

Regeringens proposition

1988/89:52

om vissa personalfrågor inom försvaret
m. m.



Prop.
1988/89:52

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 november 1988 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Roine Carlsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen får besluta om förändringar av den nya befälsordningen för det militära försvaret.

I propositionen föreslås också att regeringen får vidgade befogenheter att besluta om ändringar av byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation.

Vidare redovisas erfarenheterna av kvinnors utbildning och anställning som officerare inom det militära försvaret. I propositionen konstateras att det inte längre finns grund för att begränsa kvinnors tillträde till militära yrkesområden. Återstående yrkesområden inom det militära försvaret skall därför bli tillgängliga för kvinnlig rekrytering.

Slutligen informeras om att författningsregleringen ifråga om försvarets personalkårer skall hävas, att personalfunktionen inom försvarsmaktens myndigheter bör få en kompetenshöjning samt att frågan som rör utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret bör utredas närmare.

*Jtdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 1988.

Närvarande: Statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden S. Andersson, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hultström, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström.

Föredragande: statsrådet R. Carlsson

Proposition om vissa personalfrågor inom försvaret m. m.

1. Inledning

I proposition 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (försvarsbeslutspropositionen) anmälde jag att en arbetsgrupp tillsatts inom försvarsdepartementet med uppgift att följa upp och utvärdera införandet av den nya befälsordningen för det militära försvaret, vars utformning riksdagen beslutade om 1978 (prop. 1977/78:24, FöU 10, rskr. 179). Gruppen skulle också bereda de förslag till ändringar som kunde komma att aktualiseras. I budgetpropositionen (prop. 1987/88:100, bilaga 6) anmälde jag min avsikt att föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning då gruppen slutfört sitt arbete.

Utredningen om personal- och ekonomiadministration inom försvaret (PEU 84), vars första betänkanden redovisades i proposition 1986/87:36 om vissa personalfrågor inom försvaret överlämnade i februari 1987 betänkandet (Ds Fö 1987:2) Personalarbetet i framtiden inom försvaret. I betänkandet har utredningen tagit upp vissa frågor som jag anser bör anmälas för riksdagen.

Försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU) har överlämnat sitt första betänkande (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret med förslag till åtgärder avseende utvecklingsmöjligheter för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Jag anser det dock vara angeläget att nu ta upp en viss fråga som i detta sammanhang bör anmälas för riksdagen.

I det följande kommer jag att redogöra för mina överväganden och förslag beträffande den nya befälsordningen. Jag redovisar också erfarenheter av kvinnors utbildning och anställning som yrkesofficerare samt en bedömning av kvinnors fortsatta tillträde till officersyrket. Därefter redogör jag för mina överväganden med anledning av PEU 84:s förslag beträffande personalkårer och utbildning inom det personaladministrativa området. Vidare tar jag upp frågan om utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret och då närmast FÖPU:s förslag att inrätta en högskola för den civila delen av totalförsvaret. Slutligen berör jag vissa frågor om den särskilda organisationen inom försvarsmakten för byggnads- och reparationsberedskapen.

2.1 Allmän bakgrund

Riksdagen fattade 1978 beslut om en ny befälsordning för det militära försvaret (prop. 1977/78:24, FöU 10, rskr. 179).

Riksdagsbeslutet innebär bl. a. att allt blivande yrkesbefäl som värnpliktiga genomgår befälsutbildning tillsammans med övriga värnpliktiga. Efter värnpliktsutbildningen följer en grundläggande yrkesutbildning som leder fram till samma första uppgiftsnivå för alla yrkesofficerare. Undantag görs för flygförare på stridsflygplan samt, vad gäller viss militär utbildning, för högskoleingenjörer och försvarsmeteorologer.

Det är viktigt med ett brett rekryteringsunderlag, varför det är nödvändigt att rekrytera yrkesbefäl från alla kategorier av befälsutbildade värnpliktiga. För tillträde till officersutbildning krävs allmän behörighet enligt högskoleförordningen och vissa särskilda förkunskaper. Den som inte har tillräckliga kunskaper i allmänna ämnen bör ges möjlighet att genomgå kompletterande utbildning.

Allt yrkesbefäl skall ha kompetens att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare i krigs- och fredsorganisationen. Alla officerare skall efterhand vidareutbildas till uppgifter på plutonchefnivån i krigsorganisationen och till uppgifter som kvalificerade utbildare vid pluton, kvalificerade delsystemledare eller tekniker i fredsorganisationen. Ungefär hälften av varje årsklass officerare vidareutbildas till befattningar på högre nivåer. Detta urval skall ske successivt varvid individens utvecklingstakt och personliga förhållanden skall ges större betydelse än som tidigare varit fallet.

Den grundläggande officersutbildningen bör omfatta ca två år och innehålla såväl skolmässig utbildning som praktisk tjänstgöring under handledning.

Krigshögskolans allmänna kurs eller specialistkurs utgör en för alla yrkesofficerare obligatorisk utbildning till tjänstbarhet som plutonchef i krig/ställföreträdande plutonchef i fred. Allmänna kursen skall genomgå 1–5 år efter officershögskolan och specialistkursen 5–9 år efter officershögskolan.

En officer som har gått igenom krigshögskolans specialistkurs och bedöms lämplig för utbildning till befattning som kompanichef i krig/plutonchef i fred bör ges möjlighet att genomgå sådan utbildning.

2.2 De huvudsakliga erfarenheterna av den nya befälsordningen

Min bedömning: Intentionerna bakom den nya befälsordningen för det militära försvaret har uppfyllts i allt väsentligt. Jag ser därför inget behov av att förändra befälsordningens bärande principer.

