

Diarienummer: TIL 2018/511
Handling: 54
Handläggare: Caroline Larsson, Carl Lind

Plikt- och prövningsverket
Box 31
651 02 Karlstad

Tillsyn avseende Plikt- och prövningsverket

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Plikt- och prövningsverket har överträtt förbudet mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning vid antagning till militärtjänst.

DO:s beslut

DO bedömer att Plikt- och prövningsverket genom att automatiskt utesluta personer som uppgett att de har diagnosen ADHD eller autism från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst har överträtt diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § 1 diskrimineringslagen (2008:567), DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Under 2018 fick DO in uppgifter om att personer som har vissa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar automatiskt utesluts från antagningen till militärtjänst utan att det görs någon individuell prövning. Uteslutningen sker enligt uppgifterna genom ett frågeformulär tidigt i antagningsprocessen. DO inledde med anledning av uppgifterna en tillsyn av Plikt- och prövningsverket (dåvarande Rekryteringsmyndigheten), TIL 2018/511. Under utredningen framkom att Plikt- och prövningsverket och Försvarsmakten ansvarar för olika delar av antagningen till militärtjänst. DO inledde därför även en tillsyn av Försvarsmakten, TIL 2020/3. Tillsynen av Plikt- och prövningsverket förklarades samtidigt vilande i avvaktan på tillsynsutredningen av Försvarsmakten.

DO:s tillsynsutredning är såvitt gäller Plikt- och prövningsverket avgränsad till att omfatta Plikt- och prövningsverkets användning av det webbaserade frågeformuläret för personer som kan komma att kallas till mönstring, det så kallade mönstringsunderlaget.

Utredningen i ärendet

DO har begärt skriftliga yttranden från Plikt- och provningsverket samt haft ett utredningsmöte med en representant för Plikt- och provningsverket. Relevanta delar av utredningen i tillsynen av Försvarmakten, TIL 2020/3, har även förts in i tillsynen av Plikt- och provningsverket. Plikt- och provningsverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på de tillförda handlingarna och har uppgett att de inte har några synpunkter.

Plikt- och provningsverkets uppgifter

Plikt- och provningsverket har i huvudsak uppgett följande.

Personalförsörjningen för militära befattningar inom Försvarmakten tillgodoses på två sätt. Det första sättet är genom att Plikt- och provningsverket skickar ut ett webbformulär till personer som fyllt 18 år. Det andra sättet är genom det så kallade frivilliga insteget genom vilket personer på eget initiativ kan ansöka om att göra militärtjänst. I båda fallen görs ett första urval genom att personerna får fylla i ett webbaserat formulär med frågor om bland annat sitt hälsotillstånd. Försvarmakten ansvarar för det frivilliga insteget inklusive frågeformuläret, det så kallade rekryttetstet. Plikt- och provningsverket ansvarar för motsvarande frågeformulär för personer som ska kallas till mönstring, det så kallade mönstringsunderlaget. Uppdelningen regleras i en överenskommelse mellan myndigheterna.

En av frågorna i webbformuläret är om personen någon gång fått bland annat någon av diagnoserna ADHD eller autism. De som uppger att de någon gång fått någon av diagnoserna går inte vidare i provningen. För personer som har fått diagnosen ADHD finns en möjlighet att inkomma med intyg som visar att personen inte längre uppfyller kriterierna för att få diagnosen.

Både mönstringsunderlaget och rekryttetstet är utformade så att myndigheterna ska få ett bra underlag för att bedöma individerna utifrån bland annat Försvarmaktens medicinska bedömningsgrunder och bestämmelsen i lagen om totalförsvarsplikt som föreskriver att endast den som är bäst lämpad ska skrivas in för värnplikt.

Utredningen i tillsynen av Försvarmakten

Av utredningen i tillsynen av Försvarmakten framgår i huvudsak följande.

Militär verksamhet ställer särskilda krav. Möjligheterna till anpassning av utbildning eller befattning utifrån en enskilds behov är begränsade, bland annat utifrån att militär personal måste vara utbytbar och kunna hantera

många olika arbetsuppgifter samt under starkt pressade situationer kunna fungera i en grupp utan att utgöra en belastning för gruppen.

