anse att man fullgjort sin mönstringsplikt.

4.6.2 Ett ökat intygsförfarande

Jag föreslår ett reformerat mönstringsförfarande där Pliktverket, genom ett ökat intygshanterande, kan utöka andelen totalförsvarspliktiga som av medicinska, psykologiska eller sociala skäl inte kallas till mönstring. Pliktverket bör även begära att de mönstrande skickar in hälsodeklarationen i förväg för att möjliggöra en mer effektiv hantering.

En förutsättning för att en ökad intygshantering skall kunna tillämpas i större omfattning är att det finns en grundläggande kravprofil för uttagning till grundutbildning.

Skälen för mitt förslag

En analys av de diagnoser som har ställts i samband med att personer befunnits olämpliga för lång grundutbildning visar att flera av dessa diagnoser borde kunna ställas före mönstringen. Pliktverkets regionkontor i Karlstad har under 2002 och 2003 genomfört ett försök med utökat intygshanterande och det har medfört att man har lyckats öka andelen som inte har behövt inställa sig vid regionkontoret från 8 procent till 14 procent.

Jag anser att ett sådant förfarande bör genomföras för hela riket. Det frigör resurser vid regionkontoren och det bör innebära mindre besvär för den enskilda individen. Det är inte den enskilda till gagn att ta tid i anspråk för att uppsöka ett regionkontor för att där relativt snabbt, i de flesta fall, få besked om att man inte kommer att bli inskriven för tjänstgöring. Ju tidigare i processen den enskilda individen får ett sådant besked desto bättre för alla inblandade parter.

En förutsättning för att en ökad intygshantering skall kunna tillämpas i större omfattning är att det finns en grundläggande kravprofil för uttagning till grundutbildning. I detta skede bör kravprofilen framför allt ta sin utgångspunkt i vilka grundläggande fysiska krav som ställs för att klara av en längre grundutbildning. Den bör vara av sådan natur att den är relativt lätt att mäta och bör förmodligen bara innehålla vissa medicinska och psykologiska faktorer som kan diagnostiseras och intygas av hälsovården eller andra aktörer i det civila samhället.

Pliktverket kan då via en ökad intygshantering öka andelen totalförsvarspliktiga som inte behöver inställa sig vid region-

kontoren. Dessa befrias från mönstringsplikten genom de intyg från läkare eller psykologer m.fl. som visar att de inte matchar den generella kravprofilen.

Jag bedömer att ett utökat systematiskt intygsförfarande kan bidra till att ungefär hälften av de medicinska diagnoserna som nu ställs vid de olika regionkontoren, exklusive de som i dag klassificeras som faktorer av betydelse för hälsotillståndet och för kontakter med hälso- och sjukvården kan avföras efter genomgångna intyg från den civila sjuk- och hälsovården. Det skulle innebära att andelen totalförsvarspliktiga som inte kallas till regionkontoret kan öka från dagens ca 10 procent till ca 17 procent. Det resultatet stämmer väl med det resultat som framkommit vid försöket vid regionkontoret i Karlstad.

För att få ett ökat intygsförfarande effektivt måste informationen till de mönstrande utformas på ett sätt som ger tydliga hänvisningar hur intygsförfarandet fungerar. Samarbetet mellan skolhälsovården och Pliktverket bör också utökas för att möjliggöra att de mönstrande via sin skolhälsovård kan få relevanta intyg.

Frågan om vem på Pliktverket som skall granska och besluta om tjänstbarhet bör Pliktverket avgöra. Det borde vara möjligt att delegera vissa befogenheter av intygshanteringen till en legitimerad sjuksköterska, framför allt avseende intyg rörande exempelvis hörselnedsättningar och astmatiska problem där utrymmet för en gradering av tjänstbarheten är mindre. I de fall som kräver en djupare analys och en eventuell dialog med intygsutfärdande läkare bör Pliktverkets läkare bedöma intygen.

Den ändring som jag här har beskrivit resulterar i att färre ungdomar kommer i personlig kontakt med personal på Pliktverket. Det kan leda till antagandet att riskerna för fusk kommer att öka. Riskerna för fusk kunde tänkas gälla såväl oriktiga intyg i syfte att slippa tjänstgöring som det motsatta.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att ett intyg om en medicinsk åkomma inte per automatik innebär att man inte kommer att bli kallad till regionkontoret. Först efter att Pliktverket har handlagt de inkommande intygen fattas beslut om man skall kalla till regionkontoret eller inte.

Min uppfattning är att den föreslagna förändringen inte kommer att innebära en markant ökning av fusket jämförbart med dagens system.

Jag anser även att den hälsodeklaration som Pliktverket skickar ut i samband med kallelsen till mönstring – och som de mönst-

rande vid uppropet på regionkontoret överlämnar för att Pliktverket snabbt skall identifiera personer som inte kommer att kunna fullgöra grundutbildning – bör begäras in i förväg för att ingå i beslutsunderlaget inför kallelsen till regionkontoret. Det kommer förmodligen möjliggöra att ytterliggare ett antal totalförsvarspliktiga inte kommer att behöva inställa sig vid regionkontoren för att fullgöra mönstringen.

4.6.3 En differentierad mönstring

Mönstringen bör ändra karaktär från klassificering till urval.

Inskrivningsprovet bör utformas så att förutsättningar för en differentierad mönstringsprocess skapas.

Den differentierade mönstringen bör utformas så att endast de mätvärden som oundgängligen behövs för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag för inskrivningen tas fram.

De befattningskrav som utbildningsanordnarna beslutar om bör förenklas.

Förslagen syftar till att effektivisera mönstringskedjan.

Skälen för mitt förslag

Bertil Mårdberg för i sin utredning av Pliktverkets psykologiska verksamhet ett resonemang om mönstringens karaktär. Han konstaterar att dagens mönstringsförfarande till sin karaktär är ett klassificeringsförfarande uppbyggt under den tid då i praktiken alla mönstrande skrevs in för tjänstgöring. Dagens situation, där man bland en större mängd individer skall hitta de mest lämpade till ett mindre antal befattningar, skapar förutsättningar för ett urvalsförfarande. Konsekvensen av resonemanget är att det finns utrymme för en ändrad mönstringsmetodik med den främsta skillnaden att alla individer inte behöver genomgå samma mönstringsförfarande.

Jag delar detta synsätt och anser att det finns starka skäl för att skapa förutsättningar för, vad jag har valt att kalla, en differentierad mönstring.

Det bör vara möjligt att utveckla I-provet så att resultatet fokuserar på de två mest kritiska brytpunkterna, dvs. om den provade ligger över eller under 2 på en niogradig skala eller om han

eller hon ligger över eller under 5 i samma skala. Skälet till att dessa två punkter är kritiska är att det idag bara finns ett fåtal befattningar som man kan skrivas in till om man har under 2 på inskrivningsprovet. Med tanke på de minskade framtida utbildningsbehoven bör man överväga huruvida det finns behov att skriva in till befattningar vid ett resultat lägre än 2 på inskrivningsprovet. Skälet till den högre brytpunkten är att om man har 5 eller mer kan man bli placerad i en befälsbefattning.

De mönstrade som har 2 eller sämre bör direkt få ett samtal med psykolog eller motsvarande för att validera testresultatet och därefter är mönstringen avslutad med att man bedöms vara ej ianspråktagen i enlighet med vad jag föreslår i kapitel 5. Enligt interna undersökningar i Pliktverket är det ca 10 procent av de testade som får ett resultat som är lika med eller under 2 vid I-provet.

De som har fått ett testresultat vid inskrivningsprovet som är över 2 men under 5 bör direkt efteråt genomföra en, jämfört med i dag, förenklad mönstring. Det bör vara möjligt att vid en kort hälsoundersökning fastställa tjänstbarheten hos respektive individ. Hälsoundersökningen bör även innehålla moment där man skattar individernas muskelstyrka och arbetskapacitet med hjälp av det underlag som finns, dvs. den ifyllda hälsodeklarationen samt uppgifter om individens träningsvanor m.m. som besvaras i samband med inskrivningsprovet. Skattningar av muskelstyrka görs redan i dag med ett förhållandevis bra resultat och jag anser att detta förfarande kan användas i större utsträckning, framför allt vad avser befattningar med lägre kravprofil.

Självklart skall det fortfarande finnas möjlighet att genomföra mer omfattande utredningar och undersökningar om det finns skäl till det. Det kan exempelvis vara hälsodeklarationen eller underlaget från inskrivningsprovet som ligger till grund för ett sådant beslut.

Den differentierade mönstringen skapar ökade möjligheter för den enskilda individen att påverka processen. Pliktverkets personal bör få ökade möjligheter att genom dialog med den enskilde fokusera på hans eller hennes egna önskemål och ambitioner avseende mönstringen och den eventuella tjänstgöringen. därigenom får man en klarare uppfattning om den enskildes motivation, vilket är av stor vikt vid all rekrytering.

I detta sammanhang finns det skäl att ifrågasätta vikten av att det är en läkare som gör undersökningen och fastställer tjänstbarheten. Om det inte finns uppgifter i underlaget som tyder på att individen

har någon skada eller åkomma som försämrar tjänstbarheten anser jag att rätten att bedöma tjänstbarheten bör kunna delegeras till en sjuksköterska. Om den sjuksköterska som har till uppgift att bedöma tjänstbarheten inte anser sig ha tillräcklig information för ett sådant bedömande bör den berörda individen få träffa en läkare. Även i övrigt bör Pliktverket utvärdera de olika mönstringsmomentens relevans. Om hälsodeklarationen inte ger indikationer om annat och den mönstrade anser sig fullt frisk anser jag t.ex. att det bör gå att genomföra fysiska tester utan att först genomgå en EKG-undersökning. Även om de fysiska testerna är krävande så medverkar de flesta mönstrande i idrott i gymnasiet utan att EKG-undersökning genomförs. Dessutom kontrolleras den testades puls under uthållighetstestet varför testet kan avbrytas om något verkar fel. Jag tror att det är möjligt att genomföra fler rationaliseringar efter en noggrann genomgång av de olika testmomenten.

Ovanstående förfarande gäller således de individer som skrivs in mot s.k. mängdbefattningar. Om däremot inskrivningsprovet ger ett resultat som visar att personen i fråga har kapacitet att skrivas in mot befälsbefattningar eller andra specialistbefattningar, som t.ex. jägare, bör mönstringen i huvudsak genomföras enligt dagens förfarande. Det finns två huvudskäl för denna ordning, enligt mitt förmenande. Det första är att dessa tjänster i större utsträckning är mer krävande för den enskilda individen och att det därför bör läggas ned mer resurser för att i förväg utvärdera om den mönstrande har de egenskaper som krävs för att klara av att tjänstgöra i den specifika befattningen. Det andra är att det är mer besvärligt för den utbildningsansvariga myndigheten om en person i en befattning med få utbildade per år är tvungen att avbryta sin grundutbildning. Pliktverket bör därför även fortsättningsvis göra en mer fördjupad mönstring vad avser personer som kan komma i fråga för sådana befattningar.

För att Pliktverket skall kunna införa ett mönstringsförfarande enligt den modell jag presenterar behövs även åtgärder från de utbildningsansvariga myndigheterna. För det första måste *befattningskraven* förändras. Enligt min mening måste arbetet inriktas mot att differentiera kraven för olika befattningar. Kraven för befattning som pansarskyttesoldat behöver inte innefatta lika många parametrar som t.ex. stridsvagnsplutonchef. Om sådana differentierade befattningskrav arbetas fram skapas större möjligheter för Pliktverket att använda sig av en differentierad mönstringsprocess. Enligt min mening vore det önskvärt att Försvars-

makten för det första minskar antalet befattningar och ger dem en mer översiktlig och generell beskrivning. Ett minskat antal befattningar bör minska behovet av att beskriva kraven på befattningarna i flera parametrar och med flergradiga mätskalor. Om befattningarna är mer överskådligt beskrivna kan Pliktverket förmodligen minska antalet mätstationer och minska noggrannheten i mätandet. Förslagsvis kan en fyrgradig skala införas där 1 innebär att man inte ianspråktas för grundutbildning, 2 innebär att man kan genomföra lättare tjänst, 3 normal tjänst och 4 tung tjänst.

En sådan förändring borde innebära stora möjligheter att utforma tester som på ett bättre sätt tillvaratar möjligheterna för kvinnor att skrivas in till utbildning. Det skapar även möjlighet att definiera ett lägsta krav för all utbildning inom försvaret. Ett sådant lägsta krav möjliggör Pliktverket att på ett enklare sätt få till stånd ett arbete med att minska antalet som behöver kallas till regionkontoren.

För det andra ställer mitt förslag större krav på *utbildningsanordnarna* att själva ta mer ansvar för att bygga upp de totalförsvarspliktiga som skall tjänstgöra hos dem. Större vikt bör därför läggas på att börja varje utbildning i ett tempo som gör det möjligt att bygga upp de totalförsvarspliktigas fysik och psyke. Utbildningstempot kan därefter stegras successivt fram till uttryckningen. Sådana åtgärder bör bidra till att minska avgångar under tjänstgöring. Det kan också finnas skäl för att ha en flexibel hållning till att inom ett förband flytta totalförsvarspliktiga mellan befattningar allt eftersom utbildning ger resultat och de enskilda individernas styrkor och svagheter i större utsträckning börjar synas. Jag anser att det bör skapa ett större pedagogiskt ansvar hos de utbildningsansvariga vilket är ett en värdefull effekt av detta förslag. Huruvida detta är möjligt inom ramen för dagens utbildningstider faller inte inom ramen för mitt uppdrag att utreda.

Det är också av vikt att Pliktverket och de olika utbildningsanordnarna gemensamt följer upp och utvärderar både genomförd utbildning och eventuella avgångar under grundutbildningen. Det ska sedan återkopplas till mönstrings- och inskrivningsprocessen för att skapa möjlighet att kontinuerligt effektivisera och rationalisera de olika verksamheterna.

4.6.4 Utlokaliserat inskrivningsprov

Jag föreslår att Pliktverket får i uppdrag att i samråd med berörda parter utreda möjligheten att genomföra en form av inskrivningsprov i gymnasieskolor eller i andra lokaler.

Skälen för mitt förslag

Oavsett resultatet av ett ökat intygsförfarande och övriga förslag är det viktigt att få till stånd en metod som medför att ett minskat antal totalförsvarspliktiga behöver inställa sig för mönstring vid regionkontoren. Det är viktigt inte bara ur perspektivet att åldersklasserna ökar i framtiden utan för att skapa möjlighet att inom mönstringsprocessen frigöra resurser som kan läggas på de pliktiga som kan komma i fråga för expert- eller befälsbefattningar. Resurserna kan även bidra till att Pliktverket kan individualisera mönstringen i större utsträckning än vad som sker i dag.

Jag anser att det är önskvärt att en förenklad form av inskrivningsprov kan genomföras innan kallelsen till mönstring skickas ut. Resultatet av detta prov kommer då, tillsammans med de intyg och de hälsodeklarationer som Pliktverket har fått in, att ligga till grund för kallelserna till mönstringen.

En möjlighet är att förlägga ett sådant förenklat inskrivningsprov till gymnasieskolorna eftersom de allra flesta ur en åldersklass är samlade där. Det kan finnas andra alternativ och jag anser att Pliktverket bör utreda och föreslå alternativa lokaler. En annan möjlighet är att genomföra ett sådant förenklat inskrivningsprov via Internet. Det förutsätter att de säkerhetsmässiga konsekvenserna avseende personlig identifiering är analyserade.

Ett annat alternativ som bör belysas av Pliktverket är möjligheten att utnyttja resultaten av de nationella proven i svenska, engelska och matematik som en del i ett beslutsunderlag inför kallelsen till mönstring. Det förutsätter att Pliktverket utreder korrelationen mellan resultaten vid inskrivningsprovet och resultaten vid de nationella proven. Om det finns ett starkt samband och det finns möjligheter att utnyttja resultaten vid de nationella proven inför kallelsen till mönstring skulle förmodligen mönstringsprocessen ytterligare kunna effektiviseras och vilket i slutändan gynnar de totalförsvarspliktiga.

4.7 Stöd under grundutbildning

Jag föreslår att verksamheten stöd under grundutbildning fortsättningsvis finansieras via anslag.

Skäl för mitt förslag

Idag stöder Pliktverket utbildningsanordnarna under grundutbildningen vid behov med tjänster under grundutbildningen. Framför allt handlar det om stöd med psykologer för ytterligare utredningar när en totalförsvarspliktig vill avbryta grundutbildningen. Verksamheten finansieras med avgifter och under 2003 uppgick intäkterna till ca 7 miljoner kronor.

Jag anser att verksamheten är viktig eftersom det ger Pliktverket möjlighet att följa upp mönstringsverksamheten och ger erfarenheter som bör komma den övriga verksamheten till godo. Jag anser att man bör se mönstrings- och inskrivningsprocessen som en helhet där början är när Pliktverket skickar ut information om mönstring och intyg till de totalförsvarspliktiga och där processen slutar när grundutbildningen avslutas och den totalförsvarspliktige krigsplaceras i insatsorganisationen eller i en verksamhet. Jag anser därför att processen i sin helhet bör vara anslagsfinansierad för att skapa bättre förutsättningar för Pliktverket att få ett helhetsperspektiv på mönstrings- och inskrivningsprocessen. I dag kan stödet under grundutbildningen lätt bli nedprioriterat vid de enskilda förbanden på grund av ekonomiska aspekter. Det är sannolikt att Pliktverkets stöd kommer utnyttjas av förbanden i större utsträckning om servicen är avgiftsfri. Det innebär i gengäld att andelen avgångar under grundutbildningen förmodligen kommer minska.

5 Inskrivning och utbildningsreserv

5.1 Dagens inskrivningsförfarande

I propositionen Bättre villkor för totalförsvarspiktiga (prop. 2001/02:11) föreslog regeringen förändringar i det dåvarande inskrivningsförfarandet. Dåvarande ordning innebar att den totalförsvarspiktige som genomgick mönstring underrättades om inskrivningsbeslutet eller om ett beslut att han inte var skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt när mönstringen avslutats. Beslutet lämnades vid samtalet med mönstringsförrättaren och innebar i praktiken att mönstringen avslutades med en diskussion om lämplig placering mellan mönstringsförrättaren och den totalförsvarspiktige. Därefter fattade mönstringsförrättaren beslut om inskrivning. Beslut om inskrivning skedde alltså fortlöpande under året.

Det innebar att vissa utbildningsplatser kunde "ta slut" redan första halvåret vilket i sin tur medförde att lämpliga personer som mönstrade i slutet av året inte kunde placeras på den befattning som de var mest lämpade för och helst ville komma i fråga för. Regeringen föreslog därför i ovan nämnda proposition att beslut om inskrivning borde tas vid några tidpunkter under året och därmed uppnå en mer rättvis fördelning av utbildningsplatserna.

En ordning med inskrivningar vid tre tillfällen per år borde enligt regeringens mening leda till att relativt få personer skulle behöva vänta mer än fyra månader på beslut. De negativa konsekvenserna skulle överbryggas genom att den mönstrande vid mönstringen fick ett preliminärt besked om han kommer att skrivas in eller inte, vilken typ av befattning eller verksamhet som kunde bli aktuell samt tiden för in- och uttryckning. Av stor betydelse ansågs också vara att den totalförsvarspiktige fick besked om när inskrivningsbeslutet kommer att fattas.

Försvarsutskottet delade regeringens uppfattning att en jämnare och mer rättvis fördelning av utbildningsplatserna skulle kunna uppnås genom några fler inskrivningstillfällen per år. Utskottet

ansåg, liksom regeringen, att den totalförsvarspliktige inte skulle behöva vänta mer än högst fyra månader efter mönstringen på sitt inskrivningsbeslut.

Idag sker själva inskrivningsförfarandet 4 gånger om året, vilket är nödvändigt om de mönstrade inte skall behöva vänta mer än fyra månader på ett beslut, och varje inskrivningstillfälle håller på under 2–3 arbetsdagar och engagerar över 20 medarbetare, framför allt inskrivningsförrättare. Det motsvarar uppemot 500 arbetstimmar vid varje inskrivningstillfälle. Utifrån Pliktverkets perspektiv fyller den deltagande personalen en roll som förbandsansvariga och har att se till att de förband de är ansvariga för tilldelas de pliktiga som förbanden har efterfrågat.

5.2 Förslag till ett förändrat inskrivningsförfarande

Jag föreslår att inskrivningen till befattning sker en gång om året.

Skälen för mitt förslag

Det finns flera fördelar med ett förfarande där inskrivningen sker en gång om året. Först och främst är ett sådant förfarande överensstämmande med det förändrade mönstringsförfarande som jag föreslår i kapitel 4. I ett renodlat urvalsförfarande är det en fördel om den slutliga fördelningen sker när alla har genomgått urvalsprocessen och det föreligger ett fullgott beslutsunderlag. Även om det är möjligt att genom en periodisering av de tillgängliga befattningarna skapa ett relativt bra underlag för flera inskrivningstillfällen är ett sådant förfarande mer ineffektivt än ett förfarande med ett inskrivningstillfälle.

Även för den enskilde totalförsvarspliktige bör ett system med ett inskrivningstillfälle enligt mitt förmenande vara att föredra då hela åldersklassen kan jämföras vid ett tillfälle avseende lämplighet och motivation. En annan fördel för den enskilde, och även för Pliktverket och Försvarmakten, är att ett inskrivningstillfälle förmodligen kommer minska antalet ärenden om ändrade inskrivningsbeslut. Skälet är att Pliktverket skriver in totalförsvarspliktiga till befattningar under våren och hösten som senare under senhösten försvinner när Försvarmaktens planeringsprocess för det

kommande året är klar. De individer som har skrivits in till befattningar som det inte kommer att utbildas till under det kommande året måste då få ett ändrat inskrivningsbeslut. Det är självklart så att det är bäst för alla parter om Försvarmakten och andra utbildningsanordnares planering kan vara så säker att inga förändringar behöver göras under den tid inskrivningar sker till de aktuella befattningarna men erfarenheterna visar att det tyvärr inte kan undvikas.