Skälen för min bedömning: Såväl den utvärdering som arbetsgruppen gjort som mina egna kontakter med personal på olika nivåer inom

försvarsmakten pekar på att den nya befälsordningen på det hela taget fungerar på avsett vis. Det är dock naturligt att en så omfattande reform successivt måste anpassas till utvecklingen och förbättras. En del förändringar har också gjorts under de fem år befälsordningen har gällt.

Befälsordningens nivåfördelning förutsätter att en stor del av yrkesofficerarna kommer att stanna som löjtnanter, kaptener och majorer. Inledningsvis framhölls inte detta tillräckligt vid rekryteringen, utan en utveckling mot högre nivåer betonades. Så sker inte längre utan rekryteringen sker numera utifrån mer realistiska premisser. Jag har vidare erfarit att frågan om att till en del inrikta rekryteringen mot en bedömd slutnivå har diskuterats. Jag anser att en sådan "delad" rekrytering inte är motiverad.

Kravet att urval till högre nivåer skall ske successivt med utgångspunkt i resultaten av såväl praktisk tjänst som teoretisk utbildning, har i vissa fall inte tillämpats på avsett vis. Samtliga försvarsgrenar har krav på betyget väl godkänd från officershögskolans teoridel resp. krigshögskolans högre kurs för tillträde till allmän kurs vid krigs- resp. militärhögskola. Den som endast fått betyget godkänd har alltså varit diskvalificerad oberoende av resultat från den praktiska tjänstgöringen. Dessa tillämpningsbestämmelser kommer efter vad jag har erfarit att ändras.

Grundläggande officersutbildning

Den tvååriga officerskursen vid officershögskolan ger i dag kompetens för att i krigsorganisationen inneha befattningar som kräver särskild kompetens på toppchefsnivån och i fredsorganisationen tjänstgöra som utbildare vid en pluton eller motsvarande enhet eller som delsystemledare eller tekniker.

Erfarenheterna av hittillsvarande rekrytering visar att ett stort antal yrkesofficersaspiranter har uppnått kompetens som plutonchef i krigsorganisationen redan efter den grundläggande värnpliktsutbildningen. Mot denna bakgrund är det enligt min mening rimligt att utbildningen vid officershögskolan ger yrkesofficeren kompetens att tjänstgöra som plutonchef i krigsorganisationen.

Vidareutbildning

Den stora skillnaden i kraven på praktisk tjänstgöringstid före krigshögskolans allmänna kurs och specialistkurs (1–5 år respektive 5–9 år efter officershögskolan) har inneburit att krigshögskolans specialistkurs kommit att uppfattas som ett sämre alternativ. Det bör vara möjligt att göra ett reellt val mellan alternativen. Krigshögskolans allmänna kurs och specialistkurs bör därför placeras tidsmässigt parallellt. Reell möjlighet skall finnas att efter specialistkursen genomgå krigshögskolans högre kurs.

Förändringen medför att specialistkursen måste ges ett innehåll och en omfattning som utgår från två års praktisk tjänstgöring efter officershögskolan.

En officer med kaptens tjänstegrad med bl. a. intendentutbildning, kameraltutbildning eller fortifikationsteknisk utbildning bör efter anpassad

utbildning vid militärhögskolans allmänna kurs kunna utnämnas till major och krigsplaceras inom aktuellt fack.

De officerare som kan komma ifråga för denna utbildning bör ha tjänstgjort under lång tid och därvid förvärvat ett stort mått av praktisk erfarenhet. Vilka delar av militärhögskolans allmänna kurs som skall ingå i den anpassade utbildningen får avgöras med hänsyn till dels den enskildes officersutbildning och erfarenhet, dels de krav som den avsedda befattningen i krigsorganisationen ställer.

Reservbefäl

Nuvarande vakanser vid förbanden har inneburit att många reservofficerare har getts möjlighet till frivillig tjänstgöring under längre tid. Förbandschefer får härigenom en god uppfattning om den enskildes förmåga och lämplighet samtidigt som den enskilde får en säkrare grund för sitt yrkesval. Myndigheterna bör ges möjlighet att som yrkesofficer anställa en reservofficer som efter reservofficersutbildningen genom praktisk tjänstgöring visat mycket god förmåga som chef, utbildare och fackman. Reservofficeren skall före anställning genomgå hela eller delar av lämpliga skolsteg i befälsordningen med hänsyn till genomförd praktisk tjänstgöring. Antalet reservofficerare som hittills har anställts efter dispens från regeringen är relativt begränsat och efterhand som vakanssituationen förbättras kommer sannolikt antalet som anställs genom detta förfarande att minska. Förfaringssättet får inte innebära att kvalitetskravet på yrkesofficerarna sänks eller att en utbildningsväg som är snabbare än den ordinarie skapas.

2.3 Beslutanderätt om befälsordningen

Mitt förslag: Regeringen får besluta om förändringar i befälsordningen för det militära försvaret inom de principiella ramarna för denna.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande befälsordningen för det militära försvaret infördes som jag i det föregående redovisat genom riksdagsbeslut 1978. Jämfört med tidigare innebar den nya befälsordningen stora förändringar och det var då naturligt att riksdagen hade ett intresse av att säkerställa systemets utformning genom relativt detaljerade bestämmelser.

Den nya befälsordningen har nu vunnit både stadga och acceptans varför det inte finns något behov av att förändra befälsordningens principer. De smärre justeringar som nu och framgent behöver göras är enligt min mening av den karaktären att regeringen kan fatta de nödvändiga besluten.

3.1 Allmän bakgrund

Frågan om kvinnans uppgifter inom försvaret har diskuterats återkommande under en följd av år. I början av 1970-talet aktualiserades frågan om inte försvarets yrken i större utsträckning borde öppnas för kvinnor.

