



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Marie Stern Wörn

Överklagandenämnden för
totalförsvaret

Examensarbete på juristlinjen

(1979 års studieordning)

20 poäng

Höstterminen 2000

Handledare: professor Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde: Förvaltningsrätt

Innehåll

1	PRESENTATION OCH AVGRÄNSNING AV ÄMNET	4
2	OM NÄMNDEN	5
3	ÄRENDEN	7
4	BESLUTSGÅNGEN	9
4.1	Rättsprövning	10
4.2	22 a § förvaltningslagen	10
4.3	Nämnd eller domstol?	11
5	TOTALFÖRSVARSPLIKTEN	13
5.1	Inskrivning	13
5.1.1	Placering inom totalförsvaret	14
5.1.2	Vapenfri tjänst	14
5.2	Tjänstgöring	14
6	ÖNT:S PRAXIS	16
6.1	Inskrivningsärenden	17
6.1.1	Den enskilde vill inte fullgöra värn- eller civilplikt	17
6.1.2	Den enskilde vill fullgöra värn- eller civilplikt	17
6.1.3	Dubbelt medborgarskap	18
6.1.4	Antagningsprövning	18
6.2	Uppskov	19
6.2.1	Arbetskäl	20
6.2.2	Studier	23
6.2.3	Sociala skäl	24
6.3	Avbrott	25
7	BESLUTEN	26
8	UTREDNINGAR AV INTRESSE	28
8.1	1998 års pliktutredning	28

8.1.1	Direktiven	28
8.1.2	Utredningens förslag	28
8.2	Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut	30
8.3	Statskontorets utredningar: Statens nämndmyndigheter, Statskontoret 1997:7, och Vårdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd, Statskontoret 2000:26	31
9	SAMMANFATTNING	33

Sammanfattning

Överklagandenämnden för totalförsvaret, ÖNT, är en domstolsliknande nämnd, som är överinstans i frågor om pliktärenden och anställningsärenden inom totalförsvaret. De stora ärendegrupperna är överklaganden av beslut om inskrivningen i totalförsvaret och uppskov med grund- eller repetitionsutbildning, men nämnden prövar även anställningsärenden inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

I denna uppsats beskriver jag nämndens praxis i olika pliktärenden och diskuterar de problem som kan uppstå. Som grund för min redogörelse för ÖNT:s praxis har jag använt de sammanställningar som finns i form av protokoll som upprättats i ÖNT:s kansli och även Pliktverkets sammanställningar. Jag har också utgått från min erfarenhet som ledamot i nämnden.

Jag har i uppsatsen begränsat mig till att behandla pliktärendena och frågor kring nämnden i denna roll.

Förord

Att skriva en uppsats om något som är en del av ens vardagliga verksamhet är inte alldeles enkelt, men det har varit intressant att se på ÖNT ur en annan synvinkel än den som ledamot av nämnden.

Uppsatsen har på grund av olika anledningar dragit ut över två år. Här vill jag vill rikta ett tack till de som hjälpt mig nå fram till målet: min handledare Hans-Heinrich Vogel, personalen på ÖNT:s kansli och min arbetsgivare SFS med Jakob Beijer i spetsen.

Ett slutligt tack vill jag rikta till min make som under åren uppmuntrat mig att avsluta mina studier.

Förkortningar

FFS	Försvarets författningssamling
FoT	förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt
LoT	lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt SFS
TTN	Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd
ÖNT	Överklagandenämnden för totalförsvaret

1 Presentation och avgränsning av ämnet

Överklagandenämnden för totalförsvaret, ÖNT, är en liten domstolsliknande nämnd, som är överinstans i frågor om pliktärenden och anställningsärenden inom totalförsvaret. De stora ärendegrupperna är överklaganden av beslut om inskrivningen i totalförsvaret och uppskov med grund- eller repetitionsutbildning. Själv är jag ordinarie ledamot sedan 1991; jag har denna ställning på grundval av en nominering från Sveriges Förenade Studentkårer, SFS.

Media, särskilt Expressen, har de senaste åren uppmärksammat unga män som fått avslag på sina ansökningar om uppskov. De har antingen anfört arbetsskäl eller studieskäl som motivering för sin önskan att inte fullgöra sin totalförsvarsplikt. De klagande har också anfört att de känner flera som inte behöver ”göra lumpen”. Vi kan alla känna sympati när vi läser artiklarna och ser hur framtidsplaner störs av plikttjänstgöringen. Som ledamot av nämnden har jag emellertid också ett annat perspektiv att utgå ifrån. I de ärenden som har refererats i de tidningsartiklar jag läst förefaller alla beslut ha varit i enlighet med ÖNT:s praxis. Men visst är det så att systemet kan upplevas fungera orättvist, när stora neddragningar i försvaret medför att tjänstgöring krävs av de värn- och civilpliktiga alltmer selektivt och att det blir svårare att förklara varför den ena individen men inte den andra inkallas till tjänstgöring. Pliktutredningen har haft i uppdrag att se över hur systemet kan göras mer rättvist och har nu redovisat sitt uppdrag (SOU 2000:21), se avsnitt 8.1.

I denna uppsats beskriver jag nämndens praxis i olika pliktärenden och diskuterar de problem som kan uppstå. Som grund för min redogörelse för ÖNT:s praxis har jag använt de sammanställningar som finns i form av protokoll som upprättats i ÖNT:s kansli och även Pliktverkets sammanställningar. Jag har också utgått från min erfarenhet som ledamot i nämnden.

Överklagandenämnden för totalförsvaret behandlar två huvudgrupper av ärenden: pliktärenden och anställningsärenden. Jag har i uppsatsen begränsat mig till att behandla pliktärendena och frågor kring nämnden i denna roll.

2 Om nämnden

Överklagandenämnden för totalförsvaret har en komplicerad tillkomst-historia. ÖNT:s föregångare, Värnpliktsnämnden, bildades 1966 för att överta överklaganden i befrielse- och uppskovsärenden från Kungl Maj:t. 1989 slogs Värnpliktsnämnden ihop med en annan nämnd, Vapenfri-nämnden, och dessa två nämnder bildade tillsammans Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd; och 1995 sammanfördes denna nämnd med Försvarets personalnämnd till nuvarande Överklagandenämnden för totalförsvaret, ÖNT.

Nämnden definieras som en domstolsliknande nämnd¹ med besvärspövning som huvuduppgift. I instruktionen² föreskrivs att nämnden skall pröva överklaganden av beslut som rör totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret.

Nämnden består av ordförande och sex ledamöter utsedda av regeringen för tre år i taget. Nämnden har korporativistisk sammansättning med ordförande som är eller har varit ordinarie domare. Nuvarande ordförande är Olof Forssberg, lagman i Svea hovrätt. Nämnden sammanträder numera i regel en gång i veckan; för bara några år sedan låg sammanträdesfrekvensen på två gånger i veckan. Ändå finns ett flertal ersättare för både ordförande och ledamöter. Sammansättningen har alltså inte anpassats till nuvarande sammanträdesfrekvens.

Ledamöterna är hämtade från Organisationssverige och riksdagspartierna. Tre av de ordinarie ledamöterna och deras ersättare har dessutom särskild arbetsrättskompetens. I regel deltar de ledamöter som har särskild arbetsrättskompetens inte i de sammanträden som behandlar pliktfrågor och övriga ledamöter deltar inte i de sammanträden som gäller ärenden för vilka särskild arbetsrättskompetens krävs.

Nämndens sammansättning är en följd av Europakonventionen och rätten till domstolsprövning. I art 6³ stadgas bl. a.: ”Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.” Tanken är att ÖNT tillsammans med nämnder som Kriminalvårdsnämnden och Riksvärderingsnämnden skall kunna godtas som domstolar i konventionens mening⁴. Kravet att nämndens ordförande skall vara eller ha

¹ Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 173.

² Förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret.

³ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 212.

varit ordinarie domare infördes 1988⁵ i samband med att lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut infördes.

Nämnden har ett kansli med två föredragande och fyra assistenter. Arbetet leds av en kanslichef, som också är föredragande. Det dagliga arbetet och ansvarsfördelningen mellan nämnd, ordförande, kanslichef och handläggare regleras i en arbetsordning⁶.

Några aktuella statistiska uppgifter om ÖNT:s verksamhet framgår av nämndens senaste årsredovisning för 1999:

1999 prövade ÖNT 1 217 pliktärenden. Av dessa avsåg 507 inskrivningsärenden och 671 uppskovsärenden. Av uppskovsärendena avsåg 558 grundutbildning och 113 repetitionsutbildning. Av de klagande åberopade 63,9 % arbetsskäl, 29,2 % studier, 0,9 % medicinska skäl och 6,0 % sociala skäl. Bifallsfrekvensen var 29,6 % för studieskäl, att jämföra med 2,6 % för arbetsskäl och 7,5 % för sociala skäl. Den sammantagna siffran var 10,9 %. Noteras bör att neddragningarna i det militära försvaret har minskat ärendemängden markant, 1993 prövade nämnden 4 252 ärenden att jämföra med 1 217 ärenden 1999.

⁵ Prop. 1987/88:69.

⁶ Arbetsordning för Överklagandenämnden för totalförsvaret, fastställd 1996-05-14.

3 Ärenden

Vilka ärenden som skall tas upp av ÖNT regleras i flera lagar och förordningar – först och främst i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt⁷ och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

I den så kallade katalogen i 11 kap. 4 § LoT räknas upp i vilka ärenden som beslut enligt denna lag får överklagas. Dessa beslut är:

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

Även i andra ärenden ges den totalförsvarspliktige möjlighet att överklaga till ÖNT. Vissa beslut enligt förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga kan överklagas till ÖNT. Enligt 12 kap. 2 § nämnda förordning får beslut om andra förmåner än dagpenning, familjebidrag eller grupplivförsäkring överklagas till ÖNT. Beslut som får överklagas är beslut som rör resor, förplägnad och inkvartering, hälso- och sjukvård, tandvård, ekonomiskt stöd och begravningshjälp.

