Försvarsutskottets betänkande
1988/89:FöU10
Vissa personalfrågor
1988/89
FöU10

I betänkandet behandlas förslag som regeringen – efter föredragning av försvarsministern, statsrådet Roine Carlsson – har förelagt riksdagen i proposition 1988/89:52 om vissa personalfrågor inom försvaret m.m. I betänkandet behandlas också tre motioner som har väckts med anledning av propositionen.

Sammanfattning


Tre med anledning av propositionen väckta motioner föreslås avslås av riksdagen.

Propositionen

Regeringen har i proposition 1988/89:52 om vissa personalfrågor inom försvaret m.m. dels föreslagit riksdagen att

1. godkänna vad föredragande statsrådet har förordat om att regeringen skall få besluta om förändringar i befälsordningen för det militära försvaret,
2. godkänna vad föredragande statsrådet förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation,
   dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet i övrigt har anfört i fråga om
   1. befälsordning för det militära försvaret,
   2. kvinnor som yrkesofficerare,
   3. hävandet av författningsregleringen i fråga om försavrets personalkårer,
   4. kompetenskrav inom det personaladministrativa området,
5. utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret.

Motionerna

1988/89:Fö1 av Sonja Rembo (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kvinnor i försvaret.

1988/89:Fö2 av Gunhild Bolander m.fl. (c) vari yrkas
1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om personalutvecklingen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna viken av att höra riksdagen innan beslut om viktiga ändringar av befälstjordningens fastställs,
3. att riksdagen avslår regeringens förslag om avskaffande av personalkåren,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om kompetenskrav inom det personaladministrativa området.

1988/89:Fö3 av Kerstin Ekman m.fl. (fp) vari yrkas
1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående förläggnings av praktiktid för officer,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående praktiktidens längd,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående tidpunkten för utnämnande till löjtnant.

Utskottet

Med hänsyn till den varierade karaktären hos de frågor som tas upp i propositionen och motionerna behandlar utskottet dem i det följande var för sig.

Befälsordningen

Frågan om en ny befälsordning behandlades av riksdagen redan år 1971 med anledning av en motion i ämnet (FöU 1971:18, rskr. 267). Riksdagen ansåg därvid att målet borde vara att skapa en för försvarsstyrkorna enhetlig befälsordning och att arbetet härmed borde bedrivs med kraft.


En uppföljning och utvärdering av den nya befälssordningen har genomförts av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet. Försvarsministern konstaterar i föreliggande proposition att både den utvärdering som arbetsgruppen gjort och hans egna kontakter på olika nivåer inom försvarsmakten pekar på att den nya befälssordningen på det hela taget fungerar på avsett sätt. Intentionerna bakom denna, sammanfattar han, har uppfyllts i allt väsentligt och det föreligger inte något behov av att förändra de bärande principerna. Han anser att regeringen bör få besluta om förändringar i befälssordningen inom de principiella ramarna för denna.

_Utskottet_ konstaterar inledningsvis att regeringen redan i dag torde ha befogenhet att besluta om sådana ändringar i befälssordningen som åsyftas i propositionen. De principiella ramarna för befälssordningen som i propositionen anges såsom gränssättande för regeringens befogenheter härvidlag får nämligen i allt väsentligt anses sammanfalla med de av riksdagen år 1978 godkända riktlinjerna beträffande befälssordningens utformning. Hårtill skall dock läggas den särskilda anknytning till riksdagen som befälssordningsreformen och dess genomförande erhållit till följd av riksdagens uttalande 1973 om att riksdagen borde informeras om detta reformarbete även i de fall det inte kräver riksdagens godkännande.

Enligt utskottets mening är det inte desto mindre motiverat att riksdagen lämnar det begärda bemyndigandet för att skapa full klarhet beträffande regeringens befogenheter att fatta beslut i fråga om befälssordningen. Utskottet biträr den uppfattning som försvarsministern redovisar i propositionen om att utvärderingen av ett antal års tillämpning av den nya befälssordningen ger vid handen att det inte finns behov av att ändra dennes bärande principer. De ändringar i befälssordningen som med denna utgångspunkt kan komma att aktualiseras och som således ej bör förankrade någon riksdagens medverkan gäller, såsom försvarsministern anför, endast anpassning, utveckling och andra förbättringar inom ramen för de principiella riktlinjerna för reformen. Riktlinjerna som sådana kan sammanfattas i följande punkter:

- Allt blivande yrkesbefäl skall gå igenom värnpliktsutbildning tillsammans med övriga värnpliktiga varefter de ges en grundläggande yrkesutbildning.