Det är inte en rättighet, utan en skyldighet, att göra värnplikt och det är de bäst lämpade som ska skrivas in för värnplikt.

Det finns en kravprofil för varje befattning. En del av kravprofilen är Försvarmaktens medicinska bedömningsgrunder och dessa ska utgöra ett stöd i bedömningen av vad som utgör hinder för värnpliktstjänstgöring. Den senaste utgåvan av de medicinska bedömningsgrunderna är från 2019. Kraven i kravprofilen är ställda utifrån att det ska vara möjligt för personerna att klara av en krigssituation, inte att de endast ska klara av grundutbildningen.

Försvarmaktens medicinska bedömningsgrunder innebär att personer som har fått en diagnos som omfattas av diagnoskoderna F84.5 (Aspergers syndrom) eller F90 (hyperaktivitetsstörningar) enbart kan ges lägsta tjänstbarhet, gradering 0. Diagnoskoden F84.5 tillämpas på ett sätt som medför att personer som har en annan autismdiagnos än Aspergers syndrom inte heller kan få någon annan gradering än 0.

Det kan inte uteslutas att det kan finnas personer med ADHD eller autism som är kapabla att mönstra, men allt handlar om hantering av risk. Utifrån i dag genomförd riskanalys kopplad till diagnoserna ADHD och autism och militära befattningar gör Försvarmakten bedömningen att riskerna för organisationen och individen är höga. Försvarmakten är därför för närvarande inte villig att ta risken det skulle innebära att låta personer med ADHD eller autism göra militärtjänst.

Om en person som redan innehar en militär befattning skulle få en ADHD- eller autismdiagnos leder det dock inte till att personen omplaceras. De som tjänstgör inom Försvarmakten provas löpande mot sin befattning.

Försvarmakten planerar en översyn av de medicinska bedömningsgrunderna och kravprofilerna, bland annat för att se om de krav som ställs i kravprofilerna har vetenskapligt stöd eller om det skulle vara möjligt med en individuell prövning av personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Rättslig reglering på området

Enligt 2 kap. 15 § DL är diskriminering förbjuden

1. vid mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt, samt
2. vid antagningsprövning till samt under fullgörande av annan motsvarande militär utbildning inom Försvarmakten.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om att en totalförsvarspliktig inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt om han eller hon hänvisar till sin anslutning till visst religiöst samfund.

Enligt 1 kap. 4 § 1 DL avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

DO:s bedömning

Antagningsprocessen till militärtjänstgöring omfattas av förbudet mot diskriminering i 2 kap. 15 § 1 DL. Direkt diskriminering är uppbyggt kring de tre kriterierna missgynnande, jämförbar situation och orsakssamband med en diskrimineringsgrund, bland annat funktionsnedsättning. För att bedöma om det utgör direkt diskriminering att automatiskt utesluta personer som har fått diagnoserna ADHD eller autism behöver DO därför ta ställning till om

- den automatiska uteslutningen utgör ett missgynnande
- missgynnandet har samband med en diskrimineringsgrund
- de personer som har uteslutits befinner sig i en jämförbar situation med övriga personer som kallats till mönstring.

Att automatiskt utesluta personer med ADHD eller autism utgör ett missgynnande

Det framgår av utredningen att personer som uppgett att de har fått diagnoserna ADHD eller autism automatiskt utesluts från antagningsprocessen redan efter det första urvalssteget. Personer med ADHD har möjlighet att inkomma med intyg som visar att de inte längre

uppfyller kriterierna för diagnosen. I övrigt finns för dessa personer ingen möjlighet för en individuell prövning av personens förutsättningar att genomföra militärtjänst. DO har först att ta ställning till om den automatiska uteslutningen utgör ett missgynnande.

Ett missgynnande i diskrimineringslagens mening innebär exempelvis att en person sätts i ett sämre läge eller går miste om någon förbättring. Det krävs dock inte att förfarandet faktiskt fått någon praktisk eller ekonomisk konsekvens för den som drabbats. Redan förhållandet att en arbetssökande inte kallats till intervju kan exempelvis enligt förarbetena utgöra ett missgynnande (se prop. 2007/08:95 s 486 f).

