

Nr 137.

Ankom till riksdagens kansli den 28 april 1939 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 jämte en i ämnet väckt motion.

(1:a avd.)

I proposition nr 235 har Kungl. Maj:t, under åberopande av vid propositionen fogat utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 10 mars 1939, föreslagit riksdagen att

dels godkänna ett vid berörda statsrådsprotokoll såsom bilaga fogat förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40,

dels bemyndiga Kungl. Maj:t att vid krig eller krigsfara fastställa denna beredskapsstat eller viss del därav att lända till efter rättelse såsom förskottsstat, samt att ställa å förskottsstaten uppförda anslag till vederbörande myndigheters förfogande,

dels ock medgiva, att de i beredskapsstaten angivna anslagsbeloppen må överskridas, under förutsättning att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall inom tjugo dagar sammanträda.

Departementschefen har inledningsvis framhållit, att de medel som anvisas för försvarsändamål å riksstaten avse att upprätthålla eller förbättra den bestående försvarsberedskapen. Vid ett utnyttjande av denna beredskap i händelse av krig eller krigsfara tillkomma med nödvändighet nya medelsbehov, som kunna bli av mycket betydande omfattning. Att på förhand inom ramen för en i fredstid uppgjord riksstat bereda täckning för sådana behov kan enligt departementschefens mening av naturliga skäl ej ifrågakomma. Man är hänvisad att för oförutsedda utgifter av detta slag lita till finansieringsformer vid sidan av den ordinarie riksstaten. En tillfredsställande reglering av dessa former för de fall då riksdagen icke är samlad har hittills ej kommit till stånd men synes böra ingå som ett led i det pågående arbetet för ökad finansiell och ekonomisk försvarsberedskap.

De utgifter som under angivna omständigheter tillkomma kunna, framhåller departementschefen, betingas dels av krav på ökad personell beredskap, dels av forcerad materielanskaffning. I förra fallet böra de normalt hänföra sig till å riksstaten redan uppförda anslag; ett exempel på kostnadsfördelningen vid en viss förstärkning av den personella beredskapen föreligger från hösten 1938 (jfr propositionen nr 2 till 1939 års riksdag, bilaga 5 punkterna 3 och 10). I det senare fallet kunna utgifterna i större eller mindre

utsträckning väntas avse nya ändamål. De största och mest pressande medelsbehoven böra i en krissituation uppkomma i anledning av forcerade materielinköp; försvarsväsendets förråd måste då snabbt kompletteras med bland annat materiel, varav tillgång normalt föreligger på hemmamarknaden och som det därför icke kan anses rationellt att i större utsträckning lagra redan under fredstid.

Frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifter, som tillkomma vid krig eller krigsfara, har upptagits till behandling i en inom finansdepartementet utarbetad *promemoria angående beredskapsstat för försvarsväsendet*, vilken genom remiss underställts statskontoret, riksräkenskapsverket, rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap och fullmäktige i riksgäldskontoret för yttrande.

Departementschefen, som härefter lämnat en närmare redogörelse för promemorian i fråga samt myndigheternas däröver avgivna yttranden, har för egen del i ärendet anfört följande:

Den omedelbara förstärkning av rikets försvarsberedskap som blir erforderlig vid krig eller krigsfara förutsätter utgifter av betydande storleksordning. En efter nuvarande försvarspolitiska förhållanden avpassad reglering av Kungl. Maj:ts finansiella befogenheter i ett sådant läge, vilken på en gång tillgodoser kravet på nödvändig rörelsefrihet och lämnar riksdagens konstitutionella rätt oförkränkt, har hittills ej kommit till stånd.