Beredningen för det fortsatta arbetet om kvinnan i försvaret (BKF) tillsattes 1975. Direktiven till BKF innehöll två begränsningar: Kvinnlig värnplikt eller civil tjänsteplikt skulle inte behandlas och i en första etapp skulle arbetet inriktas enbart på s. k. icke stridande befattningar.

I sitt första betänkande (SOU 1977:26) Kvinnan och försvarets yrken föreslog BKF att kvinnor skulle inordnas under den generella ordning och de grundkrav som gäller för manligt befäl. Grundprincipen borde vara en gemensam befälsordning och en integrerad struktur inom ramen för nödvändiga fysiska krav.

BKF föreslog i sitt betänkande att kvinnor skulle ges möjlighet till anställning som stambefäl inom flygvapnet och att anställning i den första etappen skulle inriktas mot stridslednings-, sambands-, och teknisk tjänst. Regeringens proposition 1977/78:185 om anställning av kvinnor som befäl inom det militära försvaret m.m. och riksdagens beslut (FöU 1978/79:1, rskr. 2) följde BKF:s förslag och de första kvinnorna började sin frivilliga grundutbildning inom flygvapnet 1980.

BKF redovisade i sitt första betänkande svårigheter med att begränsa utrymmet för kvinnligt yrkesbefäl till icke stridande befattningar. I april 1978 fick BKF uppdrag att utreda förutsättningarna för att låta kvinnor få anställning som yrkesofficerare utan begränsning till icke stridande befattningar samt att föreslå åtgärder för fortsatt utveckling mot ett på sikt könsobundet befälsyrke.

Regeringens proposition 1981/82:3 om anställning av kvinnor inom det militära försvaret, m. m. följde i princip förslagen i BKF:s slutbetänkande (Ds Fö 1980:5 – 6) Kvinnan och försvarets yrken.

Med anledning av propositionen godkände riksdagen i november 1981 att rekrytering till befälsyrket fick ske oberoende av kön inom samtliga försvarsgrenar. (FöU 1981/82:6, rskr. 37). I det påföljande regeringsbeslutet i mars 1982 föreskrev regeringen att kvinnor fr. o. m. 1983 skulle få tillträde till signal- och trängtrupperna inom armén, sjöfrontsartilleri-, radar- och sambandstjänst inom kustartilleriet samt för marinen gemensam sjukvårdstjänst och stridslednings-, sambands- och underhållstjänst inom flottan. Vidare bemyndigades försvarsgrenscheferna att tidigast fr. o. m. 1983 ge kvinnor tillträde till: Inom armén, ingenjörstrupperna, luftvärnet, artilleriet och tygtekniska kåren, inom marinen, luftvärnstjänst och teknisk tjänst (kustartilleriet), mintjänst, teknisk tjänst samt ubåts- och ubåts teknisk tjänst (flottan) och inom flygvapnet, markförsvarstjänst.

Återstående yrkesområden ankom det på regeringen att besluta om när erfarenheter vunnits av den inledande verksamheten och beträffande flygvapnet, när undersökningar genomförts av de yrkesmedicinska faktorerna.

De undantagna yrkesområdena var infanteriet, kavalleriet och pansar-

trupperna inom armén, kustjäger- och markstridstjänst inom marinen samt flygtjänst och tjänst som flygingenjör på flyglinje inom flygvapnet.

De yrkesområden som nämnts omfattar de områden inom vilken den grundläggande officersutbildningen sker. Därutöver finns två yrkesområden till vilka rekrytering sker bland anställda yrkesofficerare oberoende av kön. Dessa är flygtjänst inom armén och helikoptertjänst inom marinen. Vidare har kvinnor också tillträde till befattningar som läkare, tandläkare, veterinär och apotekare vid försvaret.

3.2 Överbefälhavarens rapport om kvinnor inom försvaret

I maj 1987 uppdrog regeringen åt överbefälhavaren att efter samråd med försvarets forskningsanstalt redovisa hur försvarsgrenscheferna utnyttjat bemyndigandena i regeringens beslut. Vidare innefattade uppdraget en utvärdering på grundval av de hittills gjorda erfarenheterna av kvinnor som genomgått grund- och officersutbildning samt av kvinnor som fått anställning som yrkesbefäl. Överbefälhavaren uppdrogs också att lämna förslag om vilka befattningar inom hemvärnet som borde öppnas för kvinnor som har respektive inte har genomgått militär grundutbildning samt mot denna bakgrund särskilt belysa de förhållanden som rikshemvärnschefen pekat på beträffande Gotland.

Överbefälhavaren lämnade sin redovisning i januari 1988. Av redovisningen framgår att chefen för armén 1983 öppnade samtliga yrkesområden enligt bemyndigandet. Rekryteringen till ingenjörstrupperna upphörde dock vid början av utbildningsåret 1984/85 på grund av den stora andel kvinnor som avbrutit utbildningen året innan. Kvinnor som avbrutit utbildningen anger som ett av skälen att de upplevt de manliga befälens attityder och värderingar som hårda och orättvisa.

Chefen för marinen öppnade 1983 samtliga angivna yrkesområden för kvinnor med undantag av ubåts- och ubåts teknisk tjänst. De senare yrkesområdena har inte öppnats med hänvisning till att det kvarstår osäkerhet om eventuellt ökade risker för fosterskador hos gravida kvinnor i samband med tung- och djupdykning.

Chefen för flygvapnet öppnade markförsvarsfacket 1983. Rekryteringen avbröts dock fr. o. m. 1985 eftersom avgångarna varit stora och yrket ansågs alltför fysiskt krävande för kvinnor.

