



FöU
1986/87:3

Försvarsutskottets betänkande

1986/87:3

om vissa personalfrågor inom
försvarsdepartementets verksamhetsområde
(prop. 1986/87:36)

I betänkandet behandlas förslag som regeringen – efter föredragning av försvarsministern, statsrådet Roine Carlsson – har förelagt riksdagen i proposition 1986/87:36. Vidare behandlas motionerna 1986/87:Fö109–Fö111.

Sammanfattning

I betänkandet föreslår utskottet att riksdagen lämnar utan erinran regeringens avsikt att flytta handläggningen av i princip alla överklaganden i personalärenden inom myndigheter som hör till försvarsdepartementets verksamhetsområde från regeringen till försvarets personalnämnd. Vissa riktlinjer som enligt propositionen skall gälla för den personal- och ekonomisk-administrativa verksamheten inom försvarsdepartementets verksamhetsområde godtas också av utskottet. I det sammanhanget föreslår utskottet att riksdagen uttalar sig om personalfrågornas stora betydelse inom försvarsmakten.

Vissa tjänster föreslås bli omvandlade till s. k. p-tjänster, dvs. tjänster som tillsätts med förordnande för bestämd tid. Utskottet godtar också ett uttalande av försvarsministern om avskaffande av vissa nämnder, utom såvitt gäller försvarets personalvårdsnämnd. Enligt utskottet bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna att denna nämnd inte bör avvecklas nu.

En reservation (m) vänder sig mot regeringens avsikt att slopa författningsregleringen av överbefälhavarens uppgift att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att inrätta en tjänst med beteckningen p som chef för försvarets personalnämnd,
2. bemyndigar regeringen att inrätta tjänster med beteckningen p för rikshemvärnschef, chef för militärhögskolan, chef för försvarshögskolan och chef för försvarets förvaltningsskola.

Vidare bereder regeringen riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet har anfört i fråga om överklagande i personalärenden samt vad föredragande statsrådet i övrigt har anfört om personalfrågor inom försvaret.

1986/87:Fö109 av Kerstin Ekman m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att försvarets personalvårdsnämnd för närvarande ej bör avvecklas.

1986/87:Fö110 av Gunnar Björk i Gävle m. fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om personalpolitiska insatser.

2. att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag om nedläggning av försvarets personalvårdsnämnd.

3. att riksdagen beslutar hos regeringen begära att en översyn sker av den nya befälsordningen (NBO).

1986/87:Fö111 av Göthe Knutson m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen avslår propositionens förslag under punkt 2.2.3 om att det inte längre skall vara en författningsreglerad skyldighet att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten.

Utskottet

Inledning

Sedan början av år 1984 har en särskild utredning, utredningen om personal- och ekonomiadministration inom försvaret (PEU 84), sett över den personal- och ekonomiadministrativa verksamheten inom försvarsdepartementets område. Som bakgrund till utredningens arbete har legat riksdagens beslut om vissa riktlinjer för den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, UbU 1985/86:5, rskr. 48 och 50). I ett första betänkande, Personaladministration m. m. inom försvaret (Ds Fö 1985:6), har utredningen redovisat resultat av sitt arbete.

Försvarsministern har i propositionen med anledning av utredningens förslag anmält hur han ser på vissa arbetsgivarfrågor och på frågor om försvarsspecifika datasystem.

Med anledning av riksdagens beslut år 1984 om regeringens befattning med besvärärenden (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250) fick PEU 84 genom tilläggsdirektiv bl. a. i uppdrag att också överväga möjligheterna till omläggning av besvärordningen i personalfrågor inom försvarsdepartementets område. PEU 84 har redovisat sitt förslag i betänkandet (Ds Fö 1986:2) Besvär i personalärenden inom försvaret.