Mot mitt förslag om beslut om inskrivning vid endast ett tillfälle per år kan anföras att det skulle kunna försvåra för den enskilda att planera sin framtida verksamhet. Väntetiden för slutgiltiga beslut förlängs i extremfall från 4 månader till 12 månader. Om denna invändning vill jag anföra följande:

När beslutet om ett förändrat inskrivningsförfarande fattades anförde riksdagen och regeringen att eventuella negativa konsekvenser för de enskilda totalförsvarspliktiga som får vänta upp till tre–fyra månader på ett inskrivningsbeslut kan överbryggas genom att den mönstrande vid slutet av mönstringen för ett preliminärt besked om inskrivningen. En sådan rutin blir än viktigare när de totalförsvarspliktiga som har längst tid mellan mönstring och inskrivning får vänta ännu längre. Detta problem reduceras emellertid avsevärt av det faktum att det preliminära besked som ges vid mönstringsdagen i det till övervägande antalet bekräftas i det framtida inskrivningsbeslutet. En genomgång av de mönstringsresultat man har fått i dagens system visar nämligen att uppemot 8 av 10 formella inskrivningsbeslut är desamma som de preliminära besked de mönstrade fick vid mönstringstillfället. Till det skall sägas att förslaget med ett inskrivningstillfälle bygger på att de som under mönstringen inte kommer att skrivas in till en befattning på plats får ett beslut om att man är ej ianspråktagen. I dag innebär det att ca 2/3 av de mönstrande får ett sådant beslut i anslutning till mönstringen.

Det innebär att, om vi utgår från att Pliktverket skall skriva in 15 000 totalförsvarspliktiga ett år, ca 3 000 totalförsvarspliktiga av en åldersklass på över 50 000 personer kan behöva skrivas in till en annan befattning än sitt preliminära besked, dvs. ca 6 procent av berörda unga män. Jag finner sålunda inga bärande skäl talar mot mitt förslag om att vid ett och samma tillfälle fatta de formella inskrivningsbesluten.

Jag vill understryka att mitt förslag inte syftar till att förändra kriterierna för urvalet av individer som kallas till utbildning. Det är

de *bäst lämpade* som skall tas ut, inte de med bäst värden vid mönstringen. Det senare skulle kunna snedvrída urvalet i flera avseenden. Det är därför viktigt att Pliktverket vid mönstring och inskrivning tar fasta på de kravbeskrivningar som utbildningsanordnarna lagt fast och skriver in mot dessa krav. Genom den erfarenhet Pliktverket har av mönstring och inskrivning kan befattningarna till viss del periodiseras över året för att skapa möjlighet till en jämn placering av totalförsvarspliktiga.

Utöver mönstringsvärdena noteras vid mönstringen uppgifter om motivation, intresse för utlandstjänst och för framtida hemvärnstjänst. Utöver dessa objektiva fakta kan mönstringsförrättaren göra anteckningar om sin uppfattning om den prövade. Utöver de anförda skälen ger mitt förslag möjligheter för Pliktverket att förstärka rättssäkerheten i sin myndighetsutövning. Det kan ske genom att inrätta en befattning i verket som särskild inskrivningsförrättare, skild från handläggningen under mönstringsförfarandet. Det skulle också ge möjligheter att genomföra vissa förändringar vad avser personärendehantering, vilket jag diskuterar i kapitel 9. Men oavsett om det vid inskrivningstillfället är en myndighetsgemensam beslutsfattare som fattar inskrivningsbeslutet bör mönstringsförrättarna, som har träffat de mönstrande, närvara under inskrivningstillfället för att möjliggöra att man tar tillvara den sakkunskap mönstringsförrättarna besitter.

Sammantaget innebär förslaget med ett inskrivningstillfälle/år en marginell eller ingen förändring när det gäller hur den enskilde uppfattar mönstrings- och inskrivningsprocessen. Fördelen för den enskilde mönstrande är ökad rättvisa och rättssäkerhet och framför allt färre ändrade beslut till följd av säkrare överblick av Försvarsmaktens behov.

Ett sådant ändrat inskrivningsförfarande som jag föreslår ställer krav på information till dem som preliminärt tagits ut till grundutbildning i avvaktan på det formella beslutet. Jag anser därför också att det vore av stor vikt att Pliktverket informerar utbildningsanordnarna om vilka som preliminärt har skrivits in till deras utbildningar. Utbildarna har sedan ett stort ansvar att informera de totalförsvarspliktiga om utbildningen m.m. Även efter den formella inskrivningen bör denna information fortsätta så att deras motivation och vilja att genomföra grundutbildningen inte minskar.

Den förändring som jag föreslår möjliggör även att systemet med s.k. SANS-urval som beskrivs under avsnittet 4.2.5 kan rationaliseras jämfört med i dag. Till exempel behöver inte Plikt-

verket skriva in en s.k. inkallese-reserv för de närmare 700 totalförsvarspiktiga som genomför SANS-urval varje år. Från Pliktverkets perspektiv borde ett förfarande med ett inskrivningstillfälle kräva mindre resurser än ett system med flera inskrivningstillfällen. Detta leder i sin tur till att det skapas möjligheter för att mönstra ytterligare totalförsvarspiktiga vid de olika regionkontoren.

Slutligen finns det möjligheter för de som mönstrar tidigt att, om man under tiden fram till inskrivningen ändrar sina framtidsplaner, kommunicera med Pliktverket för att skapa bättre beslutsunderlag inför inskrivningen.

Jag ser ingen anledning att Pliktverket ska ändra dagens förfarande att den totalförsvarspiktige vid samtalet med inskrivningsförrättaren ska presenteras tre olika alternativ som han eller hon kan skrivas in till. Dessa bör presenteras utan intern rangordning för att skapa ytterligare möjligheter att ta tillvara fördelarna med ett inskrivningstillfälle.

Rent tidsmässigt kan förslaget beskrivas enligt följande: Pliktverket kommer under ett kalenderår mönstra åldersklassen. I december finns möjlighet för utbildningsanordnarna att anmäla eventuella förändringar i sina beställningar. Detta förfarande bör i största möjliga mån undvikas men systemet möjliggör att så sker på ett bättre sätt än tidigare.

Under vecka 5 och 6 kommande år genomförs inskrivningen och resultaten meddelas direkt därefter de totalförsvarspiktiga. Det innebär att besluten meddelas i god tid innan exempelvis ansökningstiden till högskola och universitet går ut, vilket är ungefär vecka 15. Det möjliggör också för de totalförsvarspiktiga som inte ska söka in till högskola eller universitet att planera sin framtid under den sista tiden i gymnasiet. Under vecka 23 tar de flesta examen från gymnasieskolan och veckan därefter rycker de första in till grundutbildningen.

Det kommer att innebära att Pliktverket och Överklagandenämnden under våren kommer att få en del överklaganden och begäran om ändrad inskrivning sig tillhanda som annars skulle ha inkommit utspridda över året. Dessa måste beredas och beslutas under en relativt begränsad period men med tanke på den relativt begränsade volym totalförsvarspiktiga som skrivs in till grundutbildning och det faktum att den genomsnittliga beredningstiden för ett ärende hos Överklagandenämnden är 14 dagar bör det inte vara ett problem.

I det ovanstående finns en kortare redovisning av resursåtgången i det rådande inskrivningsförfarandet. I och med den föreslagna förändringen kommer resursåtgången att minska. Jag bedömer att det årliga inskrivningstillfället bör kunna genomföras under ca 4 arbetsdagar med samma personalstyrka som dagens inskrivningstillfällen. Det motsvarar ca 650 arbetstimmar/år jämfört med 2 000 arbetstimmar/år i dag. Som ett resultat av detta kan respektive regionkontor under ytterligare ca 8 dagar per år mönstra totalförsvarspliktig personal (ca 3 000 mönstrande) vilket inför de kommande större åldersklasserna är en viktig effekt av mitt förslag.

5.3 Utbildningsreservens tillkomst

Utbildningsreserven som begrepp tillkom i samband med att lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt beslutades. Dessförinnan fanns en personalersättningsreserv, bestående av värnpliktig personal som utbildats men som inte krigsplacerats samt merbehovsutbildade, som utbildats för behov i fredstid.

I propositionen 94/95:6 Totalförsvarsplikt föreslog regeringen att inte fler skall utbildas inom det militära och civila försvaret än det fanns behov av och resurser till. Det var främst krigsorganisationens behov som skulle vara styrande för hur många som grundutbildas årligen. Därutöver kunde också ett antal totalförsvarspliktiga grundutbildas för att upprätthålla Försvarmaktens beredskap i fred. En konsekvens av regeringens förslag var att alla män i en årskull inte skrivs in för utbildning inom totalförsvaret.

Den som efter mönstring inte behöver fullgöra grundutbildning placeras i en utbildningsreserv för att senare, efter regeringsbeslut, kunna tas i anspråk om det skulle behövas med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Den som placerats i utbildningsreserven är då skyldig att genomgå grundutbildning i det militära eller civila försvaret. Även om det inte behövs med hänsyn till försvarsberedskapen skall den som placerats i utbildningsreserven kunna tas i anspråk för en kortare grundutbildning i det civila försvaret. Utbildningsreserven skulle ses som en resurs för Sveriges totalförsvar.

Förslaget att inrätta en utbildningsreserv innebar, enligt regeringen, att en förnygring av bemanningen inom det civila försvaret kunde uppnås. Vidare skapades förutsättningar för delaktighet i landets totalförsvar för en större andel av det svenska folket än vad

som för närvarande är fallet enligt regeringen. Det skulle också ge tillfälle för frivilligorganisationerna att avtalsvägen knyta till sig personer som är inskrivna i utbildningsreserven.

Den totalförsvarspliktige som skrivs in i utbildningsreserven skall under normala förhållanden inte behöva fullgöra någon längre utbildning – däremot skall han som nyss nämnts kunna tas i anspråk och skrivas in för civilplikt med en grundutbildning som inte överstiger 60 dagar. Om han kvarstår i utbildningsreserven, kommer han dock att vara skyldig att fullgöra tjänstgöring om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

I och med att riksdagen beslutade om lagen om totalförsvarsplikt bemyndigades regeringen att, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, föreskriva att totalförsvarspliktiga skall genomgå längre utbildning. Regeringens förslag att skyldigheten att fullgöra sådan längre grundutbildning för den som placerats i utbildningsreserven, bör upphöra vid 30 års ålder. Regeringens förslag innebar således att det kom att gälla olika åldersgränser för dem som i fred tas i anspråk för grundutbildning jämfört med dem som tas i anspråk först vid ett behov med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Med hänsyn till att det i det senare fallet, med anledning av ett skärpt läge, framstod som angeläget att kunna ta i anspråk en ökad andel av landets resurser för att avvärja ett eventuellt hot, ansåg regeringen dock denna skillnad vara motiverad.

Ett antal remissinstanser var negativa eller tveksamma till förslaget med en utbildningsreserv och anförde bl.a. att en modell med utbildningsreserv på sikt riskerar att ändra de tjänstgörings-skyldigas inställning till värnplikten i en för det militära försvaret ogynnsam riktning. De positiva aspekterna som framhålls av remissinstanserna avsåg framför allt de effekter en utbildningsreserv kunde få på rekryteringen till de frivilliga försvarsorganisationerna.

Ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven skall innehålla uppgift om den totalförsvarspliktiges befattningsgrupp, vilket finns för chefer, specialister och övriga. Avsikten med placeringen i befattningsgrupper är främst att tjäna som underlag för det slutliga beslutet om inskrivning för grundutbildning och för att effektivisera hanteringen av utbildningsreserven.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och betonade särskilt att de som ingår i utbildningsreserven kan kallas in för utbildning endast efter regeringsbeslut och om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

5.4 Förändringar av utbildningsreserven

1998 års pliktutredning föreslog att utbildningsreserven skulle ersättas med ett beredskapsregister. Utredningen ansåg att termen utbildningsreserv hade förlorat sin relevans och att ingen som blivit placerad i utbildningsreserven under överblickbar tid kommer placeras om för att genomgå grundutbildning. Utredningen ansåg dock att det fanns skäl att möjliggöra att tjänstgöringspliktiga som vid mönstringen bedömdes lämpliga för grundutbildning men som inte skrevs in för sådan skulle kunna ianspråkta under ett anpassningsskede. För att möjliggöra detta skulle de antecknas i ett beredskapsregister. Utredningen ansåg även att det rådande systemet med att man kvarstår i utbildningsreserven till det år man fyller 30 bidrog till att de uppgifter från mönstringen som fanns var inaktuella. Därför föreslog man att de totalförsvarspliktiga skulle kvarstå i beredskapsregistret i fem år. Utredningen ansåg även att det i ett anpassningsskede inte skulle behöva skrivas in mer personal än vad som går att rekrytera från fem årskullar.

Regeringen behandlade utredningens förslag i propositionen 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga och föreslog att inskrivning i utbildningsreserven skall upphöra efter fem år räknat från utgången av det kalenderår när den totalförsvarspliktige skrevs in. Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att inskrivningen inte skall upphöra. Inskrivningen i utbildningsreserven skall dock alltid upphöra vid utgången av det kalenderår som den totalförsvarspliktige fyller 30 år.

Regeringen delade utredningens bedömning att det normalt saknas behov av att låta inskrivningen kvarstå längre tid än fem år från inskrivningstillfället. Först i ett osäkrare omvärldsläge ansågs det finnas skäl att låta inskrivningen i utbildningsreserven vara längre. I övrigt ansåg regeringen inte att det finns skäl att ändra bestämmelserna rörande utbildningsreserven.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i ärendet.

5.5 Utbildningsreservens sammansättning

Pliktverkets statistik visar att fr.o.m. 1998 har följande antal skrivits in till utbildningsreserven:

Tabell 5.1. Antal inskrivna i utbildningsreserven

Årtal	Antal inskrivna i utb.reserven	Varav lämpliga för lång GU
1998	20 026	4 736
1999	24 744	13 168
2000	22 940	14 054
2001	25 148	9 236
2002	6 712	6 712
Summa	99 570	47 906

Enligt Pliktverkets statistikrapport för 2001 fördelas de 25 148 personer som skrivits in till utbildningsreserven så att 9 236 personer är lämpliga för lång grundutbildning, 9 900 lämpliga för civilplikt med kort grundutbildning och 6 018 inte vara lämpliga för någon form av grundutbildning.

Har man den fördelningen i bakhuvudet framstår inte antalet som skrivits in till utbildningsreserven under 2002 som lika anmärkningsvärt. Under 2002 befanns 21 045 personer som icke lämpliga för lång grundutbildning. Under de föregående åren skulle en övervägande del av dessa ha skrivits in till utbildningsreserven. Enligt Pliktverkets årsredovisning för 2002 är skälet till den ändrade redovisningen en följd av förändringar i pliktlagstiftningen.

Om man utgår från den i dag gällande lagstiftningen, att man ska kvarstå i utbildningsreserven i fem år om inte regeringen beslutar annat, är 99 570 personer placerade i utbildningsreserven vid slutet av 2002. Av dessa var nästan 48 000 lämpliga för lång grundutbildning. Pliktverket redovisar dock i årsredovisningen för 2002 att hela 241 000 personer var placerade i utbildningsreserven. Förklaringen är att den s.k. femårsregeln inte har haft effekt ännu.

I och med den förändring i inskrivningsrutinerna som Pliktverket har påbörjat fr.o.m. 2002 kommer, förutsatt att inte utbildningsvolymerna förändras, runt 7 000 totalförsvarspliktiga skrivas in till utbildningsreserven varje år. När åldersklasserna ökar fram till 2008–2010 kommer med gällande ordning antalet som skrivs in till utbildningsreserven också att öka. Vid utgången av 2007 skulle

utbildningsreserven kunna bestå av ca 40 000 totalförsvarspliktiga. Dessa skall kunna, efter beslut av regeringen, kallas in för utbildning inom totalförsvaret om omvärldsläget förändras.

5.6 Utbildningsreservens avskaffande

Jag föreslår att inskrivningen till utbildningsreserven avslutas och att utbildningsreserven avskaffas. Om behov föreligger av ökat antal i grundutbildning kan det tillgodoses genom att flestas ut ur den åldersklass som är aktuell för tjänstgöring. Vid inskrivningen blir man uttagen till grundutbildning eller ej ianspråktagen.

Skälen för mitt förslag

Statsmakternas intentioner som det framstår i regeringens propositioner och riksdagens betänkanden är att personal placerade i utbildningsreserven ska utgöra en reserv som gör det möjligt att vid ett mer ansträngt beredskapsläge ta ut fler till utbildning inom totalförsvaret. Den gällande lagstiftningen gör det möjligt att ta ut personal till både värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning samt civilplikt med kort grundutbildning. Det senare bör vara skälet till att personal som inte befunnits lämpliga för lång grundutbildning placerades i utbildningsreserven. Därtill ansåg statsmakterna att det fanns möjligheter för de frivilliga försvarsorganisationerna att rekrytera personal från de som blivit placerade i utbildningsreserven.

Eventuella förändringar i personalförsörjningssystemen inom totalförsvaret måste ses i ljuset av den säkerhetspolitiska bedömning som bl.a. beskrivs i försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8), där det konstateras att ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod. Försvarsberedningen konstaterar även att det finns mycket som talar för att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare kommer att befastas och utvecklas även på längre sikt. Dock vidhåller Försvarsberedningen sin slutsats från 2001 att det på lång sikt inte går att utesluta att ett

mer omfattande militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå.

Ett alternativt förfarande

Med utgångspunkt i Förvarsberedningens resonemang är det svårt att se vikten av att placera totalförsvarspliktiga i en utbildningsreserv om man inte skrivs in för grundutbildning vid mönstringen. Om det säkerhetspolitiska läget skulle förändras så att man behöver öka antalet grundutbildad personal inom totalförsvaret bör en bättre metod vara att öka grundutbildningen genom att öka antalet inskrivna till sådan utbildning. Ett sådant förfarande är inte beroende av ett särskilt regeringsbeslut med hänvisning till ett skärpt säkerhetspolitiskt läge utan kan istället hanteras i den ordinarie besluts- och planeringsprocessen. Nackdelen med ett sådant förfarande är att man fränsäger sig möjligheten att på relativt kort varsel snabbt kalla in ett stort antal redan mönstrade totalförsvarspliktiga till grundutbildning.

Ett sådant förfarande skulle emellertid kräva att statsmakterna genom ett flertal beslut utöver det omedelbara inkallelsebeslutet skapade organisatoriska och ekonomiska förutsättningar för att utbilda en flera gånger större kontingent än vad som planerats för. Jag bedömer att det bara kan vara aktuellt hos oss vid ett hot om ett stort militärt angrepp på Sverige. Enligt Förvarsberedningens bedömning existerar inte ett sådant hot mot Sverige i dag.

En annan problemställning som skulle infinna sig vid ett eventuellt inkallande av personal ur utbildningsreserven är att de mönstringresultat som har registrerats i samband med mönstringen till stor del vore inaktuella. Framför allt bör detta gälla den totalförsvarspliktigas motivation och vilja att fullgöra grundutbildningen. Vid dagens mönstring registreras detta men kan förändras allt eftersom tiden går efter mönstringen. Detta problem uppkommer även när totalförsvarspliktiga påbörjar grundutbildning upp till tre år efter mönstringen. Det bör vara lika stort eller större vid en situation när ett inkallande av personal placerad i utbildningsreserven blir aktuellt.

I utredningens expertgrupp har frågan om utbildningsreservens framtid varit föremål för en längre diskussion. Fördelar och nackdelar har noga ventilerats. Framför allt Förvarsmaktens representant har varit noga med att påpeka att utbildningsreserven idag

ingår i den planering som Försvarsmakten genomför inför framtida vägval. Diskussionen har bidragit till att frågan noggrant har belysts.

För att ge erforderlig tid för planering och konsekvensbedömning föreslår jag mot denna bakgrund att i utbildningsreserven avskaffas i takt med gällande 5-års regel. På detta sätt kommer det att finnas en, i min bedömning, tillräcklig lång övergångsperiod för alla inblandade parter.

För den enskilde och för allmänheten i stort bör förslaget att ta bort inskrivningen till utbildningsreserven inte föranleda någon större förändring. En inskrivning till utbildningsreserven har i realiteten inte inneburit något annat än befrielse från tjänstgöringen.

Slutligen kan jag konstatera att utbildningsreserven inte har varit den källa till nyrekrytering till de frivilliga försvarsorganisationerna som regering och riksdag hoppades på. Jag har inte funnit att någon organisation har bedrivit ett aktivt rekryteringsarbete gentemot denna grupp. Det har dock bedrivits försök med att genomföra kort militär utbildning för frivillig placering i hemvärnet. Rekrytering till utbildningen har skett från dem som vid mönstringen har placerats i utbildningsreserven. Tanken var att dessa försök skulle växa ut till en relativt stor verksamhet, men ännu efter att försöken har pågått i mer än sex år genomför inte mer än ca 100 personer om året sådan utbildning. Jag anser att det inte föranleder mig att föreslå att behålla inskrivning till en utbildningsreserv utan att Försvarsmakten istället förändrar rekryteringen till dessa befattningar.

