

Regeringens proposition

1986/87:36

om vissa personalfrågor inom försvaret



Prop.
1986/87:36

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 oktober 1986 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Roine Carlsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas vissa riktlinjer som bör gälla beträffande bl. a. anställningsförhållandena för personalen inom försvaret samt för försvarets personal- och ekonomiadministration. Vidare föreslås att handläggningen av i princip alla överklaganden i personalärenden inom myndigheter som hör till försvarsdepartementet skall flyttas från regeringen till försvarets personalnämnd. Vissa tjänster föreslås bli omvandlade till s. k. p-tjänster, dvs. tjänster som tillsätts med förordnanden för bestämd tid. Förslag lämnas om att vissa nämnder skall upphöra.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson

Föredragande: statsrådet R. Carlsson

Proposition om vissa personalfrågor inom försvaret

1 Inledning

I en skrivelse till riksdagen (skr. 1984/85:202) har regeringen redovisat ett program för den offentliga sektorns förnyelse. Skrivelsen har – vad avser personalfrågor – följts av en proposition om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219). De riktlinjer som därvid har lagts fast är bl. a. att staten som arbetsgivare måste eftersträva en personalpolitik som leder till samhällsekonomisk balans, effektivitet, god service, arbetslivets demokratisering och en väl fungerande personalförsörjning. Vidare bör arbetsgivaruppgifter decentraliseras till myndigheterna i större utsträckning än f. n. Arbetet med förenklingen av de personalpolitiska regelsystemen bör intensifieras. Riksdagen har ställt sig bakom dessa riktlinjer (AU 1985/86:6, UbU 5, rskr. 48 och 50).

I början av år 1984 tillsattes en utredning (Fö 1984:02) för att se över den personal- och ekonomiadministrativa verksamheten inom försvarsdepartementets verksamhetsområde m. m. Utredningen¹ antog namnet utredningen om personal- och ekonomiadministration inom försvaret (PEU 84). I sitt första betänkande (*Ds Fö 1985:6 Personaladministration m. m. inom försvaret*, vilket överlämnades i december 1985, har utredningen redovisat principiella förslag rörande uppgifts- och ansvarsfördelningen inom det personal- och ekonomiadministrativa området med tillhörande ADB-system. Som en grund för sitt arbete har utredningen bl. a. haft nyss nämnda riktlinjer och uttalanden.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Huvuddelen av de förslag som utredningen redovisar i betänkandet är av den karaktären att det ankommer på regeringen att besluta om dem.

I juni 1985 utvidgades utredningens uppdrag (Dir. 1985:27). Bakgrunden till tilläggsdirektiven var bl. a. riksdagens beslut om regeringens befattning

¹ Sakkunnige Mauritz Johansson.

med besvärssärenden (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250). Riksdagsbeslutet innebär att reglerna om överklagbarhet och instansordning i frågor, där regeringen för närvarande är sista instans, bör ses över i syfte att vinna kortare handläggningstider, enhetligare instansordningar och färre ärenden om överklaganden hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen minskar. I princip skall regeringen i fortsättningen bara ha kvar sådana ärenden där en politisk styrning är nödvändig eller önskvärd.

I september 1984 uppdrog regeringen (Dir. 1984:33) åt en särskild utredare¹ att lämna förslag till förenkling av reglerna om överprövning av beslut i personalfrågor inom det statligt reglerade området m.m. Denna utredning, som antog namnet personalbesvärsutredningen, överlämnade hösten 1985 betänkandet (Ds C 1985:20) Överprövning av beslut i personalfrågor.

Tilläggsuppdraget till PEU 84 innebar att den skulle överväga möjligheterna till en sådan omläggning av besvärssystemet i personalfrågor inom försvarsdepartementets område att ärenden om överklaganden i möjligaste mån kan handläggas av någon annan sista instans än regeringen. Vidare utvidgades utredningens uppdrag till att pröva lämpligheten av ett ansökningsförfarande vid tillsättning av militära tjänster samt att pröva det faktiska behovet av ett vitsordssystem av det slag som f.n. tillämpas för den militära personalen.

I april 1986 överlämnade PEU 84 betänkandet (Ds Fö 1986:2) *Besvär i personalärenden inom försvaret*². Utredningen föreslår att så gott som alla överklaganden i personalärenden inom försvaret flyttas från regeringen.

Utredningen har vidare ifrågasatt behovet av militära arbetstidsdelegationen, försvarets arbetstidsnämnd, försvarets skolnämnd och försvarets personalvårdsnämnd. Genom att föra deras uppgifter till någon annan instans kan enligt utredningen vissa besparingar uppnås. Jag återkommer senare till denna fråga.

Det sistnämnda betänkandet har också remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

PEU 84 fortsätter sitt arbete med de frågor som återstår enligt dess direktiv. Jag har inhämtat att utredningen räknar med att presentera ett slutbetänkande före 1986 års utgång.

Jag vill i detta sammanhang erinra om den utredning (Fö 1985:03) som i augusti 1985 fick i uppdrag att överväga och lämna förslag till hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras, bl. a. i syfte att öka arbetstillfredsställelsen och effektiviteten samt möjligheten att lösa personalförsörjningsproblem, m.m. Utredningen, som har antagit namnet utredningen för översyn av utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom för-

¹ F. d. justitierådet Fredrik Sterzel.