I lagen (1994:810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning regleras i 5 § att den kvinna som skrivits in för en grundutbildning längre än 60 dagar omfattas av samma bestämmelser som män i lagen om totalförsvarsplikt. I den tillhörande förordningen (1995:240) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, ges kvinnan i 9 § möjlighet att överklaga inskrivningsnämnds beslut till ÖNT.

Enligt 82 § räddningstjänstförordningen (1986:1107) får beslut om antagning fattade av Statens Räddningsverk överklagas till ÖNT.

Beslut om antagning till och avskiljande från officersutbildning får överklagas enligt 35 a § officersförordningen (1994:882).

Vissa beslut om anställning inom Försvarsmaktens verksamhetsområde får överklagas till ÖNT. Enligt förordning (1995:631) om ändring i förordningen (1989:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde överklagas beslut om

⁷ Prop. 1994/95:6 och 87, bet. 1994/95:FöU1 rskr. 1994/95:78.

anställning fattade av myndigheter inom departementets område hos ÖNT. Vidare får enligt 1 kap. 3 § förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret mm, beslut om förordnande som auditör överklagas hos ÖNT.

Beslut om antagning till hemvärdet får enligt 48 § hemvärnskungörelsen (1979:304) överklagas hos ÖNT.

Beslut enligt förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring hos Försvarsmakten får enligt 17 § samma förordning överklagas hos ÖNT. Likaså får beslut enligt förordning (FFS 1980:35) om tillgodoräknande av tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten mm som författningsenlig tjänstgöring överklagas enligt 5 § samma förordning till ÖNT.

4 Beslutsgången

Första instans i merparten av ärendena är Pliktverket och dess sex regionkontor. Huvuddelen av ärendena rör inskrivnings- och uppskovsärenden. I övriga fall är inskrivningsnämnd, som prövar ärenden om förnyad mönstring, och i vissa fall förbandet första instans. Som exempel på första instans när det gäller civilplikt kan Statens räddningsverk nämnas. I vanlig ordning skickas överklagandet till första instans, som gör en omprövning och därefter överlämnar ärendet till Överklagandenämnden för totalförsvaret (8 kap. 1 § FoT). Processen är skriftlig. Den klagande har att skriftligen ange de skäl som han önskar åberopa och bifoga de intyg och handlingar som den värnpliktige önskar åberopa (5 kap. 6 § FoT).

Överklagandenämndens beslut kan ej överklagas (11 kap 6 § LoT).

Begäran om muntlig förhandling avslås normalt av ÖNT. Den klagande får då tid på sig att skriftligen avsluta sin talan. Före 1992 var prövningsförfarandet för vapenfri tjänst mer komplicerat (bland annat ingick i proceduren ett obligatoriskt psykologsamtal). Då biföll nämnden i vissa fall begäran om muntlig förhandling, därför att det ansågs att den enskildes svårighet att formulera sig skriftligt inte skulle vara till men för den enskilde.

14 och 15 §§ förvaltningslagen (1986:223) innehåller bestämmelser om muntlig handläggning i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, däremot innehåller denna lag inget om muntlig förhandling. Det är överlåtet åt myndigheten att själv avgöra om en muntlig förhandling i särskilt ordnade former skall hållas i ett ärende⁸.

Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är förfarandet skriftligt i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt 9 § 2 stycket samma lag får muntlig förhandling ingå i förfarandet, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Den muntliga förhandlingen framstår enligt detta stadgande som ett komplement till den skriftliga handläggningen.⁹

Införlivandet av Europakonventionen och särskilt dess artikel 6 med svensk rätt har givit dessa bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen en delvis ny innebörd. Europadomstolens praxis i fråga om kravet på muntlig förhandling enligt artikel 6 1.¹⁰ torde innebära att en part i allmänhet har rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Om parten uttryckligen avstår från muntlig förhandling, behöver en sådan inte hållas. Den som inte begär muntlig förhandling anses ha avstått från sin rätt till en

⁸ Se Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete s. 111.

⁹ Thomas Rolén i Karnov 1999/2000 s. 3021 (not 16 och 17 till 9 § förvaltningsprocesslagen 1971:291).

¹⁰ Se redogörelsen av Carl Henrik Ehrenkrona i Karnov 1999/2000 s. 55–56 (not 35 till artikel 6 i konventionen); se även RÅ 1996 ref. 80.

sådan förhandling. Om prövningen i överrätten är begränsad till rent rättsliga aspekter, har parten inte rätt till en ny muntlig förhandling.¹¹

ÖNT omfattas inte av förvaltningsprocesslagen, men betraktas som domstolsliknande nämnd och torde såsom sådan få utforma sitt förfarande med särskild hänsyn till de grundläggande krav på rättsligt förfarande som artikel 6 uppställer. Möjligen skulle förvaltningsprocesslagens bestämmelser kunna tillämpas analogt och med beaktande av artikel 6 i Europakonventionen, kanske skulle kunna övervägas att tillämpa artikel 6 direkt. Under alla omständigheter måste dock inkorporationen av Europakonventionen tillåtas påverka svensk rättstillämpning. För ÖNT torde detta medföra att nämnden kanske borde överväga att hålla muntlig förhandling i större omfattning än hittills brukligt – även mot bakgrund av att allt färre fullgör totalförsvarspflicht och att 1998 års pliktutredning i sitt betänkande (se avsnitt 8.1) föreslår att tjänstepliktstjänstgöringen inte bara skall ses som en skyldighet, utan också som en rättighet.

4.1 Rättsprövning

ÖNT:s beslut kan ej bli föremål för rättsprövning; 2 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut medger inte sådan prövning. Enligt denna bestämmelse undantas vissa grupper av förvaltningsbeslut från lagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte för beslut av sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller har varit ordinarie domare (jfr 2 kap. 9 § regeringsformen). Även beslut om värnpliktigas eller reservpersonals inkallelse eller tjänstgöring inom försvarsmakten eller beslut enligt lagen om vapenfri tjänst (punkterna 4 och 5), utgör undantag. Som tidigare nämnts ändrades bestämmelserna om nämndens sammansättning i samband med denna lags införande. Innebörden av förändringen var att nämndens ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

4.2 22 a § förvaltningslagen

1998 infördes genom en lagändring (SFS 1998:386) en ny 22 a § i förvaltningslagen (1986:223):

”Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande skett med stöd av första stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Av 3 § framgår att särskilda föreskrifter som har meddelats angående överklagande eller överklagandeförbud gäller i stället för bestämmelserna i första och andra stycket.”

¹¹ Prop. 1995/96:133.

Paragrafen reglerar instansordningen när en författning inte innehåller några bestämmelser om överklagande av beslut.¹² Syftet med införandet av den nya paragrafen var att just anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EG-rätten eller Europakonventionen om mänskliga rättigheter och en sådan rätt inte var förutsedd i lagstiftningen. Bestämmelsen syftar också till att begränsa risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.¹³

Av 22 a § 3 stycket förvaltningslagen i förening med 3 § samma lag framgår att de författningar som rör pliktjänstgöring har företräde före lagens reglering och att 22 a § inte utan vidare är tillämplig på detta område. Såsom utfyllande generalklausul blir 22 a § tillämplig först och i den mån författningar rörande pliktjänstgöring inte uttryckligen föreskriver någonting annat.

I detta sammanhang kan här nämnas ett mål som varit anhängigt hos Länsrätten i Stockholms län. I målet hade en klagande till Länsrätten överklagat ett beslut fattat av ÖNT den 7 maj 1999¹⁴ i vilket den klagande fått avslag på ett överklagande av Pliktverkets beslut att inte bevilja honom uppskov med viss tjänstgöring. Den klagande hänvisade till artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, som grund för sin rätt att överklaga nämndens beslut. Länsrätten avvisade emellertid i sin dom den 31 augusti 1999-08-31¹⁵ den klagandes talan. Sitt avvisningsbeslut motiverade länsrätten med att ÖNT genom sin sammansättning uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol och att den klagande därigenom fått sin rätt enligt artikel 6 tillgodosedd. Länsrätten hänvisade vidare också till att fullföljdsförbudet i 11 kap. 6 § LoT hindrade att länsrättens prövade nämndens beslut.

I detta fall fanns det uttryckliga bestämmelser om överklagande och överprövning i 11 kap. 6 § LoT, och likartad torde situationen vara i alla de vardagliga ärenden som har fått sin ingående reglering i pliktlagstiftningens överklagandebestämmelser. Men som tidigare nämnts kan det inte uteslutas att det kan uppkomma situationer, i vilka beslut fattats av myndigheter inom pliktväsendet utan att uttryckliga överklaganderegler finns avseende dessa beslut. Och då skulle bestämmelsen i 22 a § kunna bli tillämplig.

4.3 Nämnd eller domstol?

Bör pliktärendena behandlas av en domstolsliknande nämnd i form av ÖNT eller kan dessa ärenden föras över på allmän förvaltningsdomstol? För allmänna förvaltningsdomstolar talar naturligtvis att dessa är domstolar i

¹² Hellners-Malmqvist Nya förvaltningslagen med kommentarer. 5:e uppl. 1999.

¹³ Prop. 1997/98:101.

¹⁴ ÖNT 1999-05-07, dnr 99-0396.