- Rekryteringen skall ske med stor bredd från alla kategorier av befälsuttagna värnpliktiga.

- Allt yrkesbefäl skall ha kompetens att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare i krigs- och fredsorganisationen.

- Ur varje årsklass skall ett antal officerare vidareutbildas varvid individens utveckling och personliga förmåga skall tillmättas betydelse.

- Utbildningen skall ske genom olika steg vid officershögskola, krigshögskola och militärehögskola.

Beträffande eventuella framtida ändringar i dessa principiella riktlinjer gäller givetvis alltjämt att förslag till sådana ändringar skall underställas riksdagen.

Utskottets redovisning i det föregående torde i huvudsak ha tillgodosett det yrkande (yrkande 2) i motion Fö2 (c) som betonar vikten av att höra riksdagen innan beslut om viktiga ändringar av befälssordningen fastställts.
Med de klargöranden om faktiska förhållanden som här ovan givits finns inget behov av ett särskilt uttalande av riksdagen i denna fråga. Motionsyrkandet bör därför inte bifallas.

I propositionen har riksdagen också beretts tillfälle att ta del av vad försvarsministern i övrigt har anfört i fråga om befälsordningen för det militära försavet. Sålunda redovisas några ändringar som avses genomföras inom ramen för befälsordningens bärande principer. Bl.a. uppper han att rekryteringen, med ändring av hittillsvarande praxis, avses ske med den realistiska premissen att en stor del av yrkesofficerarna kommer att stanna som löjtnanter, kaptener och majorer. Däremot avvisar han tanken att rekryteringen till en del skulle kunna inriktas mot en bedömd slutnivå, s.k. delad rekrytering.

Försvarsministern upplyser också att man inte såsom hittills avser kräva betyget väl godkänd från officershögskolans teoridel och krigshögskolans högre kurs för tillträde till allmän kurs vid krigs- resp. militärhögskolan.

Vidare uppger försvarsministern att utbildningen vid officershögskolan bör anses ge yrkesofficeren kompetens att tjänstgöra som platoonchef i krigsorganisationen. I dag anses sådan utbildning endast ge kompetens för att i krigsorganisationen inneha befattningar på troppchefsnivå.

Försvarsministern pekar vidare på att den stora skillnad i kraven på praktisk tjänstgöring före krigshögskolans allmänna kurs och specialistkurs (1-5 år resp. 5-9 år efter officershögskolan) har inneburit att krigshögskolans specialistkurs kommit att uppfattas som ett sämre alternativ. Försvarsministern anser mot denna bakgrund att de båda kurstyperna bör placeras tidsmässigt parallellt för att göra ett reellt val mellan alternativen möjligt.

Försvarsministern anser slutligen att myndigheterna bör ges möjlighet att under vissa omständigheter anställa en reservofficer som yrkesofficer om denne efter reservofficersutbildningen genom praktisk tjänstgöring visat att han är i frihet att göra ett reellt val mellan de alternativen möjliga.

De i propositionen redovisade förändringarna inom ramen för befälsordningen, mot vilka utskottet inte har någon erinran, är av den arten att de bör beslutas av regeringen i enlighet med vad utskottet i det föregående har anfört om regeringens beslutanderätt i hithörande frågor.


Utskotten konstaterar att den i motionen behandlade praktiktjänstgöringen finns reglerad i 13 § förordningen om utbildning till och av yrkesofficerare m.m. (FFS 1980:29). I bestämmelsen anges den aktuella praktiktjänstgöringen som ett av flera kriterier på kompetens som kompanichef. Någon
ordningsföljd för uppfyllandet av de i nämnda paragraf angivna kriterierna anges inte varför den av motionärerna åsyftade ändringen av tidpunkten för ifrågavarande praktiktjänstgöring ryms inom ramen för gällande bestämmelser. Den i motionen förordade förkortningen av praktiktjänstgöringen liksom tidpunkten för utnämning till löjtnant är frågor som det enligt utskottets ställningstagande i det föregående bör ankomma på regeringen att fatta beslut om. Motion Fö3 (fp) bör med hänvisning till det anförda avslås av riksdagen.

Byggnads- och reparationsberedskapen


Utskottet har ingen erinran mot vad försvarsministern har förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation. Riksdagen bör lämna det begärda godkännandet.