² Till betänkandet finns fogat en promemoria av f. d. departementsrådet Erik Berggren Om besvär till regeringen i personalärenden.

svarsdepartementets område (FÖPU)¹, räknar med att fortsätta sitt arbete under större delen av år 1987.

Prop. 1986/87:36

Personalfrågorna inom försvaret har – liksom i flera andra stora organisationer – under de senaste åren tillmätts en allt större betydelse. Bl.a. har överbefälhavaren i sin perspektivplan (ÖB 85) och i sin programplan för åren 1987-1992 lagt större vikt vid de personalpolitiska frågorna än tidigare.

Jag är inte nu beredd att beröra alla aktuella personalfrågor. Försvarskommittén överväger f.n. myndigheternas förslag till inriktning under den närmaste femårsperioden. En proposition om försvarspolitik kommer att presenteras under våren 1987. Jag återkommer därför i ett senare sammanhang till regeringen om de personalpolitiska frågorna i ett längre perspektiv.

I det följande kommer jag att redogöra för mina överväganden och förslag i de frågor inom personalområdet som jag nu har berört. Jag kommer också att ta upp frågan om att omvandla vissa fullmaktstjänster inom försvaret till tjänster med beteckningen p, dvs. tjänster som tillsätts med förordnanden för bestämd tid. I de frågor som berör civildepartementets verksamhetsområde har jag samrått med chefen för civildepartementet.

2 Föredragandens överväganden och förslag

2.1 Överklagande av personalärenden inom försvaret

2.1.1 Allmän bakgrund

Ordningen vid överklaganden har granskats av två utredningar, en hörande till civildepartementet och en till försvarsdepartementet.

I överensstämmelse med riktlinjerna i 1984 års riksdagsbeslut stannar *personalbesvärsutredningen* i sitt betänkande (Ds C 1985:20) Överprövning av beslut i personalfrågor för att det i tillsättnings- och vissa andra personalfrågor inom det statligt reglerade området bör vara tillräckligt med en tvåinstansprövning under regeringen. Utredningen föreslår att ett beslut i ett tillsättningsärende som har meddelats av en regional eller lokal myndighet skall få överklagas till en central myndighet men inte få föras vidare därifrån till regeringen. Om förstagsbeslutet har meddelats av en central myndighet skall det få överklagas till statens arbetsgivarverk (SAV) som härvid blir slutinstans.

PEU 84 pekar i detta sammanhang bl. a. på följande förhållanden.

Den militära delen av statsförvaltningen har i vissa avseenden en annan struktur än den civila. Det går därför inte att utan vidare använda samma normer beträffande t.ex. beslutsordning och överklagande på den militära sidan som på den civila.

Försvarsmakten utgörs av ett stort antal myndigheter som arbetar på

¹ Expeditionschefen Jan Nilsson.

central, högre regional, lägre regional och lokal nivå. Myndigheterna hänförs till ett av fem olika huvudprogram, nämligen Arméförband, Marinförband, Flygvapenförband, Operativ ledning m. m. samt Gemensamma myndigheter. Inom vart och ett av dessa med undantag av Gemensamma myndigheter har en myndighet tillagts produktionsledande och allmänt samordnande uppgifter för respektive huvudprogram. Det är överbefälhavaren (ÖB) och försvarsgrenscheferna som har dessa uppgifter. Detta innebär emellertid inte att försvarsmakten utgör en hierarkiskt uppbyggd linjeorganisation av det slag som är vanlig inom den civila förvaltningen. Rättsligt sett är varje förband en självständig myndighet under regeringen och står inte i något förvaltningsmässigt lydheidsförhållande till en myndighet på högre nivå inom försvarsmakten.

Vidare är det så, påpekar utredningen, att flera myndigheter, inom sig, förfogar över lokala eller regionala enheter. Det gäller bl. a. fortifikationsförvaltningen (FortF) (byggnadsområden), och försvarets datacentral (FDC) (lokala enheter). Till skillnad från vissa motsvarande lokala organ utanför försvaret har emellertid inte dessa enheter status av myndighet och kan därmed inte heller besluta i eget namn.

En annan skillnad är, påpekar utredningen, att beslut om tjänstetillsättningar inom försvarsmakten överklagas direkt till regeringen oavsett om beslutet har fattats av en myndighet på regional eller lokal nivå. På den civila sidan överklagas ett beslut som har meddelats på regional eller lokal nivå i allmänhet hos vederbörande centrala förvaltningsmyndighet.

Det finns alltså, konstaterar utredningen, klara skillnader mellan de militära och civila delarna av statsförvaltningen. Olikheterna är emellertid inte av den arten att de utgör några avgörande hinder mot att man i försvaret går över till en ordning i tillsättningsärenden som i sin utformning och till sina verkningar ligger nära den som finns på den civila sidan.

2.1.2 Den fortsatta handläggningen av överklaganden av tillsättningsärenden m. m.

Mitt förslag: Försvarets personalnämnd (FPN) skall, utöver nuvarande uppgifter, även som slutinstans överpröva tillsättningsärenden och vissa andra personalärenden inom försvarsdepartementets område.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna anser i stort att en överföring till försvarets personalnämnd är bra om överprövningen i fortsättningen inte skall ske av regeringen. Överstyrelsen för civil beredskap och Centralorganisationen SACO/SR anser dock att SAV borde bli slutinstans, i varje fall för myndigheter inom de civila delarna av totalförsvaret. Statens räddningsverk anser att överklaganden från hela statsförvaltningen skall behandlas av samma instans och föreslår av den anledningen att SAV skall vara slutinstans.