Mot denna bakgrund framstår det lägligt att ta bort inskrivningen till utbildningsreserven. Istället bör de totalförsvarspliktiga som inte skrivs in för tjänstgöring registreras som ej ianspråktagna. Termen ej ianspråktagen skulle då täcka alla som inte skrivs in till grundutbildning vilket i sig hjälper till att på individnivå avdramatisera det faktum att man inte skrivs för grundutbildning.

6 Personalredovisning

6.1 Bakgrund

När Pliktverket bildades och utredningen om organisation av en ny myndighet för pliktpersonal (OMPP) lämnade sitt förslag konstaterade utredningen att den nya myndigheten kommer att ha två huvuduppgifter, nämligen mönstring och inskrivning av pliktpersonal samt personalredovisning. Enligt OMPP är personalredovisningen, dvs. arbetet med att säkerställa att de bemanningsansvariga myndigheternas krigsorganisationer är uppfyllda, det dominerande verksamhetsområdet. OMPP konstaterar att den nya myndighetens (Pliktverket) uppgift att registrera och redovisa pliktpersonal ska utföras rationellt och myndigheten bör ha det övergripande ansvaret för personalredovisningen inom totalförsvaret. Pliktverket föreslogs kunna besluta om redovisning och krigsplacering av pliktpersonal, och då även sådan personal som efter mindre omfattande utredning än mönstring skrivs in för tjänstgöring i det civila försvaret. Därutöver skulle Pliktverket ansvara för redovisningen av fast anställd personal och frivilliga på uppdrag av bemanningsansvariga myndigheter.

Bildandet av Pliktverket innebar att myndigheten tog över redovisningsansvaret för pliktpersonal från Värnpliktsverket, Vapenfristyrelsen, Räddningsverket, Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen. Därutöver övertogs ansvaret för hemvärnets register vilket innebar att Pliktverket övertog ansvaret för 6 olika personalregister. Från och med juni 1997 redovisas all personal i ett system, PLIS, samt Försvarsmaktens krigsorganisation i ytterligare ett, SYOM.

När Pliktverket efter att PLIS ersatt de övriga systemen kontrollerade registren var 2,1 miljoner människor registrerade i PLIS. Av dessa hade över 40 000 individer två eller flera krigsplaceringsordrar och närmare 600 000 individer var registrerade i två eller flera register i den gamla ordningen.

Bildandet av Pliktverket har möjliggjort en enhetlig hantering av personalredovisningen inom totalförsvaret och bidragit till en mer effektiv och rationell, och ur individens perspektiv, mer rättssäker hantering.

Med utgångspunkt i OMPP:s resonemang kan man konstatera att Pliktverket har två verksamhetsområden som kan karaktäriseras som kärnverksamheter, nämligen mönstringsverksamheten och personalredovisningen. Utifrån ovanstående resonemang kan man argumentera för att personalredovisningen i själva verket är den huvudsakliga orsaken till att Pliktverket bildades. Det fanns ett behov av att centralisera all personalredovisning inom totalförsvaret till en myndighet för att säkerställa en rättssäker och effektiv hantering av dessa uppgifter.

6.2 Innebörden av personalredovisning

I mitt arbete har jag funnit att det saknas en allmängiltig definition av termen personalredovisning. I den fortsatta framställningen redovisar jag alla delar som kan inkluderas i termen personalredovisning för att slutligen ge ett förslag till en definition av termen.

Den verksamhet som bedrivs inom ramen för personalredovisning vid Pliktverket kan sammanfattas punktvis enligt följande:

1. redovisning av personal i krigsförband och civila organisationer,
2. omorganisation av krigsförband,
3. inkallelser och redovisning av personal till repetitionsutbildning,
4. redovisning av yrkesofficersaspiranter,
5. beslut om ändrad krigsplacering,
6. utsökningar,
7. registervård, registrering av personuppgifter,
8. utbildning på personalredovisning i SYOM och INTEGER,
9. utveckling av datasystemen SYOM och INTEGER,
10. utskrift av intyg och
11. samordningsmöten med civila uppdragsgivare.

Det kan argumenteras för att rubriken personalredovisning täcker all hantering av personuppgifter för totalförvarspliktiga mellan 16 och 70 år som Pliktverket hanterar. Personalredovisningen sker framför allt i PLIS-systemet och, vad avser Försvarmaktens

krigsorganisation, i SYOM-systemet. I det kommande avsnittet ges en översiktlig beskrivning över de olika delarna av personalredovisningen och när i tiden de sker.

Den första reella åtgärden inom personalredovisningen är den s.k. 17-årsaviseringen som beskrivs närmare i kapitel 4, som är underlag till kallelserna till mönstring. Under åldern 20 till 24 år genomförs grundutbildningen av totalförsvarspiktiga. Efter genomförd grundutbildning rapporterar de utbildningsansvariga in tjänstgöringsbetyg och vitsord i PLIS-systemet. Sedan krigsplaceras de totalförsvarspiktiga som genomfört värnplikt i SYOM-systemet. Som beskrivs i kapitel 7 är SYOM-systemet av säkerhetsskäl ett slutet system varför överföringen mellan PLIS-systemet och SYOM-systemet inte kan ske i realtid. De totalförsvarspiktiga som genomfört civilplikt krigsplaceras i en civil krigsorganisation. Dessa administreras i PLIS-systemet då de inte kräver en lika hög säkerhetsnivå som Försvarmaktens krigsorganisation.

En totalförsvarspiktig kan enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt vara krigsplacerad i upp till 10 år efter senaste tjänstgöringstillfället. Rent åldersmässigt kan man inom det civila försvaret vara krigsplacerad fram till 70 års ålder och inom det militära försvaret fram till 47 års ålder. Med tanke på den låga övningsverksamheten inom totalförsvaret är det relativt få personer som har eller kommer att få genomföra repetitionsutbildning inom den närmsta framtiden vilket innebär att de flesta krigsplaceringarna kommer att upphöra tio år efter genomförd grundutbildning. De totalförsvarspiktiga som har varit krigsplacerade i Försvarmaktens krigsorganisation, och därför är registrerade i SYOM, förs över till PLIS och de som har varit krigsplacerade inom en civil krigsorganisation kvarstår i PLIS men är inte längre krigsplacerade. Detta motsvarar det som tidigare kallades 47-årsfördelning då man vid 47 års ålder inte längre var värnpliktig utan disponibel för det civila försvaret. Dessa totalförsvarspiktiga kan sedan komma i fråga för civilplikt med en grundutbildning som är kortare än 60 dagar efter annan utredning än mönstring. I praktiken är det bara länspolismyndigheternas utbildning till beredskapspolis som använder sig av denna typ av inskrivning i dag.

Senast den 1 december varje år ska Försvarmakten lämna de förändringar de vill göra i sin krigsorganisation till Pliktverket. Underlaget läggs sedan in i SYOM-systemet fram till mitten av januari. Därefter arbetar Pliktverket med att bemanna krigsorga-

nisationen efter de krav som Försvarsmakten ställer avseende beredskap och personal m.m. Arbetet är slutfört senast i början av september.

Arbetet med de civila krigsorganisationerna skiljer sig från arbetet med Försvarsmaktens krigsorganisation framför allt genom att det är få organisationer på den civila sidan som i dag har en detaljerad utbyggd krigsorganisation som Pliktverket kan bemanna. Länspolismyndigheterna, Svenska Kraftnät, landstingen och Luftfartsverket är exempel på civila organisationer med en mer detaljerad krigsorganisation. Ofta blir man på den civila sidan krigsplacerad i en organisations verksamhet utan någon närmare precisering. Det gäller t.ex. kommunerna.

Sedan 1999 har Pliktverket som regel inte skickat ut krigsplaceringsordrar, som innefattar detaljerade uppgifter om förbands- eller organisationstillhörighet och inställelseort m.m., utan har i stället skickat ut beslut om krigsplacering, som är mindre detaljerade till sin utformning. Detta har gällt både det militära och det civila försvaret. Detta kommer förmodligen att ändras avseende det militära försvaret när Försvarsmakten i framtiden i högre grad differentierar beredskapen för sina förband. Den personal som är placerad i de förband som kommer att ha hög beredskap kommer att få krigsplaceringsordrar med vederbörlig information.

En viktig funktion inom personalredovisningen är de s.k. disponibilitetskontrollerna. Bemanningsansvariga organisationer kan genom Pliktverkets försorg kontrollera huruvida den ordinarie personalen är uppbunden av plikt eller eventuellt är disponibel för den egna organisationen i händelse av högre beredskap. Om de är uppbundna i andra organisationer framgår inte alltid i PLIS eftersom många avtal (motsv.) inte registreras hos Pliktverket. I dag är det främst större organisationer som SJ och Telia m.m. som genomför disponibilitetskontroller.

En betydande del av verksamheten inom personalredovisningen sker gentemot hemvärnet. Vid planeringsstaben sker samordning, utbildning, stöd till hemvärnsavdelningarna samt koordination av systemförändringar m.m. Verksamheten uppgår till ca 75 procent av en årsarbetstid. Vid regionkontoren finns sammanlagt 8 tjänster med 25 procent årsarbetstid vardera för kundstöd/support till hemvärnsavdelningarna. Verksamheten är avgiftsfinansierad och ingår i det som kallas Försvarsmaktsavtalet. För denna verksamhet finns ett delsystem av PLIS. Vid IT-staben finns det en tjänst med

uppgift att stödja delsystemet. Dessa tjänster avropas vid behov och arbetstiden belastar också Försvarmaktsavtalet.

Utredningens definition av personalredovisning

Jag föreslår att begreppet personalredovisning hos Pliktverket definieras som den verksamhet som bedrivs i syfte att dels redovisa de bemanningsansvarigas krigsorganisationer och dels redovisa vilka personer som kan disponeras av totalförsvaret.

Skälet för mitt förslag

Från den ovanstående framställningen kan man definiera personalredovisning som ”alla de personuppgifter avseende totalförsvarspliktiga mellan 16 och 70 år som Pliktverket hanterar”. Jag anser att en sådan definition blir missvisande då begreppet ofta tenderar att endast avse den verksamhet som tar sin början vid utryckning från grundutbildning för en totalförsvarspliktig tills det man avförs från Pliktverkets register.

I det följande definierar jag personalredovisning som den verksamhet Pliktverket bedriver i syfte att redovisa de bemanningsansvarigas krigsorganisationer samt vilka personer som disponeras för totalförsvarets syften. Skälet till den definitionen är att Pliktverket inte krigsplacerar anställd personal i Försvarmakten utan endast de totalförsvarspliktiga. Däremot registrerar Pliktverket hela organisationen. På den civila sidan krigsplaceras inte personal i krigsorganisationer, däremot redovisar Pliktverket för vilka verksamheter personal är utbildade. Definitionen av begreppet personalredovisning kan inte därför vara knuten till specifika krigsorganisationer. Försvarmakten har beslutat att införa en differentierad beredskap för sina förband, det innebär att delar av Försvarmaktens organisation kommer redovisas på ett liknande sätt som de civila delarna av totalförsvaret medan andra delar kommer att bibehålla en hög detaljeringsgrad.

Mot denna bakgrund bör det göras klart att den personalredovisning som bedrivs av Pliktverket dels syftar till att redovisa de bemanningsansvarigas krigsorganisationer och dels vilka personer som kan disponeras av totalförsvaret.

6.3 Registrens innehåll

Innehållet i SYOM-systemet utgörs av Försvarsmaktens krigsorganisation vilket omfattas av sekretessbestämmelser. Därför är det inte möjligt att närmare diskutera volymen registerposter i detta system. Man kan dock konstatera att registret i dag innehåller några hundratusen registerposter (individer). Dessa registerposter består av totalförsvarspliktiga som har fullgjort värnplikt, anställd personal, avtalsbunden personal samt civil personal som besitter viss kompetens som behövs i den militära krigsorganisationen. Även efter att personer som inte har tjänstgjort på över tio år tagits bort kommer registret att innehålla över hundratusen registerposter.

En överblick över de civila organisationer som finns registrerade i PLIS visar att det finns nästan 2 500 organisationer som arbetar aktivt med sin bemanning. Totalt är över 10 000 organisationer registrerade. Skälet till att antalet organisationer är stort är att flera bemanningsansvariga myndigheter har flera organisationer registrerade. Tullverket har t.ex. flera olika regionala och centrala organisationer. Det finns även frivilligorganisationer som har organisationer i varje län eller i varje kommun.

I dessa ca 2 500 aktiva organisationer är ca 40 600 totalförsvarspliktiga som fullgjort civilplikt placerade. Flera av dessa placeringar kommer dock att hävas inom den närmsta tiden enligt beslut av de bemanningsansvariga myndigheterna eller på grund av den ovan nämnda tio-årsregeln. Utöver de pliktiga finns ca 430 000 anställda eller frivilliga med avtal placerade i dessa organisationer. Över 300 000 av dessa är hälso- och sjukvårdspersonal.

6.3.1 Gallring av Pliktverkets register

Jag föreslår att Pliktverket i samråd med Riksarkivet och med stöd av gällande lagstiftning bör precisera de rutiner som bör gälla vid gallring av personuppgifter i Pliktverkets register. Stor vikt bör därvid läggas på integritetsskyddet.

Skälen för mitt förslag

Pliktverket har påtalat för utredningen att det finns skäl att närmare diskutera vilka principer som skall ligga till grund för den gallring i registren som Pliktverket kontinuerligt skall genomföra.

Enligt 15 § lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga framgår att register innehållande personuppgifter om totalförsvarspliktiga och övriga som har en skyldighet att tjänstgöra vid höjd beredskap skall gallras så snart uppgifterna inte längre behövs. Behovet är i lagen definierad som den verksamhet Pliktverket bedriver för att:

1. ta fram underlag för beslut om inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret,
2. redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret,
3. säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och lämplig placering inom totalförsvaret,
4. se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter såvitt avser totalförsvarsplikten,
5. tillgodose den registrerades rättigheter och trygghet i hans eller hennes egenskap av totalförsvarspliktig, och
6. planera, följa upp och utvärdera den verksamhet som anges i 1–5.

Det finns flera intressen som delvis står mot varandra vad gäller gallringen av information från Pliktverkets register. Totalförsvarets myndigheter och frivilliga försvarsorganisationer skulle kunna använda sig av den information som finns genom att från Pliktverket få förslag till vilka som bör kallas till annan utredning än mönstring eller bli föremål för riktade rekryteringsinsatser.

De uppgifter som Pliktverket samlar in om de mönstrande bidrar till en närmast unik kunskapskälla för framtida forskning vilket bör bevaras.

Å andra sidan bör stor försiktighet iakttas avseende registrering och sparande av personuppgifter framför allt ur ett integritetsperspektiv. Jag anser inte att det är ett tillräckligt skäl att föra ett stort register med personuppgifter för att det kan finnas intresserade organisationer i en framtid. Det måste finnas ett reellt behov som kan vägas mot kravet på personlig integritet.

Därför anser jag att så få uppgifter som möjligt skall sparas avseende de personer som inte skrivs in till en befattning efter mönstringen och att de uppgifter som inte behövs för Pliktverkets verksamhet gallras bort. När en person blir 70 år tas alla uppgifter bort och under tiden fram till den tidpunkten gallras information efter hand bort då den inte längre behövs. Vid utvandring eller om personer avlider gallras all information bort. Information om anställd eller avtalsbunden personal bör gallras bort allt efter det att registreringarna upphör.

Det innebär att endast den information som oundvikligen behövs för att Pliktverket skall kunna fullgöra sina uppgifter finns registrerade. Därmed minskar möjligheterna för Pliktverket att erbjuda tjänster till andra myndigheter och organisationer med uppgifter inom totalförsvaret, vilket får anses rimligt och motiverat med hänsyn till den enskildes integritet.

Däremot anser jag att det är viktigt att avpersonifierade uppgifter förs till någon form av forskningsarkiv för att möjliggöra att Pliktverkets resultat kan komma forskare till godo. Jag anser att Pliktverket måste analysera de legala möjligheterna att inrätta ett sådant register och om det krävs föreslå förordningsändringar till regeringen i detta avseende.

Jag är medveten om att de förslag jag har lämnat om ett förändrat mönstringsförfarande kommer att innebära att Pliktverkets information om de mönstrande åldersklasserna förändras jämfört med i dag. Det innebär på sikt att statistikserierna förändras och minskar. Det är en negativ följd av mina förslag. Det är emellertid inget tillräckligt skäl att behålla det gamla mönstringsförfarandet.

Centrala läkarhandlingsarkivet

Det centrala läkarhandlingsarkivet (CLA) är ett myndighetsgemensamt arkiv i vilket journalhandlingar som upprättats vid mönstring eller antagningsprövning samt journalhandlingar upprättade av

utbildningsanordnare förvaras. CLA är organisatoriskt och lokalmässigt placerad vid regionkontoret i Karlstad.

Journalhandlingar som upprättats vid de organisatoriska enheter vid vilka värnplikt eller civilplikt med längre utbildningstid än 60 dagar genomförs skall, enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarspikt, senast vid utryckningen överlämnas till Pliktverket. De organisatoriska enheter som genomför grundutbildning för civilpliktiga med längre utbildningstid än 60 dagar har inte tillgång till egna läkare, motsvarande Försvarsmaktens förbandsläkare, varför berörda civilpliktiga hänvisas till närmaste vårdcentral (motsv.). Journaler upprättade vid dessa besök insänds inte till arkivet.

Genom att mikrofilma alla pappersjournaler, med undantag för aktuell åldersklass, har behovet av särskilt utrustade arkivlokaler successivt minskat. Samtidigt har personalbehovet reducerats och det är i dag två tjänster knutna till arkivet. Pappersjournaler har, efter beslut av Riksarkivet, förstörts efter det att mikrofilmningen godkänts.

Förutom journalhandlingar förvaras också s.k. "brukskopior" av vissa registerposter i form av mikrofilmer. Underlaget för mikrofilmerna har hämtats ur SYOM-systemet och dess företrädare. De registerposter som mikrofilmats är ur:

- avgångsregistret,
- inskrivningsarkivregistret,
- arkivregistret samt
- statistikregistret.

Efterhand som mikrofilmerna har godkänts av Riksarkivet har originalen gallrats. Mikrofilmerna omfattar registerposter upprättade mellan 1969 och 1997 då PLIS ersatte delar av SYOM. För de delar av SYOM som alltjämt används har avgångsregistret och arkivregistret mikrofilmats fram till och med mars 2000. Efter 1997 har ingen mikrofilmning av motsvarande registerposter i PLIS genomförts, i avvaktan på nödvändiga beslut från Riksarkivet.

Ärenden vid CLA

Ärenden vid CLA kan grovt indelas i tre olika kategorier. Dessa är:

- förfrågningar från enskilda,
- förfrågningar från Försäkringskassan och
- förfrågningar från övriga myndigheter.

Hur antalet ärenden har ökat över tiden framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6.1. Ärenden vid CLA

<i>År</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Enskilda	738	884	1 162
Försäkringskassan	561	603	926
Övriga myndigheter	1 011	879	812
<i>Summa</i>	<i>2 310</i>	<i>2 366</i>	<i>2 900</i>

Det finns en tendens till ett ökat intresse från olika forskare att få ta del av information från CLA. Pliktverket ser positivt på detta, men verksamheten medför ett högre tryck på personalen som måste se till att forskarna inte får tillgång till känsliga personuppgifter. Det kan också innebära merarbete i de fall forskarna behöver kopiera vissa uppgifter. Hittills har inte verket tagit betalt för servicen till forskarna. Pliktverkets kostnad för det centrala läkarbehandlingsarkivet är ca 3 miljoner kronor per år.

Enligt underhandsuppgifter från Försvarsmakten pågår ett arbete med att införa ett datoriserat journalhanteringssystem inom myndigheten. Ett sådant system bedöms vara operativt under 2005. Under förutsättning att systemet tas i drift enligt Försvarsmaktens planer upphör behovet av ett centralt läkarbehandlingsarkiv eftersom journaler som förs i samband med grundutbildning bör förvaras där de upprättats. Detta förutsätter en ändring av förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Sammantaget innebär det att det centrala läkebehandlingsarkivet successivt kommer att ändra karaktär. Denna förändring tillsammans med de synpunkter jag har redovisat avseende vilka principer som Pliktverket bör följa vid gallring av sina register anser jag bör ligga till grund för den gallringsutredning som verket bör

genomföra med stöd av riksarkivet för att möjliggöra en effektiv registerhållning samtidigt som uppgifter som kan vara av värde för forskningsändamål sparas på ett ur säkerhetsmässigt perspektiv tillfredsställande sätt.

6.4 Finansiering av personalredovisningen

OMPP förde en diskussion om hur Pliktverkets olika verksamhetsområden skulle finansieras. Utredningen konstaterade att mönstringen är en utpräglad myndighetsutövning och att utgångspunkten är att sådan verksamhet ska anslagsfinansieras. Däremot konstaterar utredningen att sambandet mellan efterfrågan från de bemanningsansvariga myndigheterna och det arbete som ska utföras av Pliktverket beträffande personalredovisning är tydligt. En finansiering med avgifter från de bemanningsansvariga myndigheterna tydliggör kostnaderna för bemanning av krigsorganisationerna. Därför föreslog utredningen att personalredovisningen skulle finansieras genom avgifter.

Under de senaste åren har verksamheten avseende personalredovisningen minskat i omfattning varför både kostnader och intäkter har minskat.