Med nämnda betänkande som grund redogör försvarsministern i propositionen för sin uppfattning rörande ordningen för överklagande av personalbeslut inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Regeringen begär i det sammanhanget riksdagens bemyndigande att inrätta en tjänst med förordnande för bestämd tid som chef för försvarets personalnämnd.

Vidare begär regeringen i propositionen riksdagens bemyndigande att inrätta vissa andra tjänster med förordnande för bestämd tid.

Försvarsministern redovisar slutligen sin, på synpunkter från PEU 1984 stödda, uppfattning att vissa nämnder inom försvarsdepartementets verksamhetsområde bör avvecklas.

Bakgrund

Det beslut som riksdagen enligt redogörelsen i det föregående fattade år 1984 om regeringens befattning med besvärärenden (prop. 1983/84:120. KU 23, rskr. 250) innebar att reglerna om överklagbarhet och instansordning i frågor där regeringen för närvarande är sista instans borde ses över. Syftet skulle vara att vinna kortare handläggningstider, enhetligare instansordningar och färre ärenden om överklagande hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen minskade. I princip skall regeringen i fortsättningen bara ha kvar sådana ärenden där en politisk styrning är nödvändig eller önskvärd.

PEU 84 har i betänkandet (Ds Fö 1986:2) Besvär i personalärenden inom försvaret behandlat en omläggning av besvärordningen för personalfrågor inom försvarsdepartementets område i linje med riksdagsbeslutet. Utredningen konstaterar därvid bl. a. att det finns klara skillnader mellan de militära och civila delarna av statsförvaltningen, bl. a. när det gäller vad som anses vara myndighet. Varje förband inom försvarsmakten är rättsligt sett en självständig myndighet under regeringen och ingår alltså inte i en hierarkiskt uppbyggd linjeorganisation av det slag som är vanlig inom den civila förvaltningen. I konsekvens därmed överklagas varje beslut om tjänsteställning inom försvarsmakten direkt till regeringen oavsett om beslutet har fattats av en myndighet på central, regional eller lokal nivå. Oliketerna är emellertid, konstaterar utredningen, av den arten att de inte utgör några avgörande hinder mot att man inom försvarsdepartementets verksamhetsområde går över till en ordning i tillsättningsärenden som i sin utformning och till sina verkningar ligger nära den som finns på den civila sidan. Utredningen har diskuterat olika alternativ för hur överklaganden bör hanteras inom försvaret. Den har stannat för att försvarets personalnämnd (FPN) bör vara slutinstans för i princip alla överklaganden i personalfrågor på alla nivåer inom försvarsdepartementets ansvarsområde. FPN har för närvarande till uppgift att handlägga en rad personalfrågor rörande såväl militär som civil personal.

Föredragande statsrådet

Försvarsministern delar PEU 84:s uppfattning att FPN är ett lämpligt organ för handläggning i sista instans av besvärärenden inom försvarsdepartementets område. På hans förslag begär regeringen i propositionen bemyndigande att för personalnämndens chef inrätta en ordinarie tjänst med beteckningen p.

Utskottet

Utskottet delar utredningens och försvarsministerns uppfattning att det är önskvärt att beslutsreglerna i personalfrågor inom försvarsdepartementets ansvarsområde anpassas till riktlinjerna i 1984 års riksdagsbeslut om regeringens befattning med besvärärenden. Regeringen bör därför befria

från ärenden som kan överprövas i en instans under regeringen. Utskottet har ingen invändning mot att FPN blir en sådan besvärsmyndighet inom försvarsdepartementets område. FPN bör alltså utöver sina nuvarande uppgifter pröva i princip alla överklaganden i personalfrågor på alla nivåer inom försvarsdepartementets område. Utskottet biträder också förslaget att inrätta en ordinarie tjänst med beteckningen p för nämndens chef. Dimensionering av kansliet och nämndens sammansättning bör ankomma på regeringen att besluta om. Utskottet räknar med att nämnden kommer att tillföras erforderlig kompetens för sin nya uppgift.