Skälen för mitt förslag: Riksdagens beslut om riktlinjer för en systematisk översyn av rätten att överklaga ärenden till regeringen gör inte undantag för några särskilda grupper av besvärärenden eller något särskilt departement. Beslutsreglerna i personalfrågor bör alltså i möjligaste mån anpassas till riktlinjerna. Dessa innebär att regeringen skall befrias från ärenden som kan överprövas i en instans under regeringen och som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Som jag berört tidigare skiljer sig försvarsmakten beträffande bl. a. beslutsordning och organisatorisk uppbyggnad från statsförvaltningen i övrigt.

Utredningen har diskuterat olika alternativ för hur överklaganden bör hanteras inom försvaret. Utredningen har därvid stannat för att FPN bör vara slutinstans för i princip alla överklaganden i personalfrågor på alla nivåer inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

FPN bildades i mitten av 1950-talet. En huvuduppgift för nämnden var inledningsvis att ta sig an vissa frågor om övertalig personal till följd av organisationsförändringar och rationaliseringar inom försvaret. Nämnden har senare fått vissa tilläggsuppdrag och har numera bl. a. till uppgift att biträda statens arbetsmarknadsnämnd vid tillämpningen av omplaceringsförrordningen (1984:110, ändrad senast 1985:956) inom försvarsdepartementets område. På FPN ankommer också att översiktligt följa utvecklingen av personalbehovet samt biträda myndigheterna inom försvarsdepartementets område vid planering och genomförande av organisationsändringar och rationaliseringar. Nämnden skall härvid underlätta personalrörlighet, medverka till ändamålsenlig rehabilitering av anställda med arbetsbegränsning samt medverka i personalavvecklingsarbetet. Nämndens verksamhet omfattar idag såväl civil som militär personal.

Jag anser i likhet med utredningen att FPN bör kunna pröva överklaganden i tillsättningsärenden och vissa andra personalärenden inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Några särskilda skäl att avvika från de av riksdagen beslutade riktlinjerna och ha kvar regeringen som besvärinstans finns enligt min mening inte i detta fall.

Fördelarna med denna lösning är flera. Nämndens verksamhet omfattar, som jag tidigare nämnt, idag såväl civil som militär personal. Vidare kan genom denna lösning alla ärenden som gäller överklaganden av tjänstetillsättningar m. m. inom försvarsdepartementets verksamhetsområde föras till *en* myndighet, oberoende av om första beslutet har meddelats av ett centralt, regionalt eller lokalt organ. Detta medför bl. a. den fördelen att kraven på enhetlighet i praxis tillgodoses.

Ett ytterligare skäl för mitt förslag är att nämnden redan nu prövar vissa personalfrågor och har kunskap och kompetens på området. Jag återkommer strax till frågan om vilka organisatoriska förändringar som behöver göras.

Utöver dessa grupper har utredningen pekat på ett antal andra personalärenden vars överprövning bör flyttas från regeringen. Jag delar utredningens uppfattning att det inom departementet bör göras en ytterligare inventering för att se om det går att delegera sådana ärenden till FPN eller till någon annan myndighet i den mån rätten att överklaga skall finnas kvar.

Det bör ankomma på regeringen att besluta i dessa frågor.

Mitt förslag: Vid försvarets personalnämnd inrättas en tjänst som chef för nämnden. Tjänsten skall vara ordinarie med beteckningen p, dvs. tillsättas med förordnande för bestämd tid.

Skälen för mitt förslag: FPN består av en ordförande, två andra ledamöter och två experter. Nämnden har ett kansli med tre tjänstemän. Kostnaderna för nämnden betalas från en anslagspost på det under fjärde huvudtiteln uppförda förslagsanslaget F 18. Vissa nämnder m. m. inom det militära försvaret. För budgetåret 1986/87 har beräknats 745 000 kr. för nämndens verksamhet.

Inom försvarsdepartementet motsvarar den sammanlagda arbetsvolymen för besvärshandlingen ca en och en halv tjänst. En viss förstärkning av nämnden och dess kansli bedömer jag därför blir nödvändig. Mitt förslag medför således inte någon besparing på statsbudgeten. Jag vill dock erinra om att syftet med riksdagens principbeslut om decentralisering av besvärshandlingen inte primärt var att åstadkomma besparingar utan att så långt möjligt begränsa regeringens befattning med dessa frågor.

Kostnaderna för verksamheten torde finansieras genom en omfördelning av resurserna inom fjärde huvudtiteln. Detta bör behandlas i samband med den kommande budgetregleringen.

Sammansättningen av nämnden och dess kansli bör enligt min uppfattning vara sådan att såväl den arbetsrättsliga som den förvaltningsrättsliga kompetensen säkerställs. Det ankommer på regeringen att besluta om nämndens sammansättning och om kansliets dimensionering. Vidare bör en tjänst som chef för nämnden inrättas. Mot bakgrund av behovet av rörlighet på chefsbefattningar bör tjänsten tillsättas med förordnande för bestämd tid, dvs. vara en ordinarie tjänst med beteckningen p.