¹⁵ Länsrätten i Stockholms län, 1999-08-31 målnr 7319-99 E.

traditionell mening. Handläggning av besvärsmål vid sådana domstolar kan av den enskilde uppfattas som mer rättssäkert. Att lägga över ärendena på en domstol kombinerat med ett utökat omprövningsförfarande, i likhet med den förändring som genomfördes i skatteärendena i början av 90-talet¹⁶, är också en lösning som är skulle kunna tänkas.

Även förfarandet hos domstolsliknande nämnder har emellertid fördelar. Specialister handlägger där ärendena, vilket borde innebära att ärendehan- teringen kan förväntas vara snabbare. En nämnd som ÖNT kan samman- träda ofta och hinna avgöra ett stort antal ärenden på kort tid. ÖNT så som den fungerar för närvarande torde avlasta förvaltningsrättskipningen med ungefär samma verkan som utökad omprövning i förening med prövning vid allmän förvaltningsdomstol förmodligen skulle kunna ha. Skulle alltså om- prövningsmöjligheterna utökas i pliktärenden, är det inte otänkbart att nämndens ärenden kan föras över till allmän förvaltningsdomstol. Vad som då äventyras är dock den kunskap och de erfarenheter som de icke lagfarna ledamöterna tillför.

¹⁶ SOU 1988:21 och 22, Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess, och prop. 1989/90:74.

5 Totalförsvarsplikten

Den gällande lagstiftningen om totalförsvarsplikt infördes 1995 (se not 7). Alla svenska medborgare omfattas av totalförsvarsplikt mellan 16 och 70 år. Även utländska medborgare bosatta i Sverige (1 kap. 2 § LoT) omfattas av totalförsvarsplikten, en tillämpning av hemvistprincipen. Totalförsvarsplikten innebär att den enskilde är skyldig att tjänstgöra i totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § andra punkten LoT). Denna tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. En av nyheterna med den nya lagen 1995 var att tjänstgöringsplikten för den som mönstrar gäller både det militära och det civila försvaret.

Värnplikt och civilplikt består av grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § andra stycket LoT). Värnplikten fullgörs hos försvarsmakten och värnpliktiga är svenska män mellan 19 och 47 år (1 kap. 5 § LoT). Kvinnor kan efter ansökan och antagningsprövning också fullgöra värnplikt. Kvinnan är därefter skyldig att göra värnplikt.¹⁷

Civilplikten får fullgöras hos vissa verksamheter i det civila försvaret eller i försvarsmakten. Dessa verksamheter finns preciserade i en bilaga till FoT (2 kap. 1 § FoT).

Den allmänna tjänsteplikten gäller bara under höjd beredskap och fullgörs enligt bestämmelser i 6 kap. LoT.

5.1 Inskrivning

Inskrivningen är grunden för skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt, vilket innebär att endast den som är inskriven behöver fullgöra värn- eller civilpliktstjänstgöring (1 kap. 7 § LoT). För att inskrivningen skall kunna göras regleras den totalförsvarsskyldiges plikt att medverka i utredningen om sina personliga förhållanden (1 kap. 3 § första punkten och 2 kap 1 § LoT).

Den vanligaste formen av utredning är den mönstring som alla svenska män är skyldiga att genomgå (2 kap. 1 § LoT). Mönstringsskyldigheten är åldersbegränsad till 18–24 år (2 kap. 2 § LoT). Det skall finnas särskilda skäl för att någon skall behöva genomgå mönstring efter 24 års ålder. Mönstringen kräver personlig närvaro och är en förutsättning för inskrivning för värn- eller civilpliktsutbildning som är längre än 60 dagar.

¹⁷ 5 § lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

5.1.1 Placering inom totalförsvaret

Om den totalförsvarspliktige har bedömts ha förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret skall han (eller hon) placeras i en eller flera befattningsgrupper och skrivs in för antingen värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Ansvarig myndighet är Pliktverket (3 kap. 1 § LoT). Till tjänstgöring skrivs de bästa in (3 kap. 2 § LoT). I den utsträckning det kan ske skall vid inskrivningen hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in (3 kap. 7 § LoT)

Enligt ett riksdagsbeslut¹⁸ 1991 skall endast de som behövs för försvarsmaktens krigsorganisation och den fredstida beredskapen skrivs in för värnplikts- eller civilpliktsutbildning. De övriga skall skrivs in i utbildningsreserven. De värnpliktiga i utbildningsreserven får bara tas ut till utbildning efter regeringens beslut i syfte att höja beredskapen. I utbildningsreserven finns endast sådana som mönstrat och är uttagna för en grundutbildning som är längre än 60 dagar. Inskrivningen i utbildningsreserven upphör vid utgången av det kalenderår den enskilde fyller 30 år (3 kap. 11 § LoT).

I det inskrivningsbeslut som den enskilde får med sig skall bestämmas befattningstyp, var grundutbildningen huvudsakligen skall fullgöras, grundutbildningens längd och, om utbildningen är längre än 60 dagar, år och månad när utbildningen är planerad att börja (5 kap. 1 § LoT).

Tidigare skulle de värnpliktiga få befrielse från värnpliktstjänstgöring som inte ansågs kunna fullgöra den. Sedan lagändringen 1995 fattas inte längre sådana befrielsebeslut, utan beslut går enligt 3 kap. 3 § LoT därhän att den enskilde inte är skyldig att fullgöra värn- eller civilplikt. Därefter kan eventuellt en allmän tjänsteplikt bli aktuell. Ytterst få anses i dag inte kunna fullgöra en eventuell allmän tjänsteplikt.

5.1.2 Vapenfri tjänst

Förfarandet för att få vapenfri tjänst har förenklats betydligt under 90-talet. 1992 ändrades systemet från en omständlig procedur, med bland annat psykologsamtal för att fastställa den enskildes övertygelse, till en enkel försäkran på en blankett i samband med mönstringen. Den enskilde får intyga att han har en allvarlig övertygelse om att inte bruka vapen mot annan. Eftersom mönstrande sedan 1995 kan skrivs in i både det militära och det civila försvaret hanteras vapenfriheten vid inskrivningen när Pliktverket skriver in vederbörande i sådant fall för en befattning som inte innebär vapenbruk (3 kap. 16-22 §§ LoT).

5.2 Tjänstgöring

Fullgörandet av värn- och civilplikten sker i fredstid i form av grundutbildning och repetitionsutbildning. Repetitionsutbildningar är numera mycket

¹⁸ Prop. 1991/92:101, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337.

ovanliga. De som krigsplaceras är, om det skulle bli aktuellt, skyldiga att göra krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring (4 kap. LoT).

Grundutbildningen är tidsbegränsad till högst 615 dagar. Hösten 1998 sänktes den nedre gränsen från 220 till 80 dagar.¹⁹ Repetitionsutbildningen får omfatta högst 240 dagar fördelat på flera tillfällen. Sammantaget får grund- och repetitionsutbildningstiden inte överskrida 700 dagar. Det finns också åldersgränser. Den som skrivits in för en utbildning som är längre än 60 dagar och som inte kallats före utgången av det år han fyller 24 år, får bara kallas om det finns särskilda skäl (4 kap. LoT). I den utsträckning det kan ske skall vid inskrivningen hänsyn tas till önskemål från den som skrivs in (3 kap. 7 § LoT).

Order att inställa sig till grund- eller repetitionsutbildning utgår i normalfallet 5–6 månader före utbildningen.

¹⁹ Se förordningen (1998:1183) om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, som trädde i kraft den 15 oktober 1998.

6 ÖNT:s praxis

I förgrunden för ÖNT:s arbete står ärenden rörande inskrivning och uppskov. Andra ärendetyper är till exempel avbrott och förmånsärenden. ÖNT kan avgöra ärenden i växlande ledamotssammansättning, men särskilda ärendetyper lottas inte på speciella sammansättningar (förutom anställningsärenden som inte tas upp i denna uppsats), utan alla ärendetyper kan därför bli behandlade i alla sammansättningar. Varje fall är unikt men om nämndens beslut under sådana förhållanden skall bli konsistenta, krävs ett betydande mått av intern information och diskussion. För detta har ÖNT utvecklat speciella arbetsformer.

Nämndens praxis i olika ärenden diskuteras i regel vid så kallade praxis-sammanträden, i vilka deltar ordförande och ledamöter med ersättare samt nämndens handläggare. Vid dessa sammanträden tas de ärendetyper upp som är i behov av praxisdiskussion. Som exempel på ärendetyper som diskuterats kan nämnas uppskov vid studier, uppskov på grund av arbetsskäl och uppskov på grund av föräldraledighet.

Naturligt nog har resultaten av dessa praxisdiskussioner återverkningar på Pliktverkets beslutspraxis. Till exempel har Pliktverket gett ut en promemoria som tar upp handläggningen av uppskovsärenden²⁰. Promemorian innehåller också riktlinjer för behandling av uppskovsärenden. Dessa riktlinjer har tagits fram efter beaktande av ÖNT:s praxis och diskussion med ÖNT.

Nedskärningarna inom försvaret har hittills inte påverkat nämndens praxis. Frågan om uppskov på grund av arbetsskäl har diskuterats i ljuset av den stora arbetslösheten under 1990-talet, och på sin tid fann ÖNT inte ens då – under konjunktturnedgångens tid – skäl att ändra sin praxis. 1998 års Pliktutredning har haft i uppdrag att se över uppskov på grund av arbetsskäl. Utredningens förslag redovisas nedan i 8.1.

Överklagandenämndens praxis i de vanligaste ärendena kan beskrivas på sätt som nedan. Jag har inskränkt mig till att ta upp de vanligaste ärendegrupperna: inskrivning, uppskov och avbrott.

²⁰ Handläggning av uppskovsärenden. PM-juridik 1999:1, Pliktverket.