Inrättande av vissa tjänster

Regeringen har i propositionen begärt riksdagens bemyndigande att inrätta tjänster med beteckningen p för rikshemvärnschef, chef för militärhögskolan, chef för försvarshögskolan och chef för försvarets förvaltningsskola.

Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen det begärda bemyndigandet.

Övriga personalfrågor

Vissa arbetsgivarfrågor

Mot bakgrund av riksdagens beslut om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, UbU 1985/86:5, rskr. 48 och 50) och PEU 84:s förslag behandlar försvarsministern

- decentralisering (s. 7–9)
- kompetenshöjning (s. 9–10)
- samordnad personalpolitik (s. 10–11).

Rörande decentralisering anför försvarsministern bl. a. att arbetstagarna vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område bör vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör längre tid. Arbetsgivarbefogenheter genom s. k. arbetsgivarnycklar och arbetsgivarventiler i centrala avtal avses därför så långt som möjligt flyttas nedåt till samtliga myndigheter inom försvarsdepartementets område. Detta innebär, anför försvarsministern, att de tidigare mellaninstanserna i avtalsammanhang successivt försvinner. För en sådan decentralisering av arbetsgivarbefogenheter behövs enligt hans mening en kompetenshöjning inom personaladministrationen vid berörda myndigheter i takt med decentraliseringsarbetet. Strävandena att decentralisera ansvar och befogenheter medför enligt försvarsministern att det inte föreligger ett så starkt behov av en samordnad personalpolitik inom försvarsmakten att just denna skyldighet måste åläggas överbefälhavaren i författning. Överbefälhavarens skyldighet enligt förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten att samordna personalpolitiken behövs därför enligt försvarsministern inte längre.

I motion 1986/87:Fö111 (m) vänder sig motionärerna mot försvarsministerns avsikt att föreslå regeringen att ta bort bestämmelsen om överbefälhavarens uppgift som samordnare av personalpolitiken inom försvarsmakten ur nyssnämnda förordning. Motionärerna befarar att en sådan åtgärd skulle

leda till en ökad centralisering av inflytandet över dessa frågor till statens arbetsgivarverk. Det är, anser de, angeläget att personalfrågorna och därmed förenade arbetsgivarfrågor utgör en integrerad del av verksamheten. Det är därför enligt motionärernas mening viktigt att överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas ansvar består i dessa frågor och att de i sin tur, när det befins vara lämpligt, på sedvanligt sätt delegerar frågorna ut i organisationen.

Utskottet anser att den föreslagna decentraliseringen av arbetsgivarfunktionen och därmed sammanhängande kompetenshöjning inom personaladministrationen hos myndigheterna ligger väl i linje med riksdagens tidigare beslut.

Mot denna bakgrund har utskottet inte heller någon invändning mot försvarsministerns uppfattning att bestämmelsen om överbefälhavarens samordnande uppgift när det gäller personalpolitiken inom försvarsmakten i förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten bör upphävas. Den påbörjade utvecklingen kan förväntas leda till att varje myndighet kommer att ikläda sig ett ökat ansvar för personalpolitiken vid den egna myndigheten. Det bör i sammanhanget också erinras om att överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna inom ramen för planerings- och ekonomisystemet även i fortsättningen behåller ett övergripande ansvar för personalfrågorna. Överbefälhavarens programsamordnande uppgifter påverkas inte. Motion Fö111 (m) bör avslås av riksdagen.

I motion Fö110 (c) finns ett yrkande att riksdagen skall ge till känna vad som i motionen har anförts om personalpolitiska insatser. Motionen innehåller en redovisning av olika åtgärder rörande försvarsmaktens personal som enligt motionärernas mening bör vidtas för att lösa såväl aktuella som långsiktiga personalproblem. En del av de frågor som tas upp är av sådan art att de måste regleras genom avtal mellan staten och berörda personalorganisationer. Andra rör frågor som hör hemma i det arbete som pågår inför nästa försvarsbeslut.