2.2 Vissa arbetsgivarfrågor

2.2.1 Decentralisering

Min bedömning: I princip bör arbetstagarna vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör en längre tid. Detta innebär också att huvuddelen av de personaladministrativa uppgifter som berör de anställda bör utföras av denna myndighet.

Arbetsgivarbefogenheter genom arbetsgivarnycklar och arbetsgivarventiler i centrala avtal bör så långt möjligt flyttas nedåt till samtliga myndigheter inom departementets område. Denna decentralisering kräver en mera aktiv uppföljning av myndigheternas verksamhet.

För att undvika en inte önskad effekt, nämligen att rätten att fatta vissa beslut flyttas från myndigheterna till regeringen, bör lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1986:430, ändrad senast 1986:647) ändras.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna, däribland samtliga personalorganisationer, är positiva till utredningens principiella syn på att delegering av arbetsgivaransvar och arbetsgivarbefogenheter skall genomföras. Några remissinstanser anser dock att försvarsgrenscheferna bör få ett större inflytande än vad utredningens förslag innebär. Flera remissinstanser påtalar risken för att befogenheter inom avtalsområdet som idag åvilar ÖB, försvarets civilförvaltning (FCF) och försvarsgrenscheferna, flyttas till SAV i stället för till lokala myndigheter.

Skälen för min bedömning: Vid myndigheter som tillhör någon av försvarsgrenarna ligger rätten att tillsätta tjänster hos respektive försvarsgrenschef. För myndigheterna inom huvudprogrammet Operativ ledning ligger motsvarande befogenhet hos ÖB. Denna rätt har beträffande vissa tjänster sedan överlämnats till den myndighet där tjänsten är inrättad. Som en följd härav är huvuddelen av dem som arbetar vid en viss myndighet anställda av myndigheten medan vissa arbetstagare är anställda av en annan myndighet. En yrkesofficer kan också kommenderas att tjänstgöra vid en annan myndighet inom eller utom försvarsmakten än den myndighet där han har sin tjänst. Detta system innebär enligt min uppfattning svårigheter för såväl den enskilde arbetstagaren som för den arbetstagarorganisation han tillhör att klart identifiera vem som är arbetsgivare.

Om en arbetstagare i stället är anställd av den myndighet där han för längre tid tjänstgör bortfaller denna svårighet. Det bör underlätta för den enskilde att i anställnings- och utvecklingsfrågor kunna vända sig till den myndighet där han tjänstgör. Myndigheten bör därigenom också lättare kunna känna ansvar för alla som tjänstgör där. Det bör också kunna förenkla myndighetens avvägningar vid t. ex. löneförhandlingar.

Det bör dock poängteras att denna princip inte alltid bör tillämpas fullt ut, t. ex. i fall när viss tjänstgöring huvudsakligen är ett led i utbildning eller när stödfunktioner samordnats mellan flera myndigheter, bl. a. inom garnisonsorter.

Enligt sin instruktion (1978:813, omtryckt 1985:605) är SAV central förvaltningsmyndighet för förhandlingar som rör reglering av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inom det statligt reglerade avtalsområdet. Det ankommer också på arbetsgivarverket att besluta i vilken omfattning dess befogenheter skall överlämnas till annan myndighet. Jag vill dock erinra om, som jag också inledningsvis berörde, att riksdagen godtagit förslagen i propositionen (1984/85:219) om den statliga personalpolitiken. Där sägs det bl. a. att arbetsgivaruppgifterna bör decentraliseras till myndigheterna i större utsträckning än f. n. och att takten får bestämmas med hänsyn till bl. a. de lokala parternas beredskap att gradvis axla ett större inflytande och ansvar. Arbetsgivarverket bör således i största möjliga utsträckning överlåta befogenheter till enskilda myndigheter även inom försvarsdepartementets område.

Detta innebär att de tidigare mellannivåerna i avtalssammanhang successivt försvinner. Det är då naturligt att FCF i dessa frågor får en renodlad expertroll och i denna ger stöd åt de enskilda myndigheterna i deras arbetsgivarfunktion.

Min grundinställning är att ÖB:s operativa och programsamordnande uppgifter skall prioriteras. Stöduppgifter inom det personal- och ekonomiadministrativa området bör kunna lösas av FCF.

De centrala myndigheterna bör få erforderligt inflytande framför allt genom de nyligen inrättade sektorerna inom arbetsgivarverket.

En mer långtgående decentralisering kräver en annorlunda uppföljning av verksamheten än f.n. Även om olika delar av verksamheten inom exempelvis en försvarsgren decentraliseras måste försvarsgrenschefen, som har ett ansvar inför regeringen för försvarsgrenens produktion som helhet, kunna följa och påverka denna. Detta kräver i många fall en relativt noggrann uppföljning. En sådan uppföljning skall enligt min mening ses som en naturlig del av decentraliserat beslutsfattande. Om man däremot använder informationen för en detaljstyrning av lägre nivåer, kan man tala om en icke önskvärd centralstyrning.

Om rätten att tillsätta tjänster flyttas från försvarsgrenschefen till en lokal myndighet, kommer enligt LOA vissa beslut rörande förflyttning av militära tjänstemän som i dag kan fattas av försvarsgrenschefen att i stället behöva fattas av regeringen. Vill man undvika detta, måste lagen ändras. Chefen för civildepartementet avser att i annat sammanhang överväga frågan om en sådan lagändring.