Att uteslutas från antagningsprocessen medför att personen inte får möjlighet att genomföra militärtjänst. Detta får anses utgöra ett missgynnande. Även om personen vid en individuell bedömning inte skulle ha valts ut för att göra militärtjänst utgör den automatiska uteslutningen ändå ett missgynnande. Missgynnandet består i det fallet av att personen inte fått samma möjlighet att bli bedömd utifrån sina individuella förutsättningar. Omständigheten att en person inte har bedömts efter sina individuella egenskaper utgör alltså ett missgynnande oavsett om personen vid en individuell bedömning skulle tagits ut till militärtjänst eller inte. I sammanhanget kan nämnas att Svea hovrätt i avgörandet RH 2014:9 med ett liknande resonemang fann att en schablonmässig hantering som innebar att den sökande inte kunde komma i fråga för en viss privat försäkring var tillräcklig för att det skulle vara fråga om ett missgynnande i diskrimineringslagens mening, oavsett vad den individuella prövningen skulle ha utmynnat i.

Försvarsmakten har uppgett att det inte är en rättighet, utan en skyldighet, att göra värnplikt. Någon begränsning av diskrimineringsförbudet till rättigheter framgår dock inte av diskrimineringslagen eller dess förarbeten. Att värnplikten är en skyldighet utgör därför inte ett hinder för att den automatiska uteslutningen av vissa personer från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst kan utgöra ett missgynnande i diskrimineringslagens mening.

Missgynnandet har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning

Utredningen visar att den automatiska uteslutningen av personer med ADHD eller autism sker som en direkt följd av att personen uppger sig ha fått en av dessa diagnoser och att denna uteslutning också har som syfte neka personer med dessa funktionsnedsättningar tillträde till militärtjänst.

Det finns därför ett direkt samband mellan missgynnandet och funktionsnedsättningarna ADHD och autism.

Personer med ADHD eller autism befinner sig i en jämförbar situation med övriga personer som ska fylla i mönstringsunderlaget

DO har här efter att ta ställning till om omständigheten att en person fått diagnosen ADHD eller autism innebär att personen inte befinner sig i en jämförbar situation med andra som ska fylla i mönstringsunderlaget.

Om en viss funktionsnedsättning alltid med säkerhet innebär att en person är oförmögen att göra militärtjänst så befinner sig personer som har fått den diagnosen inte i en jämförbar situation med personer som potentiellt kan var förmögna att göra militärtjänst. Att automatiskt utesluta personer med sådana funktionsnedsättningar utgör därmed inte diskriminering.

Det nu aktuella urvalet baserar sig på Försvarmaktens medicinska bedömningsgrunder. Enligt dessa bedömningsgrunder ska personer med diagnosen ADHD eller autism bedömas ha den längsta tjänstbarhetsgraden, vilket innebär att de inte kan tas ut till militärtjänst. Försvarmakten uppger samtidigt till DO att det inte kan uteslutas att det finns personer som har fått diagnosen ADHD eller autism och som ändå är förmögna att göra militärtjänst. DO ser här inte anledning att göra någon annan bedömning än Försvarmakten.

Försvarmakten uppger att det finns en utökad risk för att personer med diagnosen ADHD eller autism inte klarar av militärtjänst. Det enda sättet att säkert kontrollera personers lämplighet och hur de agerar i olika situationer är enligt Försvarmakten att utsätta dem för situationen, exempelvis att skjuta på en person för att veta hur personen reagerar. Eftersom värnpliktiga inte utsätts för krigsliknande situationer under antagningsprocessen eller utbildningen, och det kan finnas en ökad risk för att personer med ADHD eller autism inte klarar av sådana situationer, menar Försvarmakten att det skulle innebära en risk att låta personer med dessa diagnoser göra militärtjänst.

