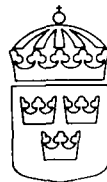


# Försvarsutskottets betänkande

1988/89:FöU10

Vissa personalfrågor



1988/89  
FöU10

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

## Sammanfattning

I betänkandet föreslår utskottet att riksdagen bifaller regeringens förslag i proposition 1988/89:52. Detta innebär att utskottet förordar att riksdagen anger regeringens befogenhet att besluta om förändringar i befälsordningen för det militära försvaret resp. om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation. Vidare lämnas utan erinran regeringens förslag att alla yrkesområden inom det militära försvaret skall bli tillgängliga för kvinnlig rekrytering. Utskottets ställningstagande innebär också att riksdagen föreslås godta att författningsregleringen i fråga om försvarets personalkårer hävs och att kompetensen inom personalfunktionen vid försvarsmaktens myndigheter höjs. Slutligen anser utskottet att riksdagen bör lämna utan erinran ett förslag att utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret skall närmare utredas.

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

## Propositionen

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

1. godkänna vad föredragande statsrådet har förordat om att regeringen skall få besluta om förändringar i befälsordningen för det militära försvaret,
2. godkänna vad föredragande statsrådet förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation,

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet i övrigt har anfört i fråga om

1. befälsordning för det militära försvaret,
2. kvinnor som yrkesofficerare,
3. hävandet av författningsregleringen i fråga om försvarets personalkårer,
4. kompetenskrav inom det personaladministrativa området,

5. utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret.

1988/89:FöU10

## Motionerna

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

1988/89:Fö2 av Gunhild Bolander m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om personalutvecklingen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vikten av att höra riksdagen innan beslut om viktiga ändringar av befälsordningen fastställs,

3. att riksdagen avslår regeringens förslag om avskaffande av personalkårnerna,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om kompetenskrav inom det personaladministrativa området.

1988/89:Fö3 av Kerstin Ekman m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående förläggning av praktiktid för officer,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående praktiktidens längd,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående tidpunkt för utnämning till löjtnant.

## Utskottet

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

## Befälsordningen

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

I proposition 1973:128 lade regeringen därefter fram förslag till ett principbeslut om en ny befälsordning. I propositionen redovisade försvarsministern sin syn på hur man borde bedriva det fortsatta arbetet med att ta fram underlag till reformer inom befälsområdet. I riksdagens beslut med anledning av propositionen förutsattes att regeringen skulle anmäla de huvudsakliga resultaten av det fortsatta arbetet för riksdagen, även i de fall genomförandet inte krävde riksdagens godkännande (FöU 1973:23, rskr. 309).

År 1978 godkände riksdagen vissa i proposition 1977/78:24 framlagda riktlinjer för en ny befälsordning (FöU 10, rskr. 173). Regeringen har med dessa riktlinjer som grund utfärdat en förordning i ämnet (FFS 1980:29).

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

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

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

- Allt blivande yrkesbefäl skall gå igenom värnpliktsutbildning tillsammans med övriga värnpliktiga varefter de ges en grundläggande yrkesutbildning.
- Rekryteringen skall ske med stor bredd från alla kategorier av befälsuttagna värnpliktiga.
- Allt yrkesbefäl skall ha kompetens att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare i krigs- och fredsorganisationen.
- Ur varje årsklass skall ett antal officerare vidareutbildas varvid individens utveckling och personliga förmåga skall tillmätas betydelse.
- Utbildningen skall ske genom olika steg vid officershögskola, krigshögskola och militärhögskola.

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

Utskottets redovisning i det föregående torde i huvudsak ha tillgodosett det yrkande (yrkande 2) i motion Fö2 (c) som betonar vikten av att höra riksdagen innan beslut om viktiga ändringar av befälsordningen fastställts.

Med de klarlägganden om faktiska förhållanden som här ovan givits finns inget behov av ett särskilt uttalande av riksdagen i denna fråga. Motionsyrkandet bör därför inte bifallas.

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

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

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

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

Försvarsministern anser slutligen att myndigheterna bör ges möjlighet att under vissa angivna förutsättningar anställa en reservofficer som yrkesofficer om denne efter reservofficersutbildningen genom praktisk tjänstgöring visat mycket god förmåga som chef, utbildare och fackman. Förfaringsstättet får, understryker han, inte innebära att kvalitetskravet på yrkesofficerare sänks eller att en utbildningsväg som är snabbare än den ordinarie skapas.

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

I motion Fö3 (fp) föreslår motionärerna vissa ytterligare förändringar av befälsordningen. Sålunda anser motionärerna att praktiktiden för officer som genomgått krigshögskolans allmänna kurs skall kunna förläggas såväl före som efter krigshögskolans högre kurs. Motionärerna anser vidare att tiden för nämnda praktiktjänstgöring, som nu är satt till två år, bör förkortas till ett år. Vidare anser motionärerna att alla skall förordnas till löjtnant två år efter genomgången officershögskola. För närvarande kan sådant förordnande meddelas först efter det att krigshögskolans allmänna kurs eller specialistkurs har genomgåts.