6.1 Inskrivningsärenden

6.1.1 Den enskilde vill inte fullgöra värn- eller civilplikt

Den vanligaste ärendetypen bland inskrivningsärendena är att den enskilde inte vill göra värn- eller civilplikt på grund av olika skäl. Dessa skäl kan vara erbjudande om arbete, studier, medicinska skäl eller att den enskilde helt enkelt inte vill fullgöra värn- eller civilpliktstjänstgöring.

Grunden för inskrivning för värn- eller civilplikt är att den enskilde har erforderliga förutsättningar för att fullgöra plikten (3 kap. 1 § LoT). I propositionen²¹ som låg till grund för LoT nämns medicinska och psykologiska orsaker som skäl för att en enskild inte skall skrivas in.

Fram till 1995 användes termen ”befrielse” i besluten för dem som inte skulle fullgöra värn- eller civilplikt. I dag beslutas att den enskilde ”inte är skyldig att fullgöra värn- eller civilplikt”. Den enskilde kan därefter eventuellt bli skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt. Ytterst få anses i dag inte klara av att fullgöra allmän tjänsteplikt.

Nämnden ändrar endast inskrivningsbeslut då den enskilde har tungt vägande medicinska eller sociala skäl. Bifallsbeslut grundar sig i regel på att ärendet remitterats till Generalläkaren och att denne tillstyrkt bifall. Generalläkarens yttrande brukar utgå från försvarsmaktens erfarenheter av hur olika åkommor kan påverka de värnpliktigas tjänstgöring. Endast i 2 % av inskrivningsärendena 1998 har nämnden gett bifall på medicinska grunder.

Även sociala skäl kan åberopas av den klagande för att bli placerad i utbildningsreserven. Av dessa är arbete den vanligast förekommande. Lagstiftaren har inte i gett några exempel på när sociala orsaker är bifallsgrundande. Däremot kan sociala skäl påverka uttagningen. När det gäller bifall på begäran om att bli placerad i utbildningsreserven eller att inte skrivas in för värn- eller civilplikt är ÖNT mycket restriktiv.

6.1.2 Den enskilde vill fullgöra värn- eller civilplikt

När den enskilde har placerats i utbildningsreserven och vill göra värnplikten krävs, förutom att de medicinsk-psykologiska kraven är uppfyllda, att försvarsmakten anser att den enskilde är bland de ”mest lämpade” (3 kap. 2 § LoT) och att försvarsmakten anser att det finns ett behov. Samma sak gäller om den enskilde vill ha en annan uttagning. Här gäller samma bedömning av lämplighet och behov. Som exempel på när ÖNT kan ge bifall är när den sökande har eller skall få barn. Då kan nämnden undersöka om det går att få en placering nära hemorten. Att ÖNT är restriktiv i dessa ärenden beror på att den är beroende av försvarsmaktens

²¹ Prop. 1994/95:6.

bedömningar och även dess utbildningsutbud. Det är vidare svårt för nämnden att gå emot försvarsmaktens behovsbedömning. Om utbildningsplatserna är slut för året eller om utbildningen lagts ned kan nämnden inte göra så mycket.

Om den enskilde vill ha en annan inryckningstid så är ÖNT också mycket restriktiv. ÖNT har uttalat²² att det i så fall endast är aktuellt med i första hand tidigareläggning av tjänstgöringen. I annat fall bör enligt nämndens mening uppskov ges.

6.1.3 Dubbelt medborgarskap

Enligt 4 kap. 3 § LoT är en svensk man som är medborgare i en annan stat än Sverige inte skyldig att fullgöra en grundutbildning längre än 60 dagar, om han antingen har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten eller, innan han har fyllt nitton år, väljer att göra detta och det står klart att tjänstgöringen kommer att fullgöras i den andra staten och att den utbildningen till längd och effektivitet är minst likvärdig med den som krävs av honom i Sverige. Grunden för denna reglering är konventionen (den 6 maj 1963) om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och angående militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap (SÖ 1969:24)²³. ÖNT kräver att lagens krav är uppfyllda för att anse att någon inte är skyldig att göra en grundutbildning längre än 60 dagar. Ärendetypen är inte vanlig.

6.1.4 Antagningsprövning

Till vissa specialistbefattningar inom försvaret rekryteras frivilliga efter särskild antagningsprövning. Som exempel kan nämnas tolkar och fallskärms- och kustjägare. Av de sökande kallas ett visst antal till kompletterande tester och på grundval av dessa antas det antal som försvarsmakten har beställt. De som inte antas får ett avslagsbeslut med fullföljdshänvisning. ÖNT har diskuterat huruvida nämnden kan pröva dessa avslagsbeslut. Enligt 11 kap. 4 § 3 punkten LoT skulle nämnden kunna pröva sådana ärende eftersom de till sitt innehåll avser en ändring av ett inskrivningsbeslut. Nämnden har dock funnit att den inte kan pröva ärendena och att överklagandena bör avvisas med motiveringen att inskrivning till dessa befattningar sker i särskild ordning och att det faller utanför nämndens kompetens att pröva besluten. Om värnplikten är eller inte är en av de civila rättigheterna enligt artikel 6 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna²⁴ och huruvida den därmed kanske omfattas av kravet på domstolsprövning kan diskuteras.²⁵ I vart fall får den beslutande myndigheten ofta anses ha utrymme för sköns-

²² TTN Kansliprotokoll 1995-01-23, 6 §.

²³ Ändrad i vissa delar genom Strasbourgprotokollet den 24 november 1977 (SÖ 1978:117).

²⁴ Se SOU 1994:117, Domstolsprövning av förvaltningsärenden, s. 179.

²⁵ Se ovan kap. 4 och not 10.

mässig bedömning, som kan omfatta t. ex. proportionalitetsöverväganden eller liknande. När det gäller sådana ärenden är det med tanke på artikel 6 i Europakonventionen vanskligt att helt okontrollerat låta en enda instans utföra bedömningarna. Om det kan hävdas att antagningen till vissa specialistbefattningar ger myndigheten ett betydande utrymme för skälighets- och lämplighetsprövningar, bör dessa överklaganden prövas av ÖNT.

6.2 Uppskov

Uppskov kan ges för både grund- och repetitionsutbildning. Uppskovsreglerna finner man i 5 kap. 8–11 §§ LoT. Uppskov enligt 5 kap. 8 § 1. samma lag kan ges till den som är kallad till grund- eller repetitionsutbildning och kan visa att utbildningen skulle innebära avsevärda svårigheter med avseende på den sökandes studier, arbete eller i övrigt för sökanden själv eller någon nära anhörig till denne. Enligt 5 kap. 8 § 2 punkten kan uppskov även beviljas om den sökandes fysiska eller psykiska förmåga är tillfälligt så nedsatt att det kan antas att tjänstgöringen inte kan fullgöras. Uppskov får beviljas för högst ett år i taget.

En särskild bestämmelse finns i 5 kap. 9 § LoT för den som ansökt om rätt att vara vapenfri. Denne skall, om inte det finns särskilda skäl för annat, beviljas uppskov till dess att ansökan slutligen prövats. Om uppskov vägras i första instans får den sökande inte åläggas bära vapen innan ansökan prövats slutligt.

Ytterligare en specialregel finns i 5 kap. 11 § LoT, som avser riksdagsledamöter, ersättare för riksdagsledamöter och statsråd. Dessa har uppskov så länge uppdraget varar, utan att särskilt beslut måste fattas. Undantag finns också för den som har uppdrag i vissa internationella organisationer och som omfattas av en överenskommelse som Sverige slutit med främmande stat.

Uppskovsärenden prövas enligt 5 kap. 10 § LoT av Pliktverket (i merparten av ärendena), som låter sina regionkontor handlägga ärendena. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla de skäl som åberopas. Intyg och andra handlingar som den enskilde önskar åberopa inges tillsammans med ansökan (5 kap. 8 § FoT)

Uppskov kan endast ges efter ansökan. Pliktverket kan inte på eget initiativ ge någon uppskov.

Vid bedömningen av uppskovsskäl tillämpar ÖNT ett tillfällighetsrekvisit. Med detta menas att de skäl den klagande uppger måste vara av tillfällig art och inte får vara årligen återkommande. Något sådant rekvisit finns inte uttryckligen uppställt i lagstiftning eller förarbeten, men nämndens bedömning är, att svårigheterna inte får kvarstå efter uppskovet, om uppskov skall kunna ges. Svårigheterna skall dessutom enligt lagen vara avsevärda. Tillsammans gör detta att kraven för att någon skall beviljas uppskov är höga.

Längden på grundutbildningen eller repetitionsutbildningen kan ha betydelse vid bedömningen av ärendena.

Kort varseltid anges ibland som skäl för uppskovsansökan, Om varseltiden – mellan delfäendet av inkallelsen och tjänstgöringens början – är kortare än normalfallet, dvs. 5-6 månader, leder det i sig inte till bifall men kan ha betydelse för bedömningen av ärendet. Om ordern har gått ut kortare tid än en månad före inställelsen kan ansökan bifallas.

6.2.1 Arbetsskäl

I nionde kapitlet i LoT finns regler om skydd för anställning mm. Lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m m. kompletterar och hänvisar till dessa bestämmelser.

Ingen får enligt dessa bestämmelser sägas upp eller avskedas på grund av sina skyldigheter enligt LoT, ej heller kan skadeståndsanspråk riktas mot någon på grund av plikttjänstgöringen (9 kap. 1 § LoT). I 9 kap. 3 § finns en uppmaning till arbetstagaren att genast efter mottagandet av inkallelseordern meddela arbetsgivaren när plikttjänstgöringen skall äga rum. Med denna information som grund anser nämnden att arbetsgivaren som regel får anses ha fått rimlig tid att planera för den anställdes bortovaro.