2.2.2 Kompetenshöjning

Min bedömning: En successiv kompetenshöjning inom personaladministrationen vid berörda myndigheter måste ske för att den nödvändiga decentraliseringen av arbetsgivarbefogenheter skall kunna förverkligas.

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att ett överförande av mer kvalificerade uppgifter inom personalområdet till framför allt de lägre regionala och lokala myndigheterna inom försvarsmakten kräver att kompetensen inom dessa myndigheter höjs. Utredningen lämnar dock inga konkreta förslag till hur utbildningen bör utformas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning. Några remissinstanser påpekar att ett utvecklingsarbete rörande den personaladministrativa kompetensens uppbyggnad måste påbörjas snarast.

Skälen för min bedömning: Genom en ändring i förordningen (1983:276, ändrad senast 1986:425) om verksamheten inom försvarsmakten, den s.k. verksamhetsförordningen, har personalenheternas organisatoriska ställning inom försvarsmaktens lägre regionala och lokala myndigheter stärkts. Ändringen innebär att chefen för personalenheten nu är direkt underställd myndighetschefen. Detta är enligt min mening ett uttryck för den alltmer centrala roll som personaladministrationen kommer att ha inom försvaret.

Det är emellertid också av utomordentlig vikt att tjänstemännen inom personalenheterna vid dessa myndigheter har den kompetens som krävs,

inte minst för att kunna lösa de tillkommande arbetsuppgifter som en decentralisering innebär. En sådan höjning av myndigheternas kompetens inom personalområdet kommer att ta viss tid. Det är därför nödvändigt att anpassa takten i decentraliseringsarbetet till en successiv höjning av kompetensen. Jag tänker då inte bara på den utbildning och erfarenhet som personalenheternas chefer bör besitta. Det är nödvändigt att såväl teoretisk som erfarenhetsmässig kompetens byggs upp och bibehålls för all berörd personal.

Jag vill i detta sammanhang också peka på kompetensuppbyggnadens avgörande betydelse för möjligheterna att åstadkomma en god personalutveckling. Personalen kan genom en höjd kompetens utvecklas både i sin innehavda tjänst och till mer kvalificerade tjänster.

Jag har anledning utgå från att myndigheterna inom försvarsdepartementets område kommer att ägna dessa frågor uppmärksamhet, så att tillräcklig kompetens inom personalområdet byggs upp i takt med decentraliseringsarbetet. Jag avser att noga följa utvecklingen i detta avseende.

2.2.3 Samordnad personalpolitik

Min bedömning: Det skall inte längre vara en författningsreglerad skyldighet att samordna personalpolitiken inom försvarsmakten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: ÖB motsätter sig den föreslagna ändringen. Chefen för flygvapnet (CFV), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) och SACO/SR anser att samordning av personalpolitiken inom försvarsmakten måste åläggas ÖB. CFV och FRI påtalar dock, liksom även FortF och försvarets forskningsanstalt (FOA), myndigheternas behov av att kunna påverka personalfrågorna. Försvarets Civila Tjänstemannaförbund (FCTF) delar utredningens uppfattning.

Skälen för min bedömning: Personalpolitik kan definieras som de uttryckta värderingar, mål, principer och riktlinjer som ligger till grund för det personaladministrativa arbetet. Det åligger varje myndighet att, inom ramen för de mål som statsmakterna fastställer, formulera en konkret personalpolitik som kan tillämpas i det dagliga arbetet. Inom varje försvarsgren kan försvarsgrenschefen ge handlingsregler för de lokala myndigheterna i personaladministrativa frågor. Detsamma gäller för överbefälhavaren beträffande militärbefälhavarna och övriga myndigheter inom huvudprogrammet Operativ ledning. Mot bakgrund av den strävan, som jag inledningsvis berörde, att decentralisera ansvar och befogenheter inom statsförvaltningen kan jag inte se att det föreligger ett så starkt behov av en samordnad personalpolitik inom försvarsmakten att just denna skyldighet i författning måste åläggas ÖB. Jag anser att en decentralisering inom det personalpolitiska området underlättas om ÖB:s här behandlade skyldighet upphör. Jag avser därför att i annat sammanhang föreslå regeringen att verksamhetsförordningen ändras i detta avseende.

Jag vill emellertid framhålla att en sådan ändring inte påverkar ÖB:s programsamordnande uppgifter. ÖB skall också i fortsättningen kunna meddela övriga myndigheter inom försvarsmakten föreskrifter för att uppställda mål för produktionen skall nås med ett så rationellt utnyttjande av resurserna som möjligt.

2.3 Datasystem

Min bedömning: De försvarsspecifika personal- och ekonomiadministrativa datasystemen bör tills vidare behållas. Jag är dock inte beredd att här föreslå ändringar beträffande ansvarsfördelningen inom försvaret för de nuvarande försvarsspecifika systemen.

Utredningens förslag: De nuvarande försvarsspecifika datasystemen inom personal- och ekonomiadministration bör tills vidare behållas. FCF bör ha huvudansvaret för drift och utveckling av dessa system.