I den i ärendet utarbetade departementspromemorian, för vars innehåll jag nyss redogjort, har förordats, att behovet av reservtillgångar för finansiering av de beredskapsåtgärder, som bli erforderliga vid krig eller krigsfara, skall tillgodoses genom en finansfullmakt utformad såsom en särskild beredskapsstat, prövad och fastställd i samma former som den beredskapsstat vilken för andra ändamål beslöts av fjolårets riksdag, samt av samma rättsliga innebörd som denna. Detta förslag har i de över promemorian avgivna yttrandena vunnit allmän anslutning. Den förebragta utredningen synes även mig ha visat lämpligheten av att, med frångående av de möjligheter som stå till buds inom det äldre budgetsysteemets ram, söka lösningen av förevarande problem i anslutning till den nya fullmaktsform som beredskapsstaten representerar. Avgörande synes mig vara, att en finansfullmakt av den omfattning, som i detta sammanhang erfordras, icke bör lämnas utan att riksdagen på förhand prövat medelsbehoven för olika ändamål samt fastställt även de budgettekniska former i vilka medel må disponeras för dessa. Beredskapsstaten bör få utnyttjas endast när riksdagen ej är samlad. Om en beredskapsstat för försvarsväsendet fastställs av riksdagen, torde de av riksdagen lämnade kreditiven ej böra av Kungl. Maj:t tagas i anspråk för med staten avsedda ändamål.

I departementspromemorian har föreslagits, att å en eventuell beredskapsstat för försvarsväsendet skulle uppföras förskottsanslag blott för de ändamål, som under fjärde huvudtiteln på riksstaten tillgodoses med maximerade anslag, samt att beredskapsstaten skulle kompletteras med ett bemyndigan-

de för Kungl. Maj:t att under för beredskapsstaten gällande förutsättningar disponera förslagsanslagen på riksstaten även för de beredskapsutgifter som äro hänförliga till dessa anslag. I likhet med riksräkenskapsverket finner jag dock lämpligare, att förskottsanslag upptagas för *samtliga* ifrågakommande beredskapsutgifter.

En naturlig konsekvens av beredskapsstatens karaktär av finansfullmakt är att anslagen å staten ej böra få överskridas. Detta gäller också ovillkorligt för den av fjolårets riksdag beslutade staten. Med hänvisning till den nuvarande anordningen med två kreditiv för försvarsutgifter, av vilka det ena får disponeras av Kungl. Maj:t utan formella förbehåll men det andra blott under förutsättning av riksdagskallelse, har riksräkenskapsverket föreslagit, att förskottsanslagen å den nya beredskapsstaten för försvarsväsendet skola anvisas förslagsvis men att till medelsanvisningen skall knytas det villkoret, att anslagen icke få överskridas utan att riksdagskallelse utfärdas. Beredskapsstatens olika anslag, tänkta såsom maximerade medelsanvisningar, skulle härvid motsvara det mindre kreditivet, medan de överskridanden av anslagen, som i vissa lägen finnas oundvikliga, närmast skulle motsvara det större kreditivet. Jag vill i anslutning till riksräkenskapsverkets förslag erinra om att även riksgäldsfullmäktige synas förutsätta, att förskottsanslagen på den nya beredskapsstaten ej skola i förväg ovillkorligt maximeras.

Den av riksräkenskapsverket sålunda förordade utformningen av förskottsanslagen å beredskapsstaten för försvarsväsendet synes mig tillgodose behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på ett sätt, som är fullt förenligt med statens fullmaktskaraktär. Den ger även en säkrare utgångspunkt för beräkningen av förskottsanslagen än som under andra förutsättningar står att vinna. Med den föreslagna anordningen blir riksdagens huvuduppgift vid anslagsprövningen att bedöma, vilka belopp som erfordras för beredskapsåtgärder som Kungl. Maj:t rimligen bör kunna få vidtaga utan riksdagskallelse, under det att man eljest, alltså i händelse anslagen anvisades såsom ovillkorligt begränsade, vid anslagsberäkningen måste taga hänsyn även till de ytterligare belopp som kunna erfordras, innan riksdagen efter kallelse hinner sammanträda och fatta beslut. Trots att riksräkenskapsverkets linje kan synas innebära en långtgående uppmjukning av gränserna för fullmakten, kommer den dock av sist angivna skäl att i konstitutionellt hänseende erbjuda riksdagen en starkare ställning. På anförda grunder vill jag förorda, att förskottsanslagen på försvarsväsendets beredskapsstat upptagas med förslagsvis angivna belopp samt att riksdagens medgivande utverkas till överskridande av beloppen under förutsättning att riksdagen omedelbart inkallas eller ändock skall sammanträda inom tjugo dagar. Med ett faktiskt överskridande bör därvid jämföras ett beslut, som med visshet förutses medföra ett överskridande.