I följande sammanställning summeras de kvantitativa resultaten t. o. m. våren 1988 av kvinnors utbildning och anställning inom det militära försvaret.

Period	1983/84 – 1987/88		1980/81 – 1987/88
	Armén	Marinen	Flygvapnet
Antal sökande	789	1 850	1 896
Påbörjat grundutbildning	157	155	211
Genomfört grundutbildning	106	123	174
Sökt tillträde till officershögskola	68	101	142
Påbörjat officershögskola	44 (varav 5 under utbildning)	61 (varav 6 under utbildning)	110 (varav 9 under utbildning)
Genomfört officershögskola	22	24	82
Antal anställda kvinnliga officerare	18 fänrikar	24 fänrikar	56 fänrikar 18 löjtnanter 8 kaptener

Antalet sökande till grundutbildningen har minskat från ca 1000 kvinnor år 1983 till ca 600 kvinnor år 1987.

Av överbefälhavarens redovisning framgår vidare att de kvalitativa erfarenheterna av kvinnor i försvaret i huvudsak är positiva inom de tre försvarsgrenarna. Kvinnorna är ofta mer motiverade än manliga värnpliktiga eftersom de genomgår utbildningen frivilligt. I teoretiska och allmänmilitära ämnen uppnår kvinnorna likvärdiga eller bättre resultat än männen medan prestationerna inom fysiskt ansträngande verksamhet är sämre, särskilt under fysiskt krävande längre övningar. I regel smälter kvinnorna bra in i den sociala miljön och anses påverka denna i positiv riktning.

Från de skolor där kvinnor hittills har varit elever, är erfarenheterna i stort överensstämmande med vad som nyss sagts beträffande frivillig grundutbildning.

Överbefälhavaren anger vidare att erfarenheterna av kvinnor verksamma som yrkes- och reservofficerare är goda. Kvinnorna anses generellt vara duktiga som utbildare och det ökade antalet kvinnliga befäl har medfört en positiv förändring av stil och miljö. Under övningar har kvinnorna visat prov på mycket god psykisk stabilitet och styrka. Liksom tidigare nämnts klarar sig kvinnorna dock jämförelsevis sämre i de fysiskt ansträngande delarna av verksamheten. Chefen för flygvapnet anser även att kvinnor klarar sig sämre än männen i det tekniska facket, vad avser både de rent teoretiska kunskaperna och den tekniska förståelsen.

Sammanfattningsvis anser överbefälhavaren att de kvinnor som nu är verksamma som yrkesofficerare utgör ett positivt tillskott till verksamhe-

ten. De motsvarar väl de krav som ställs i aktuell nivå och bedöms ha samma framtidsutsikter som männen.

För att förbättra de yrkesområden som idag är öppna för kvinnor samt för att minska de stora avgångarna, avser överbefälhavaren bl. a. att initiera personalutvecklande åtgärder i syfte att bearbeta negativa värderingar och attityder till kvinnor samt förbättra rådgivningen och informationen om officersyrket.

Mot bakgrund av bl. a. utländska erfarenheter som visar på mycket positiva resultat med kvinnor som militära förhållsledare/tolkar avser överbefälhavaren att utreda möjligheten att inrätta en reservofficerslinje för dessa yrken samt därmed rekrytering till försvarets tolkskola.

Överbefälhavaren anser också att kvinnor som har genomfört grundutbildning bör teckna frivilligavtal och krigsplaceras. Överbefälhavaren avser därför att vidta åtgärder som underlättar och stimulerar detta.

Utöver inrättandet av en reservofficerslinje för militära tolkar/förhållsledare anser överbefälhavaren att man för närvarande inte bör öppna fler yrkesområden för kvinnor. När det gäller ubåts- och ubåts teknisk tjänst samt flygning av högprestanda flygplan anser överbefälhavaren att det fysiska och medicinska underlaget idag är otillfredsställande när det gäller kvinnors lämplighet för dessa yrkesområden. Överbefälhavaren redovisar också ekonomiska konsekvenser av att kvinnor utbildas till stridsflygare: Utbildning av förare på högprestanda flygplan är förenad med mycket höga kostnader och tiden som aktiv stridsflygare är förhållandevis kort. Tiden sammanfaller i stort med kvinnans fertila period. Av detta följer att en eventuell graviditet förkortar den aktiva flygperioden avsevärt och att därmed kostnaden för den effektiva tiden som stridsflygare stiger.

Överbefälhavaren bedömer att även om stora rekryteringsansträngningar görs så kommer andelen kvinnor av det totala antalet sökande att vara mycket liten. Det finns därför inte behov av att öppna ytterligare områden för kvinnor på grund av stor tillströmning. I stället anser överbefälhavaren att kraft och resurser skall koncentreras till att utveckla och förbättra förhållandena inom redan öppna yrkesområden.

I sin redovisning behandlar överbefälhavaren även frågan om rekrytering av kvinnor till hemvärnet på Gotland. Rikshemvärnschefen har 1986 i en skrivelse till regeringen föreslagit att vakanserna inom Gotlands hemvärnsområde skulle kunna minskas och om möjligt täckas genom rekrytering av kvinnor. Frivilligorganisationerna har i bilaga till skrivelsen ställt sig avvisande till förslaget.

Överbefälhavaren säger i sin redovisning att det framlagda förslaget skulle kunna försvåra rekrytering av kvinnor till befattningar inom avtalsorganisationernas ansvarsområde dvs. till befattningar inom stabs- och underhållstjänsten. Överbefälhavaren anger också att organisationsförändringar har påbörjats inom Gotlands militärkommando i syfte att minska antalet hemvärnsområden. Personalbehovet för ledning och underhåll kommer att minska och vakanserna i stridande befattningar kommer att kunna täckas med män. Inom ramen för Försvarsmaktsutredning 88 kan även uppgiftsfördelningen mellan hemvärn och övriga förband komma att omprövas.

Överbefälhavaren anser mot denna bakgrund, att kvinnor inte skall rekryteras till hemvärnet för att täcka vakanser inom stridande befattningar.

Prop. 1988/89:52

3.3 Nya yrkesområden för kvinnor

Min bedömning: Kvinnor bör få tillträde till alla militära yrkesområden.

Skälen för min bedömning: Av tradition har endast män kunnat få anställning som yrkesofficerare i det militära försvaret. Genom successiva reformer under 1970- och 1980-talet har dock de flesta yrkesområdena för militär personal inom försvarsmakten öppnats också för kvinnor. Avgörande för utvecklingen har varit inrättandet av den särskilda militära grundutbildningen för kvinnor. Genom denna har kvinnorna fått möjlighet att skaffa sig samma grundläggande kompetens för en yrkeskarriär inom det militära försvaret som männen får genom värnpliktsutbildningen.

En tjänst som yrkesofficer vid försvarsmakten skiljer sig principiellt inte från andra statliga tjänster. Vid tillsättningen av en sådan tjänst skall därför enligt regeringsformen (11 kap. 9 §) avseende endast fästas vid sakliga grunder. I grundlagstexten exemplifieras detta med förtjänst, dvs. i praktiken antalet tjänsteår, och skicklighet, dvs. lämpligheten för arbetsuppgifterna med hänsyn till teoretisk och praktisk utbildning m. m. I lagen (1976:600) om offentlig anställning (4 kap. 3 §) anges att bland de grunder som skall beaktas vid tjänstetillsättning skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Tillhörigheten till ett visst kön kan inte anses vara ett objektiva kriterium vid tjänstetillsättning. Det är därför inte förenligt med grundlagen att förbehålla vissa statliga tjänster endast det ena könet. Strävandena att motverka dominans för det ena könet har däremot föranlett frågan om sökande tillhörande det underrepresenterade könet får favoriseras vid tillsättning av en viss tjänst.

Det anförda innebär att det numera med en utbyggd allmän militär grundutbildning för kvinnor inte kan resas några principiella hinder för kvinnor att få tillträde till de militära yrkesområdena. En kvinna som uppfyller kraven på förkunskaper, fysiska och psykiska egenskaper etc. bör alltså få konkurrera med manliga medsökande om tjänsterna, oavsett till vilket militärt yrkesområde de kan hänföras. Den som på sakliga grunder bedöms kunna klara de med tjänsten förenade arbetsuppgifterna bäst skall normalt få tjänsten. Vad som skall vägas in vid en sådan prövning får avgöras i det enskilda fallet. Att hålla kvinnor utanför vissa befattningar därför att samhällets kostnader för utbildningen är för hög kan inte vara godtagbart. Med samma synsätt skulle t. ex. läkaryrket kunna förbehållas enbart män.

De fysiologiska skäl som har anförts mot att kvinnor får anställas i t. ex. ubåtstjänst och som flygförare kan alltså inte ges generell bäring och

grunda ett allmänt förbud mot kvinnor i dessa befattningar. En prövning måste i stället göras i det enskilda fallet varvid kvinnans lämplighet får vägas mot övriga medsökandes.

Att kvinnor och män konkurrerar på lika villkor om de militära tjänsterna innebär ett utvidgat rekryteringsunderlag vilket i förlängningen medför en kvalitetshöjning bland yrkesofficerna. Detta ser jag som mycket positivt för det militära försvaret i sin helhet.

De hittills vunna erfarenheterna av kvinnor i försvaret är, som överbefälhavaren redovisat, i huvudsak mycket positiva. Jag vill därför i detta sammanhang understryka hur betydelsefullt det är att kvinnor nu i ökad omfattning söker sig till försvarets samtliga yrkesområden.

Jag är medveten om att det inom vissa yrkesområden kommer att vara endast få kvinnor som kan bli aktuella för rekrytering — detta gäller framför allt inom de områden där särskilt höga fysiska krav ställs på den sökande. Arbetsgivaren har också ett ansvar för att en arbetstagare inte ges arbetsuppgifter för vilka han eller hon saknar nödvändiga förutsättningar. Från principiell synpunkt är det enligt min mening dock viktigt att de kvinnor som så önskar kan söka även till de mer fysiskt ansträngande yrkesområdena.

För att underlätta kvinnors inträde i befälsyrket är det betydelsefullt att de kvinnliga sökandena får fullgod information om de yrkesalternativ som ges och vad dessa innebär. Jag har erfarit att många av de avgångar som skett inom de hittills tillgängliga yrkesområdena har varit orsakade av att kvinnorna inte varit tillräckligt informerade om vad yrket innebär och vilka krav som ställs. Med effektivare yrkesinformation kan förmodligen avgångarna bland kvinnor reduceras väsentligt. Också de attityder som mött kvinnorna har haft betydelse. I likhet med överbefälhavaren anser jag att det är viktigt med ett kontinuerligt arbete inom alla delar av försvaret i syfte att motverka negativa attityder och värderingar mot kvinnor. I sammanhanget vill jag än en gång poängtera att kvinnorna utgör ett tillskott till försvarets organisation och att det därför är viktigt att de får ett positivt bemötande. Jag avser senare föreslå regeringen att uppdra åt berörda myndigheter att årligen redovisa vilka åtgärder som vidtagits på området samt vilka resultat som uppnås.

Jag skall nu gå över till att beröra frågan om kvinnor inom hemvärnet. För närvarande rekryteras ordinarie hemvärnsmän från den del av den manliga befolkningen som har genomgått militär grundutbildning.

Inget hinder bör föreligga för kvinnor som genomgått militär grundutbildning att söka tjänstgöring som ordinarie hemvärnsman. De bör därvid gå in under samma krav och bestämmelser som gäller för manliga sökande.

Till driftvärnet rekryteras både män och kvinnor. Med hänsyn till dels driftvärnets uppgifter dels knytningen till den ordinarie arbetsplatsen föreligger där inte samma krav på militär grundutbildning.

I propositionen 1977/78:185 om anställning av kvinnor som befäl inom det militära försvaret m. m. anförde dåvarande chefen för försvarsdepartementet att kvinnor på försök borde kunna rekryteras till vissa befattningar i beredskapsstyrka för FN-tjänst. Riksdagen godtog detta (FöU 1978/79:1, rskr. 2).

Vad jag har anfört i det föregående om kvinnors tillträde till militära yrken bör alltså även gälla när en kvinna vill få anställning i beredskapsstyrkan.

Detta innebär att för befattningar där den militära kompetensen är avgörande måste en kvinnlig sökande ha en väl genomförd militär utbildning. För befattningar där den civila kompetensen är mest väsentlig och kravet på militär utbildning kan sättas lägre bör urvalet ske med de civila meriterna som främsta grund. I de fall då den som uttagits saknar tillräcklig militär utbildning bör personen ifråga, på det sätt som nu sker, få en lämpligt avpassad allmänmilitär utbildning.

Givetvis måste dock beaktas om FN för visst uppdrag inte tillåter kvinnor i beredskapsstyrka. Tillbörlig hänsyn måste alltså tas till den kultur och de allmänna värderingar som råder i aktuellt område.

4. Försvarsmaktens personalkårer

4.1 Allmän bakgrund

I allmänt språkbruk används begreppet "kår" som kollektiv benämning på en yrkesgrupp, exempelvis domar- eller läkarkåren. Inom försvarsmakten har kårbegreppet tillagts en specifik och snävare betydelse i och med att begreppet "personalkår" författningsmässigt har fastlagts.

Yrkes- och reservofficerare tillhör personalkårer och får sin tjänstegrad genom utnämning till tjänstegraden i en personalkår. Försvarsmaktens civila personal berörs inte av personalkårsindelningen.

Inom försvarsmakten finns 90 personalkårer varav 67 är lokala, dvs. anknutna till en lokal myndighet. Av de övriga 23 är fyra (fortifikationskåren, försvarets intendentkår, försvarets medicinalkår samt väg- och vattenbyggnadskåren) gemensamma för försvarsmakten, elva (arméns generalitet, generalstabskåren, arméns tekniska kår samt åtta truppslagskårer) tillhörande armén, fyra (amiralitetet, mariningenjörkåren, flottans personalkår samt kustartilleriets personalkår) tillhörande marinen och fyra (flygvapnets generalitet, flygvapnets personalkår, flygingenjörkåren samt meteorologkåren) tillhörande flygvapnet.

Grundläggande bestämmelser om personalkårerna finns i förordningen (FFS 1983:11) om försvarsmaktens personalkårer.

För varje personalkår – utom generalitetet och amiralitetet, vilka lyder direkt under regeringen – finns en chef. Personalkårchefen skall verka för att lämplig personal rekryteras och att personalen får en ändamålsenlig utbildning. Han skall dessutom planera vidareutvecklingen på längre sikt för kårens personal, avge vitsord och befodringsomdömen, delta i befodringsberedningar, ge förslag till antagning av personal i och aspiranter till kåren, ge förslag till urval och antagning av personal till fortsatt utbildning och ge förslag till tjänsteställningsbefordran, placering och kommandering av personal.

Att vara personalkårchef är i regel en tillikabefattning.

Min bedömning: Regeringen bör inte längre föreskriva en indelning av försvarsmakten i personalkårer. De nuvarande personalkårerna bör avvecklas.

PEU 84:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med min bedömning.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Överbefälhavaren, förswarets rationaliseringsinstitut, Östersunds armégarnison, Blekinge kustartilleriförsvaret med Karlskrona kustartilleriregemente, statens arbetsmarknadsnämnd, Landsorganisationen och Försvarets Civila Tjänstemannaförbund instämmer i utredningens förslag. Också försvarets förvaltningskola, västkustens marinkommando och Sveriges Civilingenjörsförbund instämmer i utredningens förslag men vill göra undantag för vissa personalkårer. Livgrenadjärregementet, Norrbottens flygflottilj, Centralorganisationen SACO/SR och Svenska Officersförbundet avstyrker förslagen. Norrbottens flygflottilj dock med vissa undantag. Väg- och vattenbyggnadskåren avstyrker beträffande denna kår liksom försvarets sjukvårdsstyrelse och Svenska militärläkareföreningen beträffande försvarets medicinalkår. Officerarnas Riksförbund anser att vissa kårer behövs men tar i övrigt inte ställning. Försvarets materielverk, militärbefälhavaren i Nedre Norrlands militärområde, riksrevisionsverket och statens arbetsgivarverk tar av olika skäl inte ställning till förslagen.

Skälen för min bedömning: Riksdagen har uttalat att arbetet med förenklingen av de personalpolitiska regelsystemen bör intensifieras (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, UbU 5, rskr. 48 och 50). I proposition 1986/87:36 om vissa personalfrågor inom försvaret gjorde jag bedömningen att i princip bör arbetstagarna vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör en längre tid och att huvuddelen av de personaladministrativa uppgifter som berör de anställda bör utföras av denna myndighet. Riksdagen hade ingen invändning mot detta (FöU 1986/87:3, rskr. 69).