Mot bakgrund av denna reglering är det ofta svårt att få uppskov på grund av arbetsskäl. Svårigheterna skall vara avsevärda, de skall enligt ÖNT:s praxis vara tillfälliga och de skall dessutom vara sådana att arbetstagaren och arbetsgivaren inte kunnat planera för dem. Säsongsmissiga variationer eller andra regelbundet återkommande problem är sålunda inte tillräckliga skäl för uppskov. Såsom exempel på när tillfällighetsrekvisitet kan anses vara uppfyllt – särskilt i repetitionsutbildningsärenden – kan nämnas situationer där en annan anställd med samma arbetsuppgifter som den sökande har blivit sjuk kort tid före den klagandes inryckning eller att flera personer från samma arbetsplats kallats in under samma tidsperiod.

Erbjudande om arbete är i normalfallet inte uppskovsgrundande och inte heller en tillfällig anställning. I 9 kap. 2 § LoT hänvisas till lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt 5 § 4 punkten i denna lag får anställning tidsbegränsas med hänvisning till förestående inryckning, om tjänstgöringstiden överstiger tre månader.

Högsäsong i arbetet är ett skäl som åberopas vid repetitionsutbildningar. Ett typexempel är revisorn i deklarationstider. Eftersom problemen är liknande nästa år är det inte tillfälligt och är därmed inte uppskovsgrundande.

För nystartade företag tillämpas vid repetitionsövningar en 18-månadersgräns räknat från företagets faktiska start. Om företaget är yngre än 18-månader beviljas i regel uppskov. Krav ställs på att det är en reell nystart, inte bara ombildning av bolag eller byte av associationsform. Endast ägare beviljas uppskov. Vid grundutbildning är praxis mer restriktiv, eftersom situationen sannolikt inte är bättre vid ett senare tillfälle och tillfällighetskravet är därmed inte uppfyllt.

Uppskov på grund av mässor kan beviljas, men beror på företagets storlek och mässans betydelse för företaget. ÖNT gör i dessa fall en bedömning av företaget: Hur många anställda har företaget, kan någon annan på företaget

sköta den anställdes uppdrag under mässan, hur stor del av företagets försäljning eller inköp görs på mässan? Om det är utrett att någon annan på företaget inte kan ta över den tjänstepliktiges arbetsuppgifter och om omfattningen av försäljning/inköp är betydande kan uppskov beviljas.

Många söker uppskov med repetitionsutbildningen därför att de är mitt i eller i slutfasen av ett projekt. Nämnden konstaterar i regel att projekt är en normal arbetsform och att det är sällan de inte kan planeras om. Uppskov beviljas sällan.

En ekonomisk kris kan vara uppskovsgrundande om intyg visar att företaget går mycket dåligt och att en bortovaro skulle allvarligt skada bolaget. Nämnden kräver intyg från företagets revisor som visar på det allvarliga i företagets ekonomiska situation.

Ensamföretagaren är mer utsatt än andra även i detta sammanhang. Exempel utgör mannen med skogsmaskin eller den som har kontrakt på snöröjning; båda situationer förekomma ofta i övre Norrland. Eftersom männens belägenhet inte kan förväntas ändra sig, anser ÖNT som regel att tillfällighetskriteriet inte är uppfyllt och den enskilde får oftast avslag på sin ansökan. Nämnas bör i detta sammanhang att näringsbidrag enligt 7 kap. 19–22 §§ förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga kan utgå till egenföretagare för att avlöna en ersättare under den tjänstepliktiges tjänstgöringsperiod.

Renskötande samer betraktas på samma sätt som ensamföretagare.

Lantbrukare behandlas i särskild ordning i samband med inskrivning och krigsplacering. I normalfallet skall de fullgöra grundutbildningen för att sedan krigsplaceras enligt vissa kriterier.

Blivande läkare och sjömän särbehandlades tidigare. De fullgör i dag vanlig grundutbildning och läkarna får efter avslutad examen genomgå en särskild utbildning.

Säsongsanställda som till exempel asfialläggare får i oftast inte bifall på sina uppskovsansökningar. Svårigheterna anses oftast inte vara av tillfällig karaktär utan återkommer i regel nästa år.

Elitidrottsmäns svårigheter att fullgöra pliktjänstgöring återkommer år från år och uppskov medges därför inte i normalfallet. De har för övrigt möjlighet att få tjänstledigt i samband med större tävlingar. I de fall ledigheten kommer att omfatta en stor del av tjänstgöringstiden kan uppskov övervägas.

Fast anställda ombudsmän vid riksdagspartierna och deras ungdomsförbund beviljas enligt praxis²⁶ uppskov med tjänstgöring som inträffar inom ett år

²⁶ Enligt uppgifter i ett kansliprotokoll 1997-01-16 4 § ligger en gammal överenskommelse till grund för denna praxis. Vid samtal med Staffan Stenström, kanslichef ÖNT och Kjell Kastman, jurist vid Pliktverket har framkommit att ingen av dem sett denna överenskommelse. Trots närmare efterforskningar har det inte gått att belägga omständigheterna kring överenskommelsens tillkomst. I dag är det praxis att Pliktverket ett år före riksdags-

före val till riksdagen. Vilka personer som skall undantas listas av partierna och meddelas Pliktverket. Om en sökande inte omfattas av denna överenskommelse bedöms dennes skäl på samma sätt som andra arbetsskäl.

6.2.1.1 Uppskov på grund av arbetsskäl i förhållande till proportionalitetsprincipen

Plikttjänstgöring uppfattas ofta av den enskilde som ett stort ingrepp i dennes liv. Den ekonomiska ersättning som utgår ger enligt många inte tillräcklig kompensation. Det kan därför diskuteras om nämndens stränga bedömning av arbetsskäl som grund för uppskov är rimlig i förhållande till den allmänna proportionalitetsprincip som bör präglade myndighetsbeslut.

En definition av proportionalitetsprincipen ges av Håkan Strömberg i Allmän förvaltningsrätt:²⁷

”Om ett förvaltningsbeslut eller en annan myndighetsåtgärd är betungande för den enskilde, är det av vikt att nackdelarna för denne står i ett rimligt förhållande till den nytta för det allmänna som åtgärden syftar till och att åtgärden sålunda inte medför större uppoffringar för den enskilde än som motiveras av ett starkt allmänintresse.”

Om värnplikten har ett starkt allmänintresse och kan anses vara allmänt accepterad kan diskuteras. Klart är dock att riksdagen har hållit fast vid den allmänna värn- och civilplikten även i tider av neddragningar inom försvaret, och Europadomstolen har förklarat att de enskilda staternas inhemska organ får anses vara bäst lämpade att avgöra vad som är i det allmännas intresse.²⁸

Om uppskovsskäl kan generellt sägas att ÖNT:s praxis i dag säkert för många framstår som sträng i ljuset av att andelen av en årskull som fullgör totalförsvarspflicht har minskat. När det gäller uppskov på grund av arbetsskäl har 1998 års pliktutredning haft i uppdrag att se över skälen (se avsnitt 8.1). 1990-talets lågkonjunktur och stora ungdomsarbetslöshet har också påverkat mångas syn på pliktjänstgöringen. Att bli erbjuden ett arbete och bli tvungen att tacka nej på grund av pliktjänstgöring har framstått som särskilt orättvist.

Står då denna uppoffring för den enskilde i proportion till allmänintresset? Om man – i likhet med Europadomstolen – lämnar till statens inhemska organ att avgöra detta, får proportionalitetskravet i regel anses vara uppfyllt – helt enkelt eftersom det har varit Riksdagen som har valt att stå fast vid den allmänna värn- och civilplikten.

valet går ut till partiorganisationerna och uppmanar dem att inkomma med förteckningar över sina fast anställda ombudsmän, se till exempel brev från Pliktverkets föregångare Värnpliktsverket om anstånd med värnpliktstjänstgöring för fast anställda ombudsmän 1987-05-13, VPV 141 samt 1993-08-31, VPV 141:885.

²⁷ Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 68.

²⁸ Se Christina Moëll. Proportionalitetsprincipen i den svenska skatterätten. Lex Lundensis, 1-2000.

Däremot kan man diskutera om uppskov borde ges i större omfattning och kanske också om proportionalitetsöverbäganden skall ges större utrymme i enskilda fall. Här är det intressant att fråga till exempel vid vilken arbetslöshetsnivå uppskov bör ges eller om är det bättre för arbetsgivaren att den anställda fullgör plikttjänstgöring och är borta om ett år. 1998 års pliktutredning föreslår i sitt betänkande (se avsnitt 8.1) att uppskov med tjänstgöringen skall få beviljas om tjänstgöringen medför allvarliga svårigheter med avseende på den tjänstgöringsskyldiges möjligheter till anställning och därmed till etablering på arbetsmarknaden.

6.2.2 Studier

Vad som är avsevärda svårigheter i studieärenden har alltid varit lättare att bedöma än i arbetsskälärendena. Studierna är avgränsade i tiden och det är förhållandevis enkelt att se konsekvenserna av en bortovaro. ÖNT tillämpar en huvudregel för uppskov på grund av studieskäl: Dess innebörd är att studieförseiningen skall vara minst en termin för repetitionsutbildning och minst tre terminer för grundutbildning. Den senare utökades med en termin när man införde den så kallade förstegsutbildningen i slutet av 80-talet. Är man inne på sin sista termin eller sitt sista läsår får man i regel uppskov.