Fullmäktige i riksgäldskontoret ha ifrågasatt att, om riksdagen godkänner förslaget om införande av beredskapsstat för försvarsväsendet, de nu i § 63 regeringsformen meddelade bestämmelserna om kreditiven borde er-

sättas med ett grundlagsstadgande om beredskapsstater av olika slag. För en revision av § 63 regeringsformen har även statskontoret uttalat sig. Riksgäldsfullmäktiges förslag synes mig böra upptagas till övervägande. Det förslag i ämnet, vartill efter erforderlig utredning må finnas anledning, torde få underställas 1940 års riksdag.

Den av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap väckta frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifterna är givetvis av största vikt. Då emellertid finansieringssättet måste bli i hög grad beroende av de omständigheter under vilka beredskapsstaten kan komma att utnyttjas, finner jag ej anledning att frångå den princip, som av riksdagen godkänts vid fastställande av beredskapsstaten för budgetåret 1938/39, nämligen att finansieringen skall regleras i samband med att de utgifter, som bestritts med stöd av beredskapsstaten, genom framläggande av tilläggsstat anmälas för riksdagen. Till den allmänna frågan om finanspolitikens utformning i händelse av krig är jag icke beredd att i detta sammanhang taga ställning.

Jag övergår så till frågan om utformningen av en beredskapsstat för försvarsväsendet för nästföljande budgetår.

Av motiven för att den erforderliga finansfullmakten utformas som en beredskapsstat följer, att en anslagsuppdelning efter utgiftsändamål bör eftersträvas. Vid övervägande av frågan har jag dock funnit det av praktiska skäl olämpligt att gå längre än till en fördelning av medelsanvisningen för egentliga försvarsutgifter på samlingsanslag för de olika försvarsgrenarna samt för allmänna försvarsändamål. Att såsom riksräkenskapsverket föreslagit uppdelna försvarsgrenarnas samlingsanslag på två delanslag, det ena avseende utgifter som normalt utgå av förslagsanslag, det andra utgifter som normalt utgå av maximerade anslag, synes ej tillräckligt motiverat av den saktliga skillnad som finnes mellan dessa båda grupper av utgifter; den på riksstaten genomförda gränsdragningen mellan olika anslagstyper är icke av sådan art, att den direkt kan läggas till grund för en uppdelning av förskottsanslagen.

I likhet med de hörda ämbetsverken finner jag nödvändigt, att medel avses även för beredskapsutgifter utanför det egentliga försvarsväsendets ram. Dessa synas lämpligen böra upptagas å dels ett anslag under sjunde huvudtiteln, dels ett anslag å kapitalbudgeten under fonden för förslag till statsverket.

De svagheter som äro förbundna med anvisandet av samlingsanslag kunna i viss utsträckning elimineras genom att de utgifter, som bestridas av anslagen, redovisas i anslutning till riksstatens anslagsuppdelning och specificeras på detta sätt även på den tilläggsstat, med vilken de böra anmälas för riksdagen för täckning. Jag förordar därför att så sker.

Utredningar rörande de olika försvarsgrenarnas extra beredskapskostnader under sådana förhållanden som icke i sig behöva föranleda, att riksdagen inkallas, ha på anmodan från försvarsdepartementet verkställts hos de olika förvaltningarna. Till utgångspunkt ha därvid enligt givna direktiv tagits kostnaderna för viss förstärkt försvarsberedskap under en månad.