När det gäller personer som får diagnosen ADHD eller autism efter att de påbörjat sin militärtjänstgöring gör Försvarmakten en annan bedömning. Här anser Försvarmakten att den fortlöpande utvärdering som görs av anställda inom Försvarmakten är tillräcklig för att säkerställa att personen inte utgör en oacceptabel risk, trots att alla personer som har militära befattningar inom Försvarmakten inte har upplevt krigsliknande förhållanden.

Enligt Försvarmakten råder det också osäkerhet gällande vilken vetenskaplig grund som finns för att personer med diagnosen ADHD eller autism utgör en förhöjd risk. Försvarmakten har inte kunnat redovisa grunden för beslutet att personer med diagnosen ADHD eller autism inte ska kunna anses lämpliga att göra militärtjänst. Försvarmakten uppger dock att både Försvarmaktens verksamhet och användningen av de aktuella diagnoserna har förändrats sedan det ursprungliga beslutet fattades någon gång innan 1994.

I de fall personer får diagnosen ADHD eller autism då de redan innehar en militär befattning anser Försvarmakten inte att diagnosen i sig utgör något hinder mot att personen fortsätter i befattningen. Diagnosen bör i vart fall för dessa personer inte medföra att de inte befinner sig i en jämförbar situation med personer utan de aktuella diagnoserna. Ingenting i utredningen tyder på att diagnosen i sig skulle utgöra en större risk om den istället har satts innan personen tillträtt sin militära befattning. DO bedömer därför att diagnoserna ADHD och autism inte automatiskt kan anses medföra att en person inte befinner sig i en jämförbar situation med andra personer som ska fylla i mönstringsunderlaget.

Att automatiskt utesluta personer med ADHD eller autism från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst utgör direkt diskriminering. Sammanfattningsvis bedömer DO att den automatiska uteslutningen av personer med ADHD eller autism från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst utgör ett missgynnande som har samband med funktionsnedsättning. Enligt DO:s bedömning befinner sig också de personer som på detta sätt utesluts, i vart fall fram till att det har funnits möjlighet till någon form av individuell bedömning, i en jämförbar situation med övriga personer som ska fylla i mönstringsunderlaget. Det innebär att samtliga kriterier för direkt diskriminering är uppfyllda.

Försvarmakten har framfört att militär verksamhet ställer särskilda krav och att möjligheterna till anpassning av utbildning eller befattning utifrån en enskilds behov är begränsade. Detta bland annat utifrån att militär personal måste vara utbytbar och kunna hantera många olika arbetsuppgifter samt under starkt pressade situationer kunna fungera i en grupp utan att utgöra en belastning för gruppen. Försvarmakten och Plikt- och prövningsverket har även framfört att det endast är de bäst lämpade som ska skrivas in för värnplikt.

DO har förståelse för de särskilda krav som ställs inom militär verksamhet och behovet av att personal ska vara utbytbar och klara av starkt pressade situationer. Förbudet mot diskriminering innebär generellt sett inte heller

något hinder mot att höga krav uppställs under antagningsprocessen eller mot att endast de bäst lämpade väljs ut för att göra militärtjänst. Att utan möjligheten till en individuell bedömning utesluta personer med diagnosen ADHD eller autism från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst, strider emellertid enligt DO:s bedömning mot förbudet mot direkt diskriminering som har samband med funktionsnedsättning. Att den bortsortering av personer med dessa diagnoser som Plikt- och prövningsverket svarat för skett utifrån av Försvarmakten fastställda bedömningsgrunder saknar i sammanhanget betydelse.

DO bedömer alltså att Plikt- och prövningsverket genom att automatiskt utesluta personer som i mönstringsunderlaget uppgett att de har diagnosen ADHD eller autism från möjligheten att prövas för sin lämplighet att göra militärtjänst har överträtt diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § 1 DL.

Med dessa bedömningar avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Diskrimineringsombudsmannen Lars Arrhenius efter föredragning av Carl Lind och Caroline Larsson. I den slutliga handläggningen har även enhetscheferna Annelie Sjöberg och Martin Mörk, chefsjuristen Mattias Falk samt sektionschefen Linnea Sigeman deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Lars Arrhenius

Diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas till uppgiftslämnaren.