Det är enligt min mening myndighetschefen som bär det odelade ansvaret för myndighetens personalpolitik och personaladministration. Personalkårcheferna har nu personaladministrativa uppgifter som ingår i detta ansvarsområde men som kan sträcka sig över flera myndigheter. Det nu tillämpade personalkårssystemet innebär att arbetsgivaransvaret och personaladministrationen splittrats upp utifrån kategoriindelningar av personalen. Det innebär också en begränsning av myndighetschefernas möjligheter att inom de ramar som statsmakterna i myndigheternas instruktioner angett organisera och ta ansvar för verksamheten liksom att flexibelt utnyttja de yrkesofficerare som tjänstgör vid myndigheten. Det finns därför inte längre anledning för statsmakterna att föreskriva en indelning av försvarsmaktens militära personal i personalkårer med fastlagda uppgifter för personalkårchefer. Tvärtom kan en sådan reglering motverka en ändamålsenlig utveckling av personalfrågorna inom försvarsmakten.

Det ankommer på regeringen att fatta beslut i denna fråga.

5. Kompetenskrav inom det personaladministrativa området.

Prop. 1988/89:52

Min bedömning: Det finns ett behov av utbildning för all personal vid personalfunktionen inom försvarsmakten. Såväl civil som militär personal bör kunna inneha alla tjänster inom personaladministrationen.

PEU 84:s förslag: Personalfunktionen inom försvarsmaktens myndigheter skall ges en nödvändig kompetenshöjning. Utbildningsinsatserna bör inriktas mot att kompetenskraven likställs med vad som tillämpas inom övrig offentlig förvaltning och näringsliv.

Alla personaladministrativa befattningar bör kunna bemannas med såväl civil personal, som getts erforderlig verksamhetsanpassad utbildning, som övergångsutbildade yrkesofficerare.

Remissinstanserna: Remissinstansernas åsikter om utredningens förslag går vitt isär. De militära myndigheterna samt de personalorganisationer som representerar militär personal anser inte att alla befattningar inom personalområdet kan bemannas med civil personal. Dessa remissinstanser anser att en militär miljökunskap, vilken endast kan erhållas genom mångårig tjänstgöring vid såväl freds- som krigsorganiserade förband, är nödvändig. Övriga remissinstanser har uppfattningen att alla befattningar inom det personaladministrativa området kan innehas av såväl militär som civil personal. Som skäl anförs bl.a. en ökad kontinuitet på viktiga befattningar samt förbättrade utvecklingsmöjligheter för den civila personalen.

Skälen för min bedömning: De ändringar som gjorts i förordningen (1983:276, ändrad senast 1988:547) om verksamheten inom försvarsmakten för att stärka personalenhetens organisatoriska ställning skall uppfattas som ett uttryck för den alltmer centrala roll regeringen anser att personalfunktionen har och kommer att ha i framtiden inom försvaret. För att den ändrade organisatoriska ställningen skall ge avsedd effekt, är det emellertid viktigt att personal vilken har att handlägga personaladministrativa frågor har nödvändig kompetens.

Jag har tidigare funnit att det är nödvändigt med ökade utbildningsinsatser inom personaladministrationens område (prop. 1986/87:36, FöU 3, rskr. 69). Detta arbete har redan till viss del startat. Jag tänker då närmast på den nya personalchefsutbildningen vid försvarets förvaltningsskola.

Försvarets förvaltningsskola som instruktionsmässigt har att ge utbildning inom området genomför under innevarande budgetår för första gången den nya personalchefsutbildning, vilken jag redovisat i budgetpropositionen (prop. 1987/88:100 bil. 6, FöU 11, rskr. 346). Denna utbildning på förvaltningsskolan och även andra personaladministrativa utbildningar inom departementsområdet skall vara öppen och gemensam för såväl civil som militär personal.

Kursernas uppläggning och innehåll bör vara sådana att kompetensnivån för såväl handläggande personal som chefer, höjs till en nivå som är

jämförlig med vad som gäller i övrigt inom offentlig förvaltning och näringsliv. Därigenom ges den anställde såväl möjlighet att utveckla sig inom sin tjänst som möjlighet att få mer kvalificerade tjänster. Jag vill med detta framhålla att det skall vara förtjänst och skicklighet, med betoning på skicklighet, som skall gälla vid tillsättning av tjänster inom det personaladministrativa området, oavsett personalkategori. Enligt min mening är vissa remissinstansers krav på militär miljökunskap hos personaladministratörerna överdrivna. Inom statsförvaltningen i övrigt liksom inom näringslivet uppställs inte så långtgående krav på erfarenhet av verksamheten som sådan. Förhållandena inom det militära kan inte generellt anses så specifika att särskilda krav på miljökunskap är motiverade.

6. Utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret

I proposition 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (försvarsbeslutspropositionen) anförde jag att samverkan mellan militärt och civilt försvar är av utslagsgivande betydelse för totalförsvarets effektivitet under beredskap och i krig. De båda grenarna av totalförsvaret är beroende av samverkan även i kris- och katastrofsituationer i fred.

Försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU) har i sitt första betänkande (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret föreslagit bl. a. utvecklingsåtgärder för personalen inom den civila delen av totalförsvaret.

Min bedömning: Personal som arbetar med frågor avseende beredskap m. m. inom den civila delen av totalförsvaret skall 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 liksom de närmare förutsättningarna för att eventuellt inrätta en högskola för sådan utbildning.

Skälen för min bedömning: Personalen inom den civila delen av totalförsvaret utgör en utomordentligt viktig tillgång för att bygga upp och behålla en god beredskap inför kriser och krig. Den ökade sårbarheten i samhället medför ökande behov av beredskapsåtgärder och krav på vidgade kunskaper om samhället och dess sätt att fungera. De anställda måste enligt min mening få möjlighet till en sådan utveckling och anpassning av sina kunskaper som svarar mot den föränderliga verksamhetens behov och mot deras individuella förutsättningar för utveckling.