Tabell 6.2. Resultatet av verksamheten Personalredovisning 2002 (tkr)

<i>Verksamhetsområde</i>	<i>Intäkt</i>	<i>Kostnad</i>	<i>Resultat</i>
Militärt försvar	19 794,1	15 605,6	4 188,5
Civilt försvar	6 913,3	7 698,1	-784,8
<i>Totalt</i>	<i>26 707,4</i>	<i>23 303,7</i>	<i>3 403,7</i>

Under 2002 var de totala intäkterna för personalredovisningen ca 26,7 miljoner kronor, varav 19,7 miljoner kom från det militära försvaret (Försvarsmakten) och 6,9 miljoner kronor kom från det civila försvaret. Kostnaden för verksamheten uppgick till 23,3 miljoner kronor, fördelade på 15,6 miljoner kronor på det militära försvaret och 7,7 miljoner kronor på det civila försvaret. Det innebär att verksamheten totalt gav ett överskott på 3,4 miljoner men att överskottet helt kom från det militära försvaret. Arbete med personalredovisningen för det civila försvaret resulterade i ett underskott på 784,8 tusen kronor.

rade i ett underskott, 0,8 miljoner kronor. Fördelningen av intäkterna inom det civila försvaret är fördelade enligt följande:

Tabell 6.3. Intäkter från civila organisationer

<i>Kund</i>	<i>Intäkter (tkr)</i>
KBM/ÖCB	2 562,3
SRV	471,7
Socialstyrelsen	2 760,4
RPS	160,1
Övr. statliga	198,9
Kommuner	720,4
Övrigt	1,2
Ränteintäkter	38,3
<i>Summa</i>	<i>6 913,3</i>

Prognoserna för 2003 visar att intäkterna inom den civila delen av personalredovisningen minskar och att även kostnaderna minskar men inte i samma omfattning. Det betyder att verksamheten även under 2003 kommer att få ett negativt resultat.

6.5 Problembilder inför framtiden

Det finns vissa delar avseende personalredovisningen där det föreligger problem som jag anser behöver belysas. Det har under arbetet med utredningen påpekats att det ur ett rent tekniskt perspektiv saknas vissa stödverktyg i PLIS som behövs för att arbeta med beredskap och krigstjänstgöring för personalen som är redovisad i detta system. Motsvarande verktyg finns i SYOM för den militära krigsorganisationen. Skälet till bristen är att dessa verktyg skulle utvecklas inom den del av PLIS som gick under namnet PLIS II, vilket närmare beskrivs i kapitel 7, och när utvecklingen av den delen lades ned uppstod en brist. I rådande säkerhetspolitiska läge är inte bristen av akut art och det har inte varit aktuellt att utveckla dessa stödverktyg i PLIS. Ett sådant utvecklingsarbete skulle även ha inneburit att Pliktverkets civila kunder skulle ha debiterats med ett högre pris eftersom verksamheten är avgiftsfinansierad vilket har medfört att intresset för en sådan utveckling har varit lågt.

Än mer allvarligt bör det faktum vara att Pliktverket tycker sig märka att kompetensen främst inom den civila sektorn avseende personalredovisning håller på att försvinna. Det är en naturlig konsekvens av den i praktiken avstannade verksamheten inom den civila personalredovisningen. Det medför i sin tur att de handläggare vid Pliktverkets regionkontor som arbetar med den civila personalredovisningen i många fall saknar samtalspartners och att arbetsuppgifterna i de flesta fall har minskat.

En konsekvens av den minskade aktiviteten inom den civila delen av personalredovisningen är att även kompetens inom Pliktverket på sikt kommer att minska.

6.6 Sammanslagning av personalredovisningen

Jag föreslår att personalredovisningen inom Pliktverket sammanförs till en gemensam funktion i syfte att säkerställa kompetensbehovet och skapa utrymme för effektivisering.

Skäl för mitt förslag

Även om bemanningsansvariga myndigheter och organisationer i det rådande säkerhetspolitiska läget väljer att nedprioritera arbetet med sina krigsorganisationer och personalredovisning, är det angeläget att kompetensen inom Pliktverket bibehålls. Det förefaller som om nuvarande struktur inom framför allt den civila personalredovisningen inte bidrar till att säkra ett sådant kompetensbevarande.

I ett läge när allt färre civila bemanningsansvariga organisationer arbetar aktivt med sin personalredovisning kommer de handläggare vid Pliktverkets olika regionkontor som har dessa arbetsuppgifter påverkas genom att antalet kvalificerade motparter snabbt minskar. Risken är därför stor att Pliktverkets samlade kompetens inom området personalredovisning urholkas. Även för den aktuella personalen inom Pliktverket torde situationen upplevas som frustrerande då deras arbetsuppgifter i praktiken minskar både i volym och aktualitet hela tiden.

Jag anser därför att en sammanslagning av all personalredovisning i Pliktverket – likt det som redan skett avseende den militära personalredovisningen – ger Pliktverkets ledning bättre

möjligheter att internt säkerställa kompetensen. Dagens teknik ger möjlighet att bibehålla en aktiv kontakt med de civila aktörer som även fortsättningsvis kommer att aktivt arbeta med sin personalredovisning. Mitt förslag innebär förmodligen en rationaliseringsmöjlighet för Pliktverket, då vissa arbetsuppgifter som i dag är spridda på fler personer vid de olika regionkontoren samlas till färre personer vid ett arbetsställe, men det är inte det huvudsakliga argumentet för mitt förslag. Det viktiga är att skapa möjligheter att bibehålla kompetensen avseende personalredovisningen.

En gemensam funktion inom myndigheten innebär också att den militära delen av kompetensområdet samt de delar som handhar hemvärnet och de frivilliga organisationerna bör ingå. Det skapar bättre förutsättningar för en rationell drift av verksamheten samt ger en bättre stabilitet för organisationen. Den blir inte lika sårbar för vakanser eller om arbetsvolymen inom ett område plötsligt skulle förändras.

Pliktverket bör även ta initiativ till förnyade diskussioner med berörda parter om de problem som är behäftade med den civila delen av personalredovisningen. Det är självklart beroende på statsmakternas beslut om vilken inriktning den civila delen av totalförsvaret skall ha i framtiden hur personalredovisningen skall utvecklas. Jag utgår från att det även fortsättningsvis finns skäl till att säkerställa ett visst mått av kompetens inom personalredovisningsområdet. I mitt tycke är det Pliktverket som i sin egenskap av totalförsvarets gemensamma myndighet för personalredovisning bör säkerställa en sådan kompetensnivå.

6.7 Avgiftsfinansiering eller anslagsfinansiering

Jag föreslår att den grundläggande verksamheten inom personalredovisningen finansieras med anslag medan ytterligare verksamhet inom området förblir avgiftsfinansierad.

Skälen för mitt förslag

Det resonemang som fördes av OMPP när Pliktverket bildades avseende betydelsen av att funktionen personalredovisning avgiftsfinansierades är fortfarande relevant. Avgiftsfinansieringen bidrar med incitament för de bemanningsansvariga myndigheterna att vara

kostnadsmedvetna. Det blir ett tydligt samband mellan kostnader och verksamhet vilket är positivt. Ett sådant system är dock beroende av att de betalande kunderna har ett behov av de avgiftsfinansierade tjänsterna. I annat fall bör man ifrågasätta det övergripande motivet för de aktuella tjänsterna.

I detta fall finns det dock ett samhälleligt behov av att en viss kompetensnivå säkerställs även om saknas kundunderlag i ett kortare perspektiv. Skälet är att kompetensområdet personalredovisning är viktigt för samhället om den säkerhetspolitiska bedömningen skulle förändras. När beslut fattas om ökande aktivitet i de organisationer och myndigheter som ingår i totalförsvaret är personalredovisningen en av de första funktionerna som behövs för den fortsatta planeringen och förberedelserna.

Med detta i beaktande anser jag att det finns starka skäl att tillse att en viss grundkompetens bevaras i Pliktverket oberoende av det dagsaktuella behovet från de bemanningsansvariga myndigheterna. En samverkande funktion inom Pliktverket bidrar till ett sådant kompetensbevarande. Därutöver finns det också skäl att se över finansieringsformen för att skapa en långsiktig stabilitet.

Jag föreslår att den grundläggande verksamheten definieras inom området personalredovisning och att den i fortsättningen blir anslagsfinansierad. De tilläggstjänster som de bemanningsansvariga myndigheterna har behov av bör däremot även i fortsättningen vara avgiftsfinansierade. Ett flertal myndigheter och organisationer kommer med sannolikt fortsätta vara intresserade av dessa tjänster, framför allt Försvarmakten. Förslaget skapar emellertid mer stabilitet och långsiktighet vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för kompetensbevarande.

Avgränsningen mellan anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet bör preciseras ingående.

Tabell 6.4. Nuvarande och föreslagen finansiering avseende personalredovisning

<i>Uppdragsgivare</i>	<i>Uppdrag</i>	<i>Nuvarande finansiering</i>	<i>Föreslagen finansiering</i>
Försvarsmakten	Uppfyllnad och personalredovisning av krigsförband	avgift	anslag
"	omorganisation av krigsförband	"	anslag
"	inkallelse och redovisning av personal till repetitionsutbildning	"	avgift
"	uppläggning och redovisning av aspiranter	"	avgift
"	utsökningar	"	avgift
"	registervård, registrering av personuppgifter	"	avgift
"	utbildning på personalredovisning i SYOM	"	avgift
"	utveckling i datasystemet SYOM	"	anslag
"	utskrift av intyg	"	avgift
Civila organisationer	uppfyllnad och personalredovisning av civila organisationer	"	anslag
"	Inkallelse och redovisning av personal till repetitionsutbildning	"	avgift
"	Fattar beslut i ärenden om ändrad krigsplacering	"	avgift
"	utsökningar	"	avgift
"	registervård, registrering av personuppgifter	"	avgift

<i>Uppdragsgivare</i>	<i>Uppdrag</i>	<i>Nuvarande finansiering</i>	<i>Föreslagen finansiering</i>
”	tecknande av överenskommelser	anslag	anslag
”	utbildning för användare av PLIS (INTEGER)	”	avgift
”	utveckling av systemet PLIS (INTEGER)	”	anslag
”	anordnande av samordningsmöten med civila uppdragsgivare	”	anslag

Det innebär att den grundläggande verksamhet som jag föreslår skall vara anslagsfinansierad bör innehålla följande:

- uppfyllnad och personalredovisning av krigsförband och civila organisationer,
- omorganisation av krigsförband och beslutsfattande om ändrad krigsplacering,
- utveckling i datasystemet SYOM och INTEGER och
- anordnande av samordningsmöten med civila uppdragsgivare.

Övriga tjänster, s.k. tilläggstjänster bör även fortsättningsvis vara avgiftsfinansierade.

Nedan följer en närmare beskrivning av de delar som bör vara anslagsfinansierade: För den militära sidan skall uppgiften att placera personal i de insatsförband som har hög beredskap och som skall inneha en krigsplaceringsorder vara anslagsfinansierad. Det innebär att Pliktverket över tiden skall placera personal där vakanser uppstår så att den uppfyllnadsgrad som beslutats kvarstår. Det innefattar också Pliktverkets medverkan i förbandsomsättningen, från grundutbildning till insatsförband och slutligen till nationella skyddsstyrkor. Dessutom skall Pliktverket placera personal i insatsförband som genomfört internationell tjänstgöring och registrera förändringar av personuppgifter över tiden.

Pliktverkets medverkan vid den årliga omorganisationen som sker av insatsförband och nationella skyddsstyrkor bör ingå i den anslagsfinansierade grundnivån. Det innebär att Pliktverket skall

tillse att handlingar för omorganisationen sändes till förbandschefer, utbildningsförband, operationsledningen och krigsplacerande myndigheter. Pliktverket skall också göra förändringar i insatsförbanden efter att ovanstående handlingar återkommer från respektive befattningshavare samt dessutom placera personal i de insatsförband där vakanser kvarstår. Dessutom skall Pliktverket årligen till Försvarsmakten redovisa krigsplaceringsläget för insatsförbanden och även denna verksamhet bör ingå i den anslagsfinansierade grundnivån. Det innebär att Pliktverket redovisar uppfyllnadsläget i krigsorganisationen och visar på de brister som finns i förbanden så att utbildningsförbanden kan grundutbilda personal där vakanser finns i insatsförbanden.

För den civila sidan bör den anslagsfinansierade grundnivån innefatta uppgiften att för civila organisationer registrera personal för organisationernas grundförmåga utifrån Krisberedskapsmyndighetens planeringsanvisningar. Det innebär att Pliktverket utifrån uppdragen från civila organisationer upprätthålla ett aktuellt personalregister över organisationernas grundförmåga utifrån deras risk- och sårbarhetsanalys. Pliktverket ska vidare lämna underlag till uppdragsgivaren om deras organisation. Underlaget ska innehålla antalet personer, vakanser samt uppgift om vilka som är anställda, frivilliga och civilpliktiga.

Pliktverkets uppgift att arrangera och medverka i samordningsmöten för uppdragsgivarna bör ingå i den anslagsfinansierade grundnivån. Det innebär i praktiken att Pliktverket skall tillse att ett nätverk för informationsutbyte finns mellan civila uppdragsgivare och Pliktverket.

Slutligen bör driften och systemutvecklingen av stödsystemen, SYOM och PLIS, ingå som en del av de grundläggande verksamheterna. Skälen till det beskrivs närmare i kapitel 7.

7 Pliktverkets IT-stöd

7.1 Pliktverkets nuvarande IT-stöd

Pliktverket har som alla myndigheter och organisationer ett IT-stöd för sin verksamhet. Detta stöd finns för de flesta verksamhetsområden och har byggts upp efterhand som myndigheten och dess verksamhet har utvecklats. IT-stödet kan delas in i tre kategorier:

- verksamhetsstödande system
- administrativa stödsystem och
- infrastrukturella system.

Vad avser administrativa stödsystem och infrastrukturella system har Pliktverket liknande behov som de flesta myndigheter och därför är dessa system, som t.ex. ekonomisystemet FS+ och personalsystemet PALASSO, framtagna för statsförvaltningen på central nivå och återfinns hos flera myndigheter.

Det är framför allt de verksamhetsstödande systemen som är av intresse för utredningen. Skälen är att de i de allra flesta fall är unika för Pliktverket. Eftersom ingen annan myndighet eller organisation bedriver en verksamhet som liknar Pliktverkets har myndigheten varit tvungen att utveckla egna system för att stödja verksamheten. Myndigheten har också ansvaret för förvaltningen och skötseln av dessa system.

Följande system kan kategoriseras som verksamhetsstödande system:

- PLIS
- VIS/PROV
- SYOM

PLIS

PLIS (Pliktverkets informationssystem) är ett system för registrering och hantering av personuppgifter för personal inom totalförsvaret. Cirka 900 användare har direkttillgång till PLIS. De flesta av användarna finns inom Pliktverket och Försvarsmakten men det finns även användare med direkttillgång vid andra myndigheter som har beredskapsuppgifter (kommuner, landsting, m.m.).

I systemet finns uppgifter om ca två miljoner svenska medborgare. Pliktverkets register innehåller samtliga krigsplacerade värn- och civilpliktiga inklusive personalreserven. Därutöver är krigsplacerad avtalspersonal från frivilligorganisationerna till stor del registrerade i systemet. Nyckelpersonal hos myndigheter, organisationer och företag kan också vara registrerade, antalet har dock sjunkit kraftigt på senare år. Registren innehåller också de som vid mönstringen inte har blivit inskrivna till grundutbildning utan istället placerats i utbildningsreserven och övrig ej ianspråktagen personal (t.ex. pliktpersonal under utbildning). Utifrån dessa uppgifter sker inskrivning, krigsplacering och inkallelse till övningar och utbildningar. Vad avser krigsplacering av personal inom Försvarsmaktens krigsorganisation sker denna i SYOM med anledning av de krav på sekretess som ställs.

Sammanfattningsvis stöder PLIS inskrivningsverksamheten, stödet under tjänstgöring i både civil och militär grundutbildning, handläggningen av personärenden, krigsplacering i det civila försvaret samt all personalhantering inom hemvärnet.

Den ursprungliga tanken när utveckling av informationssystemet påbörjades var att integrera flera olika system som då hanterade ovanstående nämnda uppgifter och register. Informationssystemet, som fick namnet PLIS (Pliktverkets informationssystem), skulle bestå av en öppen del, som skulle hantera mönstring och grundutbildning m.m., och en hemlig del som skulle hantera krigsorganisationen.

Systemet skulle möjliggöra för olika användare inom och utanför Pliktverket att vara uppkopplade mot systemet och arbeta i det. Olika regionkontor kan skriva in totalförsvarspliktig personal mot en gemensam databas. Exempel på externa användare i systemet är Försvarsmaktens förband, kommuner och landsting.

Under 1997 togs det öppna systemet i bruk. Den fortsatta utvecklingen av de delar av systemet som skulle hantera hemliga

uppgifter rörande krigsorganisationen, det s.k. PLIS 2, fick lov att läggas ned våren 1999. Skälet var framför allt att de höga utvecklingskostnaderna för denna del vilket skulle drabba de myndigheter som ansvarar för krigsplacerad personal eftersom Pliktverkets handhavande av dessa register är en avgiftsfinansierad verksamhet.

Resultatet av att PLIS 2-projektet avbröts var att man genomförde vissa åtgärder för att förlänga livstiden för det gamla informationssystemet för behandling av krigsorganisationen, SYOM. Pliktverket valde bl.a. att förlägga hela systemet till en ort och inte låta de olika regionkontoren via on-line-lösningar själva lägga in uppgifter i systemet.

VIS/PROV

VIS/PROV är ett system för insamling av mätvärden under mönstring och antagningsprövning. Det är ett regionalt system vilket innebär att det finns på varje regionkontor utan att stå i kontakt med varandra.

Underlag för mönstringen, namn och personnummer importeras från PLIS och via ett upprop kompletteras uppgifter på de prövande. Systemet är sedan uppdelat i två delar. Den första delen stöder de medicinska testerna, t.ex. EKG, och är uppkopplat till de specifika mätutrustningarna. Den andra delen stöder inskrivningsprovet. Systemet är direkt kopplat till de datorer som används vid testerna.

De samlade provresultaten kan sedan överföras till PLIS och möjliggör en samlad bild av den mönstrandens testvärden vilket underlättar den slutliga inskrivningen.

SYOM

SYOM är som nämnts tidigare det informationssystem som hanterar Försvarmaktens krigsorganisation. Systemet hanterar information som klassas som hemlig och har därför ett högt säkerhetsskydd. Mot bakgrund av detta är SYOM numera ett lokalt system placerat vid en ort med en handfull användare, med alternativa operativa driftsplatser.

Före 2007 föreligger inget behov av att förnya programvaran eller önskemål om ny funktionalitet i systemet, varken från Försvarsmakten eller Pliktverket.

7.2 Utvecklingen på kort sikt

Efter att regeringen beslutade om direktiven för översynen av Pliktverket har följande hänt.

Den 15 mars 2003 inkom Pliktverkets budgetunderlag för 2004–2006 till regeringen. Där framkom att Pliktverket i december 2002 har beslutat att det nödvändiga bytet av den tekniska plattformen i PLIS kommer att lånefinansieras. Pliktverket redovisar att kontakter tagits med Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket innan beslutet fattades.

Den 5 maj 2003 har Pliktverket fattat beslut om att inleda ett projekt med uppgift att byta teknisk plattform för PLIS och konvertera programvaran. Projektet skall pågå under åren 2003 till 2005 till en sammanlagd kostnad om 30,5 miljoner kronor och projektet skall lånefinansieras och skrivas av på fem år. Eftersom utvecklingen berör både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet kommer kostnaden för utvecklingen att belasta både anslaget och påverka de avgifter som Pliktverket fakturerar.

Detta föranledde att jag valde att inte särskilt redovisa mina eventuella förslag om Pliktverkets IT-stöd i ett delbetänkande som direktiven anger utan istället efter dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har valt att diskutera det långsiktiga IT-stödet utifrån utredningens förslag till förändringar i övrigt.

7.3 IT-stödet på längre sikt

I det följande väljer jag att diskutera de för Pliktverket unika systemen. Vad avser de administrativa stödsystemen utgår jag ifrån att Pliktverket även i framtiden kommer att köpa och använda system framtagna för statsförvaltningen i stort.

Vad avser de verksamhetsstödjande systemen, dvs. VIS/PROV, PLIS och SYOM kan jag konstatera att systemen i dag stöder verksamheten på ett fullgott sätt. Det finns inte i dagsläget behov av större investeringar, utöver den ovan nämnda investeringen, inom något av systemen.

De investeringar som under de kommande åren krävs är så vitt jag kan bedöma av mindre omfattningar och rör framför allt kontinuerliga investeringar i hårdvara för att skapa möjligheter för en effektiv drift av systemen. De investeringar som har beslutats avseende PLIS innebär dock att man byter mjukvara då man går över till ett modernare programspråk. Även inom VIS/PROV kommer man att byta programvaran om några år för att öka livslängden och öka flexibiliteten i systemet.

Även för SYOM-systemet kommer vissa mindre investeringar i hårdvaran att göras om några år. Med tanke på att SYOM är ett lokalt system med få användare bör det innebära en mindre investering. SYOM-systemet är dock ett gammalt system baserat på ett föråldrat programmeringsspråk. Det innebär att Pliktverket i dagsläget är relativt sårbart i kompetensavseende vad gäller programmeringsspråket. I dag utbildas inte programmerings- och systemeringspersonal i det aktuella språket vilket innebär att antalet personer med erforderlig kompetens är relativt begränsat. Pliktverket bedömer dock att själva driften av systemet, med dagens krav på driftsäkerhet som är relativt låga, kan fortsätta minst fram till 2010.