*Utskottet* konstaterar att den i motionen behandlade praktiktjänstgöringen finns reglerad i 13 § förordningen om utbildning till och av yrkesofficerare m.m. (FFS 1980:29). I bestämmelsen anges den aktuella praktiktjänstgöringen som ett av flera kriterier på kompetens som kompanichef. Någon

ordningsföljd för uppfyllandet av de i nämnda paragraf angivna kriterierna anges inte varför den av motionärerna åsyftade ändringen av tidpunkten för ifrågavarande praktiktjänstgöring ryms inom ramen för gällande bestämmelser. Den i motionen förordade förkortningen av praktiktjänstgöringen liksom tidpunkten för utnämning till löjtnant är frågor som det enligt utskottets ställningstagande i det föregående bör ankomma på regeringen att fatta beslut om. Motion Fö3 (fp) bör med hänvisning till det anförda avslås av riksdagen.

## Byggnads- och reparationsberedskapen

I proposition 1988/89:52 (s. 16–17) föreslås att riksdagen skall godkänna vad föredragande statsrådet har förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation. Försvarsministern uppger att denna verksamhet – som träder i funktion vid krig och om regeringen så beslutar vid krigsfara – för närvarande är reglerad genom ett riksdagsbeslut från 1959 (prop. 1959:1 bil. 6 p. 10, SU 4, rskr. 4) som i detalj binder regeringen när det gäller organisationens utformning. I propositionen redovisas vissa planerade förändringar rörande byggnads- och reparationsberedskapen vilka bl.a. innebär att de regionala och lokala delarna av organisationen skall finnas inrättade redan i fredstid och utgöra en del av fortifikationsförvaltningen. Byggnads- och reparationsberedskapen föreslås också, om så erfordras, kunna träda i verksamhet vid sådana utomordentliga omständigheter som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Frågorna är, anför försvarsministern, av den art att de bör få avgöras av regeringen.

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

## Kvinnor som yrkesofficerare

Under 1970-talets första hälft aktualiserades frågan om att öppna yrken inom försvarsmakten som traditionellt varit förbehållna män också för kvinnor. I propositionen lämnas en redogörelse för den då påbörjade utvecklingen (s. 6–7). Såsom framgår av denna redogörelse godkände riksdagen år 1981 att rekrytering till befälsyrket fick ske oberoende av kön inom samtliga försvarsgrenar (prop. 1981/82:3, FöU 6, rskr. 37). Undantag gjordes endast för taktisk flygtjänst och submarin tjänst i avvaktan på resultatet av studier om huruvida det förelåg medicinska risker för kvinnor att tjänstgöra även inom dessa yrkesgrenar.

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

I motion Fö1 (m) anføres bl.a. att det är viktigt att undvika att det skapas

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

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

Genom vad nyss anförts torde synpunkterna i motion Fö1 (m) till stor del ha blivit beaktade varför riksdagen inte behöver göra något uttalande i enlighet med motionärens förslag. Motion Fö1 (m) bör därför inte bifallas.

## Försvarets personalkårer

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

I propositionen föreslås att dessa personalkårer skall avvecklas. Förslaget framförs bl. a. med hänvisning till föredragande statsrådets uttalande i proposition 1986/87:36 att arbetstagare vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område i princip skall vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör en längre tid. Riksdagen lämnade detta uttalande utan erinran (FöU 1986/87:3, rskr. 69).

*Utskottet* kan inledningsvis konstatera att det tillämpade personalkårssystemet delar ansvaret för personalpolitik och personaladministration vid försvarets myndigheter mellan personalkårchefer och myndighetschefen. Detta strider mot den grundsyn på personaladministrationens utformning inom försvarsmakten som riksdagen enligt redogörelsen i det föregående har godtagit. Enligt denna bör nämligen ett odelat ansvar i förevarande hänseende åvila chefen för den myndighet där tjänstgöringen fullgörs. Mot denna bakgrund bör enligt utskottets mening den nuvarande ordningen med personalkårer avskaffas. Riksdagen bör därför lämna utan erinran vad försvarsministern har anförts om hävandet av författningsregleringen i fråga om försvarets personalkårer.

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

### Kompetenskrav inom det personaladministrativa området

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

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

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

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

### Utbildning och utveckling för personal inom den civila delen av totalförsvaret

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

*Utskottet* har ingen erinran mot vad föredragande statsrådet har anfört i denna fråga. Hans anförande bör därför också i denna del lämnas utan erinran.

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

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

## Hemställan

Utskottet hemställer

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

att riksdagen godkänner vad föredragande statsrådet har förordat om byggnads- och reparationsberedskapens uppgifter och organisation,
3. beträffande *kvinnor som yrkesofficerare*
  - a. att riksdagen avslår motion 1988/89:Fö1 om kvinnor i försvaret,
  - b. att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,
4. beträffande *försvarsmaktens personalkårer*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1988/89:Fö2, yrkande 3, lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört om hävandet av författningsregleringen i fråga om försvarets personalkårer,
5. beträffande *kompetenskrav inom det personaladministrativa området*
  - a. att riksdagen avslår motion 1988/89:Fö2, yrkande 4, rörande officersutbildning som särskild merit vid tillsättande av personaladministrativa chefstjänster,
  - b. att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,
6. beträffande *utbildning och utveckling av personal inom den civila delen av totalförsvaret*

att riksdagen lämnar utan erinran vad föredragande statsrådet har anfört,



Stockholm den 12 januari 1989

På försvarsutskottets vägnar

*Arne Andersson*

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

## Särskilt yttrande

### Befälsordningen

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

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

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