Utskottet påminner om att riksdagen under förra riksmötet som sin mening gav regeringen till känna vad utskottet i sitt betänkande FöU 1985/86:9 (s. 8) enhälligt hade anförts om personalfrågors betydelse i nästkommande långsiktiga försvarsbeslut (rskr. 278). Riksdagsbeslutet gällde följande uttalande:

Personalen är försvarsmaktens viktigaste resurs. Behovet av anställd personal för olika slag av verksamhet i fred och krig liksom en rad frågor kring rekrytering, bibehållande och utnyttjande av sådan personal måste enligt utskottets bedömning tas upp till ingående behandling i samband med 1987 års försvarsbeslut. Underlag finns eller tillförs från flera håll. Bl. a. har utredningen om personal- och ekonomistyrningen inom försvaret i sitt betänkande (Ds Fö 1985:6) Personaladministration m. m. inom försvaret lämnat förslag av betydelse på detta område. 1984 års försvarskommitté har (Ds Fö 1986:1 s. 22) noterat de allvarliga problemen med förtidsavgångar och tjänstledigheter. Överbefälhavaren har av regeringen ålagts att i det fortsatta arbetet inför 1987 års försvarsbeslut särskilt uppmärksamma de personalpolitiska och personaladministrativa konsekvenserna av planeringen.

Försvarsministerns redovisning och ifrågavarande motioner visar att det finns en betydande enighet om personalfrågornas stora vikt och om behovet

av åtgärder på både kort och lång sikt. Utskottet förutsätter att denna syn kommer att prägla både försvarsmyndigheternas olika förberedelser och regeringens kommande förslag om försvarsmaktens utveckling under perioden 1987/88–1991/92. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Av redovisningen framgår att riksdagen under förra riksmötet på enigt förslag från försvarsutskottet gjorde ett mycket bestämt uttalande om personalfrågornas stora vikt och om behovet av åtgärder på både kort och lång sikt. Uttalandet tog till stora delar sikte på 1987 års försvarsbeslut. I propositionen (s. 4) anmäler försvarsministern att han i ett senare sammanhang återkommer till regeringen om de personalpolitiska frågorna i ett längre perspektiv.

Utskottet ser med stort allvar på försvarsmaktens personalproblem. Utvecklingen under det senaste året ger inte anledning för riksdagen att ändra sin syn på behovet av åtgärder. Enligt vad utskottet har inhämtat behandlas de personalpolitiska frågorna ingående av 1984 års försvarskommitté. Utskottet anser det likväl vara befogat att riksdagen inför försvarsbeslutet som sin mening åter ger regeringen till känna att de personalpolitiska frågorna har mycket stor betydelse och måste uppmärksammas särskilt.

Ett yrkande i motion Fö110 (c) innehåller förslag om en översyn av befälsordningen.

Utskottet har inhämtat att överbefälhavaren har påbörjat en utvärdering av de hittillsvarande erfarenheterna av den nya befälsordningen. Detta sker i nära samarbete med personalorganisationerna. En studie rörande befälsordningen på lång sikt har också satts i gång på överbefälhavarens initiativ. Någon parlamentarisk utredning vill utskottet inte förorda. Motion Fö110 (c) bör avslås i denna del.

Datasystem

Med utgångspunkt i de förslag som PEU 84 här lagt fram i betänkandet Personaladministration m. m. inom försvaret (Ds Fö 1986:6) behandlar försvarsministern de försvarsspecifika personal- och ekonomiaadministrativa datasystemen (s. 11). Han förklarar sig inte nu vara beredd att för dessa system föreslå några ändringar beträffande ansvarsfördelningen inom försvarsdepartementets område.

Utskottet har inte något att invända mot vad försvarsministern här anfört i denna fråga.