Undantag från denna huvudregel om studieförseining kan göras till exempel om den sökande kan visa att studieförseiningen väsentligen kan minskas genom att tjänstgöringen senareläggs. Även för sådana utbildningar där man har ett sammanhängande block i början av utbildningen, till exempel civilingenjörsutbildningarna, kan det bli aktuellt med uppskov, om det visas att det är väsentligt lämpligare att göra studieavbrottet senare.

Utlandsstudier behandlas på samma sätt som inhemska. Endast i fall där stipendier av unik karaktär finns kan uppskov på andra grunder komma i fråga.

Om den studerande inte avslutat sina gymnasiestudier (ungdomsskolan) ges i regel uppskov. När det gäller Komvux beror bedömningen dels på den sökandes ålder (kommuns skyldighet mot ungdomar under 20 år) och dels på svårigheterna i övrigt, till exempel studieförseiningens längd och eventuella sociala skäl.

6.2.3 Sociala skäl

De sociala skälen är många och olika. Eftersom skälen ofta är individuella och särpräglade är svårt att heltäckande ange vad som kan anses utgöra praxis. ÖNT delar upp skälen i tre grupper: familjeskäl, ekonomiska skäl och hälsoskäl.

6.2.3.1 Familjeskäl

Det är vanligt förekommande att den sökande anger vården om sina barn som skäl för uppskovsansökan. Ärendetypen kan delas upp i tre grupper: barnets födsel, föräldraledighet och passning av barnet.

Vad gäller uppskov på grund av barnafödsel ges vid repetitionsutbildning bifall på uppskovsansökan om nedkomsten beräknas inträffa under tidsintervallet 30 dagar före och efter planerad inryckning. När det gäller grundutbildning hänvisar nämnden till tjänstledighetsreglerna och uppskov beviljas i regel inte. Uppskov kan vidare beviljas om graviditeten eller förlossningen medför medicinska komplikationer. Denna beskrivning av praxis gäller för värnpliktiga män. Skulle en kvinnlig värnpliktig bli gravid torde avbrottsbestämmelserna bli tillämpliga.

Vid föräldraledighet beviljas i regel uppskov med pliktjänstgöringen. Om det framgår att föräldraledighet har sökts efter att den sökande fått sin tjänstgöringsorder och det framstår som uppenbart att vederbörande aktivt söker undvika pliktjänstgöring, kan överklagandet avslås.

Barnpassningsproblem utgör oftast inte grund för uppskov. Om vårdnaden om barnet är gemensam förutsätts att den andre föräldern tar hand om barnet/barnen, medan däremot om sökanden har ensam vårdnad om barn som är under 18 år beviljas i regel uppskov. Eventuell skiftgång eller nattarbete är inte uppskovsgrundande, utan den andre föräldern hänvisas till att begära tjänstledigt. Ekonomiskt stöd kan då sökas i särskild ordning.

Anhörigs sjukdom anges ibland som skäl i uppskovsansökningar. Nämnden hänvisar här till kommunens omsorgsskyldighet gentemot invånarna. Dock finns det naturligtvis möjlighet att ge uppskov vid mycket allvarlig sjukdom.

När det gäller att kunna delta i enskilda bemärkelsedagar hänvisas till permissions- och tjänstledighetsregler.

6.2.3.2 Ekonomiska skäl

I de flesta ärenden där ekonomiska skäl åberopas anses dessa inte vara tillfälliga varför nämnden inte beviljar uppskov.

Som andra specialfall vid repetitionsutbildning kan nämnas husbygge och inplanerade semesterresor. Dessa ärenden var förr inte ovanliga men förekommer nu i stort sett inte längre, eftersom nästan ingen repetitionsutbildning genomförs länge. Tidigare brukade ÖNT bevilja uppskov dels vid eget husbygge om något oförutsett inträffat och dels vid semesterresor, om resan har beställts innan kallelsen har utgått och avbeställningsskydd inte har tecknats.

6.2.3.2.1 Uppskov på grund av ekonomiska skäl och proportionalitetsprincipen

Orsaken till de ekonomiska skäl som grund för uppskov, som den enskilde anför brukar ha sin grund i att det allmänna inte fullt ut ersätter den enskildes normala intäkter, utan att den enskilde vid grundutbildning längre än 60 dagar endast får de bidrag som ges ut enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

När det gäller repetitionsutbildning förutsätts den enskilde klara sig på den ersättning han eller hon får från försäkringskassan. I särskilda fall, till exempel när hustrun måste ta tjänstledighet för att ta hand om barn under en repetitionsutbildning, kan ekonomiskt stöd beviljas enligt 8 kap. 3 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Enligt denna bestämmelse kan bidrag utges om den totalförsvarspliktige genom tjänstgöringen får sin ekonomiska standard så försämrad att han eller hon inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig och familjen. Bestämmelsen omfattar bara grundutbildning kortare än 60 dagar och repetitionsutbildning. Beslut enligt denna bestämmelse kan överklagas till ÖNT.

För den som fullgör grundutbildning och som har ett arbete och har ekonomiska åtaganden är bidragen enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga säkerligen inte tillräckliga. Problemen har uppmärksamats i flera utredningar, senast 1998 års pliktutredningen (se avsnitt 8.1), och lösningen har sökts i kompensation för pliktjänstgöringen genom att ge denna ett större civilt meritvärde, till exempel i form av tillgodoräkning av högskolepoäng och kostnadsfritt högskoleprov. Dessa erbjudanden hjälper emellertid inte den enskilde som behöver intäkter i form av reda pengar. I och med att den som fullgör sin grundutbildning vanligtvis direkt kommer från gymnasiet och är ung kan det allmänna fortfarande komma undan mer omfattande ekonomiska krav från värn- och civilpliktiga. Frågan inställer sig dock om det allmänna måste omvärdera detta när endast en del av en årskull gör värn- eller civilplikt.

6.2.3.3 Hälsoskäl

Den enskilde kan anföra medicinska skäl i en uppskovsansökan. Som tidigare nämnts kan uppskov endast medges om den enskilde ansökt om det. Nämnden kräver regelmässigt intyg från läkare och att antingen inskrivningsläkare eller i tveksamma fall Generalläkaren har tillstyrkt bifall.

6.3 Avbrott

För avbrott gäller i princip samma grunder som för uppskov. Då den klagande är inryckt är dock tillämpningen mer restriktiv. Anledningen till att kraven ställs högre vid avbrott är att utbildningsmålen anses kunna förfelas och att den enskilde därmed inte kan krigsplaceras om utbildningen avbryts. Nämnden tar alltså i dessa fall hänsyn till den militära (eller civila) utbildningen, vilket inte sker i behandlingen av uppskovsärenden.

7 Besluten

ÖNT sammanträder som tidigare nämnts för närvarande en gång i veckan. På två timmar avgörs som regel ett fyrtiotal ärenden. Nämnden använder sig därvid i huvudsak av en besluts katalog²⁹. Individuellt skrivna beslut förekommer, men är inte särskilt vanliga, och frågan inställer sig, om detta tillvägagångssätt uppfyller de krav som 20 § förvaltningslagen ställer på besluts motivering. Nämnden har fått kritik av JO för bristande motivering. (se JO-anmälningar 9.1), och i Hellners' och Malmqvists kommentar till 1986 års förvaltningslag³⁰ omnämns en av nämndens föregångare i inlindat kritiska ordalag när de skriver:

”För tillämpning av huvudregeln om motiveringsplikt har det i princip ingen betydelse att beslutet inte är överklagbart, till exempel på grund av en uttrycklig författningsbestämmelse. Detta är fallet med avgöranden som meddelas av vissa administrativa slutinstanser, såsom CSN och TTN. Det förhållandet att ett beslut inte kan överklagas kan tvärtom göra det angeläget att beslutet förses med motivering.”

I ett yttrande till Justitieombudsmannen 1997³¹ hänvisade ÖNT emellertid till att ärendena är av ”masskaraktär” och att nämnden därför använder standardbeslut lagrade i datasystemet. Nämnden nämnde vidare att förarbetena till lagstiftningen är knapphändiga och ger föga ledning för rättstillämpningen, vilket innebär svårigheter att ange vad som är bestämmande för ett beslut. Avgörandena är enligt nämnden också av den karaktär att de grundar sig på skönsmässiga överväganden och enligt praxis ändras, i det aktuella ärendet, inskrivningsbeslut endast av starka medicinska eller sociala skäl.

Nämnden kunde dock inte övertyga JO. Eftersom ÖNT lämnat en utförlig motivering av sitt beslut i remissvaret till JO, hade nämnden enligt JO:s uppfattning kunnat göra detsamma redan i det aktuella beslutet.³²

Det finns ett 30-tal JO-anmälningar mot nämnden och dess föregångare Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd och Värnpliktsnämnden. Anmälningarna kan delas in i tre grupper:

- besluten är dåligt motiverade,
- handläggningstiden varit för lång samt
- missnöje med nämndens beslut.

²⁹ Överklagandenämnden för totalförsvaret. Besluts katalog 1997-02-06.

³⁰ Hellners-Malmqvist Nya förvaltningslagen med kommentarer.4:e upplagan 1995; i kommentarens 5:e upplaga är denna referens till TTN borta.

³¹ JO:s remiss 1997-11-03 (dnr 4021-1997), angående anmälan av Nils Eliasson. ÖNT 1997-12-04.

³² JO:s beslut 1998-06-18 (dnr 4021-1997).

Anmälningar där den klagande anført missnöje med nämndens beslut har JO inte kompetens att pröva varför de avvisats. Vad avser de långa handläggningstiderna så hänför sig dessa anmälningarna till mitten på 80-talet och berodde på bristande resurser hos dåvarande Värnpliktsnämnden. Detta korrigerades senare.