Efter överarbetning av det inkomna materialet inom försvarsdepartementet har departementschefen meddelat mig, att man bör räkna med följande ungefärliga medelsbehov för de särskilda försvarsgrenarna, nämligen

| | | |
|-------------------|------------|---------|
| för lantförsvaret | 45,000,000 | kronor, |
| för sjöförsvaret | 40,000,000 | » , |
| för flygvapnet | 30,000,000 | » . |

Efter samråd med chefen för försvarsdepartementet vill jag förorda, att förskottsanslagen för de olika försvarsgrenarna i förslaget till beredskapsstat upptagas med angivna belopp.

Det för försvarsgrenarna gemensamma förskottsanslag, som bör avses närmast för engångsanskaffning av materiel, bör enligt inom försvarsdepartementet verkställda utredningar för nästföljande budgetår beräknas till 100,000,000 kronor.

En närmare redogörelse för de för anslagsberäkningarna grundläggande utredningarna torde få lämnas riksdagens vederbörande utskott.

De förskottsanslag, som enligt min mening böra upptagas under sjunde huvudtiteln respektive fonden för förslag till statsverket, avse utgifter för exempelvis forcerad materielanskaffning för det civila luftskyddet, vissa extraordinära administrationskostnader samt skyddsåtgärder vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Medelsbehovet låter sig icke nu beräkna. Man synes därför vara hänvisad till att upptaga ifrågavarande förskottsanslag med belopp bestämda med utgångspunkt från en avvägning av de finansiella befogenheter, som lämpligen synas böra tillkomma Kungl. Maj:t i händelse av krigsfara. Under dessa förutsättningar vill jag förorda, att under sjunde huvudtiteln uppföres ett förskottsanslag av 5,000,000 kronor och under fonden för förslag till statsverket ett förskottsanslag, reserverat för kommunikationsverkens bruk, av 10,000,000 kronor, alltså ett sammanlagt belopp motsvarande det nuvarande mindre kreditivet. Inom berörda verk torde böra verkställas de utredningar, som erfordras för att beredskapsplaner skola föreligga utarbetade till ledning för de åtgärder, som må befinnas erforderliga vid krig eller krigsfara och för vilkas finansiering ifrågavarande förskottsanslag äro avsedda.

Liksom fallet var beträffande den för krisutgifter avsedda beredskapsstat, vars principiella utformning prövades av fjolårets riksdag, torde för beredskapsstaten för försvarsväsendet böra gälla, att den skall kunna sättas i kraft i sin helhet eller blott i vissa delar. Jag vill i detta sammanhang understryka den skillnad i fråga om förutsättningarna för anslagens anlåtande, som föreligger mellan de tre samlingsanslagen för försvarsgrenarna och övriga tre å beredskapsstaten uppförda anslag. Medan de förra anslagen avse utgifter av en i ett skärpt utrikespolitiskt läge relativt normal natur och böra få tagas i anspråk, så snart av sådan anledning skäl för en omedelbar förstärkning av försvarsberedskapen anses föreligga, måste väsentligt strängare krav uppställas för disposition av de senare, närmast för extraordinära engångsutgifter avsedda anslagen.

Förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40 har såsom bilaga fogats vid utlåtandet.

I en inom första kammaren av herr *N. Herlitz m. fl.* väckt motion (nr 298) har hemställts, att riksdagen ville med beaktande av vad i motionen anförts, vidtagna ändringar i Kungl. Maj:ts förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. ägnade att, på samma gång som behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på effektivt sätt tillgodoses, säkerställa, att riksdagen även i sådana lägen, så långt möjligt är, får utöva de funktioner, som enligt gällande konstitutionell ordning tillkommer densamma.

Motionärerna hava ifrågasatt vissa ändringar såväl i beredskapsstatens anslag som i villkoren för anslagens ianspråktagande, varvid särskilt behandlats den föreslagna finansfullmaktens räckvidd.

Utskottet får i övrigt hänvisa till motionen.

Utskottet.