Remissinstanserna: Med undantag av statens löne- och pensionsverk (SPV) och statskontoret är remissinstanserna eniga om att de försvarsspecifika systemen bör bibehållas. SPV förklarar sig beredd att delta i en fördjupad analys som mer framtidsinriktat bör ta sikte på att belysa kostnader och besparingseffekter för statsförvaltningen i sin helhet. Statskontoret anför att det nu är angeläget att göra en studie om ett gemensamt huvudmannaskap för ekonomi- och personalredovisning inom hela statsförvaltningen. Beträffande förslaget att överföra det ansvar som ÖB nu har för vissa datasystem till FCF råder delade meningar.

Skälen för min bedömning: Utredningen har inte funnit några fördelar med att nu frånga de försvarsspecifika datasystemen. SPV och statskontoret förordar att frågan utreds ytterligare, dock utan att direkt påvisa några avgörande nackdelar med nuvarande ordning.

Beträffande frågan om ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter inom försvarsdepartementets område när det gäller de *nuvarande* försvarsspecifika personal- och ekonomiadministrativa datasystemen är jag inte beredd att här förorda någon ändring. Ett slutligt ställningstagande för en ändrad ansvarsfördelning kräver ytterligare underlag bl. a. rörande kopplingen till de krigsorganisatoriska behoven.

Jag finner det naturligt att försvaret noga följer det arbete som bedrivs rörande de *framtida* personal- och ekonomiadministrativa datasystemen för hela statsförvaltningen. I dessa frågor avser jag återkomma till regeringen.

2.4.1 Militära arbetstidsdelegationen och försvarets arbetstidsnämnd

Min bedömning: Den verksamhet som bedrivs av militära arbetstidsdelegationen och försvarets arbetstidsnämnd bör inte bedrivas i myndighetsform. Arbetsgivarna och arbetstagarna på det statliga området bör själva kunna träffa avtal om partssammansatta organ för dessa uppgifter.

Utredningens förslag: Utredningen har ifrågasatt behovet av de särskilda delegationer och nämnder som inom försvaret arbetar med arbetstidsfrågor.

Remissinstanserna: ÖB framhåller att en nära och förtroendefull samverkan måste utvecklas mellan handläggare på olika nivåer inom försvarsmakten och SAV om sådana samverkansorgan som försvarets arbetstidsnämnd och militära arbetstidsdelegationen avvecklas. Statsanställdas förbund anser i likhet med utredningen att militära arbetstidsdelegationens och försvarets arbetstidsnämnds existens bör bli föremål för omprövning. FCTF anser att militära arbetstidsdelegationen och försvarets arbetstidsnämnd har ett visst värde som plattform för informella diskussioner och ser det som önskvärt att denna funktion löses på något annat sätt om dessa organ avskaffas. Tjänstemännens centralorganisation anser att det finns ett värde i att behålla försvarets arbetstidsnämnd.

Skälen för min bedömning: Militära arbetstidsdelegationen och försvarets arbetstidsnämnd har till uppgift att lämna råd till myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde i frågor som rör centrala arbetstidsavtal och tillämpningen av dessa på myndigheterna. Delegationen och nämnden, som är partssammansatta, har haft att tolka de skilda arbetstidsavtal som slutits till följd av mängden skiftande verksamheter som bedrivs vid myndigheterna inom fjärde huvudtiteln. Dessa organ inrättades under en tid då medbestämmandet i arbetslivet ännu inte tagit fastare former och behovet av avtalstolkning var mer utpräglat.

Utvecklingen på det arbetsrättsliga området och tillkomsten av det statliga medbestämmandeavtalet har banat väg för en decentralisering av beslutsfattandet till den nivå där verksamheten bedrivs i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Kompetensen vad gäller tolkning av arbetstidsbestämmelser, liksom andra för anställningen viktiga frågor, har sålunda ökat väsentligt inom myndigheterna. Det föreligger därför enligt min mening inte längre behov av att i särskild författning reglera hur nämnder av det slag jag berört skall vara sammansatta och vilka uppgifter de skall ha. Om rådgivande organ fortfarande behövs för tillämpningen av centrala arbetstidsavtal, ter det sig enligt min mening naturligt att parterna på arbetsmarknaden själva avtalar om att inrätta sådana.

Det ankommer på regeringen att besluta i dessa frågor.

Min bedömning: Försvarets skolnämnd och försvarets personalvårdsnämnd bör avvecklas och verksamheten knytas till funktioner inom försvarsmaktens centrala ledning.

Utredningens förslag: Utöver militära arbetstidsdelegationen och försvarets arbetstidsnämnd pekar utredningen på att även andra nämnder, såsom försvarets skolnämnd och försvarets personalvårdsnämnd, skulle kunna upphöra genom att deras uppgifter förs till något annat organ. Vissa besparingar skulle härigenom kunna uppnås.

Remissinstanserna: Av remissinstanserna har endast FCF yttrat sig. Verket har inget att erinra mot utredningens förslag.

Skälet för min bedömning: Försvarets skolnämnd har till uppgift att lämna råd till försvarsmaktens myndigheter i fråga om utbildning av militär personal och verka för att antagningsbestämmelser och utbildning anpassas till utbildningen inom det allmänna utbildningsväsendet. Nämnden skall vidare tillse att samordning sker mellan försvarsgrenarna inom utbildningsområdet och följa utvecklingen inom detta.