Den civila delen av totalförsvaret har redan i fred viktiga uppgifter i samband med katastrofer och försörjningskriser. Det är av stor vikt att ledning, planläggning och utbildning fungerar tillfredsställande. Samordning och ledning inom detta område berör inte enbart statliga och kommu-

nala myndigheter utan innefattar även samverkan med bl. a. olika branscher inom näringslivet. Jag delar FÖPU:s uppfattning att de personer inom den civila sektorn som har att svara för planläggning och ledning måste ges erforderlig utbildning för sina uppgifter inte enbart med avseende på krigsförhållanden utan även för att kunna svara upp mot krav som ställs i kris- och katastrofsituationer i fred.

FÖPU har framhållit att utbildningsbehoven inom den civila delen av totalförsvaret är stora bl. a., som jag redan framhållit, inom områdena planläggning och ledning. Det är nödvändigt att chefer och deras närmaste medarbetare ges utbildning och träning så att de kan handla rationellt i olika situationer.

Statsmakterna bör enligt min mening ta ansvaret för att en relevant utbildning för personal inom den civila delen av totalförsvaret kommer till stånd. De närmare förutsättningarna för en högre utbildning för denna personal liksom en sådan utbildningsorganisation och inriktning bör dock utredas ytterligare. Härvid bör möjligheterna till samordning av och med befintliga utbildningsanordnare och deras kursutbud undersökas.

Jag har erfarit att överstyrelsen för civil beredskap nu genomför viss försöksutbildning inom området. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag om att ett uppdrag lämnas att utreda de närmare förutsättningarna för utbildningen liksom elevunderlag, organisation, behov av lärare, lokalisering, kostnader m. m.

7. Beslutanderätt om byggnads- och reparationsberedskapen

Mitt förslag: Regeringen skall besluta om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation.

Skälen för mitt förslag: Byggnads- och reparationsberedskapen är en organisation som skall vara verksam under krig och, om regeringen beslutar om det, vid krigsfara. Organisationen har till uppgift att genom särskilda arbetsorgan utföra byggnads- och reparationsarbeten för totalförsvaret.

Byggnads- och reparationsberedskapen fick sin nuvarande organisation och sina uppgifter genom ett riksdagsbeslut 1959 (prop. 1959:1, bil. 6 p. 10; SU 4; rskr. 4) Regeringen utfärdade med anledning härav kungörelsen (1959:177) om byggnads- och reparationsberedskapen.

Fortifikationsförvaltningen skall, enligt direktiv från överbefälhavaren, i fred organisera byggnads- och reparationsberedskapen samt planlägga och förbereda organisationens verksamhet. Fortifikationsförvaltningen fastställer storleken och sammansättningen av de arbetsorgan som skall kunna utnyttjas för arbeten som skall utföras av organisationen. Arbetsorganen sätts upp av enskilda företag eller av statliga eller kommunala myndigheter på grundval av avtal mellan fortifikationsförvaltningen och vederbörande företag eller myndighet.

Arbetsmarknadsstyrelsen eller efter dess bemyndigande länsarbetsnämnden handhar uppgifter som rör personalen i arbetsorganen.

Fortifikationsförvaltningen har efter samråd med bl. a. överbefälhavaren, överstyrelsen för civil beredskap, arbetsmarknadsstyrelsen och företrädare för byggbranschen i en skrivelse till regeringen hemställt om vissa förändringar för byggnads- och reparationsberedskapen. I huvudsak innebär förslaget att byggnads- och reparationsberedskapen bör kunna träda i verksamhet om så erfordras även vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Vidare föreslås att de regionala och lokala delarna av byggnads- och reparationsberedskapen skall finnas inrättade redan i fred och då vara en del av fortifikationsförvaltningen. I övrigt föreslås smärre ändringar av närmast formell och redaktionell art.

Jag delar i huvudsak fortifikationsförvaltningens uppfattning i frågan. Förslagen fordrar ändringar i kungörelsen (1959:177) om byggnads- och reparationsberedskapen. Även annan författningsreglering kan behövas. Innehållet i den gällande författningen bands i detalj med riksdagen genom tidigare nämnda riksdagsbeslut. Frågorna är dock av sådan art att de numera bör kunna avgöras av regeringen.

8. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat om att regeringen skall få besluta om förändringar i befälsordningen för det militära försvaret (avsnitt 2.3)
2. godkänna vad jag förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation (avsnitt 7),

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört i fråga om

1. befälsordning för det militära försvaret (avsnitt 2),
2. kvinnor som yrkesofficerare (avsnitt 3),
3. hävandet av författningsregleringen i fråga om försvarets personalkårer (avsnitt 4)
4. kompetenskrav inom det personaladministrativa området (avsnitt 5)
5. utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret (avsnitt 6).

9. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

1	Inledning	2
2	Befälsordning för det militära försvaret	3
2.1	Allmän bakgrund	3
2.2	De huvudsakliga erfarenheterna av den nya befälsordningen ..	3
2.3	Beslutanderätt om befälsordningen	5
3	Kvinnor som yrkesofficerare	6
3.1	Allmän bakgrund	6
3.2	Överbefälhavarens rapport om kvinnor inom försvaret	7
3.3	Nya yrkesområden för kvinnor	10
4	Försvarmaktens personalkårer	12
4.1	Allmän bakgrund	12
4.2	Författningsreglering	13
5	Kompetenskrav inom det personaladministrativa området	14
6	Utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret	15
7	Beslutanderätt om byggnads- och reparationsberedskapen	16
8	Hemställan	17
9	Beslut	17