Det underlag som har kommit utredningen till del tyder på att förutsättningarna för ett rationellt IT-stöd inom Pliktverket på lång sikt är relativt goda. De system som är i drift kan enligt Pliktverket med relativt små investeringar fortsätta att användas minst fram till 2010–2012 och jag har inte funnit några skäl till en annan bedömning. Systemen har under de senaste åren visat sig kunna hantera förändringar inom respektive verksamhet de ska stödja vilket visar att det finns utrymme för en viss flexibilitet inom systemen. Det gör att jag anser att de förändringar som jag förespråkar inom framför allt mönstringsverksamheten bör kunna hanteras inom ramen för dagens IT-stöd. Det bör dock påpekas att det självklart finns risk att en snabb omvärldsförändring eller teknisk utveckling av något slag kan påverka denna bedömning.

Jag vill dock framhålla vissa aspekter avseende SYOM-systemet. Ursprungligen skulle dagens PLIS-system bestå av ytterligare en del, PLIS II, som var tänkt att hantera de uppgifter som i dag hanteras av SYOM-systemet, vilket nämnades i avsnitt 7.1. PLIS skulle med andra ord hantera alla personuppgifter inom ramen för myndighetens verksamhet. En av anledningarna till att det utvecklingsarbetet fördröjdes och senare avbröts med hänvisning till bland annat ekonomiska orsaker var att Pliktverket och de beman-

ningsansvariga organisationerna, framför allt Försvarmakten, inte kunde enas om kraven som skulle ställas på system avseende access och säkerhet. Det medförde att det inte förelåg en kostnadsbild som de inblandade parterna kunde enas om och därför rådde stor oenighet om vilka priser som de bemanningsansvariga organisationerna skulle komma att betala för de tjänster som skulle komma att utföras i PLIS II. Det togs därför beslut att avbryta utvecklingen av PLIS II och istället förlänga livslängden för SYOM (Fo98/2665/MIL, Fö1999/2438/MIL).

Detta visar på ett problem med att en av Pliktverkets kärnverksamheter är avgiftsfinansierad. Jag har i avsnitt 6.7 närmare diskuterat denna problemställning. En ytterligare konsekvens av avgiftsfinansieringen är att även om Pliktverket "äger" systemet har de bemanningsansvariga organisationerna ett mycket stort inflytande och påverkan på de funktionella krav som ställs på systemet. Eftersom de, om systemet är avgiftsfinansierat, i slutändan kommer att betala investeringarna i systemet via sina avgifter kan de stoppa en utveckling som i annat fall skulle vara önskvärd. Denna modell har sina fördelar om det finns en fungerande dialog och ett intresse från inblandade parter för den aktuella verksamheten. I dagsläget kan man ifrågasätta om dessa faktorer existerar.

Om regeringen väljer att bejaka mitt förslag om att låta delar av personalredovisningen bli en anslagsfinansierad verksamhet förändras förutsättningarna för att bedriva utvecklingsarbete avseende personalredovisningssystemen på lång sikt. Även om jag utgår från att Pliktverket även i sådan situation kommer att bedriva utvecklingsarbetet i en nära dialog med de bemanningsansvariga organisationerna, en del av kostnaderna kommer även fortsättningsvis betalas via beställarnas avgifter, kommer huvudansvaret för utvecklingen att ligga hos Pliktverket. Det kommer även att innebära att kostnaderna för avskrivningar och amorteringar kommer att belasta Pliktverkets anslag i högre utsträckning än i dag vilket bör medföra en press på myndigheten att minska kostnaderna för utvecklingsarbetet.

På kort sikt innebär mitt förslag att ett antal tjänster som utförs av personal på Pliktverkets IT-stab som arbetar med systemsamordning och drift med de aktuella systemen kommer att anslagsfinansieras i motsats till nu. En bedömning är att det rör sig om ca 5–6 personår.

7.4 Pliktverket – en 24-timmars myndighet

I regeringens proposition Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) behandlas IT-användningen i den offentliga sektorn. Regeringen utvecklade, under år 2000, sin syn på bl.a. informationsteknologins möjligheter att utveckla servicen i förvaltningen i handlingsprogrammet *En förvaltning i demokratins tjänst*. Handlingsprogrammet slår fast att de tjänster som riktar sig till individer och företag också skall erbjudas via Internet. Regeringen definierar i foldern På väg mot 24-timmarsmyndigheten syftet och utgångspunkterna för de initiativ som tagits för att utveckla förvaltningens service. Där anges att alla de tjänster som kan börja i en framtid tillhandahållas elektroniskt, vilket innebär att allmänheten och företag skall beredas tillgänglighet till myndigheternas tjänster oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet.

Sedan 1999 har Statskontoret det sammanhållande ansvaret för att driva utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten i den offentliga förvaltningen. Statskontoret har i samverkan med bl.a. Riksskatteverket, Riksförsäkringsverket m.fl. utarbetat en standard för säkert informationsutbyte via Internet mellan olika myndigheter, kallat Spridnings- och hämtningssystemet (SHS). Systemet möjliggör ett säkert informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda.

Pliktverket har påbörjat sin utveckling mot att bli en 24-timmarsmyndighet genom att ansluta sig till systemet. Försvarmakten har utvecklat ett eget koncept som påminner om SHS, men informationsutbytet sker över Försvarmaktens egna nät. Pliktverket har anslutit sig också till detta system.

Allt informationsutbyte via dessa två system till och från Pliktverket passerar via en elektronisk ”sluss” kallad RATATOSK. RATATOSK är en säkerhetsanordning som garanterar att olika system som av säkerhetsskäl inte får vara fysiskt sammankopplade kan utbyta exakt definierad information mellan varandra på ett kontrollerat och säkert sätt. RATATOSK är den infrastrukturella förutsättningen för att Pliktverket skall kunna utvecklas till en 24-timmarsmyndighet. Systemet håller på att installeras och beräknas kunna tas i produktion i december 2003.

En allsidigt sammansatt arbetsgrupp under ledning av Pliktverkets överdirektör har bildats med uppgift att utreda och föreslå:

- i vilken mån viss spetskompetens kan koncentreras till vissa platser och, med teknikens hjälp, utnyttjas på flera ställen,

- hur befintligt IT-stöd kan utvecklas vidare från att vara informationskanaler till att bli servicekanaler och
- behovet av elektroniska tjänster för informationsutbyte med samverkande myndigheter och allmänheten med utgångspunkt i givna livssituationer.

Arbetsgruppens rapport skall lämnas senast den 31 mars 2004 och innehålla en plan för det fortsatta arbetet med att bli en 24-timmarsmyndighet.

Denna utveckling innebär möjligheter för Pliktverket att erbjuda enskilda individer en högre grad av service. Det förefaller inte orimligt att en stor del av kommunikationen mellan den enskilda individen och Pliktverket kommer att kunna ske elektroniskt. Exempelvis kommer en totalförsvarspliktig elektroniskt kunna förse Pliktverket med information inför mönstringen som ger Pliktverket större möjligheter att göra en bra utredning. Dessutom kommer möjligheterna för Pliktverket att få underlag från andra myndigheter på ett effektivt och resurssparande sätt öka.

8 Pliktverkets styrning och utvecklingsarbete

8.1 Regeringens styrning

Enligt utredningens direktiv skall jag granska regeringens styrning av Pliktverket. Den diskussion jag för i det föreliggande handlar om Pliktverket men då regeringens styrning av Pliktverket i huvudsak överensstämmer med hur man styr andra myndigheter kan förmodligen delar av mitt resonemang även anses vara generellt.

Regeringen styr Totalförsvarets pliktverk genom lagar och förordningar samt via regeringsbeslut, som t.ex. regleringsbrevet där regeringen tilldelar de anslag riksdagen har beslutat.

Förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk definierar myndighetens uppgifter och reglerar hur myndigheten skall ledas. I instruktionen finns även angivet att myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet samt vissa frågor rörande anställning. Slutligen regleras även de s.k. inskrivningsnämndernas sammansättning. I kapitel 9 diskuterar jag inskrivningsnämnderna närmare.

Pliktverkets verksamhet styrs genom flera lagar och förordningar som reglerar vad myndigheten skall göra. Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt reglerar bl.a. mönstring, inskrivning och krigsplacement. Därutöver finns ytterligare lagar och förordningar som mer eller mindre styr Pliktverkets verksamhet, ex. lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och tillhörande förordning och lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och tillhörande förordning m.m.

Utifrån de regler som styr Pliktverkets verksamhet beslutar sedan myndigheten själv om interna och externa föreskrifter för den egna verksamheten. Som exempel kan nämnas Totalförsvarets pliktverks föreskrifter om totalförsvarsplikt (TPVFS 2002:1) och

Pliktverkets interna bestämmelser om verkets personalansvarsnämnd (PIB 2001:1).

Genom regleringsbrevet styr regeringen Pliktverkets verksamhet genom att ställa mål för densamma och tilldela medel. Även den avgiftsfinansierade verksamheten och uppdragsverksamheten styrs genom att regeringen ställer vissa mål som skall uppfyllas samt att verksamhetens budget för den avgiftsfinansierade verksamheten beslutas. Pliktverket lämnar varje år in en årsredovisning och ett budgetunderlag. Dessa dokument är bl.a. viktiga underlag för regeringens resultatredovisning och inriktning av Pliktverkets verksamhet i den budgetproposition som regering överlämnar till riksdagen.

Regeringen har under de senaste åren förändrat styrningen av myndigheterna i syfte att få till en mer verksamhetsorienterad styrning samt för att skapa bättre möjligheter att för riksdagen redovisa vilka effekter de anslag riksdagen beslutar om har för verksamheten.

Som ett led i detta arbete har man skapat en målhierarki som tar sin början i ett antal politikområden. Inom dessa politikområden redovisar regeringen det gångna årets verksamhet i budgetpropositionen för riksdagen. Inom Förvarsdepartementets ansvarsområde finns två politikområden, nämligen Totalförsvaret och Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Pliktverkets verksamhet redovisas i politikområdet Totalförsvaret.

I arbetet med statsbudgeten använder sig riksdagen och regeringen av utgiftsområden för att fördela anslag. I många fall överensstämmer politikområdena med utgiftsområdena även om det finns undantag. Förvarsdepartementets två politikområden finns samlade i ett utgiftsområde; utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.

Pliktverkets verksamhet återfinns, som redan konstaterats, i politikområdet Totalförsvaret. Politikområdet består av två verksamhetsområden; det militära försvaret och det civila försvaret. På varje nivå ställer regeringen och/eller riksdagen upp mål och de olika myndigheternas verksamhet skall ytterst bidra till att uppfylla de olika målen. Flera av Pliktverkets verksamheter bidrar till att uppfylla mål både inom det militära och det civila försvaret.

Det militära försvaret omfattar den verksamhet som bedrivs av Förvarsmakten och delar av den verksamhet som bedrivs av de totalförsvargemensamma myndigheterna, bl.a. Pliktverket.

När det gäller den verksamhet som de totalförsvargemensamma myndigheterna, däribland Pliktverket, bedriver har det tidigare inte funnits underlag för en fullständig redovisning av fördelningen av vare sig kostnader eller verksamheter mellan det militära och det civila försvaret funnits. Myndigheterna har arbetat fram ett sådant underlag och det redovisas i budgetpropositionen för 2004.

Pliktverket mönstrar totalförsvarspliktiga oavsett hur många som kommer att skrivas in till civilplikt eller värnplikt. Det förefaller svårt att få fram ett underlag som tydligt visar fördelningen av kostnader mellan militärt och civilt försvar. I slutändan blir det en fråga om hur olika kostnader ska definieras när de i själva verket ändå bidrar till en god måluppfyllelse. Målen för politikområdet respektive de två verksamhetsområdena (militärt och civilt försvar) är gemensamma för de myndigheter som ingår i respektive områden.

Regeringen anger sedan de verksamhetsspecifika mål som gäller för Pliktverkets verksamhet. För Pliktverket är målen identiska oavsett om verksamheten stöder det civila eller det militära försvaret.

Därutöver ställer regeringen ytterligare mål vad avser myndighetens interna verksamhet, som t.ex. krav på miljöpolicy och krav på att myndigheten verkar för att vara en arbetsplats med lika förutsättningar oavsett medarbetarnas kön, sexuella läggning eller etniska eller religiösa tillhörighet.

Tidigare har regeringen i regleringsbrevet delat in Pliktverkets verksamhet i vad som då kallades verksamhetsgrenar. Dessa förändrades över tiden men i huvudsak var de följande:

- mönstring, antagningsprövning, inskrivning och stöd under grundutbildning,
- enskilda ärenden,
- personalredovisning,
- urvalstjänster samt
- övrig uppdragsverksamhet.

För Pliktverket innebar styrningen i ovanstående verksamhetsgrenar att regeringens styrning sammanföll med hur Pliktverket internt styr sin verksamhet. Det underlättade arbetet med att omsätta regeringens mål till myndighetsinterna mål.

Det förefaller som om den nu gällande verksamhetsindelning i regleringsbrevet inte är lika anpassad för att styra Pliktverket som

den tidigare. Det framgår av de dialoger som utredningen har haft med representanter för Pliktverket att det i dag krävs mer arbete att stöpa om regeringens styrning till den interna styrningen. Det har också framhållits att regeringens styrning har blivit mer oprecis.

Regeringen utser både generaldirektören och överdirektören samt Pliktverkets styrelse. Styrelsen beslutar om årsredovisningen och budgetunderlaget men som i andra enrådighetsmyndigheter har styrelsen relativt liten reell möjlighet att styra verksamheten

Slutligen kan jag alltså konstatera att delar av Pliktverkets verksamhet är anslagsfinansierat och andra delar är avgiftsfinansierat. Det innebär att regeringen och regeringkansliet (Försvarsdepartementet) mer direkt kan sätta mål för den anslagsfinansierade delarna av verksamheten. För de avgiftsfinansierade delarna kan regeringen sätta upp mål för verksamheten men eftersom de inte kan kopplas ihop med finansieringen innebär det att en del av styrinstrumentet sitter i beställarnas händer. Detta dilemma diskuterar jag närmare i kapitel 6 och 7.

8.1.1 En utvecklad mål- och resultatdialog

Jag föreslår att mål- och resultatdialogen mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och Totalförsvarets pliktverk utvecklas genom att ett förberedande möte som leds av cheftjänstemän från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) hålls före den ordinarie mål- och resultatdialogen.

Skälen för mitt förslag

Mål- och resultatdialogen är ett av departementets viktigare instrument för att under ett verksamhetsår få en inblick i hur myndigheten arbetar med att uppfylla de mål som regeringen har beslutat. Enligt det cirkulär om mål- och resultatdialoger som Finansdepartementet utarbetat är syftet med dialogerna dels att följa upp myndigheternas verksamhet under det gångna året och från det få ett framåtriktat perspektiv, dels att ge myndighetscheferna möjlighet till ett personligt planeringssamtal med den ansvariga ministern eller statssekreteraren.

Dialogen synes ha fyllt sitt syfte. Dock har den en tendens att växa i omfattning vilket innebär att tidsbrist uppstår. För att

möjliggöra att dialogen där ministern eller statssekreteraren deltar kan fokuseras på frågor av mer övergripande och strategisk karaktär samt säkerställa att utrymme skapas för det personliga planeringssamtalet bör det ansvariga departementsrådet och myndighetshandläggaren en tid innan det ordinarie mötet träffa representanter för Pliktverket.

Syftet med det förberedande mötet bör vara att på ett mer djuplodande sätt diskutera aktuella frågeställningar. Diskussionen kan i ett sådant forum vara mer detaljerad vilket skapar förutsättningar för en bättre styrning från regeringen. Resultatet av mötet kan också ligga till grund för den underlagspromemoria som myndighetshandläggaren på departementet enligt Finansdepartementets cirkulär skall sammanställa före den ordinarie dialogen. På så sätt säkerställs att dialogen mellan ministern/statssekreteraren och verksledningen kommer att beröra strategiska och politiskt prioriterade frågor samt att det finns utrymme för det personliga planeringssamtalet. Samtidigt finns det ett formellt möte mellan departementet och myndigheten med syfte att öka regeringens styrning av myndigheten.

Jag är medveten om att mitt förslag ökar arbetsbördan för departementet vad avser styrning och uppföljning av Pliktverkets verksamhet. Jag är dock övertygad om att uppföljning och utvärdering är en av de viktigare uppgifterna som faller på departementet och bör därför vara en prioriterad verksamhet. Därtill kompletteras dialogen med de samtal som förs mellan företrädare för departementet och Pliktverket i samband med årsredovisningen, budgetunderlagets inlämnande och arbetet med regleringsbrevet.

En viktig del av målstyrningen är möjligheten att kontinuerligt följa verksamheten och för att kunna ge förtydliganden av givna direktiv. En utökad dialog skapar en bra grund för sådan styrning. Generellt vill jag emellertid starkt rekommendera att nyckeltal utarbetas som snabbt kan ge såväl verksledning som regering indikationer om huruvida Pliktverkets verksamhet ligger i linje med av regeringen uppställda mål.

En grundförutsättning för att ta fram tydliga mål eller relevanta nyckeltal är att regeringen och regeringskansliet (Försvarsdepartementet) kan precisera och formulera ambitionsnivån för verksamheten. Den verksamhetsstruktur som i dag tillämpas av Försvarsdepartementet har som främsta syfte att skapa en enhetlig struktur inom politikområdet Totalförsvaret och att underlätta regeringens återrapportering till riksdagen. Det är självklart viktiga

aspekter, men min uppfattning är att verksamhetsindelningen har lett till sämre förutsättningar för regeringen att styra Pliktverkets verksamhet. Jag antar att problemet är någorlunda likartat för andra myndigheter inom politikområdet, främst sådana som likt Pliktverket bedriver verksamhet som omfattar både det civila och militära området.

8.2 Myndighetens interna styrning

Jag har inte haft uppdrag att närmare granska Pliktverkets interna styrning. Under mitt arbete har jag dock gjort vissa iakttagelser som jag vill redovisa, dels för att ge läsaren en helhetsbild av styrningsprocesserna i Pliktverket, dels för att poängtera vissa aspekter av den interna styrningen.

För att omsätta statsmakternas mål och regler till ett internt styrdokument arbetar Pliktverket med en verksamhetsplan där verksamheten styr verksamheten med s.k. mål- och resultatstyrning. Det innebär att mål anges, att resultatet följs upp och utvärderas samt att bedömningar om åtgärder görs. Jag återkommer till verksamhetsplanen i det nedanstående.

Mot bakgrund av att myndighetens verksamhet innefattar myndighetsutövning mot enskilda spelar även de interna regler som myndigheten beslutar om en viktig roll i verksamhetsstyrningen.

I Pliktverkets interna bestämmelser finns de regler som är utfärdade av verksamheten eller styrelsen. Ett exempel är Pliktverkets arbetsordning vars syfte är att skapa enkla och tydliga riktlinjer avseende arbetsfördelning och ansvarsområden.

Pliktverket tar även fram handböcker för personal i olika funktioner i syfte att förtydliga de lagar och förordningar som styr Pliktverkets verksamhet. Handböckerna ska också kunna användas vid utbildning av nyanställd personal.

Det är av stor vikt att det finns tydliga ekonomiska riktlinjer eller föreskrifter avseende upphandling och budgetansvar m.m. Pliktverket har efter kritik från Riksrevisionsverket rörande upphandlingsrutiner påbörjat ett arbete med att se över sina ekonomiska rutiner. Det måste också säkerställas att det förekommer tydliga ekonomiska riktlinjer regionalt och inte bara centralt. Det är viktigt att riktlinjerna är kända både centralt och regionalt och att det finns goda möjligheter att följa upp förehavanden och säkerställa att föreskrivna rutiner följs.

8.2.1 Pliktverkets verksamhetsplanering

Inom Pliktverket arbetar man under året med att ta fram en verksamhetsplanering inför nästa år. Ett av de mer grundläggande problemen med en sådan modell är att regeringens mål för myndighetens verksamhet beslutas i slutet av året genom regleringsbrevet för myndigheterna. Pliktverket utgår under arbetet med verksamhetsplaneringen från de under året gällande målen och från de erfarenheter som finns avseende regeringens mål för verksamheten. Därutöver förekommer en dialog med myndighetshandläggaren på departementet för att om möjligt få indikationer på om regeringen avser att radikalt förändra målen för verksamheten.

Arbetet med myndighetens verksamhetsplanering har flera fördelar. Det bidrar till att de olika centrala staberna och de olika verksamhetsprocesser de hanterar binds samman och att processambanden förtydligas. Det är därvidlag viktigt att även de regionala delarnas möjlighet att bidra till verksamhetsplaneringen är tydlig, vilket ökar delaktigheten.

En verksamhetsplanering som har som syfte att resultera i mål- och resultatstyrning bör inte ange för många mål för de olika verksamheterna. Det bör vara relativt få men tydliga och uppföljningsbara mål som möjliggör för de olika underenheterna att effektivt arbeta mot de fastställda målen på de sätt som bäst passar dem. Det är dock självklart att delar av Pliktverkets verksamhet är av sådan karaktär att olika lagar och förordningar kommer att påverka vilken grad av frihet som de olika enheterna inom myndigheten har att organisera sin egen verksamhet.

8.2.2 En funktion för uppföljning och utvärdering

Jag föreslår att Pliktverket inrättar en funktion (controller) med ansvar för att fortlöpande följa upp och utvärdera Pliktverkets verksamhet och resursutnyttjande inrättas.

Skälen för mitt förslag

I all verksamhet är det viktigt att det finns resurser att utvärdera och följa upp den genomförda verksamheten. Sådan uppföljning och utvärdering bör ske kontinuerligt av den personal som genom-

för verksamheten för att skapa möjlighet att ta lärdom av erfarenheter och på så sätt bedriva ett ständigt pågående kvalitetsarbete. Utöver detta finns det dock skäl att inom myndigheten ha en central funktion med uppgift att följa upp och utvärdera den genomförda verksamheten både utifrån ett verksamhetsmässigt och ett ekonomiskt perspektiv.