Vad här föreslagits innebär en omfattande förändring ifråga om anvisandet av de medel, som vid krig eller krigsfara skola ställas till Kungl. Maj:ts förfogande. Utskottet finner i likhet med departementschefen, riksgäldsfullmäktige och i ärendet hörda myndigheter nuvarande former, under vilka Kungl. Maj:t äger vidtaga en förstärkning av rikets försvarsberedskap och för detta ändamål disponera erforderliga anslag, icke längre vara tillfredsställande, och anser sig därför böra tillstyrka, att åtgärder nu vidtagas i den av departementschefen angivna riktningen, något som med hänsyn till bevarandet av vårt lands oberoende och upprätthållandet av dess neutralitet måste anses vara av största betydelse.

Departementschefen har meddelat, att utredning och förslag rörande de konsekvenser i grundlagshänseende, som synts bliva en följd av denna omläggning, skulle komma att framläggas för 1940 års riksdag. Tillsvidare måste alltså de kreditiv anvisas, som enligt § 63 regeringsformen böra ställas till Kungl. Maj:ts förfogande, och utskottet utgår från att, intill dess annorlunda kan komma att bli bestämt, de kreditivsummor, som under en följd av år anvisats, även böra förbliva oförändrade. Emellertid vill utskottet — i anslutning till av departementschefen gjort uttalande — betona att, för den händelse en beredskapsstat för försvarsväsendet nu fastställs för budgetåret 1939/40, de kreditivbelopp, å vilka riksdagen i enlighet med gällande grundlagsbestämmelser lämnar anvisning, icke skola komma att anlitas för försvarsberedskapens stärkande.

Utskottet är väl medvetet om, att den föreslagna beredskapsstaten för försvarsväsendet m. m. kan komma att vid tillämpningen bereda åtskilliga svårigheter för förvaltningsmyndigheterna, men anser sig kunna förutsätta, att Kungl. Maj:t — framför allt när det gäller redovisningen av i beredskapsstaten upptagna medel — kommer att utfärda de föreskrifter, som av praktiska skäl och med hänsyn till önskvärd enkelhet och överskådlighet må visa sig av behovet påkallade. I enlighet med Kungl. Maj:ts förslag sy-

nes den nu begärda finansfullmakten, vilken innefattar synnerligen betydande befogenheter, kunna lämnas i form av godkännande av en beredskapsstat. Beträffande utformningen av denna beredskapsstat och beräkningen av de särskilda förskottsanslagen anser sig utskottet, som tagit del av till ärendet hörande handlingar, icke böra framställa någon erinran.

Vad därefter angår de allmänna förutsättningar, som skola vara för handen för att beredskapsstaten skall kunna helt eller delvis anlitas, vill utskottet erinra om, att, då formen av en beredskapsstat här valts för lämnandet av denna fullmakt åt Kungl. Maj:t, vad som gäller beträffande anlitaandet av den allmänna beredskapsstaten även i detta fall bör äga motsvarande tillämpning. Sålunda vill utskottet understryka, att ej heller denna stat bör få sättas i tillämpning under sådan tid, då riksdagen kan vara i tillfälle att pröva de ändamål, för vilken beredskapsstaten är särskilt avsedd. Utskottet vill icke föreslå någon allmän begränsning av tiden för beredskapsstatens giltighet, men anser att, under tid, då avgörandet av hithörande frågor kan ankomma på riksdagen, den finansfullmakt som genom beredskapsstaten lämnas Kungl. Maj:t, bör upphöra att gälla. Detta lär i varje fall kunna ske, då riksdagen varit samlad i tio dagar. Vidare vill utskottet erinra om, att överskridande av de särskilda i beredskapsstaten angivna anslagsbeloppen enligt förslaget skulle kunna ske endast under förutsättning av att riksdagskallelse utgått eller riksdagen ändock skall inom tjugo dagar sammanträda. Samma förutsättning synes enligt utskottets mening böra uppställas, när ett sammanlagt belopp av 100,000,000 kronor disponerats av de i beredskapsstaten intagna för försvarsdepartementet avsedda utgifterna å driftbudgeten.