Vissa nämnder inom det militära försvaret

Försvarsministern anser slutligen att militära arbetstidsdelegationen, försvarets arbetstidsnämnd, försvarets skolnämnd och försvarets personalvårdsnämnd bör avvecklas (s. 12–13).

I motionerna Fö109 (fp) och Fö110 (c) finns yrkanden som vänder sig mot försvarsministerns avsikt att föreslå regeringen att avveckla försvarets personalvårdsnämnd.

Försvarets personalvårdsnämnd har till uppgift att genom vägledande och

rådgivande verksamhet samt genom initiativ främja försvarsmaktens personalvård. I nämnden ingår representanter för de fyra största riksdagspartierna samt för arbetstagarorganisationerna och de värnpliktiga.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att försvarets personalvårdsnämnd fungerar väl. Den nu föreslagna förstärkningen av försvarets personalnämnd och decentraliseringen av personalpolitiken är skäl som har anförts för en avveckling av personalvårdsnämnden. Med hänsyn till de personalproblem som finns både för anställd personal och för värnpliktiga anser utskottet att detta forum för samråd på central nivå inte bör avvecklas nu. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet delar försvarsministerns uppfattning att militära arbetstidsdelegationen, försvarets arbetstidsnämnd och försvarets skolnämnd bör avvecklas.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *överklagande i personalärenden*

a) att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,

b) att riksdagen bemyndigar regeringen att inrätta en tjänst med beteckningen p som chef för försvarets personalnämnd,

2. beträffande *inrättande av vissa tjänster*

att riksdagen bemyndigar regeringen att inrätta tjänster med beteckningen p för rikshemvärnschef, chef för militärhögskolan, chef för försvarshögskolan och chef för försvarets förvaltningsskola,

3. beträffande *övriga personalfrågor*

a) att riksdagen avslår motion 1986/87:Fö111 om författningsreglerad skyldighet för överbefälhavaren att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten,

b) att riksdagen med anledning av propositionen och motion 1986/87:Fö110, yrkande 1, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om de personalpolitiska frågornas betydelse,

c) att riksdagen avslår motion 1986/87:Fö110, yrkande 3, om översyn av befälsordningen,

d) att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:Fö109 och 1986/87:Fö110, yrkande 2, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om bibehållande av försvarets personalvårdsnämnd,

e) att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet i övrigt har anfört om personalfrågor inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Stockholm den 25 november 1986

På försvarsutskottets vägnar

Olle Göransson

Närvarande: Olle Göransson (s), Roland Brännström (s), Åke Gustavsson (s), Gunnar Björk i Gävle (c), Evert Hedberg (s), Ingemar Konradsson (s), Ingvar Björk (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Iréne Vestlund (s), Gunhild Bolander (c), Christer Skoog (s), Wiggo Komstedt (m), Carl-Johan Wilson (fp) och Sten Andersson i Malmö (m).

FöU 1986/87:3

Reservation

Överbefälhavarens författningsreglerade skyldighet att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten

Olle Aulin, Wiggo Komstedt och Sten Andersson i Malmö (alla m) anser *dels* att den del av utskottets anförande som på s. 5 börjar "Utskottet anser" och slutar "av riksdagen" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan i huvudsak godta den föreslagna decentraliseringen av arbetsgivarfunktionen och därmed sammanhängande kompetenshöjning inom personaladministrationen hos myndigheterna. Detta får dock enligt utskottets mening inte medföra att överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas inflytande på personalfrågorna successivt minskar. Mot den bakgrunden vore det – som det anförs i motion Fö111 (m) – olyckligt att avskaffa överbefälhavarens författningsreglerade skyldighet att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten. Vad utskottet nu har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan i moment 3 a bort ha följande lydelse:

3. beträffande *övriga personalfrågor*

a) att riksdagen med anledning av propositionen och med bifall till motion 1986/87:Fö111 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om bibehållande av överbefälhavarens författningsreglerade skyldighet att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten.