

## Nr 109

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående ny organisation av krigsmaktens högsta ledning; given Stockholms slott den 10 mars 1961.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över försvarsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

## GUSTAF ADOLF

*Sven Andersson*

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås en reform av krigsmaktens högsta ledning, innebärande ändringar beträffande principerna för ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheter och stabsorgan inom denna ledning i krig och fred samt i fråga om försvarsstabens fredsorganisation och grunddragen av högkvarterets krigsorganisation. Huvudpunkterna i förslagen är följande.

Överbefälhavaren skall under Kungl. Maj:t vara ensam ansvarig för de viktigaste funktionerna inom krigsmakten, nämligen i fred operativt krigsförberedelsearbete, långsiktplanering och avvägning inom krigsmakten samt i krig operativ verksamhet. Ansvaret för utbildning, utrustning m. fl. »förbandsproducerande funktioner» skall alltjämt åvila försvarsgrenscheferna, men överbefälhavarens inflytande på dessa funktioner skall stärkas. Överbefälhavaren skall biträdas av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Denna skall koncentrera sig på de viktigaste frågorna och undvika detaljarbete. Militärledningens verksamhet effektiviseras.

I fråga om förvaltningstjänsten föreslås bland annat att beslut fattas om inrättande av ett gemensamt intendenturförvaltningsverk. Tygförvaltningstjänsten förutsättes alltjämt tills vidare vara försvarsgrensvis organiserad, men en utveckling i riktning mot fackförvaltningar och, på lång sikt, ett gemensamt tygförvaltningsverk bör främjas. Härvidlag fästes stort avseende vid en reformerad och utvidgad huvudförvaltningsprincip. Försvarets förvaltningsdirektion skall i sitt arbete för samordning och rationalisering ägna särskild uppmärksamhet åt frågor rörande icke försvarsgrensbundna system. I propositionen lägges vikt vid att de högsta militära cheferna får tillräckligt inflytande på förvaltningstjänsten, ehuru i delvis nya former; sålunda anses tygförvaltningarna böra få särskilda chefer i stället för att, som nu, stå under chefskap av försvarsgrensheferna.

Ändringarna i försvarsstabens fredsorganisation innebär bland annat att en operationsledning inrättas, att den provisoriska planeringssektionen blir permanent och att befästningsinspektionen inordnas i staben. Antalet aktiva officerare i försvarsstaben ökas med 14. Den sammanlagda ökningen av lönekostnaderna under alla berörda anslag beräknas till omkring 400 000 kronor för helt år.

Reformen föreslås skola — med visst undantag — genomföras den 1 oktober 1961. Det förutsättes att försvarsgrensstabernas organisation skall överses och att därav föranledda ändringar bör kunna genomföras budgetåret 1962/63.

*Utdrag ur protokollet över försvarsärenden, hållet inför  
Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott  
den 10 mars 1961.*

**Närvarande:**

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson, fråga om ny organisation av krigsmaktens högsta ledning och anför därvid följande.

**I. Inledning**

Vid anmälan av propositionen 1958: 110 angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret erinrades om att 1955 års försvarsberedning framhållit angelägenheten av att möjligheterna till en ökad samordning och en mera enhetlig ledning såväl inom det militära försvaret som av det totala försvaret prövades i lämpligt sammanhang. Vad det militära försvaret beträffade, anmäldes att viss personal ställts till överbefälhavarens förfogande för att såsom en arbetsgrupp utföra vissa studier, avsedda att förbereda en utredning om krigsmaktens högsta ledning. Chefen för försvarsdepartementet förklarade sig tillmäta det sålunda igångsatta utredningsarbetet stor betydelse och framhöll i anslutning därtill, att det inbördes beroendet mellan försvarets olika delar blir alltmer utpräglat och att organisationsformerna för krigsmaktens högsta ledning måste anpassas efter utvecklingens krav. Med hänsyn till den allmänna vikten av de spörsmål det gällde borde utredningsarbetet, sedan undersökningarna i militär regi slutförts, lämpligen utvidgas för att ett allsidigt underlag för förslag i ämnet skulle erhållas.

Departementschefen anslöt sig i princip till det av försvarsberedningen framförda önskemålet om en mera enhetlig ledning även av det totala försvaret men uttalade, att därmed sammanhängande spörsmål var av invecklad och svårbedömbär beskaffenhet och bland annat berörde frågan om regeringens arbetsformer. Vissa av de problem som ägde samband därmed syntes därför komma under bedömande av författningsutredningen. Emellertid angav departementschefen sin avsikt att ha uppmärksamheten riktad på behovet av en ökad samordning av verksamheten inom det totala försvarets olika instanser, både på departementsplanet och i fråga om myn-

digheternas arbete. Med hänsyn till dessa frågors stora vikt syntes en allsidig utredning av problemkomplexet böra verkställas i lämpligt sammanhang.

I sitt utlåtande (nr B 53) över ifrågavarande proposition underströk riksdagens statsutskott försvarsberedningens uttalande om vikten av ökad samordning och mera enhetlig ledning av ej blott det militära försvaret utan hela totalförsvaret. Utskottet förklarade sig dela den i propositionen uttalade uppfattningen, att utredningsarbetet, sedan undersökningarna i militär regi slutförts, borde vidgas så att ett allsidigt underlag för förslag i ämnet erhöles. Starka skäl talade enligt utskottet för att utredningsarbetet borde anförtros en kommitté med parlamentariskt inslag. Utskottet ansåg sig också ha skäl förutsätta, att en sådan utredning skulle komma till stånd utan onödig tidsutdräkt. Riksdagens beslut (skr. B 83) innebar icke någon avvikelse från vad utskottet anfört.

Den i det föregående omnämnda arbetsgruppen avlöstes efter slutfört uppdrag av en expertkommitté som med stöd av Kungl. Maj:ts den 3 oktober 1958 lämnade bemyndigande tillsattes av överbefälhavaren för att verkställa förberedande utredning rörande frågan om krigsmaktens högsta ledning. Denna kommitté — *1958 års försvarsledningskommitté* — avgav i mars 1960 till överbefälhavaren betänkande med förslag i ämnet (SOU 1960: 12). Överbefälhavaren föreslog i skrivelse den 16 maj 1960, efter att ha inhämtat yttranden över betänkandet från cheferna för armén, marinen och flygvapnet samt försvarets förvaltningsdirektion, att krigsmaktens högsta ledning skulle — med vissa avsteg i detaljfrågor — organiseras i enlighet med de i betänkandet framlagda principerna.

Sedan de i militär regi bedrivna undersökningarna rörande krigsmaktens högsta ledning sålunda fullföljts, tillkallade chefen för försvarsdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 27 maj 1960 utredningsmän<sup>1</sup> — *1960 års försvarsledningsutredning* — för att verkställa utredning om totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning. Utredningen har den 22 december 1960 redovisat den sistnämnda delen av sitt uppdrag med ett betänkande »Enhetlig ledning av krigsmakten» (SOU 1961: 7).

Yttranden över betänkandet har efter remiss avgivits av överbefälhavaren (efter hörande av inspektören över rikets befästningar), chefen för armén, chefen för marinen, chefen för flygvapnet, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets fabriksstyrelse, armétygförvaltningen, arméintendenturförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets

---

<sup>1</sup> Statssekreteraren i försvarsdepartementet K. A. F. Frithiofson, ordförande, ledamöterna av riksdagens första kammare A. K. Gillström och N. G. Svärd samt ledamöterna av riksdagens andra kammare S. M. Wedén och P. G. A. Svensson i Stenkyrka. Som särskild sakkunnig ställdes generalmajoren K. R. Kolmodin till utredningsmännens förfogande.

forskningsanstalt, arbetsmarknadsstyrelsen, statskontoret, statens organisationsnämnd, statens jordbruksnämnd, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov, 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga, 1960 års försvarsupplysningsutredning, Sveriges industriförbund, Sveriges lantbruksförbund, tjänstemännens centralorganisation, statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och svenska arbetsgivareföreningen. Landsorganisationen i Sverige, som jämväl beretts tillfälle att yttra sig, har anmält att den funnit sig sakna anledning därtill.

Jag kommer nu att redogöra för huvudinnehållet i de förslag och andra meningsyttringar rörande ordnandet av krigsmaktens högsta ledning, som framkommit i samband med de senaste årens utredningsarbete. 1960 års försvarsledningsutredning har anfört att utredningen såsom arbetsmaterial i första hand utnyttjat 1958 års försvarsledningskommittés betänkande och att den sökt begränsa sin egen framställning genom hänvisningar till nämnda betänkande. På grund härav har jag under de olika avsnitten i det följande i allmänhet ansett det nödvändigt att redogöra för såväl kommitténs som utredningens uttalanden. Beträffande den svenska försvarsledningsfrågans historiska utveckling samt utländska förhållanden och tendenser hänvisar jag dock till kommitténs betänkande. Såsom jag redan nämnt har överbefälhavaren i sin skrivelse den 16 maj 1960 endast i detaljfrågor avvikit från kommitténs förslag. Jag har därför icke funnit anledning att särskilt redovisa innehållet i skrivelsen.

Remissyttrandena upptages i anslutning till kommitténs och utredningens förslag under de särskilda avsnitten. Mina egna synpunkter och förslag framlägger jag slutligen i ett sammanhang.

## **II. Nuvarande organisation, uppgifter och verksamhet**

### **Innehörden av begreppet krigsmaktens högsta ledning**

Krigsmaktens högsta ledning består enligt den terminologi, som använts av 1958 års försvarsledningskommitté och 1960 års försvarsledningsutredning, av överbefälhavaren, militärledningen och högkvarteret. I högkvarteret ingår enligt gällande bestämmelser försvarsstaben, arméledningen, marinledningen, flygledningen, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse, inspektören över rikets befästningar, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, militärpsykologiska institutet och krigsarkivet samt, sedan byggnads- och reparationsberedskapen trätt i verksamhet, chefen för denna organisation med ett till hans förfogande stående centralkontor.

Arméledningen omfattar chefen för armén, arméstaben, centrala värnpliktsbyrån, rikshemvärnschefen jämte hemvärnsstabens, tjänstegrensinspektörerna, arméchefen direkt underlydande personalkårchefer, armétygförvaltningen och arméintendenturförvaltningen.

Marinledningen omfattar chefen för marinen, marinstaben, kustartilleriinspektionen, tjänstegrensinspektörerna, marinchefen direkt underlydande personalkårchefer samt marinförvaltningen.

Flygledningen omfattar chefen för flygvapnet, flygstaben, inspektören för luftbevakningen, inspektören för bastjänsten, flygöverdirektören, flygöverläkaren och flygförvaltningen.

#### **Organisation och uppgifter i fred**

*Överbefälhavaren* utövar under Kungl. Maj:t den högsta militära ledningen av och uppsikten över krigsmakten — med undantag för de kungliga staberna — och är, i vad på honom ankommer, Kungl. Maj:t ansvarig för att krigsmakten äger högsta krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt samt att militära operationer planlägges och ledes i enlighet med av Kungl. Maj:t angivna riktlinjer.

Överbefälhavaren åligger bl. a.

att verka för åstadkommande av samverkan och enhetlighet de olika försvarsgrenarna emellan, ävensom främja samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter;

att till Kungl. Maj:t avge förslag till allmänna planer för krigsmaktens beredskap och för dess verksamhet vid krig eller krigsfara med angivande i stort av försvarsgrenarnas uppgifter;

att utfärda grundläggande bestämmelser för underlydande myndigheters operativa krigsförberedelsearbete och för militära operationers planläggning och genomförande;

att leda militära operationer;

att utfärda grundläggande bestämmelser i för försvarsgrenarna gemensamma frågor samt även i övrigt ange de allmänna riktlinjerna för verksamheten inom krigsmakten;

att genom inspektioner skaffa sig kännedom om stridskrafternas krigsduglighet och beredskap samt att i övrigt följa verksamheten inom krigsmakten;

att leda för två eller samtliga försvarsgrenar gemensamma större övningar;

att i förekommande fall bestämma företrädesrätten mellan försvarsgrenarna i fråga om användningen av nyttigheter, som är avsedda för krigsmakten, ävensom enligt vad därom särskilt stadgas företrädesrätten med avseende å planläggning av rekvisition och förfogande m. m.; samt

att handlägga sådana till centrala värnpliktsbyråns verksamhetsområde hörande ärenden, som är av större betydelse för avvägningen mellan för-

svarsgrenarna inbördes eller mellan rent militära krav, å ena sidan, samt krigsindustriella eller eljest civila krav, å den andra.

Direkt under överbefälhavaren lyder — förutom överbefälhavarens personliga stab — chefen för försvarsstaben, försvarsgrenscheferna, chefen för försvarshögskolan samt — i vad rör det operativa krigsförberedelsearbetet och operationernas planläggning och genomförande jämte därmed sammanhängande frågor om luftförsvar, underhållstjänst, kommunikationer, underrättelsetjänst samt signal- och kryptotjänst — militärbefälhavarna och chefer för självständiga förband ur armén, marinen och flygvapnet. Militärbefälhavarnas här angivna lydnadsställning beträffande operativ verksamhet gäller i vad rör armén.

Det allmänna operativa krigsförberedelsearbetet och planläggningen av de militära operationerna i stort ankommer på chefen för försvarsstaben på grundval av överbefälhavarens bestämmelser. Samråd sker härvid med marin- och flygvapenscheferna. Det närmare operativa krigsförberedelsearbetet samt planläggningen av operationerna i detalj utföres i vad rör armén av chefen för försvarsstaben och militärbefälhavarna samt i vad rör marinen och flygvapnet av vederbörande försvarsgrenschef. Överbefälhavaren har dock befogenhet att, då skäl därtill föreligger, förordna annorlunda för särskilda delar av marinen och flygvapnet. Överbefälhavaren är skyldig att, innan grundläggande beslut fattas beträffande det operativa krigsförberedelsearbetet i vad det rör armén, bereda chefen för armén tillfälle att framföra sina synpunkter i sådana med beslutet sammanhängande frågor, som berör dennes arbetsområden. Chefen för armén äger vidare att enligt överbefälhavarens anvisningar inspektera militärbefälhavarens operativa krigsförberedelsearbete och på grund av härvid gjorda iakttagelser göra erforderliga framställningar till överbefälhavaren.

De militära operationerna ledes direkt under överbefälhavaren, biträdd av försvarsstaben, i vad rör armén av militärbefälhavare eller chefer för självständiga förband m. m. samt i vad rör marinen och flygvapnet av vederbörande försvarsgrenschef. Då skäl därtill föreligger, kan överbefälhavaren förordna annorlunda för särskilda delar av marinen och flygvapnet.

I förvaltningsfrågor äger överbefälhavaren meddela försvarsförvaltningarna de direktiv, som han finner erforderliga för att tillgodose krigsberedskapen och för de militära operationernas planläggning och genomförande.

*Militärledningens* uppgift är att från det samlade riksförsvarets synpunkt överlägga om för krigsmakten centrala frågor och verka för närmare samordning inom krigsmakten. Militärledningen består av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Chefen för försvarsstaben deltar i överläggningarna.

Cheferna för civilförsvarsstyrelsen och riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap ävensom företrädare för andra myndigheter, vilkas verksamhet är av betydelse för det totala försvaret, skall beredas tillfälle att, när så erfordras med hänsyn till förekommande ärendens art, närvara vid militärledningens sammanträden.

Militärledningen skall bl. a. behandla

förslag till allmänna planer för krigsmaktens beredskap och för dess verksamhet vid krig eller krigsfara, som skall avges till Kungl. Maj:t, samt till grundläggande bestämmelser i för försvarsgrenarna gemensamma frågor och till allmänna riktlinjer i övrigt för verksamheten inom krigsmakten;

företrädesrätten mellan försvarsgrenarna i fråga om användningen av nyttigheter, som är avsedda för krigsmakten, ävensom företrädesrätten med avseende på rekvisition och förfogande m. m.;

värnpliktsärenden, som är av större betydelse för avvägningen mellan försvarsgrenarna inbördes eller mellan rent militära krav, å ena sidan, samt krigsindustriella eller eljest civila krav, å den andra;

frågor rörande luftförsvaret, som är av för försvarsgrenarna gemensam natur;

för försvarsgrenarna gemensamma underhållsfrågor, som sammanhänger med det operativa krigsförberedelsearbetet; ävensom

andra krigsmakten berörande frågor av större räckvidd eller principiell betydelse.

Militärledningen har ingen beslutanderätt, och genom dess verksamhet inskränkes eller förändras inga befogenheter eller tjänstevägar för de berörda myndigheterna.

Sammanträden med militärledningen äger rum en gång i månaden och därutöver då överbefälhavaren finner det erforderligt eller försvarsgrenschef gjort framställning därom. Det åligger försvarsgrenschef och chefen för försvarsstaben att till överläggning i militärledningen anmäla i vederbörlig försvarsgrensledning respektive försvarsstaben under arbete varande ärende av sådan art, som militärledningen enligt sin instruktion skall behandla.

*Försvarsstabens* uppgifter är att närmast under överbefälhavaren handha dels det operativa krigsförberedelsearbetet inom krigsmakten, i fråga om armén i den mån detta icke ankommer på militärbefälhavare (chef för självständigt förband m. m.) samt i fråga om marin- och flygstridskrafterna endast med avseende på dessa stridskrafterns uppgifter i stort och deras samverkan med övriga försvarsgrenar;

dels det krigsförberedelsearbete i övrigt, som är gemensamt för försvarsgrenarna;

dels ock den ytterligare verksamhet, som är gemensam för försvarsgrenarna.



Försvarsstaben skall jämväl i övrigt verka för åstadkommande av samverkan och enhetlighet mellan försvarsgrenarna ävensom främja samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter.

*Försvarsstabschefen* är, i vad på honom ankommer, Kungl. Maj:t och överbefälhavaren ansvarig för fullgörandet av försvarsstabens uppgifter.

Det åligger honom bl. a.

att *biträda överbefälhavaren* vid upprättande av förslag till allmänna planer för krigsmaktens beredskap och verksamhet vid krig eller krigsfara med angivande i stort av försvarsgrenarnas uppgifter, vid utarbetande av grundläggande bestämmelser för överbefälhavaren underlydande myndigheters operativa krigsförberedelsearbete och för militära operationers planläggning och genomförande, vid ledande av militära operationer, vid utarbetande av bestämmelser rörande ordning och säkerhet samt vid förberedande av sådana för två eller samtliga försvarsgrenar gemensamma större övningar, som skall ledas av överbefälhavaren;

att *handlägga* sådana frågor rörande luftförsvaret samt signal- och kryptotjänsten, vilka är av för försvarsgrenarna gemensam natur eller icke lämpligen kan handläggas av dessa, och att därutinnan utarbeta bestämmelser för åstadkommande av erforderlig enhetlighet mellan försvarsgrenarna, ävensom att handlägga sådana för försvarsgrenarna gemensamma underhållsfrågor, som sammanhänger med det operativa krigsförberedelsearbetet och med planläggningen och ledningen av de militära operationerna;

att *följa* kommunikationsväsendets utveckling samt efter framställning från försvarsgrenscheferna biträda dessa vid planläggning av transporter i samband med fälttjänst- och krigsövningar m. m.;

att *införskaffa, granska och sammanställa* underrättelser rörande försvarsväsendet och därmed sammanhängande förhållanden i utlandet samt att till försvarsgrensledningarna och vederbörande civila myndigheter lämna de underrättelser, vilka kan vara av värde för deras verksamhet;

att *utbilda* försvarsstabens personal för dess verksamhet i fred och krig, särskilt med hänsyn till befordrandet av samverkan mellan försvarsgrenarna; samt

att *leda* verksamheten inom krigsmakten med avseende på militär säkerhetstjänst, press, rundradio och film, personalvård samt fototjänst, i den mån denna verksamhet icke ankommer på annan myndighet och den är av för försvarsgrenarna gemensam natur eller icke lämpligen kan handläggas av dessa, ävensom att därutinnan utfärda bestämmelser för åstadkommande av erforderlig enhetlighet mellan försvarsgrenarna.

För samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter är militärassistenter knutna till de viktigaste totalförsvarsmyndigheterna samt i vissa fall även till dessa myndigheters regionalorgan. Dessa militärassistenter är underställda försvarsstabschefen.

*Sammanfattningsvis* är således försvarsstaben stabsorgan åt överbefäl-

havaren, samordnande organ inom högkvarteret, samordnande organ för militär samverkan med civila myndigheter samt centralorgan inom krigsmakten för bl. a. underrättelsetjänst, säkerhetstjänst och personalvård.

*Försvarsgrenschef* utövar under Kungl. Maj:t och överbefälhavaren den militära ledningen av och uppsikten över vederbörande försvarsgren och är, i vad på honom ankommer, Kungl. Maj:t och överbefälhavaren ansvarig för försvarsgrenens krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt.

Försvarsgrenschef åligger bl. a.

att ägna uppmärksamhet åt den allmänna utvecklingen inom försvarsgrenens verksamhetsområde och föranstalta om eller föreslå åtgärder, som är ägnade att främja försvarsgrenens tidsenliga organisation och utrustning;

att låta utarbeta planer och bestämmelser för försvarsgrenens krigsorganisation och mobilisering eller avge förslag till sådana planer och bestämmelser till Kungl. Maj:t eller överbefälhavaren;

att fastställa riktlinjerna för utbildningen inom försvarsgrenen samt utarbeta erforderliga utbildningsbestämmelser, reglementen och instruktioner;

att leda större övningar inom försvarsgrenen;

att utöva eller leda erforderlig inspektionsverksamhet;

att skaffa sig kännedom om den kvalificerade personalens duglighet och användbarhet samt till Kungl. Maj:t avge förslag om anställning, befordran, avgång m. m. eller själv avgöra sådana ärenden enligt gällande särskilda bestämmelser; samt

att i erforderlig grad samråda med övriga försvarsgrenschefer, chefen för försvarsstaben och andra myndigheter.

Härutöver åligger det cheferna för marinen och flygvapnet att på grundval av överbefälhavarens bestämmelser utföra det närmare operativa krigsförberedelsearbetet inom respektive försvarsgrenar samt planlägga och leda respektive stridskrafterns operationer, utom för de delar beträffande vilka överbefälhavaren må ha förordnat annorlunda.

Chefen för flygvapnet åligger särskilt att till chefer ur armén och marinen meddela erforderliga anvisningar och föreskrifter beträffande luftbevakningen samt att svara för krigsmaktens väderlekstjänst.

I frågor, som rör personal, organisation, utrustning, utbildning och värnpliktsväsende, gör försvarsgrenschef direkt hos Kungl. Maj:t de framställningar som finnes påkallade. Därest sådan fråga är av betydelse för det operativa krigsförberedelsearbetet, för planläggningen eller ledningen av operationer eller för samverkan mellan försvarsgrenarna eller avgörandet eljest kan ha inflytande på annan försvarsgren eller överbefälhavaren för visst fall så förordnat, skall dock framställning insändas genom överbefälhavaren.

Försvarenschef är tillika chef för försvarsgrenens centrala förvaltningsmyndighet(er) och har i denna sin egenskap att besluta i viktiga frågor rörande förvaltningsverksamheten. I sin egenskap av chef för försvarsgrenen äger han meddela försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse och egen försvarsgrensförvaltning de anvisningar och föreskrifter av rent militär art, som han med avseende på vederbörande myndighets verksamhet finner erforderliga.

Cheferna för marinen och flygvapnet biträdes vid handläggning av värnpliktsfrågor av den i arméledningen ingående centrala värnpliktsbyrån.

*Sammanfattningsvis* består skillnaden i ansvarsställning mellan försvarsgrenscheferna däri, att cheferna för marinen och flygvapnet under överbefälhavaren svarar för den egna försvarsgrenens operativa krigsförberedelsearbete och därmed i alla avseenden för befälet över samtliga försvarsgrenen tillhörande chefer, staber och förband, under det att chefen för armén beträffande arméstridskrafternas operativa krigsförberedelsearbete endast utövar viss inspektionsverksamhet och icke för något operativt befäl över arméns regionala chefer, staber och förband. Detta befäl utövas i stället av överbefälhavaren, under vilken försvarsstabschefen svarar för den del av arméstridskrafternas operativa krigsförberedelsearbete, som icke lämpligen kan handhas av militärbefälhavarna.

*Armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna* benämnes gemensamt försvarsgrensförvaltningarna. De utövar under Kungl. Maj:t i tekniskt och ekonomiskt avseende högsta ledningen av och uppsikten över förvaltningen vid respektive försvarsgrenar. Det närmaste chefskapet över försvarsgrensförvaltning utövas under vederbörande försvarsgrenschef av en souschef.

Försvarenschef förvaltning åligger bl. a.

att föranstalta om de åtgärder, vilka erfordras för att försvarsgrenen skall vara försedd med för dess krigsberedskap ändamålsenlig och fullständig materiel samt övriga erforderliga förnödenheter;

att ombesörja att försvarsgrenens materiel hålles i tidsenligt och brukbart skick samt övervaka att försvarsgrenens förråd är fullständiga och i gott skick;

att följa den tekniska utvecklingen inom förvaltningens ämbetsområde, bearbeta insamlat material och tillhandahålla den det vederbör erforderliga upplysningar i detta hänseende; samt

att fastställa ritningar till, modeller av och benämningar på försvarsgrenens materiel, i den mån sådant icke ankommer på Kungl. Maj:t eller annan myndighet.

Försvarenschef förvaltning skall vid fullgörandet av sina uppgifter ställa sig till efterrättelse de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära opera-

tionernas planläggning och genomförande. Det åligger försvarsgrensförvaltning att hålla överbefälhavaren underrättad om uppkommande frågor av sådan art. Därest i särskilt fall försvarsgrensförvaltning finner sig icke kunna efterkomma överbefälhavarens direktiv och samförstånd icke kan nås, skall frågan av överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t.

Försvarsgrensförvaltning har vidare att ta behörig hänsyn till de anvisningar och föreskrifter av militär art, som vederbörande försvarsgrenschef finner erforderligt meddela rörande ämbetsverkets verksamhet.

Det åligger försvarsgrensförvaltning att biträda överbefälhavaren med utarbetande av de förslag, som berör ämbetsverkets arbetsområde och som överbefälhavaren kan finna erforderligt avlåta till Kungl. Maj:t, samt att till överbefälhavaren inkomma med de yttranden och utredningar, som han påkallar och som ämbetsverket kan lämna.

*Försvarets civilförvaltning* utövar ledningen av och uppsikten över avlönings-, kassa- och räkenskapsväsendet samt i övrigt allmän kontroll över medelförvaltningen inom försvaret med undantag för försvarsgrensförvaltningarna, fortifikationsförvaltningen, försvarets fabriksstyrelse, försvarets radioanstalt och försvarets forskningsanstalt. Civilförvaltningen skall vid planläggning och förberedelse av kassa- och räkenskapsväsendet vid krig eller krigsfara följa de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapen samt de militära operationernas planläggning och genomförande. Förvaltningen skall även ta behörig hänsyn till de anvisningar och föreskrifter av militär art som försvarsgrenschef finner erforderligt meddela.

*Fortifikationsförvaltningen* utövar i tekniskt och ekonomiskt avseende högsta ledningen av och uppsikten över fortifikations- och byggnadsväsendet inom försvaret. Angående direktivrätt för överbefälhavaren och anvisningsrätt för försvarsgrenscheferna gäller vad nyss angivits för civilförvaltningen.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* utövar i tekniskt och ekonomiskt avseende ledningen av och uppsikten över krigsmaktens hälso- och sjukvård. Ämbetsverket har emellertid även vissa uppgifter utanför förvaltnings-tjänstens område, såsom att genom inspektioner förskaffa sig kännedom om hälso- och sjukvården inom krigsmakten samt att verka för samordning av den för hälso- och sjukvården avsedda personalens utbildning inom krigsmakten. Angående direktivrätt för överbefälhavaren och anvisningsrätt för försvarsgrenscheferna gäller vad nyss angivits för civilförvaltningen.

*Försvarets förvaltningsdirektion* skall i vissa hänseenden samordna den verksamhet, som bedrivs inom krigsmaktens centrala förvaltnings-

myndigheter. Den skall härvid bl. a. utse huvudförvaltningsmyndighet för olika förnödenheter och besluta om inrättande av särskilda samarbetsdelegationer. Dessa skall verka för att likartade arbetsuppgifter samordnas mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna. Vidare skall förvaltningsdirektionen bl. a. samordna krigsproduktionsplanläggningen för krigsmakten i dess helhet och i detta hänseende ge de rekommendationer, som direktionen finner påkallade. Direktionen skall därvid ta hänsyn till de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela de centrala förvaltningsmyndigheterna för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära operationernas planläggning och genomförande, ävensom till av riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap meddelade anvisningar rörande krigsproduktionsplanläggningen inom berörda förvaltningsmyndigheter.

Som ordinarie ledamöter av direktionen ingår tre av Kungl. Maj:t utsedda, i näringslivet väl insatta personer — av vilka en skall vara ordförande — souscheferna för armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna samt chefen för försvarets fabriksverk. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna må inträda såsom ledamöter av direktionen, när de finner det lämpligt. Försvarsgrenscheferna ersätter därvid vederbörande souschefer (arméchefen en av dessa). Överbefälhavaren skall utöva ordförandeskapet vid sammanträde, i vilket han deltar. Chefen för försvarsstaben äger närvara vid direktionens sammanträden samt delta i direktionens överläggningar men ej i dess beslut. Samma rätt tillkommer chefen för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap vid behandling av fråga om krigsproduktionsplanläggningen. Därest i direktionen behandlas fråga, vilken berör försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse eller fortifikationsförvaltningen eller fråga som kräver sakkunskap från någon av dessa myndigheter eller från försvarets forskningsanstalt, skall vederbörande verkschef inträda som ledamot i direktionen.

Direktionen biträdes av ett kansli under ledning av en kanslidirektör.

*Inspektören över rikets befästningar* lyder direkt under överbefälhavaren. Inspektören skall följa befästningsväsendets utveckling samt handlägga ärenden, som berör denna. Han skall verka för att militära och större civila byggnadsobjekt, som särskilt skall utformas med hänsyn till skydd mot vapenverkan, anpassas till befästningsväsendets utveckling. Därutöver skall inspektören bl. a. även föra register över rikets befästningar. Inspektören skall inom sitt tjänsteområde lämna biträde åt chefen för försvarsstaben samt försvarsgrenscheferna. Inspektören över rikets befästningar jämte stab utgör befästningsinspektionen. Han är tillika chef för fortifikationskåren och för fortifikationsförvaltningens befästningsbyrå samt ställföreträdare för chefen för nämnda ämbetsverk.

*Försvarets forskningsanstalt* skall omhänderha naturvetenskaplig, tekniskt-vetenskaplig och medicinsk forskning för försvarsändamål. Anstalten skall därvid följa den vetenskapliga utvecklingen på områden, som är eller kan förutses bli av betydelse för rikets försvar. Vidare skall anstalten inhämta kännedom om samt samordna och främja inom landet bedriven forskningsverksamhet av angiven art. Vid sin planläggning av forskningsverksamheten skall anstalten samråda med överbefälhavaren beträffande verksamhetens huvudsakliga inriktning. Forskningsanstalten har att till närmare undersökning uppta forskningsuppgift, som anvisas av överbefälhavaren, försvarsgrenschef, central förvaltningsmyndighet inom krigsmakten, civilförsvarsstyrelsen eller statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd. Vissa regler finnes meddelade för det fall, att anstalten finner hinder föreligga mot att utföra forskningsuppgiften. Forskningsanstaltens ledning utövas av en styrelse, bestående av generaldirektören och chefen för anstalten såsom ordförande samt tre militära och tre civila ledamöter, förordnade av Kungl. Maj:t. Överbefälhavaren äger utse lämplig militär befattningshavare att såsom sin företrädare närvara vid styrelsens sammanträden.

*Försvarets radioanstalt* lyder direkt under Kungl. Maj:t. I vad avser verksamheten har dock överbefälhavaren överinseende och direktivrätt.

*Militärpsykologiska institutet* är krigsmaktens centrala organ för militärt inriktad psykologisk, pedagogisk och sociologisk forskning och tillämpning. Institutet, vars chef är en militäröverpsykolog, står under överinseende av överbefälhavaren. Denne äger meddela institutet direktiv rörande den allmänna inriktningen av verksamheten. Chefen för försvarsstaben, försvarsgrenschef samt chefen för centrala värnpliktsbyrån äger anvisa institutet arbetsuppgifter att upptagas till närmare undersökning. Finner institutet hinder föreligga mot att utföra anvisad uppgift skall institutet göra anmälan därom till den myndighet som anvisat uppgiften. Om därvid samförstånd icke kan nås, skall frågan av institutet underställas överbefälhavaren.

*Krigsarkivet* är såsom stabsorgan inom högkvarteret anknutet till försvarsstaben. Krigsarkivet skall vara gemensam arkivmyndighet för alla under försvarsdepartementet lydande myndigheter m. fl. Därjämte skall arkivet vara arkivdepå för de handlingar m. m., som överlämnas till arkivet, samt vara kartbibliotek. Under krig skall krigsarkivet biträda vid beredning av med operationerna sammanhängande ärenden rörande arkivvård.

Krigsarkivets chef, krigsarkivarien, är Kungl. Maj:t i främsta rummet ansvarig för fullgörandet av krigsarkivets uppgifter.

*Försvarets fabriksstyrelse* utövar under Kungl. Maj:t i administrativt, tekniskt och ekonomiskt hänseende ledningen av de statliga fabriker och anstalter, som underställts styrelsen. Dessa fabriker och anstalter utgör tillsammans med styrelsen försvarets fabriksverk som är ett affärsdrivande verk. Styrelsen skall ställa sig till efterrättelse de direktiv, som överbefälhavaren meddelar för tillgodoseende av krigsberedskapen och de militära operationernas planläggning och genomförande, samt biträda överbefälhavaren med utarbetande av de förslag i verkets ämbetsområde berörande frågor, som denne kan finna erforderligt avlåta till Kungl. Maj:t. — Fabriksstyrelsen ingår icke i högkvarteret men har likväl ansetts böra omnämnas i detta sammanhang.