Slutligen vill utskottet, som i övrigt icke finner sig böra framställa någon erinran mot förutsättningarna för beredskapsstatens användning, uttala, att utskottet givetvis anser sig kunna utgå från att, även om angivna förutsättningar i avseende å riksdagens inkallande icke föreligga, Kungl. Maj:t vid krig eller krigsfara för vårt land eller annan allvarligare förändring i den politiska situationen i världen inhämtar riksdagens mening om de åtgärder, som av förhållandena kunna befinnas påkallade.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet, som beaktat åtskilliga av de i motionen anförda synpunkterna, hemställa,

att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionen I: 298 må

a) godkänna det vid statsrådsprotokollet över finansärenden för den 10 mars 1939 fogade förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40;

b) bemyndiga Kungl. Maj:t att vid krig eller krigsfara fastställa denna beredskapsstat eller viss del därav att lända till efterrättelse såsom förskottsstat, samt att ställa å förskottsstaten uppförda anslag till vederbörande myndigheters förfogande;

c) förklara, att, därest nämnda bemyndigande tagits i anspråk för försvarsdepartementets del i avseende å ett sammanlagt belopp av 100 miljoner kronor, ytterligare medel av de å beredskapsstaten för samma departement upptagna anslagsbeloppen icke må disponeras under annan förutsättning än att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall inom tjugo dagar sammanträda;

d) medgiva, att under samma förutsättning i beredskapsstaten angivna särskilda anslagsbelopp må överskridas.

Stockholm den 28 april 1939.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS RÅSTOCK.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit från första kammaren: herrar *Gränebo, Olof Olsson, Johansson* i Fredrikslund, *Oscar Olsson, Andersson* i Fältenborg, *Nilsson* i Landeryd, *Bergström, Pauli, Ström* i Lidköping, *Andrén, von Heland* och *Andersson* i Rixö; samt

från andra kammaren: herrar *Råstock, Jansson* i Falun, *Magnusson* i Skövde, *Törnkvist, Jonsson* i Eskilstuna, *Närlinge, Ward, Lindberg* i Umeå, *Andersson* i Södergård, *Åqvist, Lundberg* och *Mårtensson*.

Bilaga.**Beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret
1939/40.****Driftbudgeten.**

| | | Kronor |
|------------------------------------|-------------|--------------------|
| A. <i>Egentliga statsutgifter:</i> | | |
| IV. Försvarsdepartementet | 215,000,000 | |
| VII. Finansdepartementet | 5,000,000 | 220,000,000 |
| | Summa | 220,000,000 |

Kapitalbudgeten.

| | | Kronor |
|--|--|-------------------|
| <i>Kapitalinvestering:</i> | | |
| VI. Fonden för förlag till statsverket | | 10,000,000 |

Egentliga statsutgifter.

IV. Försvarsdepartementet.

| | | Kronor | Kronor |
|---|--|--------|--------------------|
| | D. Lantförsvaret. | | |
| a | Lantförsvaret, <i>förslagsvis</i> | | 45,000,000 |
| | E. Sjöförsvaret. | | |
| a | Sjöförsvaret, <i>förslagsvis</i> | | 40,000,000 |
| | F. Flygvapnet. | | |
| a | Flygvapnet, <i>förslagsvis</i> | | 30,000,000 |
| | G. Gemensamma anslag. | | |
| a | Försvarsväsendet i allmänhet, <i>förslagsvis</i> | | 100,000,000 |
| | Summa | | 215,000,000 |

VII. Finansdepartementet.

| | | Kronor | Kronor |
|---|---|--------|-----------|
| a | Allmänna utgifter för försvarsberedskap, <i>förslagsvis</i> | | 5,000,000 |

Kapitalinvestering.

VI. Fonden för förlag till statsverket.

| | | Kronor | Kronor |
|---|--|--------|------------|
| a | Kommunikationsverken, <i>förslagsvis</i> | | 10,000,000 |