I Pliktverket saknas idag en central funktion som oberoende kan utvärdera och följa upp verksamheten och analysera huruvida satsade resurser är i proportion till verksamhetens resultat. Ett sådant underlag kompletterar de övriga underlag verksledningen har till sitt förfogande för att styra myndigheten. Det skulle ge Pliktverket möjlighet att kontinuerligt pröva sin verksamhet och få till stånd en ständig förbättring av processer och system. Det innebär inte bara en ekonomisk effektiviseringsprocess. Lika viktigt är att en sådan uppföljnings- och utvärderingsfunktion skapar underlag för en verksamhetsmässig effektivisering.

Pliktverket arbetar redan på ett metodiskt sätt med en krisberedskapsplan som bygger på fyra komponenter;

- risk och sårbarhetsanalys utifrån förordningens (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap krav,
- säkerhetsanalys utifrån 5 § Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633),
- arbetsmiljölagens (1977:1160) krav om en handlingsplan och
- riskanalys utifrån förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Det är en bra grund för att arbeta vidare med frågor rörande kvalitet i verksamheten och erfarenhetsspridning då analyserna om verksamhetsprocesserna har påbörjats i arbetet med krisberedskapsplanen. Det underlättar för den centrala funktion som jag föreslår skall tillskapas och innebär att det finns en analytisk grund i myndigheten att påbörja ett arbete med.

Slutligen anser jag att den föreslagna uppföljnings- och utvärderingsfunktionen förutom att ge underlag till verksledningen även bör kunna ge styrelsen förbättrade möjligheter att fullgöra sin uppgift. Det skulle ge styrelsen möjlighet att vara mer aktiv i att kontrollera att verksamheten följer givna direktiv.

8.2.3 En organisationsöversyn av de centrala staberna

Jag föreslår att Pliktverket genomför en organisationsöversyn av de centrala staberna

Skälen för mitt förslag

I kapitel 3 redovisar jag hur Pliktverket är organiserat och vilka uppgifter de olika staberna och regionkontoren har. Pliktverkets organisation tyder på att man vill att den s.k. produktionen skall ske vid regionkontoren och att staberna skall fungera som beslutsstöd till verksledningen. Uppgifter om de olika stabernas ansvarsområden tyder på att planeringsstaben är en producerande och rådgivande del av verkets organisation. Till viss del förklarar det både planeringsstabens storlek avseende både personal och ekonomi. Planeringsstaben har en budget där den anslagsfinansierade verksamheten uppgår till ca 36 miljoner kronor. Det är jämförbart med budgeten för regionkontoren i Östersund och Karlstad. Personalmässigt är 35 personer anställda vid planeringsstaben vilket är jämförbart med regionkontoret i Karlstad. Om planeringsstaben endast hade fungerat som beslutsstöd för verksledningen skulle denna relation förmodligen ha visat på en snedfördelning av resurser internt i Pliktverket. I och med att det bedrivs produktion vid planeringsstaben så blir jämförelsen felaktig.

Det finns emellertid skäl för Pliktverkets ledning att skilja ut de producerande delarna i stabernas ansvarsområden från uppgifter som ger beslutsunderlag för verksledningen. Det synes vara ändamålsenligt att skapa en särskild central produktionsenhet. Förslagsvis kan en eller flera av de verksgemensamma funktioner jag föreslår läggas i en sådan central produktionsavdelning. För Pliktverkets ledning skulle en uppdelning mellan stabsfunktionen och produktionsfunktionen i planeringsstaben tydliggöra de olika rollerna och möjliggöra diskussioner om effektivisering i de centrala staberna på ett bättre sätt.

Den organisationsöversyn jag föreslår bör även se över de funktioner som regionkontoret i Karlstad har som fungerar som stöd till de centrala staberna. Skälet är att det finns fördelar med att i allt väsentligt renodla de olika organisationsenheternas roller och på det sättet skapa utrymme för effektiviseringar.

8.3 Pliktverkets kompetensutveckling

I detta sammanhang är det av vikt att diskutera hur Pliktverkets interna kompetensutveckling och det interna utvecklingsarbetet styrs och utvecklas. Jag har valt att diskutera de två komponenterna kompetensutveckling och utveckling av verksamheten tillsammans då det finns åtskilliga beröringspunkter. För att få tillstånd en reell utveckling inom en verksamhet måste inte bara metoder och instrument utvecklas utan också den personal som har att arbeta inom den aktuella verksamheten.

Pliktverket arbetar med personalens kompetensutveckling utifrån en kompetensutvecklingsmodell som har arbetats fram vid personalstaben. Modellen definierar begreppet kompetens och beskriver olika sätt att utvärdera och utveckla kompetens. Med kompetensutvecklingsmodellen som grund har Pliktverket sedan beslutat en utbildningsplan för 2004. De prioriterade områdena för 2004 är personal och ledning, arbetsordning, egenrapportering och PLIS prov.

Vad gäller kompetensutveckling är mitt intryck att det för vissa yrkesgrupper inom Pliktverket finns väl utvecklade verktyg för att identifiera behov och säkerställa att de tillgodoses. Framför allt gäller det de läkare som är anställda inom myndigheten. Det har framkommit att det pågår ett arbete med att skapa möjligheter för andra yrkesgrupper, t.ex. psykologer, att på samma sätt genom erfarenhetsutbyte höja kompetensen inom området och samtidigt möjliggöra likformighet avseende bedömningsgrunder i yrkesrollen.

Här vill jag betona vikten av att Pliktverket aktivt arbetar med att öka kunskapsnivån inom hela myndigheten om de olika kulturer och ungdomsytringar som finns i samhället idag. Dagens och morgondagens ungdomar kommer från ett samhälle med andra kulturella yttringar och värderingar än vad som fanns i samhället under den tid som de anställda i Pliktverket var ungdomar. Det är t.o.m. så att de som kommer till mönstringen i dag är påverkade av normer och faktorer som bara till viss del överensstämmer med det s.k. vuxna samhällets.

För att åstadkomma en fungerande mönstrings- och urvalsprocess måste det finnas förståelse för och kunskap om det samhälle som ungdomar formas i. Det kan gälla kunskap om ungdomskulturer av olika slag, mångfaldsfrågor eller könsfrågor m.m. Ett exempel på sådan kunskap är att när antalet kvinnor genomgår

antagningsprövning ökar krävs det en större förståelse bland Pliktverkets personal rörande frågeställningar som är vanligare bland kvinnor än män. Ett exempel på detta kan vara kompetens om ätstörningar av olika slag.

En ökad kunskap bland Pliktverkets personal om ungdomars värld, och insikter i mångfaldsproblematiken, kommer att bidra till en effektivare mönstringsprocess samt skapa bättre möjligheter till ett bättre möte mellan myndigheten och den enskilda individen.

8.4 Ett vetenskapligt råd

Jag föreslår att en central funktion med uppgift att biträda verksledningen med Pliktverkets långsiktiga strategi- och utvecklingsarbete skapas. För att stödja Pliktverket i utvecklingsarbetet föreslår jag vidare att ett vetenskapligt råd bildas.

Skäl till mitt förslag

Utöver vad som ovan anförts finns det ett behov av att skapa en bättre kontaktyta mellan Pliktverket och den akademiska världen för att möjliggöra ett ökat kunskapsutbyte inom urvalsmedicin, psykologi och beteendevetenskap m.m. I den av mig tidigare refererade utredningen av Bertil Mårdberg redovisas den nationella och internationella utvecklingen inom urvalstestning och personbedömning. Ett möjligt tillvägagångssätt för att skapa en naturlig kontaktyta mellan Pliktverket och forskningen på för Pliktverket relevanta områden är att inrätta ett vetenskapligt råd knutet till Pliktverket.

Det vetenskapliga rådet bör bestå av ett antal representanter från de vetenskapliga institutioner som bedriver sådan forskning som bedöms relevant för Pliktverkets verksamhet. Syftet bör vara att skapa en instans som kontinuerligt ser till att Pliktverkets verksamhet utvecklas och kvalitetssäkras.

Det ter sig naturligt att företrädare för medicinska och psykologiska institutioner är representerade i ett sådant vetenskapligt råd. Där bär därtill ges utrymme för forskare som specialintresserat sig för attitydförändringar bland unga.

Inrättandet av ett vetenskapligt råd bör föregås av ett systematiskt arbete med att i ett relativt långt tidsperspektiv kartlägga

rådets uppgifter. Utredningen har bl.a. tagit del av hur Statens räddningsverk arbetar med frågor rörande forskning och utveckling. Även om det finns stora skillnader mellan de två myndigheterna, framför allt vad avser de resurser som myndigheterna avdelar för forskning, anser jag att Pliktverket kan söka vägledning i hur Räddningsverket gått tillväga. Exempelvis har Räddningsverket gått från att finansiera forskning via s.k. uppdragsforskning till ett ansökningsförfarande. Det har inneburit att Räddningsverket på ett tidigare stadium har kunnat säkerställa att forskningen är av relevans för verkets verksamhet.

Pliktverket finansierar i dag forskning för ca 1 miljon kronor om året hos Försvarshögskolan. Även om det är mindre belopp än vad exempelvis Räddningsverket disponerar kan det finnas skäl att diskutera hur man skall tillse att medlen långsiktigt gynnar Pliktverkets verksamhet bäst.

Räddningsverkets arbete tar sin utgångspunkt i strategidokumentet Kunskap för ett bättre samhälle där en långsiktig syn på myndighetens utveckling och arbete med forskningsfrågorna slås fast. Att arbeta fram ett strategidokument skapar möjlighet för myndigheten att systematiskt arbeta med viktiga vägvalsfrågor och internt skapa förståelse för myndighetens långsiktiga kunskapsbehov.

Utifrån strategidokumentet har Räddningsverket arbetat fram treåriga forskningsprogram som mer konkret anger inom vilka områden myndigheten avser satsa sina forskningsresurser. Arbetet har i detta avseende utförts av en forskningsberedningsgrupp med deltagare från centrala staber men även från linjeenheter. Genom detta deltagande som sedan även kommer igen när beredningsgruppen utvärderar de ansökningar om finansiering som inkommer från forskare till Räddningsverket, får man ett brett deltagande inom myndigheten.

När Räddningsverket granskar ansökningarna bedöms framför allt tre faktorer:

- relevans för Räddningsverkets verksamhet,
- vilket behov som finns av den aktuella forskningen och
- vilket vetenskapligt värde och kvalitet som den aktuella forskningen har.

Redan när den första aspekten bedöms är det viktigt att diskutera hur implementeringen skall ske. I bedömningen av den tredje

faktorn fyller Räddningsverkets vetenskapliga råd en viktig funktion. I dagsläget består det vetenskapliga rådet av fyra personer som representerar olika vetenskapliga kompetenser.

Jag anser att det finns flera delar av Räddningsverkets strategidokument som kan läggas till grund för Pliktverkets arbete med forsknings- och utvecklingsfrågor. Framför allt bör man skapa en central funktion som får ansvar för att arbeta med forsknings- och utvecklingsfrågor. Arbetet bör inledas med att ta fram en strategi för myndigheten. Funktionen bör därtill ha en omvärldsbevakande roll generellt för att kunna arbeta med Pliktverkets utveckling på längre sikt. Funktionen bör med andra ord ha ett övergripande ansvar och en sammanhållande roll för omvärldsbevakning och utvecklingsfrågor inom Pliktverket och i det avseendet kommer mötena med det vetenskapliga rådet fylla en central roll.

Jag anser att det i detta avseende finns skäl att lyfta fram några områden som jag anser bör få en central roll i det vetenskapliga arbetet i syfte att öka kompetensen inom Pliktverket:

- forskning om kring runt könsneutral plikt och hur det påverkar Pliktverkets verksamhet,
- forskning om integration samt
- Forskning som fokuserar på internationella aspekter runt totalförsvaret och hur det påverkar Pliktverkets urvalsverksamhet.

Slutligen bör den ovan nämnda centrala funktion som jag föreslår för dessa frågor också ha till uppgift att på ett systematiskt och regelbundet ta till vara de erfarenheter som Pliktverkets personal får av det arbete som utförs vid de olika regionkontoren.

9 Personärenden

9.1 Bakgrund

Varje år inkommer till Pliktverket ett stort antal ärenden med begäran om ändringar i fattade beslut, s.k. personärenden. De berör i praktiken alla verksamheter inom Pliktverket.

Antalet ärenden har minskat under de senaste åren och under 2002 handlade myndigheten ca 21 800 ärenden.

Tabell 9.1. Antal personärenden

År	Antal personärenden
2000	44 958
2001	30 779
2002	21 829

Det finns flera skäl till minskningen. Förmodligen är den viktigaste den minskade utbildningsvolymen samt det faktum att det föreligger en tid mellan mönstring och tidpunkten för det formella inskrivningsbeslutet vilket möjliggör en dialog mellan Pliktverket och den totalförsvarspliktige.

Det finns ett antal olika typer av personärenden men det går att kategorisera dem i fyra huvudtyper. Det är

- personärenden som inkommer före mönstringen,
- personärenden under mönstringen eller antagningsprövningen,
- personärenden som berör inskrivning, inskrivningsnämnderna och kallelse till grundutbildningen samt
- personärenden rörande personalredovisningen.

Exempel på ärenden i den första kategorien är ansökan om antagningsprövning, ansökan om att få mönstra från person boende

utomlands eller ansökan om att få mönstra från person som är över 24 år. Personärenden under mönstringen eller antagningsprövningen är exempelvis beslut om att avbryta mönstringen och beslut om befrielse. Ärenden om rätt att vara vapenfri, inskrivning till befattningar, prövning av lämplighet efter registerslagning och ansökan om uppskov eller avbrott är exempel på personärenden som faller inom ramen för den tredje kategorien. Slutligen så är kallelser till repetitionsutbildning, beslut om krigsplaceringar och registrering av personer som är krigsplacerade av annan än Pliktverket exempel på personärenden som rör personalredovisning.

9.2 Förändringar i nuvarande personärendehantering

Jag föreslår att flertalet av de personärenden Pliktverket handlägger fortsättningsvis samlas vid en gemensam funktion.

Skälen för mitt förslag

Det framgår av ovanstående redovisning av de olika typer av personärenden som Pliktverket handlägger att de rör de flesta av Pliktverkets verksamhetsområden. Gemensamt för alla personärenden, som namnet visar, är att det är ärenden som rör en enskild individ. Därför är kraven på en rättssäker hantering och beredning av ärenden stora. Flertalet av ärendena ställer krav på särskild kunskap om verksamheten ärendet handlar om samtidigt som alla ärenden rörande enskilda individer ställer krav på en förvaltningsrättslig kunskap.

I och med att antalet ärenden minskar så finns det skäl att se över hur Pliktverket hanterar de olika typerna av ärenden. Jag anser att det bästa sättet att säkerställa en rättssäker och enhetlig hantering av personärenden är att sammanföra beredningen av ärendena till en funktion. Däremot inser jag att vissa typer av ärenden inte skulle bli bättre hanterade om de samlas till en funktion. Till exempel är det viktigt att ärenden som rör mönstringstidpunkt m.m. bereds vid det berörda regionkontoret.

Eftersom jag i kapitel 5 föreslår att inskrivning till befattning bara skall ske en gång om året och att Pliktverket på grund av den förändringen skall överväga om inte inskrivningsbeslutet skall fattas av en verksgemensam inskrivningsförrättare så faller det sig

naturligt att de personärenden som rör inskrivningen och kallelse till grundutbildning bereds av en gemensam funktion inom myndigheten. Då jag senare i detta avsnitt föreslår att inskrivningsnämnderna avskaffas är det inte heller ett skäl till ett fortsatt regionalt ansvar avseende dessa ärenden.

Ett av de förslag jag redovisar i kapitel 6 om personalredovisning är tillskapandet av en gemensam funktion för all personalredovisning. Därför är det naturligt att alla personärenden avseende detta område också hanteras gemensamt.

Sammantaget kan mitt förslag beskrivas enligt följande. Innan kallelsen till mönstring skickas ut hanteras personärenden vid en för verket gemensam funktion för att säkerställa att myndigheten får en gemensam praxis och en hög rättssäkerhet vid bedömningen av intyg och hälsodeklarationer. Efter det att kallelsen skickas ut hanteras personärenden vid de olika regionkontoren då dessa ärenden berör den fysiska mönstringsplaneringen med resor m.m. När den totalförsvarspliktiga har genomgått mönstringen och samtalet med mönstringsförrättaren har genomförts bör personärenden igen hanteras centralt. Motiven för det är igen att det bör skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och rättssäker hantering.

Det innebär att en majoritet av alla personärenden kommer hanteras sammanhållet vilket skapar större möjligheter att öka rättssäkerheten för de enskilda individerna och ge samstämmiga rutiner och bevekelsegrunder för myndigheten.

Det skapar också möjligheter att rationalisera Pliktverkets hantering av personärenden. Idag skiljer sig organisationen åt mellan de olika regionkontoren avseende personärenden. Vid vissa regionkontor finns det personal som har personärenden som huvudsaklig arbetsuppgift och vid vissa regionkontor är det uppgifter för den övriga personalen. Det i sig är ett faktum som skapar utrymme för att ärenden kan hanteras olika mellan olika regionkontor. Det bör minska i och med mitt förslag. Det bör också innebära att resurser som i dag läggs på personärendehantering kommer att kunna användas i mönstringsprocessen. De närmare effekterna av möjligheterna till rationaliseringen redovisar jag i kapitel 11.

9.2.1 Inskrivningsnämndernas uppgift

I kapitel 2 beskrivs inskrivningsväsendets historia och under den redovisade perioden är inskrivningsnämnderna en återkommande del av inskrivningsprocessen. Även om nämndernas uppgifter till viss del har förändrats under åren kan man konstatera att deras huvudsakliga uppgift har varit att säkerställa ett visst mått av insyn och inflytande från det civila samhället i inskrivningsprocessen.

När riksdagen beslutade om lagen (1894:1809) om totalförsvarsplikt ändrades inskrivningsnämndernas uppgift från att vara ett beslutsorgan beträffande inskrivning och befrielse till att ha en överprövande roll. En totalförsvarspliktig som mönstrat men är missnöjd med inskrivningsbeslutet kan sålunda få frågan prövad på nytt i inskrivningsnämnden.

Enligt 11 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall det vid Pliktverket finnas en eller flera inskrivningsnämnder för att genomföra förnyad prövning av vissa beslut av verket. Inskrivningsnämnderna består av en ordförande som utses av myndigheten samt av kommun eller landsting valda ledamöter till det antal som regeringen föreskriver. För varje landsting eller kommun skall minst en ledamot väljas. De valda ledamöterna utses för fyra år av de landsting eller kommuner som skall vara företrädare i nämnden. För ordföranden och de valda ledamöterna skall det finnas ersättare.

Pliktverkets inskrivningsbeslut skall prövas igen av nämnden om det begärs av den som beslutet avser och önskemålet om ändring inte tillgodoses av en tjänsteman vid myndigheten. Nämnden är beslutför om ordförande samt två ledamöter är närvarande.

En begäran om ändring skall vara skriftlig och ha inkommit till Pliktverket inom tre veckor från den dag som den beslutet avser fick del av det. I begäran skall anges den ändring som önskas och skälen för detta.

Enligt 8 kap 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt kan inskrivningsnämndens beslut överklagas till Överklagandenämnden för totalförsvaret.

Även andra beslut fattade av Pliktverket kan överklagas till Överklagandenämnden, nämligen:

- beslut om inskrivning efter annan utredning än mönstring (kort civilplikt)
- inskrivningsbeslut som inte hanteras av inskrivningsnämnden
- beslut i ärende rörande vapenfri tjänstgöring

- beslut i ärenden om uppskov och
- beslut i ärenden om avbrott i utbildningen.

Överklagandenämndens beslut kan inte överklagas.

Det finns en inskrivningsnämnd vid regionkontoren i Stockholm, Karlstad och Östersund samt en gemensam för regionkontoren i Kristianstad och Göteborg. Vid de första inskrivningsnämnderna är antalet ledamöter 4 inklusive en ordförande. Vid den gemensamma inskrivningsnämnden är en ytterligare ledamot utsedd. Pliktverkets kostnader för inskrivningsnämnderna uppgår till ca 500 000 kronor per år.

9.2.2 Inskrivningsnämndernas avskaffande

Jag föreslår att inskrivningsnämnderna avskaffas och att alla fall av överklaganden av beslut fattade av Pliktverket hanteras på likartat sätt.

Skälen för mitt förslag

I Pliktverkets remissyttrande över Pliktutredningens betänkande anser myndigheten att inskrivningsnämnderna bör läggas ned. Skälen är att de relativt få ärenden som hanteras av nämnderna sällan går emot Pliktverkets ursprungliga beslut samt att det för den enskilda kan framstå som slumpbetonat var ett ärende avgörs, av inskrivningsnämnderna eller Överklagandenämnden för totalförsvaret.

Inskrivningsnämnderna har att pröva de fall där en enskild överklagar ett inskrivningsbeslut enligt 3 kap. 1 och 3 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och om den överklagande inkommer med sitt ärende inom tre veckor efter tidpunkten för beslutet och om önskemålet om ändring inte tillgodoses av Pliktverket.

Om den totalförsvarspliktiga vill överklaga i annat fall, exempelvis om det gått mer än tre veckor efter det aktuella beslutstillfället, har han eller hon enligt 11 kap. 4 § rätt att överklaga till Överklagandenämnden.

Jag anser inte att det finns skäl att ha olika överklagandeprocedurer för likartade ärenden. Det är bättre för allmänheten och

de inblandade myndigheterna om överklagandeprocessen är likartad och känd.

Ett av argumenten för inskrivningsnämnderna är att de genom dess sammansättning borgar för ett demokratiskt inslag i inskrivnings- och överklagandeprocessen. Eftersom Överklagandenämnden genom sin sammansättning både tillför juridisk kunskap och har politiskt utsedda ledamöter anser jag att det demokratiska inslaget i överklagandeprocessen väl tillgodoses.

10 Pliktverkets mönstringskapacitet

10.1 Mönstringskapacitet

Pliktverket mönstrar totalförsvarspliktiga vid fem olika regionkontor som har ett geografiskt upptagningsområde varifrån de mönstrande kommer. Regionkontoren är lokaliserade i Kristianstad, Göteborg, Karlstad, Stockholm och Östersund. Kontorens upptagningsområden fastställs för varje verksamhetsår i Pliktverkets verksamhetsplan. Lite förenklat kan fördelningen för 2003 beskrivas enligt följande:

Regionkontoret i Kristianstad mönstrar personal från Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län, Skåne län och delar av Jönköpings län.

Regionkontoret i Göteborg mönstrar totalförsvarspliktiga från Hallands län och delar av Västra Götalands län. Därtill mönstras totalförsvarspliktiga från vissa småländska kommuner.

Regionkontoret i Stockholm mönstrar totalförsvarspliktiga från Stockholms län, Uppsala län, Gotlands län och delar av Södermanlands län.

Regionkontoret i Karlstad mönstrar totalförsvarspliktiga från Östergötlands län, Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län, Dalarnas län samt vissa kommuner från Västra Götalands och Södermanlands län.

Regionkontoret i Norrland mönstrar totalförsvarspliktiga från Gävleborgs län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län.

Sammantaget ger det en numerär fördelning som är relativt jämbördig. Under de kommande åren när större åldersklasser skall mönstra varje år kan regionkontorens upptagningsområden komma att behöva justeras.

Tabell 10.1. Planerat antal mönstrande per regionkontor 2003 enligt Pliktverkets verksamhetsplan

<i>Regionkontor</i>	<i>Antal mönstrande 2003</i>
Kristianstad	11 000
Göteborg	12 000
Stockholm	12 800
Karlstad	10 600
Norrland	7 300
<i>Summa</i>	<i>53 700</i>

I nedanstående tabell 10.2 redovisar jag de uppgifter de olika regionkontoren har redovisat till utredningen avseende antalet mönstringsdagar de olika regionkontoren har i genomsnitt över ett år. Tabellen visar även hur många mönstrande de olika regionkontoren har i genomsnitt per mönstringsdag. I vissa fall är det lika med den maximala kapaciteten men i de flesta fall kan regionkontoren under en begränsad tid öka antalet mönstrande per dag. Det bör påpekas att utöver de mönstringsdagar som finns redovisade i tabellen för regionkontoret i Stockholm bedriver de även utflyttad mönstring under 25 dagar. Kontoret används då för det externa urvalet som jag diskuterar senare i detta kapitel. Kapaciteten vid den utflyttade mönstringen är lägre än under normal mönstring.

Tabell 10.2. Antal mönstrande och antal mönstringsdagar i genomsnitt per regionkontor

<i>Regionkontor</i>	<i>Antal mönstringsdagar</i>	<i>Antal mönstrande/dag</i>	<i>Kapacitet</i>
Kristianstad	175	65	11 375
Göteborg	175	68	11 900
Stockholm	152	75	11 400
Karlstad	180	69	12 420
Norrland	155	50	7 750
<i>Summa</i>			<i>54 845</i>

Enligt uppgifterna i ovanstående tabell bör Pliktverket med nuvarande resursfördelning och nuvarande mönstringsprocess kunna hantera den ökning av åldersklasserna som kommer under de allra närmaste åren. Det är endast under åren 2006 till 2012 som antalet 18-åriga svenska män överstiger 54 800.

Tabell 10.3. Antalet 18-åriga svenska män under de kommande åren

<i>År</i>	<i>Antal 18-åringar</i>
2004	53 952
2005	54 548
2006	58 441
2007	59 949
2008	63 184
2009	62 915
2010	61 372
2011	57 962
2012	55 409
2013	51 301
2014	46 993

I kapitel 4 föreslår jag ett ökat intygsförfarande och redovisar att försök vid regionkontoret i Karlstad gett i resultat att andelen som inte har behövt inställa sig vid kontoren har ökat från ca 8 procent till ca 14 procent.

Om vi antar att 15 procent av åldersklassen inte behöver infinna sig vid mönstringskontoren efter att Pliktverket har handlagt deras intyg innebär det att följande antal för respektive åldersklass skulle behöva inställa sig vid regionkontoren.

Tabell 10.4. Antalet 18-åriga svenska män minus 15 procent under de kommande åren

År	Antal 18-åringar
2004	45 859
2005	46 366
2006	49 675
2007	50 957
2008	53 706
2009	53 478
2010	52 166
2011	49 268
2012	47 098
2013	43 606
2014	39 944

Utifrån tabell 10.4. kan jag konstatera, att ett ökat intygsförfarande medför att nuvarande mönstringskapacitet borde vara tillräcklig för att mönstra de kommande åldersklasserna.

Tyvärr är verkligheten lite mer komplicerad. För det första har jag i det ovanstående bara utgått från antalet 18-åriga svenska män. Om antalet kvinnor som frivilligt vill antagningsprövas ökar kommer det att påverka Pliktverkets möjlighet att hantera åldersklasserna. Under de senaste åren har antalet unga kvinnor som genomför antagningsprövning ökat och det är inte orimligt att anta att ca 2 000 kvinnor per år kommer vilja genomföra antagningsprövning varje år under den närmsta framtiden. Även om det innebär en förändring av mönstringsvolymerna kan Pliktverket enligt ovanstående resonemang hantera en sådan ökning inom ramen för dagens organisation.

En förändring av Pliktsystemet i stort, som medför att kvinnor och män omfattas av samma pliktsystem, ställer däremot helt andra krav på Pliktverkets kapacitet. Eftersom det inte ingår i mitt uppdrag har jag inte närmare analyserat vilka effekter en sådan förändring skulle innebära.

En annan aspekt som inte framgår av ovanstående resonemang är att regionkontoren med dagens fördelning av regionalt ansvar påverkas olika mycket av ökningen av åldersklasserna. Ökningen är störst för regionkontoret i Stockholm, följt av kontoret i Göteborg och Karlstad. Efter 2008 sjunker antalet 18-åringar i riket och alla

kontor, även de i Göteborg och Karlstad har från 2013 färre antal 18-åringar per år i sina regionala ansvarsområden. För kontoret i Stockholm sjunker antalet dock under den aktuella perioden aldrig under dagens nivå.

10.2 Det externa urvalet

Enlig Pliktverkets instruktion får myndigheten inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt andra myndigheter samt åt kommuner och landsting och åt enskilda. Myndigheten får för detta ta ut avgifter. Pliktverket definierar urvalstjänster som de uppdrag Pliktverket utför enligt särskilda överenskommelser. Tjänsterna består i att pröva eller medverka vid särskilda utredningar, prövning av anställd personal eller av personer som söker anställning. Förutom Försvarsmakten har Pliktverket avtal med andra organisationer, som t.ex. Statens Räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen m.m.

I detta avsnitt kommer jag att diskutera hur den verksamhet som Pliktverket åtar sig att utföra åt andra organisationer påverkar övrig verksamhet.

10.2.1 Omfattning

Under 2002 genomförde Pliktverket närmare 3 300 urval åt sina uppdragsgivare. De två största uppdragsgivarna är Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen. För Rikspolisstyrelsens räkning genomfördes först och främst s.k. polisurval. Pliktverket har sedan 1997 medverkat i urvalet av sökanden till Polishögskolan. Pliktverkets engagemang har ökat de senaste åren och under 2002 prövades över 1 700 personer. Pliktverket har låtit utvärdera sin medverkan genom bl.a. enkätundersökningar och resultaten tyder på att urvalsprocessen har fungerat väl. Rikspolisstyrelsen utnyttjar även Pliktverket vid urval till säkerhetspolisen och piketstyrkan.

Även Kriminalvårdens utnyttjande av Pliktverkets tjänster har ökat under de senaste åren. Under 2002 intervjuades över 1 000 personer av Pliktverkets psykologer som ett led i anställningsförfarandet vid kriminalvården.

För Försvarsmaktens räkning är det framför allt deltagande vid s.k. SANS-urval som faller under denna rubrik. Jag beskriver

SANS-urval närmre under kapitel 4. Övriga kunder är Tullverket och Försvarets materielverk, kommunala räddningstjänster m.m.

Kostnaderna för verksamheten uppgår för 2002 till 19,9 miljoner kronor och intäkterna till 20, 2 miljoner kronor.

Pliktverket har i budgetunderlaget för 2004 bedömt att omfattningen av urvalsverksamheten inte kommer att öka under de kommande åren utan ligger kvar på nuvarande nivå.

10.3 Konsekvenser för Pliktverket

Det urval som Pliktverket gör åt beställare utanför totalförsvaret är ett positivt inslag i Pliktverkets verksamhet. Det finns även en samhällskonsekvens som är positiv. Det förefaller som en form av resursslöseri att inte andra myndigheter skall utnyttja den kompetens som har byggts upp inom Pliktverket vad avser urval till fysiskt och psykiskt krävande tjänster. Det är däremot viktigt att tydligt avgränsa inom vilka områden som Pliktverkets kompetens skall kunna utnyttjas för att inte Pliktverket skall konkurrera på en fri marknad. Jag har i mitt arbete inte riktigt kunna identifiera en tydlig definition från Pliktverkets sida. Jag anser att det bör ligga i myndighetens intresse att besluta en sådan definition.

Jag anser att Pliktverkets kompetens främst skall utnyttjas av totalförsvarsmyndigheter samt myndigheter med en verksamhet som bär stora likheter med totalförsvarsmyndigheter i det faktum att tjänsterna som urvalet gäller innebär både en stor fysisk och psykisk belastning på den anställda. Rikspolisstyrelsens urval av sökande till polishögskolan faller väl inom denna definition.

Jag är däremot mer tveksam till att Pliktverket skall bidra med tjänster till privata företag inom t.ex. bevakningsbranschen, även om det finns flera faktorer som skulle tala för det. Främst anser jag att risken ökar, om Pliktverket bidrar med tjänster inom den sektorn, att Pliktverket med otillbörliga medel konkurrerar med privata företag i bemannings- och urvalssektorn.

Enligt Pliktverket bidrar den externa urvalsverksamheten till en kompetensökning i organisationen. Det är säkert sant men jag anser att det saknas en tydlig beskrivning av hur den externa urvalet bidrar på ett positivt sätt till kärnverksamheten. Pliktverket bör ta fram en modell som möjliggör att de erfarenheter och den kompetensökning som den externa urvalsverksamheten bidrar med kommer den övriga verksamheten till del.

I avsnitt 8.4 för jag ett resonemang om vikten av att metodiskt skapa möjligheter att föra in vunna erfarenheter från den genomförda verksamheten in i organisationen och jag anser att de erfarenheter som görs inom den externa urvalsverksamheten också skall omfattas av detta.

Urvalet till Polishögskolan, som är den mest omfattande externa urvalsverksamheten, bidrar till kärnverksamheterna genom att det ger framför allt Pliktverkets psykologer möjlighet att möta människor i ett skede några år efter mönstringsåldern. Det ger Pliktverkets personal en möjlighet att skapa en tydligare bild av sin ordinarie verksamhet. Till viss del gäller detta även urvalet till Kriminalvården och andra myndigheter.

Försvarsmakten utnyttjar inte Pliktverket i någon större omfattning i sina urval till yrkesofficerare eller till internationell tjänst. Istället har Försvarsmakten valt att bygga upp egen kompetens via Swedint och Försvarsmaktens rekryteringscenter. Förmodligen hade det för Pliktverket varit värdefullt ur ett kompetensperspektiv att få delta i dessa urval då sambandet mellan urvalet till plikt-tjänstgöring och detta urval är tydligt. Jag har inte närmare studerat hur Pliktverket skulle kunna bidra i dessa processer men jag antar att det finns möjligheter för Försvarsmakten att rationalisera sin egen urvalsverksamhet och samtidigt bidra till en kompetensökning inom sektorn som helhet genom att utreda hur de två myndigheterna kan stödja varandra.

Överlag är den externa urvalsverksamheten positiv för Pliktverket, dock finns det några negativa aspekter som jag vill lyfta fram. Jag har inte närmare studerat hur de olika avtalen är utformade mellan Pliktverket och de beställande organisationerna. Däremot har det från olika håll inom Pliktverket påtalats att vissa avtal ger beställarna möjlighet att på kort varsel beställa tjänster vilket försvårar den interna planeringen inom Pliktverket. Det är viktigt att de avtal som sluts mellan Pliktverket och beställarna ger Pliktverket möjligheter att planera den externa urvalsverksamheten så att den ordinarie verksamheten i så liten omfattning som möjligt påverkas negativt. Allt eftersom den externa urvalsverksamheten växer i omfattning är det viktigt att Pliktverkets kompetens vad avser upphandling och avtal ökar.

Den s.k. polisprövningen är relativt personalintensiv vilket skiljer den från den övriga externa urvalsverksamheten. Dessutom kräver den tillgång till hela regionkontoret rent fysiskt vilket gör

att Pliktverket under den tid polisprovningen äger rum inte kan bedriva mönstringsverksamhet.

Polisprovningen sker till största del vid regionkontoret i Stockholm, men även vid regionkontoren i Kristianstad, Göteborg och Östersund. Regionkontoret i Karlstad stöder de övriga kontoren i denna verksamhet med personal. Sammanlagt bedrivs polisprovning under ca 10 veckor istället för ordinarie mönstring. En effekt av detta kan utläsas i antalet mönstringsdagar som regionkontoret i Stockholm har i genomsnitt i tabell 10.2.

Enligt Pliktverket finansieras ett antal tjänster genom de avgifter som finansierar det externa urvalet. Det innebär att polisprovningen inte påverkar Pliktverkets mönstringskapacitet rent personalmässigt. Däremot påverkar omfattningen av det externa urvalet Pliktverkets kapacitet och produktivitet på andra sätt. Omfattningen av polisprovningen innebär att om den inte genomfördes vid de olika regionkontoren skulle den kommande ökningen av åldersklasserna kunna hanteras rent volymmässigt vid regionkontoren. För att spetsa till problembeskrivningen kan man säga att möjligheten att mönstra de kommande åldersklasserna är starkt begränsade när omfattningen av polisprovningen innebär att regionkontoren används för annan verksamhet tio arbetsveckor om året.

Tabell 10.5. Antalet mönstrande vid respektive regionkontor med nuvarande personalstyrka utan någon extern urvalsverksamhet

<i>Regionkontor</i>	<i>Antal mönstringsdagar</i>	<i>Antal mönstrande/dag</i>	<i>Möjlig kapacitet</i>
Kristianstad	190	60	11400
Göteborg	190	68	12 900
Stockholm	190	75	14 250
Karlstad	190	65	12 350
Norrland	190	50	9 500
<i>Summa</i>			<i>60 400</i>

Förutsättningarna för ovanstående tabell är att de ca 15 årsarbetskrafter som idag finansieras via avgifter kvarstår och istället finansieras via anslag, motsvarande ca 20 miljoner kronor om året. Med detta antagande kan jag konstatera att det inte råder någon kapacitetsbrist i Pliktverket beaktat att mönstringsverksamheten

bedrivs som i dag och att den personal som i dag används för både mönstring och externurvalsverksamhet bara används inom mönstringsverksamheten.

De förslag till förändringar i mönstringsverksamheten jag redovisar i kapitel 4 syftar bl.a. till att minska antalet mönstrande vid regionkontoren vilket leder till att denna konflikt kan minska i betydelse. Om konflikten skulle kvarstå måste dock Pliktverkets fokus vara att på ett tillfredsställande sätt genomföra sin kärnverksamhet, dvs. mönstra, skriva in och redovisa personal i totalförsvaret. Det externa urvalet är i detta avseende sekundärt. Eftersom det externa urvalet bygger på avtal, vilket kan innebära skadeståndsskyldighet om inte Pliktverket fullföljer sitt ansvar, är det viktigt att Pliktverket genom noggrann planering och väl skrivna avtal kan undvika en sådan konfliktsituation.

10.4 Organisation av det externa urvalet

Jag föreslår att Pliktverket organiserar det externa urvalet som en separat enhet med en funktionsansvarig som via ett avropsförfarande från Pliktverkets övriga organisation genomför det externa urvalet.

Skälen för mitt förslag

En möjlighet för Pliktverket att tydliggöra skillnaden mellan det externa urvalet och den övriga verksamheten är att organisera en separat enhet direkt under den centrala ledningen för det externa urvalet. Urvalsorganisationen får sedan avropa de tjänster, personal och lokaler som behövs för att genomföra det externa urvalet.

Fördelen med ett sådant förfarande är att kostnaderna och resursåtgången tydliggörs inom organisationen. Det bör påverka möjligheten att på ett bättre sätt prissätta de tjänster som Pliktverket erbjuder. En ytterligare fördel är att konkurrenssituationen mellan den ordinarie verksamheten, som leds och planeras vid regionkontoret, och det externa urvalet, som i detta förslag organiseras och planeras centralt, tydliggörs. Det kommer självklart leda till vissa konfliktsituationer, men jag tror inte att det är en nackdel för verksamheten i stort.

Tvärtom kan konflikten innebära att Pliktverket får en tydlig avgränsning mellan det externa urvalet och den övriga verksamheten samt att utnyttjandet av resurserna i Pliktverket effektiviseras.

11 Konsekvenser av redovisat resonemang

11.1 Organisatoriska och styrningsmässiga konsekvenser

Pliktverkets organisation är väldigt regionaliserad. All mönstring och stora delar av personärendehantering sker vid de olika regionkontoren. Den militära delen av personalredovisningen sker samlat vid en gemensam funktion men de övriga delarna av arbetet med personalredovisningen sker vid regionalkontoren. Strukturen är till stora delar ett arv från tiden före Pliktverkets tillkomst och har under lång tid fungerat väl.

Nu har emellertid stora förändringar inom totalförsvaret ägt rum. Behovet av totalförsvarspliktiga har minskat vilket inneburit att flera av de tjänster som Pliktverket producerar efterfrågas i mindre utsträckning. Det är dock viktigt att påpeka att även om utbildningsvolymerna av totalförsvarspliktiga minskar styrs efterfrågan på mönstring inte av utbildningsvolymerna i dagens plikt-system utan av åldersklassernas storlek. Det innebär att efterfrågan på mönstring inte minskar i framtiden utan istället ökar med anledning av de ökande åldersklasserna. Däremot innebär de minskade utbildningsvolymerna minskad efterfrågan vad avser personärenden, personalredovisning och andra tjänster som hänger ihop med utbildning och redovisning av totalförsvarspliktiga. En konsekvens av mina förslag är att Pliktverkets regionaliserade verksamhet till stora delar kommer att förändras. Mönstringen bör dock även fortsättningsvis bedrivas regionalt vilket jag ser som en styrka. Gentemot den enskilda medborgaren är det positivt att i största möjliga mån minska besväret av långa resor vid mönstringen. I övrigt kommer förslagen innebära att vissa riksgemensamma funktioner skapas för att ge bättre förutsättningar för en effektiv och kompetensbevarande drift.

En annan konsekvens av den regionaliserade verksamheten är den relativt stora centrala ledningen i form av framför allt planeringsstaben.

De förslag jag redovisar i betänkandet kommer att innebära vissa förändringar för Pliktverket. De för myndigheten gemensamma funktioner jag föreslår, en central funktion för personalredovisning och gemensamt inskrivningsförfarande, innebär att uppgifter som tidigare utförts vid regionkontoren flyttas. Var funktionerna skall lokaliseras bör vara en fråga för Pliktverkets ledning.

Regionkontorens huvudsakliga verksamhet bör vara mönstring. De förändringar i mönstringsprocessen jag föreslår kommer att innebära att Pliktverkets bemanning vid mönstringen kan rationaliseras. Förslagen syftar till att en mindre del av de mönstrande än idag behöver infinna sig vid mönstringskontoren. Samtidigt föreslår jag att en större del av den mönstrande kontingenten genomgår en enklare mönstring medan övriga genomgår en mönstring som är lika fördjupad som i dag. Sammantaget kommer denna förändring innebära möjligheter för Pliktverket att se över sin bemanning vid kontoren. Förändringen har sitt ursprung i den perspektivförändring som jag föreslår som innebär en förskjutning från klassificering av de mönstrade till ett mer renodlat urval.

De förslag som jag har presenterat i betänkandet vad avser mönstringsprocessen bygger på att framför allt Försvarmakten slutför sitt arbete med att se över befattningskraven. Om denna process resulterar i en förändring till att ha färre befattningsbeskrivningar med färre krav kommer det att möjliggöra för Pliktverket att utveckla mönstringsprocessen i enlighet med mina förslag. Det ger också utbildningsanordnarna möjligheten att efter en viss tids utbildning utvärdera en kontingent under utbildning och efter det besluta om detaljerna för de totalförsvarspliktigas placering. Det innebär inte att Försvarmakten skall kunna förlänga utbildningstid eller ändra utbildningsort om inte den totalförsvarspliktiga själv uttryckligen önskar det. Däremot kan utbildningsanordnarna i dialog med de utbildade fatta beslut om befälslämplighet, expertbefattningar m.m. Det skulle än mer öka det pedagogiska ansvaret hos utbildningsanordnarna.

Jag anser att mina förslag till en förändrad mönstringsprocess ger möjlighet till en effektivare genomströmning av totalförsvarspliktiga vid mönstringskontoren. Överhuvudtaget ger förslaget om en differentierad mönstringsprocess Pliktverket möjlighet att utöka ansvaret för sjuksköterskorna och därmed förmodligen minska

antalet läkartjänster vid myndigheten. Även antalet psykologsamtal bör kunna minska varför antalet psykologtjänster påverkas. Den minskade personaltätheten, framför allt vad avser läkare och psykologer, innebär i förlängningen också ekonomiska rationaliseringar.

Förslaget att sammanföra vissa funktioner ger anledning att samtidigt se över de centrala stabernas verksamhet och organisation.

11.2 Ekonomiska konsekvenser

De redovisade förslagen får vissa ekonomiska konsekvenser för Pliktverket. Förändringarna av mönstringsprocessen kommer att innebära att vissa rationaliseringar kan genomföras. Det bör ställas mot det faktum att åldersklasserna ökar under den närmaste tiden. Sammantaget bedömer jag att ökningen av åldersklasserna och de rationaliseringar som kan bli ett resultat av de förslag jag har presenterat tar ut varandra, dvs. att dagens beräknade anslagsförbrukning kommer vara i balans även under de kommande åren. Under en kortare övergångsperiod kan emellertid mönstringsverksamheten snarast behöva resursförstärkning innan rationaliseringarna i mönstringsprocessen realiserar.

Konsekvenserna av sammanslagningarna till verksgemensamma funktioner för personären och personalredovisning innebär att vissa uppgifter flyttas från regionkontoren till de gemensamma funktionerna. Avseende funktionen personalredovisning är den militära delen redan sammanslagen. Ungefär 1,5–2 personår per regionkontor arbetar i dagsläget med den civila delen av personalredovisningen. Vid regionkontoret i Karlstad är motsvarande personalinsats 4 personår, med anledning av det nationella ansvaret för hälso- och sjukvårdspersonalen. Jag bedömer att en gemensam funktion för personalredovisningen kräver en personalinsats om ca 10–11 personår. Det är en minskning med ca 5 personår, vilket framför allt bör resultera i mindre avgifter för beställarna. Mitt förslag till förändring av personalredovisningen innebär att delar av verksamheten även fortsättningsvis skall anslagsfinansieras, vilket medför att anslagsmedel bör föras från beställarna till Pliktverket. Jag redovisar effekterna av detta i tabellen nedan.

Effekterna av förslaget att skapa en verksgemensam funktion för personären är att 2–3 personår per regionkontor kan rationaliseras bort och att en ny funktion bestående av ca 6 personår

skapas. Jag bedömer att förslaget innebär att Pliktverket sparar ca 3 miljoner kronor per år vilket bör förstärka mönstringsprocessen.

Förslaget om ett inskrivningstillfälle per år innebär att Pliktverket kommer spara ca 2 miljoner kronor bland annat till följd av minskade portokostnader. Däremot ökar portokostnaderna för Pliktverket i och med den ökade intygshanteringen och insändandet av hälsodeklaration med motsvarande summa.

Avskaffandet av inskrivningsnämnderna innebär en besparing på ca 500 000 kronor om året.

Förslaget att anslagsfinansiera verksamheten Stöd under grundutbildningen innebär att 7 miljoner kronor bör föras från Försvarsmakten till Pliktverket.

Sammantaget innebär mina förslag att vissa besparingar kommer att göras i den anslagsfinansierade verksamheten och att dessa besparingar bör användas för att säkerställa mönstringsverksamheten, med anledning av de växande åldersklasserna.

Effekterna av de förändringar jag föreslår i den avgiftsfinansierade verksamheten sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 11.1. Ekonomiska konsekvenser av förslagen

<i>Förslag</i>	<i>Ändring av Pliktverkets anslag</i>	<i>Från myndighet</i>
Grundläggande verksamhet inom personalredovisning	+ 15 mkr	Försvarsmakten (10 mkr), SRV (1,5 mkr), KBM (2 mkr), SoS (1,5 mkr)
Stöd under grundutbildning	+ 7 mkr	Försvarsmakten

Sammantaget innebär det att Pliktverkets anslag kommer att vara 267 miljoner kronor i 2004 års prisläge. Däremot kommer ytterligare resurser inom myndigheten kunna frigöras vilket behövs för att hantera de ökade åldersklasserna.

11.3 Jämställdhetskonsekvenser

De förslag till förändringar i mönstringsprocessen jag redovisar i betänkandet är framtagna med dagens totalförsvarsplikt som grund. Det innebär att kvinnor frivilligt kan ansöka om att antagningspröva för att fullgöra grundutbildning. Jag har som jag

redovisar i kapitel 4 inte särskilt utrett vad en plikt för kvinnor motsvarande den som gäller män skulle innebära för mönstringsprocessen. Däremot har jag under arbetet diskuterat frågan främst med utredningens experter. Min bedömning är att om den förändring av mönstringsprocessen jag föreslår genomförs, tillsammans med förändrade befattningsbeskrivningar och tillhörande krav, kommer förutsättningarna för att fler kvinnor kan antas till grundutbildning inom totalförsvaret att förbättras.

Däremot vill jag i detta sammanhang påpeka det orimliga med att införa en mönstringsplikt för kvinnor utan plikt att fullgöra grundutbildning. Idag blir män som inte inställer sig för mönstring, efter upprepade kallelser, till slut hämtade av polis. Skälet till det är att de enligt lag har en plikt att fullgöra grundutbildning om mönstringen visar att de har kapacitet till det och det finns ett behov inom totalförsvaret. En konsekvens av en kvinnlig mönstringsplikt utan en plikt att fullgöra grundutbildning skulle på motsvarande sätt kunna innebära att kvinnor som inte inställer sig till mönstring hämtas varvid den hämtade ger besked om att hon inte ämnar tjänstgöra oavsett om hon befins lämplig eller inte för grundutbildning. Ett samhälle måste vara försiktigt hur det använder ett pliktsystem eftersom det är en stor inskränkning av den personliga integriteten. Ett system med endast mönstringsplikt men utan tjänstgöringsplikt framstår för mig som ett missbruk av pliktsystemet.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Genom 2 kap. 2 § är en totalförsvarspliktig man endast skyldig att fullgöra mönstringen efter beslut av Totalförsvarets pliktverk. Bestämmelsen möjliggör för Pliktverket att förändra urvalsprocessen och öka intygshanteringen.

Enligt 3 kap. 1 § skall endast de som har förutsättningar och som de bemanningsansvariga myndigheterna har behov av att skrivas in för värnplikt eller civilplikt och placeras i befattningsgrupp. Enligt 3 § kan Pliktverket besluta att den som inte skrivs in för tjänstgöring är ej ianspråktagen. Eftersom jag föreslår att inskrivningen till utbildningsreserven skall avslutas bör 3 kap. 10–11 §§ tas bort.

Enligt 11 kap. 1 § får beslut om inskrivning enligt 3 kap. 1 § och 3 § överklagas till Överklagandenämnden för Totalförsvaret. Skälet är att inskrivningsnämnderna tas bort. Av samma anledning tas 2 § bort. Ändringen av 3 § innebär att alla överklaganden av beslut av Pliktverket skall hanteras likartat. Ändringen av 4 § och borttagandet av 5 § är en följd av inskrivningsnämndernas avskaffande.

13 Fria tankar om pliktsystemet

Under arbetet med utredningens uppgifter har frågan om pliktsystemets utveckling i stort varit föremål för flera diskussioner. Jag är medveten om att frågan i sig inte ingår i de uppgifter som jag enligt direktiven skall studera. Men med tanke på den utveckling som skett inom totalförsvaret i stort och med pliktsystemet i synnerhet har det inte varit möjligt att diskutera direktivens frågeställningar utan att beröra framtidsfrågor i stort. Det har väckt några tankar som jag vill få möjligheten att framföra i detta sammanhang.

Under de senaste decennierna har antalet unga män som genomför plikttjänstgöring i antingen det civila eller militära försvaret minskat stadigt. Försvaret i sig har under samma tid också förändrats. Utvecklingen har gått från ett försvar vars huvudsakliga uppgift var att försvara vårt land från en stor militär invasion till ett insatsförsvaret som genom ett flexibelt uppträdande skall kunna möta en mer komplex hotbild. Det har medfört att behovet av grundutbildad pliktpersonal har minskat stadigt under de senaste åren. I dag är det ca en tredjedel av en årskull svenska 18-åriga män som fullgör plikttjänstgöring och att döma av de diskussioner som förs verkar den framtida utvecklingen innebära att ytterligare minskningar är att vänta. Förmodligen kommer enbart en fjärdedel av en årskull eller mindre genomföra plikttjänstgöring de närmaste åren.

Pliktsystemet har under en lång tid varit en av hörnstenarna i försvarets personalförsörjning. Det har varit ett väl fungerande instrument i arbetet att skapa ett kvalificerat och omfattande invasionsförsvaret. Därutöver har det även medfört positiva sidos effekter för samhället i stort. Det har gett många medborgare en unik inblick i det svenska försvaret vilket har medfört en bred folklig förankring av försvaret. Plikttjänstgöringen har även till viss

del fungerat som ett socialt kitt för den manliga delen av befolkningen.

För många män har värnpliktstjänstgöringen varit första gången de lämnar hemmet och den sociala struktur som de har vuxit upp i. Under tjänstgöringen har människor från olika delar av Sverige och från olika delar av samhället förts ihop och plikttjänstgöringen kan beskrivas som en social skola för den manliga delen av samhället.

Värnplikten har vidare för många inneburit övning i ledarskap i en riktig situation och ökad kunskap om samhälle och omvärld. Det har bidragit till en ökad krismedvetenhet, utbildning i första hjälpen och övning i situationer som kännetecknas av höga stressnivåer.

I och med att utbildningsvolymerna minskar kommer även dessa positiva sidoeffekter påverkas. Huruvida den folkliga förankringen minskar låter jag vara osagt. Däremot påverkas oundvikligen ovan nämnda positiva sidoeffekter av den kraftigt minskande andelen som inkallas för värnpliktstjänstgöring.

Frågan är då om det spelar någon roll? Om svaret är nej på frågan är ingen skada skedd utan utvecklingen kan fortsätta utan att några åtgärder behöver vidtas. Om svaret är ja måste man ställa sig några följdfrågor. Är problemet av sådan art att åtgärder bör vidtas? Vilka sektorer av samhällsapparaten bör i så fall vara ansvariga för kompensering?

Det är frågor som behöver analyseras mer ingående än vad som varit möjligt ramen för denna utredning. Jag vill emellertid påpeka att det inom totalförsvarssektorn i allmänhet och i Pliktverket i synnerhet finns kunskap och stödverktyg i form av register och IT-system som behövs om statsmakterna skulle finna behov av någon slags plikttjänstgöring och utbildning i samhällsnyttig verksamhet i framtiden. Sådan utbildning kunde t.ex. handla om att ge kunskap om hot mot den demokratiska samhällsordningen, omvärldsorientering, insatser i samband med svåra olyckor och första hjälpen m.m.

En sådan utbildning skulle antingen kunna bygga på den pliktlag som redan existerar eller vara en frivillig utbildning. Inom totalförsvarssektorn och Pliktverket finns som redan framhållits ännu en tid kunnande och möjligheter att organisera en sådan utbildning.

Kommittédirektiv



**Dir.
2002:146**

Översyn av Totalförsvarets pliktverk

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall genomföra en översyn av Totalförsvarets pliktverk i syfte att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande och lämna förslag till eventuella förändringar avseende organisation och resursutnyttjande. Utredaren skall undersöka verkets samverkan med myndigheter, kommuner och landsting som har bemanningsansvar inom totalförsvaret.

Utredaren skall beskriva konsekvenserna på kort och lång sikt för Totalförsvarets pliktverk av de ändringar i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt som beslutades av riksdagen våren 2002, bl.a. i relation tillökningen av mönstringsskyldiga svenska män och ökningen av kvinnor som ansöker om att få genomföra antagningsprövning. Utredaren skall bedöma hur Totalförsvarets pliktverk kan dra nytta av den forskning som bedrivs inom områdena psykologiska och medicinska tester bl.a. mot bakgrund av att antalet mönstringsskyldiga svenska män ökar från ca 49 800 år 2002 till ca 62 400 år 2009.

Utredaren skall också beskriva konsekvenserna av Totalförsvarets pliktverks åtaganden att utföra uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting eller enskilda inom sakområdet samt vid behov föreslå ändringar i verkets instruktion.

Utredaren skall analysera behovet av investeringar inom IT-området på kort och lång sikt samt föreslå hur dessa skall finansieras.

Bakgrund

Verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk

Riksdagen fattade på våren 1994 beslut om att Värnpliktsverket och Vapenfristyrelsen skulle läggas ner och att en ny myndighet, Totalförsvarets pliktverk, skulle överta deras ansvarsområden från den 1 juli 1995. I samband med detta övergick också ansvaret för redovisning av krigsplacerad civilpliktig personal och sjukvårdspersonal från länsstyrelserna, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen till Totalförsvarets pliktverk.

Totalförsvarets pliktverk är enligt förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk en central förvaltningsmyndighet som skall svara för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor avseende bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Stöd och service skall även lämnas till bemanningsansvariga i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret.

Totalförsvarets pliktverk skall mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Totalförsvarets pliktverk får inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting samt åt enskilda. För sådana uppdrag får verket ta ut avgift. Avgiftens storlek bestäms av verket.

Totalförsvarets pliktverks organisation och lokalisering

Totalförsvarets pliktverks ledning är tillsammans med sina centrala stabsenheter lokaliserad till Karlstad. Verket har regionkontor där det konkreta arbetet med mönstring, antagningsprövning av kvinnor enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, inskrivning, krigsplacering, personalredovisning och stöd under tjänstgöring genomförs.

Vid regionkontoren utförs också de avgiftsfinansierade uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting som Totalförsvarets pliktverk får åta sig. Därvid används som regel ordinarie medicinsk personal och psykologer. Regionkontoren är lokaliserade till Kristianstad, Göteborg, Stockholm, Karlstad och Östersund.

IT-system

Totalförsvarets pliktverk behandlar personuppgifter om totalförsvarspliktiga enligt lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Bestämmelser om verkställighet av lagen finns i förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

Av sekretesskäl är redovisning av Försvarmaktens krigsorganisation, inklusive redovisning av krigsplacerad värnpliktig personal, centraliserad till regionkontoret i Karlstad. Till stöd för verksamheten finns ett separat IT-system som kallas SYOM. Systemet togs i bruk av Värnpliktsverket 1984 och har modifierats löpande men är i allt väsentligt ett omodernt stordatorsystem.

Till stöd för verksamheterna mönstring, antagningsprövning, inskrivning, stöd under tjänstgöring samt krigsplacering och redovisning av civilpliktig personal finns Pliktverkets informations-system (PLIS). Systemet började utvecklas under början av 1990-talet för Värnpliktsverkets behov och har successivt anpassats till förändrade krav. Det medger direktuppkoppling också för andra användare än Totalförsvarets pliktverks egen personal. Bestämmelser för direktåtkomst och registrering av uppgifter finns i förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

Faktorer som kan påverka Totalförsvarets pliktverks verksamhet och kostnader

Riksdagen behandlade våren 2002 regeringens propositioner Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02 FöU:02, rskr. 2001/02:205) och Bättre villkor för totalförsvarspliktiga (prop. 2001/02:11, 2001/02 FöU:03, rskr. 2001/02:91). På förslag av regeringen bestämde riksdagen därvid att inskrivningsbeslut skall fattas senast fyra månader efter mönstringstillfället samt nya bestämmelser för hur länge efter senaste tjänstgöringstillfälle en krigsplacering skall kvarstå. Riksdagen beslutade att de nya bestämmelserna för hur länge en krigsplacering skall kvarstå skulle gälla från den 1 juli 2004. Övriga bestämmelser började gälla den 1 juli 2002.

Totalförsvarets pliktverk har anmält till regeringen att ett förfarande som innebär att inskrivningsbeslut fattas vid ett senare

tillfälle än i samband med mönstringsförrättningen medför ökad tidsåtgång under och efter mönstringen samt att kostnaderna ökar till följd av att inskrivningsbeslut och beslut om återkallande av krigsplacering sänds ut med post.

Statistik från Statistiska centralbyrån visar att antalet mönstringsskyldiga svenska män ökar från ca 49 800 år 2002 till ca 62 400 år 2009. Utöver ökningen av antalet mönstringsskyldiga män tenderar antalet kvinnor som ansöker om att få genomföra antagningsprövning att öka bl.a. till följd av ett nyproducerat informationsmateriel som skickas ut av verket till alla svenska 17-åringar.

Totalförsvarets pliktverk har till regeringen anmält ett behov av att modernisera PLIS. Moderniseringen anses nödvändig dels för att få snabbare svarstider, dels för att den programvara som användes vid utvecklingen av PLIS inte längre tillverkas och att datortillverkare inte kan lämna garantier för att PLIS kommer att fungera i kommande persondatorers operativsystem.

Behovet av en översyn

Totalförsvarets pliktverk har aldrig varit föremål för någon genomgripande extern granskning. Sedan myndigheten bildades har den pågående omstruktureringen av totalförsvaret medfört att behovet av totalförsvarspliktiga som skall genomföra grundutbildning har minskat drastiskt.

De förändringar som föranletts av ändringarna i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, vilka bl.a. påverkar arbetsmetoderna för mönstring, inskrivning och krigsplacering är också skäl till en översyn av myndigheten.

De kommande årens kraftiga ökning av antalet 18-åriga män som är skyldiga att mönstra, i kombination med att fler kvinnor ansöker om att få genomföra antagningsprövning, motiverar en översyn av resursutnyttjandet och organisationen vid Totalförsvarets pliktverk. Inom ramen för en sådan översyn behöver verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk utvärderas när det gäller myndighetens möjligheter att åta sig uppdrag åt andra myndigheter, kommuner, landsting eller enskilda med bemanningsansvar inom totalförsvaret. I detta sammanhang bör den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten utredas genom analys av vilket behov som finns samt verksamhetens omfattning, innehåll och resultat.

Även myndighetens kostnader för utveckling, underhåll och drift av IT-system i relation till eventuella rationaliseringar behöver ses över. Inom ramen för den översynen är regeringens handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst – en faktor som kan påverka verkets inriktning och kostnader för utveckling, förvaltning och drift av IT-systemen.

Uppdraget

Utvärdering av verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk

Mot bakgrund av regeringens ansvar att följa upp Totalförsvarets pliktverks effektivitet bör en särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande. Utredaren skall utvärdera vilka konsekvenser ändringarna i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt har medfört för Totalförsvarets pliktverk och med anledning av dessa föreslå åtgärder.

Utredaren skall lämna förslag till eventuella förändringar avseende organisation och resursutnyttjande och då beakta Totalförsvarets pliktverks interna utvecklingsarbete.

Styrning

Av särskilt intresse är en utvärdering av hur nuvarande styrning av Totalförsvarets pliktverk fungerar. I denna ingår att dels bedöma hur regeringens styrning av Totalförsvarets pliktverk fungerar, dels följa upp och bedöma uppdragsstyrningen från myndigheter, kommuner och landsting inom ramen för deras bemanningsansvar inom totalförsvaret.

Avvägningen mellan anslags- och intäktsfinansierad verksamhet skall bedömas och förslag till inriktning av uppdragsverksamheten skall lämnas.

IT-systemen

Utredaren skall undersöka behovet av investeringar inom IT-området på kort och lång sikt och föreslå hur investeringarna skall finansieras. Konsekvenserna för Totalförsvarets pliktverk, övriga

myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret skall redovisas med anledning av förslagen.

Forskning och utveckling

Utredaren skall undersöka hur Totalförsvarets pliktverk kan tillgodogöra sig den forskning och utveckling som bedrivs inom områdena medicinska och psykologiska tester och vid behov föreslå förändringar i organisation och resursutnyttjande. Behovet av förändringar skall särskilt belysas från mångfaldsperspektivet med målet att eliminera diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet.

Mönstringsförfarandet och antagningsprövning

Utredaren skall bedöma möjligheten till ett anpassat mönstringsförfarande sett i perspektivet av att antalet mönstringskyldiga svenska män ökar kraftigt fram till år 2009 medan behovet av totalförsvarspliktiga som skall genomföra grundutbildning bedöms vara fortsatt lågt som en följd av den minskade risken för militära hot mot Sverige. I detta sammanhang skall även det ökande antalet kvinnor som ansöker om att få genomföra antagningsprövning beaktas.

Ansvarsförhållanden

Förslag till förtydligande skall lämnas om gränsdragning och ansvarsförhållande mellan Totalförsvarets pliktverk och övriga totalförsvarsmyndigheter, främst Försvarmakten, när det gäller kravprofilerna för olika befattningstyper för grundutbildning med anledning av den pågående befattningsanalysen. Inom ramen för granskningen av ansvarsförhållandena skall utredaren belysa hur Totalförsvarets pliktverk kan ges ett tydligare och mer självständigt ansvar för att bidra till en ökad mångfald bland totalförsvarspliktiga.

Författningsreglering

Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Förslagen skall vara utförligt motiverade.

Arbetets bedrivande

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med berörda myndigheter, kommuner och landsting samt vid behov med universitet och högskolor. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer, Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall lämna ett delbetänkande vad avser översynen av Totalförsvarets pliktverk investeringsbehov för utveckling, förvaltning och drift av IT-system senast vid utgången av juni 2003.

Utredaren skall redovisa hela arbetet senast den 9 januari 2004.

(Försvarsdepartementet)