Slutligen må erinras om att vid 1960 års riksdag (prop. 142) fattades beslut om inrättande av en för krigsmakten gemensam *krigshögskola*, som skall lyda direkt under överbefälhavaren men vara underkastad försvarsgrenschefernas direktiv- och inspektionsrätt beträffande delar av undervisningen.

#### **Organisation och uppgifter i krig**

Det åligger överbefälhavaren att utfärda erforderliga föreskrifter för högkvarterets verksamhet. Bestämmelser rörande högkvarterets krigsorganisation och mobilisering meddelas, enligt stadgande i överbefälhavarens instruktion, av Kungl. Maj:t i kommandoväg på förslag av överbefälhavaren. För att i praktiken få ett grepp om högkvarterets krigsorganisation har försvarsstaben upprättat ett särskilt mobiliseringsverk. Detta innehåller sammansättningsplaner för i högkvarteret ingående myndigheter utom försvarsgrensledningarna. Förslag till dessa sammansättningsplaner upprättas i samarbete mellan försvarsstaben och vederbörande myndigheter, varefter förslagen av överbefälhavaren insändes till Kungl. Maj:t. Sammansättningsplaner för försvarsgrensledningarna utarbetas av försvarsgrenscheferna, som därvid har att följa samordnande direktiv från överbefälhavaren. Dessa planer fastställas, jämlikt lagen om kommandomål med tillämpningsföreskrifter, av Kungl. Maj:t eller av försvarsgrenscheferna själva.

Myndigheternas uppgifter i krig framgår i princip av vederbörliga instruktioner. Dessa kompletteras dels av de order och planer som överbefälhavaren skall utfärda, dels i vissa fall av särskilda utav Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter. Det må i samband härmed framhållas, att i Kungl. Maj:ts instruktion för militärledningen icke anges om denna skall fungera i krig. Enligt gällande föreskrifter för högkvarteret förutsattes dock att militärledningen vid behov är i verksamhet även i krig.

#### **Verksamhet i krig och fred**

*Den operativa verksamheten* indelas, enligt av överbefälhavaren fastställda bestämmelser för befälsförhållanden m. m. i regional instans, efter stridstekniska grunder i territoriell verksamhet, sjooperativ verksamhet

och luftoperativ verksamhet. Den territoriella verksamheten indelas i sin tur i samordnande verksamhet och markoperativ verksamhet. Den samordnande och den markoperativa verksamheten ledes direkt under överbefälhavaren, biträdd av försvarsstaben, av militärbefälhavare. De sjö- och luftoperativa verksamheterna ledes under överbefälhavaren av cheferna för marinen respektive flygvapnet i central instans och av marinkommandochef respektive flygeskaderchef i regional instans. Beträffande sjö- och luftoperativ verksamhet biträder chefen för försvarsstaben överbefälhavaren med utarbetande av bestämmelser avseende marin- och flygstridskrafternas uppgifter i stort.

1958 års försvarsledningskommitté framhåller, att uttrycken »operativ» och »operationer» för närvarande användes på ett så skiftande sätt inom de olika försvarsgrenarna, att de icke utan närmare bestämmingar kan begagnas vid diskussioner berörande hela krigsmakten. Kommittén har för sin del formulerat följande begreppsbestämningar.

Med *operativ verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning i krig* förstås all den verksamhet som i denna instans måste äga rum för att leda våra stridskrafter. Verksamheten består i att bestämma hur resurserna skall fördelas och omfördelas, hur uppgifter skall ställas och hur dessa i nya lägen skall förändras samt hur stridskrafterna skall stödjas genom underhålls- och andra stödfunktioner.

Med *operativt krigsförberedelsearbete inom krigsmaktens högsta ledning* förstås *dels* en verksamhet, som omfattar studier och analyser av vårt lands värde för en angripare och av övriga förutsättningar för landets försvar och genom vilken kraven på vårt försvar skall formuleras, *dels* utarbetande och utfärdande till direkt under den högsta ledningen lydande chefer och myndigheter av order och anvisningar för den operativa krigsplanläggningen, *dels ock* utförandet av de delar av denna planläggning, som ankommer på den högsta ledningen.

Med de sålunda bestämda begreppen sammanhänger nära begreppet *mobiliseringsplanläggning*. Denna verksamhet syftar till att vid given tidpunkt och på given plats ställa vissa bestämda stridskrafter med fastställd utrustning till den operativa ledningens förfogande. Den operativa krigsplanläggningen och mobiliseringsplanläggningen påverkar varandra, men den senare är i sig själv icke av operativ art.

Försvarsledningskommittén understryker, att resonemang och förslag i dess betänkande icke kan rätt uppfattas med mindre den sålunda angivna betydelsen av uttrycken ifråga hålles i minnet.

1960 års försvarsledningsutredning har i sitt arbete utgått från de av försvarsledningskommittén gjorda begreppsbestämningarna. Likaså har utredningen anslutit sig till kommitténs förslag, att innebörden av uttrycken operativ verksamhet i krig och operativt krigsförberedelsearbete fastställs genom för hela krigsmakten gällande definitioner av i huvudsak det innehåll kommittén angivit.

*Långsichtsplaneringen* är till namnet en ny verksamhetsgren. I praktiken är dock planering på lång sikt icke något nytt inom krigsmakten, liksom



den icke heller är något för den militära verksamheten speciellt. Långsichtsplaneringen innebär egentligen endast en i erforderlig grad samordnad planläggning av det arbete, som i fred bedrivs inom krigsmakten. Planläggningen skall utmyнна i en inriktning av verksamheten i framtiden så långt man kan bedöma den eller så långt det för arbetet med krigsmaktens utveckling är nödvändigt att bedöma den. I april 1958 utfärdade överbefälhavaren särskilda anvisningar för långsichtsplaneringen inom krigsmakten, i vilka angavs vissa konkreta, avgränsade ändamål med denna verksamhet. Överbefälhavarens anvisningar avser att långsichtsplaner skall utarbetas för krigsorganisation, materielanskaffning, personalorganisation och fredsoorganisation. Långsichtsplanerna skall i vad avser driftbudgeten grundas på fastställda kostnadsramar, omfattande summan av de årliga kostnaderna för den avsedda planeringsperioden. Kostnadsramarna skall fördelas på årskvoter för de enskilda budgetåren. Planerna skall främst ha karaktär av kostnadsplaner, vilka normalt skall omfatta sju år. De myndigheter som direkt beröres av överbefälhavarens anvisningar för långsichtsplaneringen är försvarsstaben, försvarsgrensledningarna och försvarets forskningsanstalt.

Den samordnade långsichtsplaneringen fick en fast grund genom att statsmakterna med 1958 års försvarsbeslut uppdrog riktlinjer för krigsmaktens utformning och inriktning samt beslöt, att den fortsatta utvecklingen skulle ske inom bestämda ekonomiska ramar. Ett första led i den samordnade långsichtsplaneringens arbete har varit att skapa gemensamma utgångspunkter och metoder för verksamheten samt lämpliga former för denna. De nyss nämnda av överbefälhavaren utfärdade anvisningarna är ett resultat härav.