De anmälningar som fortfarande är intressanta är de som tog upp bristande motivering av avslagsbeslut. I de anmälningar som gjorts under de senaste åren framförs denna synpunkt i tre fall.³³ Två ärenden som behandlades 1995 var tämligen lika: De klagande ansåg att både dåvarande Värnpliktsverket och Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd inte motiverat sina beslut. JO ansåg att det motiveringskrav som ställs upp i 20 § förvaltningslagen (1986:223) inte innebär ett krav på detaljerade redogörelser av sakförhållandena eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Det var tillräckligt att den så att säga springande punkten angavs. JO menade att det borde vara möjligt att i beslutet i all korthet redovisa omständigheter som myndigheten fäst avgörande vikt vid. Men så hade inte skett, och JO ansåg därför att myndighetsbesluten visat påtagliga brister. I båda dessa fall noterades att översynsarbete pågick på både verket och på nämnden med anledning av den nya lag om totalförsvarsplikt som trädde i kraft 1 juli 1995.

I det tredje ärendet hade en juris studerande vid Lunds universitet anmält sju olika beslut för bristande beslutsmotivering. Av dessa avsåg två ärenden i vilka beslut hade fattats av ÖNT. I sin bedömning ansåg JO att det kan ifrågasättas om ett beslut fattat av ÖNT den 19 augusti 1997 uppfyllde de i 20 § förvaltningslagen (1986:223) angivna minimikraven på motivering. Den sökande hade i detta ärende lagt ned möda på att formulera argumentationen i sin ansökan och i sitt överklagande utifrån proportionalitetsprincipen med referenser till Europarådskonventionen om mänskliga rättigheter, men ÖNT fastställde i sitt beslut helt kort Pliktverkets beslut. Eftersom båda myndigheter utförligt kunde motivera sina beslut i remissvaren till JO, menade JO att de borde ha kunnat göra detsamma redan i den aktuella besluten.

³³ JO:s beslut av 1995-09-12 (dnr 4340-1994), 1995-12-12 (dnr 3672-1995) och 1998-06-18 (dnr 4021-1997).

8 Utredningar av intresse

Både plikttjänstgöringssystemet och förvaltningsförfarandelagstiftningen är under översyn och ett antal utredningar har lagt fram förslag som kan påverka ÖNT och dess arbete på olika sätt. Den första är 1998 års pliktutredning (se avsnitt 8.1) som hade i uppdrag att se över tillämpningen av systemet med totalförsvarsplikt. I detta ingick att se över till exempel uppskavsreglerna. Den andra utredningen är en departementspromemoria från justitiedepartementet (se avsnitt 8.2), i vilken föreslås att mer utvecklade omprövningsbestämmelser införs i förvaltningslagen (1986:223). Slutligen tar jag upp två utredningar från Statskontoret (se avsnitt 8.3) som behandlar nämndsmyndighetsformen och möjligheten att samordna dessa myndigheter under en värdmyndighet.

8.1 1998 års pliktutredning

8.1.1 Direktiven

1998 års pliktutredningen (dir 1997:106 och 1998:49) tillsattes i september 1997 av regeringen med uppgift att göra en översyn av tillämpningen av systemet med totalförsvarsplikt. De frågor som enligt direktiven främst skulle uppmärksammas var:

- inskrivningssystemet,
- uppskavsreglerna,
- utbildningsreserven,
- utbildningstidens längd,
- pliktutbildning för kvinnor samt
- avgångar.

I tilläggsdirektiv fick utredningen vidare i uppdrag att se över hur pliktssystemet kan göras mer flexibelt. In- och utryckningstiderna i förhållande till när högskolans terminer börjar och slutar skulle uppmärksammas. Även frågan om påföljd vid vägran och de värnpliktigas frågor togs upp i tilläggsdirektiven.

8.1.2 Utredningens förslag

Utredningen har nyligen presenterat sitt betänkande SOU 2000:21, Totalförsvarsplikten, betänkande av 1998 års Pliktutredning. Jag tar här endast upp de förslag i utredningen som berör ÖNT:s verksamhetsområde.

8.1.2.1 Inskrivningen

Inledningsvis föreslår utredningen att skyldigheten att mönstra och fullgöra civil- och värnplikt även skall gälla kvinnor. Utredningen räknar med att ca. 19 000 skall göra värn- eller civilpliktstjänstgöring, vilket innebär ca 20 % av en årsklass.

Med rekrytering av personal avser utredningen mönstring och inskrivning av personal. Utredningen föreslår ett system i tre steg:

- Förberedelser för provning
- Provning
- Slutlig placering för utbildning på en befattning eller i en verksamhet

Utredningen menar att motivationen skall väga tungt vid avgörandet om en tjänstgöringsskyldig skall skrivas in eller inte och till vilken befattning eller verksamhet inskrivningen skall ske. Vidare bör det som är en skyldighet, dvs. tjänsteplikten, också vara en rättighet. Utredningen föreslår därför att den som är lämplig och vill genomgå grundutbildning men inte får plats bland de tjänstgöringsskyldiga, skall erbjudas att genomgå tre månaders utbildning för till exempel. hemvärdet.

Det slutliga beslutet om placering för utbildning på en befattning eller i en verksamhet kommer att fattas som längst tre till fyra månader efter mönstringen. Enligt utredningen skall den mönstrande dock få ett förhandsbesked vid mönstringen, där tiderna för in- och utryckningen framgår, detta skall dock inte vara bindande och ej heller gå att överklaga.

Utredningen föreslår att begreppet ”utbildningsreserv” skall tas bort, eftersom det är missledande, då det inte är troligt att någon kallas in från denna reserv. Istället vill utredningen använda begreppet ”beredskapsregister”. I detta register skulle den totalförsvarspliktige stå kvar i fem år efter inskrivningen. I dag står den totalförsvarspliktige kvar i utbildningsreserven till och med det år han eller hon fyller 30 år.

Inga förändringar vad avser vapenfri tjänst föreslås. Jehovas Vittnen har tidigare undantagits från all plikttjänstgöring (10 kap. 8 § 2 punkten LoT och 7 kap. 3§ FoT), men samfundet har i skrivelse till regeringen förklarat sig villiga fullgöra viss tjänst, varför undantaget i FoT för samfundets medlemmar föreslås upphävas.

8.1.2.2 Plikttjänstgöring och studier

Utredningen anser att ingen skall behöva skjuta upp studierna mer än två terminer på grund av plikttjänstgöring, annat än i yttersta nödfall. Som en konsekvens av detta föreslår utredningen att inryckningstiderna skall anpassas till terminerna. Inryckning till grundutbildning skall ske normalt i vecka 24 eller vecka 35 under det år som gymnasiestudierna eller motsvarande har avslutats. Elever som har påbörjat gymnasieutbildning eller annan likartad utbildning skall ha rätt att avsluta den innan de genomgår grundutbildning inom totalförsvaret. En del utbildningar, fristående gymnasier, Komvux, folkhögskolor och arbetsmarknadsutbildningar skall enligt utredningen omfattas av samma bestämmelser.

Vidare föreslås att anstånd med påbörjande av studier också skall ges. Bestämmelser om detta finns i dag i 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100) med kompletterande föreskrifter utfärdade av Högskoleverket. (Högskoleverkets författningssamling 1999:1). Det finns vidare en överenskommelse om anstånd med studiestart och studieuppehåll (s.k. platsgaranti) vid militär grundutbildning och grundutbildning med civilplikt

mellan Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF.³⁴ Högskoleverkets föreskrifter är fakultativa vilket medför att högskolorna inte är skyldiga att följa dem. Vissa högskolor ger inte alltid platsgaranti, till exempel om studenten antagits vid reservantagning. Utredningen vill att därför att det skall införas författningsbestämmelser som är tvingande för högskolan, under samma förutsättningar som i de av Högskoleverket utfärdade föreskrifterna. Bestämmelserna skall också omfatta andra eftergymnasiala utbildningar.

Slutligen föreslår utredningen att de som bor utomlands eller planerar utlandsstudier/jobb skall få göra pliktjänstgöring med förtur.

8.1.2.3 Pliktjänstgöring och arbete

Utredningen anser att arbetsmarknadsskäl bör ges samma tyngd som studier vid prövningen av uppskov. Därför föreslår utredningen att uppskov med tjänstgöringen skall få beviljas om tjänstgöringen medför allvarliga svårigheter med avseende på den tjänstgöringsskyldiges möjligheter till anställning och därmed till etablering på arbetsmarknaden. För att uppskov skall komma i fråga skall det vara fråga om ett konkret erbjudande om arbete, det behöver dock inte vara frågan om en fast anställning. Den enskilde skall ha bevisbördan för att visa hur pliktjänstgöringen medför avsevärda svårigheter med avseende på möjligheterna till anställning. Den enskilde skall dessutom visa på hur svårigheterna skall kunna avhjälpas. Ett intyg från arbetsgivaren som är utformat så att det är rättsligt bindande är nödvändigt. Utredningen framhåller att den som fått uppskov på denna grund verkligen kallas in när uppskovstiden gått ut.

Elitidrottare av landslagsklass skall ges större möjligheter till uppskov. Detta föresås som en konsekvens av att idrottsplutonerna avskaffandet. Utredningen menar att professionaliseringen av idrotten gör att utövandet på denna nivå bör jämföras med näringsverksamhet.