Den nya befälsordningen, som infördes år 1983, innebar stora förändringar av utbildningen till och av yrkesofficerare inom försvaret. Redan före denna reform hade utbildningen i allmänna ämnen i stor utsträckning förts över till olika former av civil utbildning. Jag bedömer att de flesta frågor som berör skolnämndens ansvarsområde nu kan klaras ut genom kontakt direkt mellan berörda myndigheter. Behovet av ett särskilt organ för samordning har därmed upphört.

Enligt min mening kan den sakkunskap som finns företrädd i försvarets skolnämnd knytas till ÖB och övriga myndigheter inom försvarsmaktens centrala ledning utan att en särskild nämnd behöver finnas inrättad för ändamålet. Nämnden kan därför enligt min mening avvecklas.

I försvarets personalvårdsnämnd ingår representanter för de fyra största riksdagspartierna, arbetstagarorganisationerna och de värnpliktiga. Nämnden har till uppgift att genom vägledande och rådgivande verksamhet samt genom egna initiativ främja försvarets personalvård.

Utvecklingen på det arbetsrättsliga området och den förstärkning av personalfunktionen på lägre regional och lokal nivå som skett genom bl. a. tillkomsten av personalvårdskonsulenter vid förbanden har gjort att försvarets personalvårdsnämnd inte längre har samma uppgift att fylla som då den inrättades år 1962. Jag anser därför att nämnden bör kunna avvecklas. Jag vill också erinra om militärledningens rådgivande nämnd som – förutom ÖB och försvarsgrenscheferna – består av företrädare för de fyra största riksdagspartierna. Till den rådgivande nämndens uppgifter hör bl. a. att lämna synpunkter rörande personal, utbildning och organisation.

Det ankommer på regeringen att besluta i dessa frågor.

Mitt förslag: Tjänsterna som rikshemvärnschef, chef för militärhögskolan och chef för försvarshögskolan samt chef för försvarets förvaltningsskola inrättas som ordinarie tjänster med beteckningen p, dvs. tillsätts med förordnande för bestämd tid.

Skälen för mitt förslag: Tjänster som myndighetschef och motsvarande befattningar inom försvarsmakten vid myndigheter som lyder direkt under regeringen är vanligen inrättade som ordinarie tjänster med beteckningen p, dvs. de tillsätts med förordnanden för bestämd tid, vanligen sex år. Motsvarande gäller även flertalet övriga militära tjänster som normalt besätts med generalspersoner eller flaggmän, dvs. amiraler. Genom riksdagens beslut (prop. 1982/83:100 bil. 6, FöU 9, rskr. 271) har 13 sådana tjänster, bl. a. tjänsterna som chef för försvarsgrensstaberna och tjänsterna som stabschef vid militärområdesstaberna, vilka tidigare var fullmaktstjänster, omvandlats så att de kan tillsättas med innehavare med förordnande för bestämd tid. Syftet härmed var att skapa förutsättningar för att tjänstetillsättningar på denna nivå kan ske i den utsträckning som motiveras av kommande rekryteringsbehov till högre tjänster. Eftersom tjänsterna som nämnts tidigare tillsattes med fullmakt och pensionsåldern för dessa tjänster är 65 år, har kraven på personalrörlighet inte helt kunnat tillgodoses.

Av militära urvalstjänster som avses för generalspersoner eller flaggmän och har 65 års pensionsålder är alltså tjänsterna som rikshemvärnschef och chef för militärhögskolan inrättade som ordinarie tjänster och tillsätts med fullmakt. Även tjänsten som chef för försvarshögskolan är en fullmaktstjänst och om innehavaren är militär tjänsteman är pensionsåldern 65 år. Tjänsten som chef för försvarets förvaltningsskola, som också är en fullmaktstjänst, kan besättas med såväl militär som civil tjänsteman.

För här angivna tjänster bör kraven på personalrörlighet kunna tillgodoses på motsvarande sätt som tidigare nämnda riksdagsbeslut syftade till. Dessa tjänster bör sålunda vara inrättade som ordinarie tjänster med beteckningen p.

3 Hemställan

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

1. bemyndiga regeringen att inrätta en tjänst med beteckningen p som chef för försvarets personalnämnd,

2. bemyndiga regeringen att inrätta tjänster med beteckningen p för rikshemvärnschef, chef för militärhögskolan, chef för försvarshögskolan och chef för försvarets förvaltningsskola,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i fråga om överklagande i personalärenden samt vad jag i övrigt har anfört om personalfrågor inom försvaret. Prop.1986/87:36

4 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.

Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet (Ds Fö 1985:6)

Personaladministration m. m. inom försvaret

Yttranden har avgetts av överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets förvaltningsskola, försvarets datacentral, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, Lapplands jägarregemente, livgrenadjärregementet, Upplands flygflottilj, statskontoret, statens arbetsmarknadsnämnd, Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas Förbund samt Tjänstemännens Centralorganisationens Statstjänstemannasektion. TCO-S har överlämnat yttranden från Officerarnas Riksförbund, Försvarets Civila Tjänstemannaförbund och Statstjänstemannaförbundet.

Förteckning över remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning till betänkandet (Ds Fö 1986:2) Besvär i personalärenden inom försvaret

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kammarrätten i Jönköping, överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets materielverk, värnpliktsverket, försvarets förvaltningsskola, försvarets personalnämnd, statens räddningsverk, överstyrelsen för civil beredskap, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, Tjänstemännens Centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR.