Kvinnor som yrkesofficerare


I propositionen föreslås, efter en redogörelse för en rapport av överbefälhavaren om kvinnor inom försvarvet (s. 7–10), att kvinnor skall få tillträde till samtliga militära yrkesområden. De fysiologiska skäl som har anförts mot att kvinnor får anställas i t.ex. ubåtstjänst eller som flygförare kan, anser försvarsministern, inte anses ha generell bäriighet och läggas till grund för ett allmänt förbud mot att rekrytera kvinnor till dessa befattningar. En prövning måste, anför han, göras i det enskilda fallet varvid den sökandes lämplighet får vägas mot andra medsökandes.

I motion Föl (m) anförs bl.a. att det är viktigt att undvika att det skapas
barriärer mellan å ena sidan kvinnor som genomgått militär grundutbildning och sedan frivilligt står till totalförsvarets förfogande och å andra sidan kvinnor som utan att ha genomgått sådan utbildning är villiga att ikläda sig sådana frivilliga försvarsuppgifter. Vidare anser motionären bl.a. att rekryteringsfrämjande åtgärder i första hand bör koncentreras till befattningar där kvinnor av olika skäl kan ha de bästa förutsättningarna att lyckas väl och där de kan tillföra värdefulla erfarenheter till försvaret.

Utskottet har i olika sammanhang uttryckt sin positiva inställning till rekrytering av kvinnor som yrkesofficerare. Utifrån denna grundinställning välkomnar utskottet att det enda återstående formella hindret för en fullständig jämställdhet mellan könens när det gäller tillträde till yrkesofficersyrket undanröjs. Utskottet vill dock understryka att mycket arbete återstår för att skapa förutsättningar för en bred och framgångsrik rekrytering av kvinnor inom officiersyrkets alla grenar. Bl.a. måste olika åtgärder vidtas som ökar förutsättningarna för kvinnor att lycka som yrkesofficerare inom ännu icke prövade områden.

Genom vad nyss anförts torde synpunkterna i motion Föl (m) till stor del ha blivit beaktade varför riksdagen inte behöver göra något uthålande i enlighet med motionärens förslag. Motion Föl (m) bör därför inte bifallas.

Försvarets personalkårer

Av proposition 1988/89:52 (s. 12) framgår att det inom försvarsmakten finns 90 personalkårer varav 67 är lokala, dvs. anknytta till en lokal myndighet. Av de övriga 23 är fyra (fortifikationskåren, försvarets intendentkår, försvarets medicinkår samt väg- och vattenbyggnadskåren) gemensamma för försvarsmakten. Elva av dem (arméns generalitet, generalstabskåren, arméns tekniska kår samt åtta truppslagskårer) tillhör armén medan fyra (amiralitetet, marinenjörgåkåren, flottans personalkår samt kustartilleriets personalkår) är knutna till marinen. Fyra (flygvapnets generalitet, flygvapnets personalkår, flygingenjörgåkåren samt meteorologkåren) har sin hemvist i flygvapnet.


Detta ställningstagande innebär att utskottet avstyrker bifall till yrkandet (yrkande 3) i motion Fö2 (c) att riksdagen skall avslå förslaget att avskaffa personalkårerna.

Kompetenskrav inom det personaladministrativa området

I proposition 1988/89:52 framhålls den centrala roll som bör tillkomma personalfunktionen inom försvarsmakten. För att åstadkomma detta är det enligt försvarsministern viktigt att personal som har att handlägga personaladministrativa frågor har erforderliga kunskaper. Han framhåller utbildningsens betydelse härfor och pekar i det sammanhanget på den personalchefsutbildning som sker vid försvarets förvaltningsskola. Han betonar vidare bl.a. att alla personaladministrativa befattningar bör kunna besättas med såväl civil personal som getts erforderlig verksamhetsutbildning som övergångsutbildade yrkesofficerare. Vid tillsättningen av personaladministrativa tjänster bör enligt försvarsministern förtjänst och skicklighet, med betoning på skicklighet, gälla oberoende av personalkategori.

I motion Fö2 (c) framförs i ett yrkande (yrkande 4) uppfattningen att det bör vara meriterande att i en chefsbefattning inom personaladministrationen ha en officersutbildning som bakgrund.

Utskottet har ingen erinran mot vad försvarsministern har anfört om kompetenskrav inom det personaladministrativa området. Detta innebär att utskottet stödjer försvarsministerns uppfattning att förtjänst och skicklighet, med betoning på skicklighet, skall gälla vid tillsättning av tjänster inom det personaladministrativa området oberoende av den personalkategori vederbörande tillhör.

I konsekvens därmed föreslår utskottet att riksdagen avslår det yrkande (yrkande 4) i motion Fö2 (c) som syftar till att tillmäta officersutbildning en särskild betydelse vid tillsättningar av chefer inom det personaladministrativa området.

Utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret

I proposition 1988/89:52 (s. 15–16) anser försvarsministern det vara viktigt att personal som arbetar med frågor avseende beredskap m.m. inom den civila delen av totalförsvaret genom utbildning och övning ges nödvändig kompetens för att effektivt kunna fylla sin uppgift. För att tillgodose behovet inte endast för statliga myndigheter utan också för övriga offentliga organ, näringsliv m.fl. bör en mer systematisk utbildning än den som för närvarande finns övervägas och de närmare förutsättningarna för att inrätta en högskola för sådan utbildning studeras.

Utskottet har ingen erinran mot vad föredragande statsrådet har anfört i denna fråga. Hans anförande bör därför också i denna del lämnas utan erinran.
Riktlinjer för personalutvecklingen inom försvarsmakten

I motion Fö2 (c) (yrkande 1) framför motionärerna synpunkter på hur personalpolitiken inom försvarsmakten bör utformas. Liknande synpunkter har även tidigare framförts från centerpartiets sida. När utskottet senast behandlade ett sådant yrkande (FöU 1987/88:11) förklarade sig utskottet i allt väsentligt kunna biträda motionärernas uppfattning om personalutvecklingens utformning men konstaterade samtidigt att deras synpunkter i huvudsak överensstämde med den inriktning av personalfrågorna som angavs i 1987 års försvarsbeslut.

Utskottet vidhåller med hänvisning till tidigare redovisade motiv (FöU 1987/88:11 s. 37) sin uppfattning att riksdagen inte bör göra något uttalande av det slag som nu åter föreslås i motion Fö2 (c). Motionsyrkandet bör därför avslås av riksdagen.

Hemställan

Utskottets hemställer

1. beträffande befälshövdningen för det militära försvar
   a. att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1988/89:Fö2, yrkande 2, godkänner vad föredragande statsrådet har förordat om att regeringen skall få besluta om förändringar i befälshövdningen för det militära försvar,
   b. att riksdagen avslår motion 1988/89:Fö3 om vissa frågor rörande befälshövdningen,
   c. att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet i övrigt har anfört,

2. beträffande byggnads- och reparationsberedskapen
   att riksdagen godkänner vad föredragande statsrådet har förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation,

3. beträffande kvinnor som yrkesofficerare
   a. att riksdagen avslår motion 1988/89:Föl om kvinnor i försvar,
   b. att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,

4. beträffande försvarsmaktens personalkårer
   att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1988/89:Fö2, yrkande 3, lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört om hävandet av författningsregleringen i fråga om försvarrets personalkårer,

5. beträffande kompetenskrav inom det personaladministrativa området
   a. att riksdagen avslår motion 1988/89:Fö2, yrkande 4, rörande officersutbildning som särskild merit vid tillsättande av personaladministrativa chefstjänster,
   b. att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,

6. beträffande utbildning och utveckling av personal inom den civila delen av totalförsvar
   att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,
7. beträffande åtgärder för främjande av personalutveckling

Stockholm den 12 januari 1989
På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

Närvarande: Arne Andersson (m), Roland Brännström (s), Ingvar Björk (s), Kerstin Ekman (fp), Gunhild Bolander (c), Iréne Vestlund (s), Björn Körlof (m), Barbro Evermo Palmerlund (s), Sven Lundberg (s), Hans Lindblad (fp), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Jan Jennehag (vpk), Paul Ciszuk (mp), Karin Wegestål (s), Britt Bohlin (s), Sten Östlund (s) och Tom Heyman (m).

Särskilt yttrande

Befälsordningen

Gunhild Bolander och Ingvar Karlsson i Bengtsfors (båda c) anför:

Genom utskottets klarläggande av de bärande principerna för befälsordningen för det militära försvaret har ett väsentligt önskemål i motion Fö2 (c) blivit tillgodosett. Därmed anges också på ett tydligt sätt begränsningarna i den av regeringen önskade befogenheten att ändra befälsordningen. Inga genomgripande förändringar kan genomföras utan riksdagens hörande. Vi har därför ansett oss kunna tillstyrka bifall till propositionens förslag i denna del.

Vi har också godtagit att man inte nu börjar tillämpa s.k. delad rekrytering. Vi räknar dock med att förutsättningarna för att införa en sådan form av rekrytering, som har stöd i motion Fö2 (c), kan bli föremål för fortsatta överväganden på grundval av ytterligare erfarenheter av befälsordningens tillämpning.