8.2 Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut

Förfarandet hos ÖNT kan påverkas, om förslagen i departementspromemorian Ds 1998:42 Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut genomförs. I denna promemoria föreslås att nya omprövningsbestämmelser införs i förvaltningslagen (1986:223). I dag regleras frågan om omprövning i 27 § förvaltningslagen, enligt vilken en myndighet skall ompröva ett beslut, som den har meddelat som första instans, endast om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt och ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det är till nackdel för den enskilde. I speciallagstiftning finns emellertid om-

³⁴ Överenskommelse av den 17 december 1996 om anstånd med studiestart och studieuppehåll (s.k. platsgaranti) vid militär grundutbildning och grundutbildning med civilplikt mellan Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och Sveriges Universitets- och högskoleförbund

prövningsbestämmelser som är mer omfattande. Som exempel kan nämnas lagen (1962:381) om allmän försäkring och taxeringslagen (1990:324). Enligt taxeringslagens omprövningsbestämmelser skall skattemyndigheten ompröva ett taxeringsbeslut om den enskilde begär det eller om det finns andra skäl. Bestämmelserna innebär också att omprövningen är obligatorisk, när den skattskyldige har överklagat ett taxeringsbeslut. Den enskilde har fem år på sig att begära omprövning av besluten och skattemyndigheten har ett år på sig.

De förslag som läggs fram i promemorian innebär att myndigheten skall göra en fullständig omprövning av det tidigare beslutet i de avseenden som den enskilde avsett. Myndigheten får inte ändra beslutet till den enskildes nackdel. I högre instans skulle endast det omprövade beslutet prövas. Sådana omprövningsbestämmelser, menar utredaren, skulle effektivisera förvaltningsförfarandet och minska måltillströmningen till förvaltningsdomstolarna. Regeringen har ännu inte lagt fram en proposition i frågan.

För arbetet hos Pliktverket och ÖNT skulle ett införande av sådana omprövningsregler medföra väsentliga förändringar i arbetssättet. Av Pliktverket skulle en betydligt mer omfattande omprövning krävas än i dag, och för ÖNT:s del skulle ärendetillströmningen sannolikt minska kraftigt – kanske t.o.m. så kraftigt att nämndens nuvarande organisation måste ifrågasättas.

8.3 Statskontorets utredningar: Statens nämndmyndigheter, Statskontoret 1997:7, och Världmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd, Statskontoret 2000:26

Under senare delen av 1990-talet har Statskontoret vid två tillfällen haft anledning att närmare studera domstolsliknande nämnder och deras arbete.

1996 fick Statskontoret ett regeringsuppdrag att utreda de mindre nämndmyndigheterna. Uppdraget skulle inriktas på vilka motiv som låg till grund för valet av organisationsform, formerna för att ansluta myndigheterna till världmyndigheter samt undersöka nämndmyndigheternas behov av kanslistöd och att pröva i vilka former detta kan ske. Resultatet av utredningen presenteras i rapporten Statens nämndmyndigheter³⁵.

ÖNT tillhör den grupp som i rapporten benämns domstolsliknande nämnder. Dessa är en del av rättssystemet och kompletterar och avlastar dagens domstolar. Utredarna anser att en särskild studie bör göras av de domstolsliknande nämnderna. En studie skulle innefatta en beskrivning och analys av konsekvenserna för domstolsväsendet vid en avveckling av nämnderna. Statskontoret har varit försiktigt i bedömningen av dessa nämnder och anser som slutsats att det krävs sannolikt någon form av specialisering de motta-

³⁵ Statskontoret 1997:7.

gande domstolarna emellan. Om en sådan specialisering inte skulle vara möjlig, är enligt Statskontoret alternativet domstolsliknande nämnd mer ändamålsenligt och effektivt. Statskontorets utredare framhåller dock att vissa av nämnderna borde kunna samordnas.

Den andra utredningen genomfördes av Statskontoret under våren 2000. Enligt regeringens uppdrag³⁶ skulle Statskontoret utreda förutsättningarna för en lokalisering av en värdmyndighet för bland andra ÖNT utanför Stockholmsområdet. Uppdraget hade sin bakgrund dels i 1997 års ovan refererade rapport, dels i 1999 års försvarspolitiska proposition (1999/2000:30) i vilken omfattande nedläggningar av militära enheter föreslogs. Statskontoret genomförde en enkät³⁷ till 45 myndigheter med mindre än 15 anställda för att införskaffa ett aktuellt underlag. ÖNT var en av de nämndmyndigheter som omfattades av enkäten och som var aktuell för en utlokalisering. I enkäten efterfrågades om det till exempel var möjligt att hålla sammanträden med hjälp av modern TV-teknik. Aktuella orter var bland andra Sollefteå och de övriga åtta orter som omfattades av regeringens utvecklingsprogram till följd av försvarsbeslutet eller ort eller residensstad på pendlingsavstånd från någon av de orter som omfattades av utvecklingsprogrammet. I rapporten³⁸ till regeringen kom Statskontoret fram till att Härnösand var den ort som var mest lämpad för lokalisering av en värdmyndighet. I rapporten undantog emellertid Statskontoret ÖNT från utlokalisering på grund av att nämnden har fler än 20 sammanträden per år. De myndigheter som av Statskontoret föreslogs utlokaliseras var Statens personadressregisternämnd, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Resegarantinämnden, Presstödsnämnden, Taltidningsnämnden, Småhusskadenämnden och Miljöteknikdelegationen. Totalt handlar det om 19 årsarbetskrafter som kan omlokaliseras och cirka 4 årsarbetskrafter som tillkommer i form av ledning och administration av verksamheten.

³⁶ Uppdrag till Statskontoret att utreda förutsättningarna för lokalisering av en ny värdmyndighet utanför Stockholm. Regeringsbeslut Ju 1999/5403/F.

³⁷ Förutsättningar för lokalisering av en värdmyndighet utanför Stockholmsområdet. Statskontoret 1999/2000/0534-5

³⁸ Värdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd. Statskontoret 2000:26.

9 Sammanfattning

Detta examensarbete har haft Överklagandenämnden för totalförsvaret som ämne. Jag har beskrivit den rättsliga grundvalen för nämnden, dess arbetsätt och dess beslutspraxis, och jag har diskuterat vissa frågor som har ett samband härmed.

Nämndens praxis bygger på att nästan alla män och några kvinnor i en årskull gör värn- eller civilplikt. I framtiden kommer detta inte att vara fallet. Jag tror att den påverkan som plikttjänstgöringen har på enskilds liv kommer att kräva att det allmänna i större omfattning tar hänsyn till den enskildes önskemål, och då också efter att mönstring skett.

Vidare inställer sig frågan om uppskovsmedgivanden på grund av arbetsskäl kommer att bli fler på grundval av 1998 års pliktutrednings förslag om generösare tillämpning av uppskovsreglerna. Frågan om hur ett rättsligt bindande intyg kan fungera har rests i nämnden. Även andra frågor kommer upp. Skall hela grupper särbehandlas i förhållande till andra; skall ombudsmän i riksdagspartierna undantas från repetitionsutbildning ett år före riksdagsval? Är det rimligt att elitidrottsmän skall behandlas särskilt?

Enligt min uppfattning är det rimligt och sannolikt att ÖNT som den ser ut i dag förändras, antingen genom att tillsammans med andra nämnder verka under en värmyndighet eller genom att ärendena förs över på allmän förvaltningsdomstol – det sistnämnda kanske i förening med utökade krav på omprövning av beslut hos Pliktverket. Den stora ärendemängd som en gång i tiden motiverade en särskild överklagandenämnd för totalförsvaret finns inte längre i dag och kan förväntas minska ytterligare.

Litteratur och källor

Betänkanden

SOU 1985:36	Betänkande av 1983 års värnpliktskommitté
SOU 1988:21-22	Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess
Ds 1991:2	Ett nytt prövningsförfarande vid vapenfri tjänst
1992:139	Totalförsvarsplikt. Betänkande av Pliktutredningen
SOU 1994:117	Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Fri- och rättighetskommitténs betänkande
Statskontoret 1997:7	Statens nämndmyndigheter.
Ds 1998:42	Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut
Statskontoret 2000:26	Världmyndighet för nämnder - utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd.

Propositioner och utskotts- betänkanden

Prop. 1966:106	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag rörande de värnpliktigas utbildning med mera
Prop. 1987/88:69	Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
Prop.1989/90:74.	Ny taxeringslag m m.
Prop. 1990/91:169	Om ett nytt prövningsförfarande vid ansökan om vapenfri tjänst
Prop. 1991/92:101	Om värnpliktsutbildning
Prop. 1994/95:6	Totalförsvarsplikt
Bet. 1994/95:FöU1	Totalförsvarsplikt
Prop. 1995/96:133	Några frågor om rättsprövning mm.
Prop. 1997/98:101	Översyn av förvaltningsprocesslagen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut mm.

Litteratur

Hellners, Trygve, och Bo Malmqvist	Nya förvaltningslagen med kommentarer. 4:e uppl. 1995.
Hellners, Trygve, och Bo Malmqvist	Nya förvaltningslagen med kommentarer. 5:e uppl. 1999.
Moëll, Christina	Proportionalitetsprincipen i den svenska skatterätten. Lex Lundensis 1-2000.
Pliktverket	Handläggning av uppskovsärenden. PM-juridik 1999:1.
Promemoria Värnpliktsnämnden 1988-04-22	Värnplikt vid dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap.
Strömberg, Håkan	Allmän förvaltningsrätt. 20:e uppl. 2000
TTN	Kansliprotokoll nr 13/1991. 1991-04-11.
TTN	Kansliprotokoll nr 12/1992. 1992-11-13.
Wennerberg, Bertil	Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun. 2000.
Värnpliktsverket	Anståndsärenden, anvisningar och riktlinjer. VPV 1414 1976-05-31
ÖNT	Kansliprotokoll nr 3/95. 1995-01-23.
ÖNT	Kansliprotokoll nr 2/97. 1997-01-16.
ÖNT/ Pliktverket	Protokoll 1998-02-18.