Kammarrätten i Jönköping finner att förslaget står i god överensstämmelse med riksdagens riktlinjer och tillstyrker utredningens förslag. Erforderliga författningsändringar bör dock enligt kammarrättens uppfattning remissbehandlas. Ledamöterna i försvarets personalnämnd bör inte bli alltför många och åtminstone ordföranden bör, enligt kammarrätten, besitta juridisk kompetens.

Överbefälhavaren (ÖB), som inhämtat yttranden från militärbefälhavarna och chefen för försvarets medicinalkår, anför att ÖB kunde vara besvärsinstans för myndigheterna inom huvudprogram 1 – 5 medan statens arbetsgivarverk kunde vara besvärsinstans för resterande myndigheter inom försvarsdepartementets område. Ett annat alternativ skulle enligt ÖB vara att statens arbetsgivarverk tog hand om alla besvärsärenden. ÖB anser dock att försvarets personalnämnd är ett likvärdigt alternativ och motsätter sig därför inte utredningens förslag.

Chefen för armén anser att utredningens bedömningar är riktiga och har inget att erinra mot dess förslag.

Chefen för marinen biträder de förslag som utredningen lämnar.

Chefen för flygvapnet tillstyrker utredningens förslag.

Försvarets civilförvaltning ifrågasätter om det behövs någon besvärsrätt i tillsättningsärenden. Om rätten till besvär skall behållas har civilförvaltningen ingen erinran mot utredningens förslag. Enligt civilförvaltningens uppfattning bör besvärsprövningen utgöras av en ren lämplighetsprövning snarare än en regeltolkning. För att de bästa förutsättningarna för detta skall uppnås bör överbefälhavaren eller någon försvarsgrenschef samt ett antal verkschefer ingå i nämnden.

Civilförvaltningen har ingen erinran mot att försvarets skolnämnd och försvarets personalvårdsnämnd upphör genom att uppgifterna förs till något annat organ.

Försvarets sjukvårdsstyrelse anser att besvär skall handläggas och avslutas på det sätt som utredningen föreslår.

Försvarets materielverk tillstyrker utredningens förslag. Försvarets personalnämnd bör dock tillföras adekvat kompetens för uppgifterna. Materielverket vill varna för en typ av instansjäv som kan uppstå i den situationen att försvarets personalnämnd har anvisat någon till en ledig tjänst och myndigheten inte tillsätter tjänsten med den person som anvisats.

Värnpliktsverket har inget att erinra mot utredningens förslag. Verket finner det tilltalande att en omläggning av besvärssystemet enligt förslaget kan ske genom så begränsade förändringar som de föreslagna. Verket anser att personalnämnden bör informera om principiellt viktiga avgöranden.

Försvarets förvaltningskola biträder utredningens förslag.

Försvarets personalnämnd tillstyrker förslagen och anför att nämnden behöver förstärkas med ytterligare handläggare och att antalet ledamöter behöver utökas.

Statens räddningsverk anser att det är väsentligt att alla statliga besvär behandlas av samma instans och föreslår att statens arbetsgivarverk skall överpröva besvären.

Överstyrelsen för civil beredskap anser sig höra till den civila delen av statsförvaltningen och menar att statens arbetsgivarverk bör vara besvärssystemets instans i samtliga fall där tillsättningsbeslut i första instans fattats av en central myndighet inom den civila delen av statsförvaltningen.

Riksrevisionsverket anför att verket avstyrkte förslaget i besvärssystemets utredningens betänkande om statens arbetsgivarverk som besvärssystemets myndighet för beslut av central förvaltningsmyndighet. Verket anser att försvarets personalnämnd, med hänsyn till organisationsstrukturen inom försvarsdepartementets område, är ett godtagbart alternativ inom detta område. Riksrevisionsverket saknar en precisering av förslaget om omfördelning av resurser för att finansiera nämndens verksamhet.

Statens arbetsgivarverk anser att överprövningsmöjlighet skall finnas. Arbetsgivarverket anser att överprövningen kan göras av en fristående nämnd med erforderlig kompetens. Central myndighet, t.ex. försvarsgrenschef, bör beredas tillfälle att yttra sig över beslut av lokal myndighet.

Arbetsgivarverket anser f.ö. att det kan ifrågasättas huruvida verket skall vara prövningsinstans i frågor som inte har förmånskaraktär, t.ex. fråga om huruvida tjänstledighet skall beviljas eller ej.

Tjänstemännens Centralorganisation motsätter sig inte att en reformerad försvarets personalnämnd blir högsta besvärssystemets instans inom försvaret.

TCO anser vidare att det finns ett visst värde i att behålla försvarets arbetstidsnämnd.

Centralorganisationen SACO/SR anser att försvarets personalnämnd bör kunna vara besvärssystemets instans för myndigheterna inom huvudprogram 1–5. För de civila myndigheterna bör statens arbetsgivarverk vara den instans som överprövar besluten. I övrigt instämmer SACO/SR i Svenska Officersförbundets yttrande. Förbundet anser att flera omständigheter talar för att överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna borde vara besvärssystemets myndigheter men tillstyrker att besvärssystemet läggs på försvarets personalnämnd. Förbundet är tveksamt till om försvarets personalnämnd bör ges de disparata uppgifter som det skulle innebära att föra över uppgifter från nämnder som kan komma att avvecklas och från regeringen i det fortsatta delegeringsarbetet.