

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Vår referens
Kjell Kastman, Chefsjurist
010-821 10 29

Er beteckning
Fö2014/1911/MFI

Yttrande över betänkandet Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personal- försörjning och en modern folkförankring av försvaret (SOU 2014:73)

Inledande synpunkter

Rekryteringsmyndigheten vill inledningsvis framhålla att utredaren har gjort en mycket bra genomlysning av gällande rätt samt lämnat åtskilliga bra förslag till förbättringar. Vissa av förslagen behöver däremot utredas ytterligare.

Rekryteringsmyndigheten har valt att lämna synpunkter på de förslag som direkt rör myndighetens verksamhet och som är av övergripande karaktär. De förslag som kan ses som Försvarsmaktens inre angelägenheter har Rekryteringsmyndigheten avstått från att kommentera. Som exempel kan nämnas förslaget att Försvarsmakten ska anordna särskilda informationsdagar för alla Sveriges 18-åringar.

Om folkförankring

Enligt Rekryteringsmyndighetens uppfattning är det svårt att få till stånd en bred folkförankring av försvaret när personalförsörjningen bygger på anställningsförhållanden. Många uppfatta detta som ett yrkesförsvaret. Det är därför svårt att engagera befolkningen för försvaret. Ju längre tiden går desto svårare blir det att säkerställa en folkförankring av försvaret. Rekryteringsmyndigheten anser att det därför är viktigt att i olika sammanhang lyfta fram att lagen (1984:1809) om totalförsvarsplikt fortfarande gäller. Beslutet att repetitionsutbildningen av totalförsvarspliktiga ska återupptas under 2015 är ett exempel. Grunden för beslutet handlar självfallet om att stärka försvarsberedskapen genom att öva den personal som är krigsplacerad, men det kommer även att få stor betydelse för folkförankringen av försvaret.

Det kan också vara bra att tydliggöra och stärka kopplingen mellan plikt-systemet och det nya personalförsörjningssystemet, men det gäller att göra detta på rätt sätt. Utredarens förslag om att beredskapsunderlaget ska innehålla en särskild del med riktade frågor för rekrytering till grundläggande militär

utbildning (GMU) kan enligt Rekryteringsmyndigheten komma att motverka sitt syfte. Det kommer sannolikt inte att innebära någon större skillnad när det gäller möjligheten att rekrytera personal till Försvarsmakten. Däremot är risken uppenbar att färre vill lämna uppgifter i beredskapsunderlaget och det är till men för folkförankringen av försvaret som helhet.

8.3.1 Mönstring och utredning med personlig inställelse bör vara förbehållet värnpliktssystemet

Utredarens bedömning

Mönstring och utredning med personlig inställelse bör vara förbehållet värnpliktssystemet.

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens bedömning men anser att det finns skäl att ändra mönstringsbegreppet i lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt.

Precis som utredaren anser Rekryteringsmyndigheten att det inte finns skäl att införa mönstring med plikt eller ett nytt system med ”utredning med frivillig personlig inställelse”- i vart fall inte i dagsläget.

Utredarens ställningstagande bygger bland annat på att kostnaderna för att återinföra mönstring eller ett system med frivillig personlig inställelse inte skulle stå i rimlig proportion till nyttan. Utredaren har utgått från vissa antaganden när det gäller antalet mönstrande och kostnaden per mönstrande som kan ifrågasättas. Enligt Rekryteringsmyndigheten uppfattning behövs det även mer underlag för att man ska kunna ta ställning. Frågan om att återinföra mönstring eller att införa utredning med frivillig personlig inställelse bör därför utredas ytterligare.

En ändring av mönstringsbegreppet kan bidra till att folkförankringen av försvaret stärks

Rekryteringsmyndigheten anser att det finns skäl att överväga en modifierad form av mönstring. Mönstring har haft och kommer alltid att ha stor betydelse för folkförankringen. Mönstring ska enligt gällande bestämmelser ske genom personlig närvaro. Det skulle vara möjligt att ändra mönstringsbegreppet på så sätt att mönstring sker i två steg. Steg 1 är det webbaserade frågeformuläret (beredskapsunderlaget) som alla 18-åringar ska fylla i på Rekryteringsmyndighetens webbplats. Detta skulle gälla i fredstid. Steg 2 är de tester och undersökningar som genomförs i den enskildes personliga närvaro på myndighetens avdelningar för urvalstest (mönstring). Detta skulle vara vilande och tillämpas i enlighet med nu gällande bestämmelser först efter beslut av regeringen om försvarsberedskapen kräver det.

I sammanhanget kan nämnas att Norge har ett mönstringsförfarande som omfattar både insamling av uppgifter via internet (steg 1) och tester och utredningar (steg 2). Båda delarna räknas alltså som mönstring.

Rekryteringsmyndighetens erfarenhet är att många redan i dag uppfattar skyldigheten att svara på beredskapsunderlaget som en form av mönstring. En författningsreglering skulle förstärka detta ytterligare.

Enligt Rekryteringsmyndigheten skulle en ändring av mönstringsbegreppet på detta sätt inte medföra ökade kostnader eller någon inskränkning av den

enskildes personliga frihet, det innebär bara fördelar. Den omständigheten att man lämnar uppgifter om sina personliga förhållanden inom ramen för mönstring ger en stark koppling till försvaret. Det blir påtagligt för ungdomarna som lämnar uppgifterna att Sverige fortfarande har ett totalförsvaret och att alla behövs om det skulle bli aktuellt att höja försvarsberedskapen och aktivera pliktsystemet. Detta kommer att innebära att folkförankringen av försvaret stärks.

En annan fördel är att det kommer att finnas en tydlig koppling mellan insamlingen av uppgifter om personliga förhållanden (steg 1) och de tester och undersökningar som sker i samband med den personliga inställelsen (steg 2). Det skulle ha stor betydelse om regeringen beslutar att inskrivning till totalförsvarspåbuds ska återupptas. De som lämnar uppgift om personliga förhållanden vet att uppgifterna kommer att användas om försvarsberedskapen höjs. Detta är inte lika tydligt med nuvarande ordning då beredskapsunderlaget och mönstring är två olika moment.

8.3.3 Information om Försvarsmakten i samband med Beredskapsunderlaget

Utredarens förslag

- *Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) måste initialt samverka på ett bättre sätt. Den möjlighet som finns att nå ut med information till landets 18-åringar måste ske på ett samlat och kostnads-effektivt sätt.*
- *Allmänt hållen information om Försvarsmakten inklusive hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna samt om de frivilliga försvarsorganisationerna bör ingå i TRM:s utskick med information och beredskapsunderlaget. Försvarsmakten kan också bifoga information och inbjudan till En dag i Försvarsmakten i det gemensamma utskicket.*
- *Uppgifterna i beredskapsunderlaget ska sparas under en längre tid än i dag.*

Rekryteringsmyndigheten tillstyrker utredarens förslag om samverkan, men har inte samma syn på hur information om Försvarsmakten ska förmedlas. Myndigheten avstyrker förslaget att uppgifterna i beredskapsunderlaget ska sparas under längre tid än idag.

Beredskapsunderlaget tillhör pliktsystemet

Rekryteringsmyndigheten och Försvarsmakten har bra samverkan på många olika områden, men idag samverkar inte myndigheterna om beredskapsunderlaget. Detta beror på att beredskapsunderlaget är en del i pliktsystemet och ska därför inte användas för att rekrytera frivillig personal, se prop. 2009/10:160 sid 120.

De personuppgifter som samlats in och registrerats i samband med beredskapsunderlaget får användas bara för de ändamål som anges i 1 § punkterna 1-6 lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspåbud. Ändamålet för behandlingen av personuppgifter i samband med frivillig rekrytering till utbildning inom Försvarsmakten har enligt Rekryteringsmyndighetens uppfattning inte stöd i ändamålsbestämmelserna i lagen. Det är

därför inte tillåtet att använda uppgifterna från beredskapsunderlaget för frivillig rekrytering till Försvarsmakten.

Något rättsligt hinder för att lämna information om Försvarsmaktens verksamhet i samband med beredskapsunderlaget finns inte. Det är mer en fråga om lämplighet. Hur kommer de som är skyldiga att lämna uppgifter i beredskapsunderlaget att ställa sig till att de – utöver information om totalförsvarsplikten – också får information om Försvarsmakten?

Svarsfrekvensen på beredskapsunderlaget var 92 procent 2013 och 2014. När beredskapsunderlaget infördes 2011 uppgick svarsfrekvensen till 95 procent. Rekryteringsmyndigheten menar att den höga svarsfrekvensen beror på att de enskilda har förtroende för att deras uppgifter hanteras på ett säkert sätt och att uppgifterna inte lämnas ut till någon annan för andra ändamål. Det har också betydelse att uppgifterna inte samlas in för andra verksamheter och ändamål, även om det skulle handla om ändamål som har betydelse för samhället i övrigt.

Rekryteringsmyndigheten får varje år kontakt med personer som av olika skäl inte vill lämna uppgifter i beredskapsunderlaget. Frågan är om den gruppen blir större om beredskapsunderlaget även kommer att innehålla information om Försvarsmakten? Rekryteringsmyndigheten bedömer att antalet personer som inte vill svara kommer att öka. Hur stor ökningen blir beror på vilken information som tillkommer i beredskapsunderlaget och hur den presenteras.

Beredskapsunderlaget kan användas för att lämna information om Försvarsmakten

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens uppfattning att det finns ekonomiska fördelar med att samordna informationen till landets 18-åringar. Rekryteringsmyndigheten tillstyrker därför förslaget att lägga till information om Försvarsmakten i beredskapsunderlaget. Enligt Rekryteringsmyndighetens uppfattning kan information lämnas i form av en länk till Försvarsmaktens hemsida. De som är intresserade av Försvarsmaktens verksamhet kan via länken få riktad information och, om de så vill, ansöka till den grundläggande militära utbildningen (GMU). Rekryteringsmyndigheten för redan diskussioner med Försvarsmakten om att införa en sådan ordning. Vad Rekryteringsmyndigheten kan förstå så vill Försvarsmakten ha en sådan lösning.

Rekryteringsmyndigheten anser inte att beredskapsunderlaget ska innehålla någon del B med riktade frågor för rekrytering som utredaren föreslår. Det skulle kunna påverka förtroendet för beredskapsunderlaget på ett negativt sätt och få till följd att svarsfrekvensen sjunker till en nivå som skulle vara till men för försvarsberedskapen.

Beredskapsunderlaget kan inte användas för inbjudan till En dag i Försvarsmakten

Utredaren föreslår att beredskapsunderlaget ska användas för att bjuda in till En dag i Försvarsmakten. Rekryteringsmyndigheten förutsätter att tanken är att ett sådant arrangemang ska anordnas en gång per år. Det betyder att man når bara en del av de totalförsvarspliktiga, det vill säga de som fyller 18 år innan den aktuella informationsdagen. Beredskapsunderlaget sänds nämligen till de totalförsvarspliktiga i anslutning till deras 18-årsdag. Det går naturligtvis att

göra utskicket en gång per år, men kopplingen till 18-årsdagen har stora fördelar eftersom den totalförsvarspliktige då är myndig när han eller hon lämnar sina uppgifter i bredskapsunderlaget. Det har även betydelse för svarsfrekvensen. Benägenheten att svara blir större med kopplingen till 18-årsdagen eftersom det upplevs som personligt. Ett utskick till alla vid samma tidpunkt får inte den effekten. Flera utskick i stället för ett innebär också att administrationen kring bredskapsunderlaget förenklas. Rekryteringsmyndigheten har inte resurser att svara på en anhopning av frågor, vilket skulle bli fallet om beredskapsunderlaget sänds till en hel årskull (100 000 personer) vid ett tillfälle.

Beredskapsunderlaget bör inte sparas längre än i dag

Rekryteringsmyndigheten delar inte utredarens uppfattning att uppgifterna i beredskapsunderlaget ska sparas under längre tid än idag. Av bestämmelserna i 15 § lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga framgår att en personuppgift i ett automatiserat register över totalförsvarspliktiga ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för de ändamål som anges i lagen. Rekryteringsmyndigheten har med stöd av denna bestämmelse beslutat att uppgifterna i beredskapsunderlaget ska gallras efter två år. Beslutet är fasställt i ett tillämpningsbeslut och grunden är att uppgifterna inte behövs längre tid för de ändamål som de har samlats in för. Vid bedömningen av gallringsfristen beaktades även att Utredningen om totalförsvarsplikten uttalade att då gällande gallringsfrist om tre år måste betraktas som en övre gräns för hur länge uppgifterna bör sparas (SOU 2009:63 sid 202). Detta följdes senare upp av regeringen i den efterföljande propositionen som erinrade om att uppgifterna inte bör sparas längre än nödvändigt (prop. 2009/10:160 sid. 87).

9.3.2 En ändrad inriktning av rekryteringskampanjerna

Utredarens bedömning

Försvarsmaktens rekryteringskampanjer bör inriktas mot att beskriva en soldats verklighet och mot rekrytering till engagemang/befattning i Försvarsmakten i stället för mot militär grundutbildning.

Rekryteringsmyndigheten delar inte utredarens bedömning.

Det nya personalförsörjningssystemet bygger på att den enskilde först genomgår en grundläggande militär utbildning och därefter en kompletterande militär utbildning. För att få anställning måste den enskilde genomgå båda utbildningarna och bedömas som lämplig. Utifrån denna ordning förefaller det lämpligt att rekrytera för antagning till en militär utbildning även om utbildningen är avsedd att leda till en anställning.

Utredaren föreslår att Försvarsmaktens rekryteringskampanjer bör inriktas mot att beskriva en soldats verklighet och mot rekrytering till engagemang/befattning i Försvarsmakten i stället för mot militär grundutbildning.

Rekryteringsmyndigheten är tveksam till utredarens bedömning av följande skäl. För det första är det författningsreglerat att ansökan och antagning sker till en utbildning, inte till en anställning. För det andra kan den enskilde få intrycket att han eller hon redan är anställd, vilket kan få negativa konsekvenser om det inte blir så. Rekryteringsmyndigheten är inte heller lika övertygad som

utredaren om att en ändrad inriktning minskar antalet sökande som inte är intresserade av att fortsätta efter avslutad militär utbildning.

Sammantaget anser Rekryteringsmyndigheten att övervägande skäl talar för att Försvarens rekryteringskampanjer även i fortsättningen ska inriktas mot militär grundutbildning.

9.3.3 Skolbetygskraven bör inte sänkas

Utredarens bedömning

Skolbetygskraven för att gå vidare i urvalet efter rekryttestet bör inte sänkas.

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens bedömning.

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens uppfattning att det inte finns skäl att sänka betygskraven eftersom det inte får någon effekt. De som inte har slutbetyg från gymnasiet eller låga betyg kommer sannolikt att bli underkända på det begåvningsstest som genomförs under antagningsprocessen eller få ett så lågt värde att de inte blir antagna i konkurrensen med andra. Om man skulle sänka kraven i begåvningsstestet leder det enbart till att andelen som inte klarar utbildningen skulle öka. Det skulle vara till men för både den enskilde och för Försvarensmakten.

Rekryteringsmyndighetens ställningstagande bygger på erfarenheterna från det tidigare pliktssystemet.

9.3.4 Samverkande insatser för att öka andelen kvinnor

Utredarens bedömning och förslag

- *Målsättningen bör vara att minst 50 procent av de som söker till Försvarens militära grundutbildning ska vara kvinnor. Andelen anställda kvinnor i personalkategorin gruppbefäl, soldater och sjömän bör som en målsättning i ett första skede utgöra 25 procent. En rad samverkande insatser krävs för att uppnå dessa målsättningar.*
- *Försvarensmakten måste bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att både män och kvinnor känner en tillfredsställelse med det dagliga arbetet inklusive utbildningar och övningar.*
- *Försvarensmakten bör se över de antagningskrav som gäller för olika befattningar och pröva de fysiska krav som ställs på respektive befattning.*
- *Kravprofilerna för de olika befattningarna inom Försvarensmakten bör kontinuerligt ses över så att de är relevanta efter dagens förhållanden.*
- *Försvarensmakten bör analysera hur rekrytering och informationskampanjer bäst genomförs så att de tilltalar både män och kvinnor.*

Rekryteringsmyndigheten tillstyrker utredarens förslag.

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens uppfattning att andelen kvinnor som söker till Försvarens militära grundutbildning och som blir antagna som gruppbefäl, soldater och sjömän måste öka. För att få en så bra verksamhet som

möjligt och för att skapa förtroende hos allmänheten är det viktigt med en jämn könsfördelning. Detta är särskilt viktigt när det gäller Försvarmakten som historiskt sett har varit en starkt mansdominerad arbetsplats.

Rekryteringsmyndigheten anser att utredarens förslag till mål är möjliga att nå, men för att nå dessa mål krävs flera olika åtgärder. En åtgärd kan vara att, som utredaren föreslår, införa differentierade krav för befattningarna. Det handlar närmast om de fysiska kraven. Rekryteringsmyndigheten stödjer också utredarens förslag att ha ett lägre krav på kondition och styrka vid antagningen och att det egentliga kravet behöver vara uppfyllt först när grundutbildningen eller provanställningen är avslutad. Det är dock viktigt att kraven inte sätts så lågt att man riskerar att den enskilde skadas och därför måste avbryta utbildningen.

Utredaren lyfter även fram att Försvarmaktens rekryterings- och informationskampanjer måste utformas så att de tilltalar både män och kvinnor. Rekryteringsmyndigheten anser att detta är viktigt inte bara därför att det kan locka fler kvinnor att söka sig till Försvarmakten. Det är viktigt utifrån ett samhällsperspektiv att Försvarmaktens verksamhet visar att det finns plats för både män och kvinnor. Det kommer att bidra till att folkförankringen av försvaret stärks.

9.3.5 Förlängda anställningstider

Utredarens bedömning och förslag

- *Möjlighet till längre anställningstider för gruppbefäl, soldater och sjömän medför fördelar ur såväl ett perspektiv av att rekrytera som att behålla gruppbefäl, soldater och sjömän i sin anställning under längre tid.*
- *En ändring görs i 9 § i lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar på så sätt att det föreskrivs att ett anställningsavtal ska omfatta minst sex och högst tio år. Den totala anställningstiden som GSS får uppgå till är högst tjugo år varav högst femton år som kontinuerligt tjänstgörande.*

Rekryteringsmyndigheten avstyrker utredarens förslag.

Enligt Rekryteringsmyndighetens uppfattning bör anställningstiden bestämmas utifrån en avvägning mellan Försvarmaktens behov och den enskildes intresse. Det är viktigt för Försvarmakten att uppnå en så hög kostnadseffektivitet som möjligt och därför är det viktigt att anställningstiden blir så lång som möjligt. Detta ska vägas mot den enskildes intresse av att inte binda upp sig under för lång tid. För varje år som går blir det svårare för den enskilde att få en annan anställning och att göra en civil karriär. Det kan också uppfattas som motsägelsefullt att ha långa anställningstider och samtidigt hävda att det nya personalförsörjningssystemet inte är ett yrkesförsvar.

Med utgångspunkt från detta resonemang och utifrån att Försvarmakten idag skriver anställningsavtal på mellan två och fyra år anser Rekryteringsmyndigheten att det för närvarande inte finns skäl att ändra de tider för anställningsavtalens längd som anges i 9 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

9.3.8 Ekonomiska tjänstgöringsincitament

Utredarens bedömning

- *Ekonomiska tjänstgöringsincitament som premierar tjänstgöring kan bidra till att tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän väljer att stanna kvar i sin anställning i Försvarsmakten under längre tid än i dag.*
- *Frågor om hur de ekonomiska tjänstgöringsincitamenten ska fördelas ska regleras av arbetsmarknadens parter.*
- *Ekonomiska tjänstgöringsincitament måste finansieras genom ökade anslag.*

Rekryteringsmyndigheten delar utredarens uppfattning om ekonomiska tjänstgöringsincitament.

Försvarsmaktens möjlighet att rekrytera och behålla personal är till viss del beroende av vilka ekonomiska villkor som erbjuds. Enligt Rekryteringsmyndigheten bör det införas någon form av premie utöver en konkurrenskraftig ingångslön och en positiv löneutveckling. Ett premiesystem bidrar till att skapa incitament som motiverar den enskilde att i högre grad fullfölja sina kontrakt. En premie som man upplever som avlägsen är mindre motiverande än en som man uppfattar som närliggande. Det är sannolikt bäst att införa ett system med belöning både efter en viss tid och efter hela kontraktstiden.

Rekryteringsmyndigheten anser att förutsättningarna för ett premiesystem bör utredas så snart som möjligt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Birgitta Ågren efter föredragning av chefsjuristen Kjell Kastman.


Birgitta Ågren


Kjell Kastman