Långsichtsplaneringen måste bygga på en för försvarsgrenarna gemensam uppfattning av de grundläggande strategiska problemen. Hittills har det därför kommit att vara den främsta uppgiften för försvarsstabens planeringssektion att utarbeta en förnyad strategisk studie samt en på denna och på utredningar rörande den tekniska utvecklingen grundad strategisk prognos.

För att ge underlag för avvägning mellan försvarsgrenarna samt för materielplanering och taktiska föreskrifter m. m. bedrivs s. k. samstudier och systemutredningar enligt riktlinjer, som utfärdats av överbefälhavaren. I detta arbete deltar personal ur försvarsstaben, försvarsgrenarna och försvarets forskningsanstalt.

I krig kommer någon egentlig långsichtsplanering icke att bedrivas. Huvuddelen av den kvalificerade personal, som i fred är knuten till denna verksamhet, kan i krig frigöras för annan verksamhet.

Arbetet med att fortlöpande utveckla och anpassa *organisationen* av krigsmaktens olika delar efter de krav, som i olika hänseenden ställas, är i stort anförtrott åt försvarsgrenscheferna och chefer för fristående myndigheter. När större omorganisationer erfordrats, har i regel särskilda utredningar tillsatts av Kungl. Maj:t eller överbefälhavaren.

Några samordnade långsiktplaner för *personalorganisation* finnes ännu ej. I överbefälhavarens anvisningar lämnades allmänna direktiv för planläggningen vid underlydande myndigheter. Då försvarsstaben saknar särskilda resurser för handläggning av personalfrågor, utom för stabens egna behov, har överbefälhavaren i skrivelse till Kungl. Maj:t i december 1958 begärt att få tillsätta en särskild arbetsgrupp för att utarbeta en prognos rörande landets personella resurser för att tjäna som underlag för bedömning av möjligheterna att rekrytera personal till försvaret samt kvalitetskraven och utbildningsbehoven m. m. Med anledning av framställningen har Kungl. Maj:t uppdragit åt 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov att med beaktande av totalförsvarets behov pröva frågan om krigsmaktens behov av personal med teknisk utbildning m. m. och föreslå erforderliga åtgärder.

*Utbildningsverksamheten* inom krigsmakten bedrivs och ledes i huvudsak försvarsgrensvis, och försvarsgrenscheferna är direkt inför Kungl. Maj:t ansvariga för denna verksamhet. Överbefälhavaren har formella befogenheter att påverka utbildningen endast i den mån sådana kan utläsas av vissa allmänt avfattade bestämmelser i hans instruktion, t. ex. att han har att verka för åstadkommande av enhetlighet mellan de olika försvarsgrenarna och att ange de allmänna riktlinjerna för verksamheten inom krigsmakten. Chefen för försvarsstaben skall enligt sin instruktion till Kungl. Maj:t eller överbefälhavaren avge förslag rörande sådana utbildningskurser, i vilka personal från två eller flera försvarsgrenar avses delta i större utsträckning eller som i övrigt faller inom försvarsstabens verksamhetsområde.

I praktiken har ett relativt omfattande samarbete etablerats mellan försvarsgrenarna i utbildningsfrågor. Vid försvarsstaben utbildas specialpersonal i icke ringa omfattning. Exempel på sådan personal är transportledningspersonal, fångförhållningsledare och tolkar, pressofficerare, säkerhetsofficerare, fototolkar samt personalvårdspersonal av olika slag.

Den blivande gemensamma krigshögskolan har omnämnts i det föregående (s. 15).

I krig kommer utbildningsverksamheten inom krigsmakten att avsevärt reduceras och förändras samt i första hand koncentreras till sådan verksamhet, som erfordras för att snabbt höja de krigsorganiserade stabernas och förbandens krigsduglighet eller som i övrigt kan ge resultat på kort sikt.

### III. Vissa utgångspunkter och riktlinjer

#### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen framhåller att krigsmaktens högsta lednings uppgifter i krig och fred bestämmas av de krav, som statsmakterna i enlighet med vår utrikes- och försvarspolitik och mot bakgrunden av en

målsättning för totalförsvaret ställer på krigsmakten. Här om anför utredningen:

»Syftet med vår utrikes- och försvarspolitik är att trygga vår fred och vår frihet. Om ett krig skulle utbryta, är det vårt lands strävan att stå utanför kriget. För att öka våra möjligheter härtill har vi valt att icke ansluta oss till någon försvarsallians. Vårt land medverkar efter måttet av sin förmåga — i första hand inom FN:s ram — i det internationella arbetet för avspänning och en fredlig utveckling, en medverkan som under senare tid tagit sig särskilt konkreta uttryck. Uppgifter, som den på detta sätt sammanfattade politiken ställer krigsmakten inför, är att i sin mån förhindra att vi drages in i krig, bevara vår handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av vårt lands integritet. Om vi likväl blir angripna, skall målen för krigsmaktens verksamhet vara, att fienden i det längsta hindras att få fast fot på svensk mark, att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former och att överrumplingsförsök skall avvärijas. I fred skall krigsmakten göra sig skickad och hålla sig beredd att fylla dessa uppgifter. Den skall därjämte, om och i den mån statsmakterna beslutar att även framdeles ställa i Sverige organiserade militära vaktstyrkor till FN:s förfogande, tillhandahålla sådana.

Det är från dessa uppgifter för krigsmakten man har att utgå vid överväganden rörande ansvars- och organisationsförhållanden inom krigsmaktens högsta ledning. Avgörande för de krav, som måste ställas på ledningen, är krigsmaktens direkt till vårt eget land knutna uppgifter att verka fredsbevarande och försvara folk och territorium; de krav som den nyssnämnda fredsbevarande uppgiften på det internationella planet ställer torde däremot icke vara av sådan art att de påverkar ledningens principiella utformning. Av det sagda följer att ansvars- och organisationsförhållanden, icke blott i krig utan även i fred, inom krigsmaktens högsta ledning måste bestämmas utifrån de uppgifter denna ledning kan komma att ställas inför *i krig*. Utredningen finner det angeläget att understryka detta förhållande, icke minst därför att den utrikes- och inrikespolitiska utvecklingen under den långa tid vårt land levat i fred övat inflytande på bedömandet av vår krigsmakts uppgifter och den inbördes betydelsen av dess olika funktioner.»

Ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen, d. v. s. statsmakterna, och den högsta militära ledningen beskrives av utredningen på följande sätt:

»Det ankommer på den politiska ledningen att ange målsättningen för landets totala försvar och verka för att den allmänna försvarsviljan upprätthålles. Den politiska ledningen bär således det yttersta ansvaret för krigsmaktens verksamhet och utformning. Den skall tilldela den högsta militära ledningen uppgifterna för det militära försvaret och däremot svarande resurser. Dessa uppgifter och resurser måste avvägas mot bakgrund

av en målsättning för det militära försvaret, vilken utgår från målsättningen för hela totalförsvaret. Den militära ledningsorganisationen har att i fred, på grundval av de beslut statsmakterna fattat, leda krigsmaktens uppbyggnad till en slagkraftig försvarsorganisation, som kan utgöra ett stöd för utrikespolitiken. Denna organisation måste successivt moderniseras och inriktas med hänsyn till förändringar i förutsättningarna, den måste utbildas och övas samt hållas i en efter läget anpassad beredskap. Den militära ledningsorganisationen skall i krig, enligt de riktlinjer statsmakterna uppdragit för totalförsvaret, leda användningen av krigsmakten i syfte att bevara nationens frihet och oberoende.»

Utredningen anser det vara av grundläggande betydelse för vårt försvar, att ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och den högsta krigsmaktsledningen är klarlagd och tydligt framgår av gällande instruktioner och författningar. För att alla viktiga ledningsområden skall bli beaktade är det enligt utredningens mening särskilt betydelsefullt att ansvarsfördelningen är fullständig.

Om sambandet mellan vår utrikespolitik och vår krigsmakts högsta lednings sammansättning och verksamhet anför utredningen följande. Den alliansfria utrikespolitiken ställer kravet, att vår krigsmakt i sig själv skall innehålla alla de element — stridskrafter, vapensystem och underhållsresurser m. m. av olika slag — som erfordras för att uppfylla målsättningen för vårt försvar. Krigsmaktens högsta ledning måste därför också innefatta resurser för ledning av alla funktioner, som erfordras för att genomföra försvaret i krig och för att förbereda detta försvar i fred. Det operativa krigsförberedelsearbetet ställer större krav på ledningen vid en alliansfri ställning än om den egna försvarsmakten hade ingått i ett koordinerat försvarssystem. Vi måste också ha möjligheter att utveckla egna metoder, egen materiel och egen organisation. Stora krav ställs därför på vår försvarsforskning och vår materielutveckling i övrigt, vilka måste arbeta på stor bredd och bearbeta många problem från grunden fram till en praktiskt användbar lösning. Det är nödvändigt att ha sådana grundläggande sammanhang för ögonen, när man tar ställning till de frågor som utredningen avsett.

De omfattande vapen- och stridstekniska resurser, som en motståndare i ett nutida krig kan insätta mot oss, ställer enligt utredningen det allmänna kravet på vår krigsmakt att stridskrafter ur de tre försvarsgrenarna skall genom en gemensam insats kunna lösa en stridsuppgift. Härav följer att krigsmaktens högsta ledning skall ha förmåga att samla stridskrafter ur olika försvarsgrenar till det operationsområde, där ett avgörande eftersträvas eller väntas, och inom detta område leda dem så att stridskrafternas samordnade insats ger högsta möjliga försvarseffekt. Mot denna bakgrund har utredningen sett som sin uppgift att vid lösandet av ledningsproblemen främja en effektiv samordning mellan krigsmaktens

olika delar. Utredningen framhåller, att effektivitetskravet måste vara vägledande vid lösandet av organisationsproblemen och att ledningens organisation måste vara så utformad, att den underlättar, ej hindrar, en snabb och fullständig anpassning till de krav och möjligheter krigsmakten ställes inför.

Krigsmaktens fredsorganisation i stort präglas alltjämt av indelningen i försvarsgrenar. Dessa har den huvuduppgiften gemensam, att de skall uppställa krigsdugliga förband. Enligt utredningen har emellertid den militärtekniska utvecklingen icke medfört, att det ännu eller inom den tid som utredningen anser sig kunna överblicka — en period av omkring tio år — finnes tillräckligt starka skäl för att sammanföra all verksamhet i detta syfte i en organisation under direkt ledning av överbefälhavaren eller av en enda myndighet under honom. Man måste därför enligt utredningens mening alltjämt räkna med ett system, enligt vilket ett begränsat antal särskilt kvalificerade chefer under överbefälhavaren har att svara för avgränsade och såvitt möjligt enhetliga verksamhetsområden. Uppdelningen i ansvarsområden kan tänkas ske på olika sätt, anför utredningen, och det är sannolikt att utvecklingen så småningom kommer att göra den nu gällande ansvarsfördelningen mellan försvarsgrenarna otidsenlig. För nu överblickbar tid har utredningen funnit att det saknas anledning att räkna med någon annan principiell indelningsgrund än den nuvarande, vilken i stort sett bygger på olika metoder att förflytta stridsmedel. Däremot är det antagligt att denna indelningsgrund kommer att steg för steg modifieras till följd av förskjutningar mellan försvarsgrenarnas ansvarsområden. På längre sikt kan en sådan utveckling leda till en förändrad indelning. I detta sammanhang framhåller utredningen särskilt, att betydelsefulla frågor rörande luftförsvaret måste lösas inom en icke avlägsen framtid, däribland frågan om var ansvaret för uppsättande av olika för luftförsvaret avsedda stridskrafter skall förläggas.

Utredningen berör härefter vissa frågor om krigsmaktens högsta lednings personalbehov m. m. Vissa uttalanden rörande förhållandet mellan den högsta ledningens och förbandens personalbehov i fred, som gjorts av 1958 års försvarsledningskommitté, sammanfattar utredningen sålunda:

Staber och förvaltningar har som enda uppgift att utveckla och leda krigsmakten. Det är felaktigt, om den kvalificerade personalen reserveras för dem i så stor utsträckning, att det medför bestående skadeverkningar på den praktiska utvecklingen av krigsförbanden och dugligheten vid dessa. Den tekniska utvecklingen medför emellertid allt svårare och mer tidskrävande problem, när det gäller studier av det framtida krigets natur, analys och utformning av den operativa planläggningen samt studium och val av vapensystem och annan materiel. Detsamma gäller för alla länders krigsmakter. Inom allmän och enskild företagsamhet är det också påtagligt, hur sådana funktioner som planering, prognosverksamhet, konstruktion och arbetsledning ökar i betydelse. Detta förhållande framtvingas av den

tekniska utvecklingen. Det är naturligt att motsvarande process äger rum inom vår krigsmakt, liksom fallet är i andra staters krigsmakter. Allmänt sett har emellertid vår krigsmakts högsta ledning i förhållande till sina uppgifter en personalstyrka, som i jämförelse med motsvarande förhållanden utomlands är liten. De krav, som den nämnda utvecklingen ställer på den högsta ledningen, har till större delen icke kunnat tillgodoses på annat sätt än genom kommendering av personal från förbanden, vilkas verksamhet därigenom påverkats ogynnsamt.

Den tendens till ökning av personalbehovet i krigsmaktens högsta ledning, som alltid kommer att vara en följd av teknisk utveckling och krav på hög beredskap, måste mötas av en strävan att genom ständigt pågående rationaliseringar förenkla organisationen och hålla personalstyrkan inom rimliga gränser. Det är av största vikt att ledningen konstrueras så, att den har goda förutsättningar att i första hand själv verka i denna riktning.

Utredningen ansluter sig till vad försvarsledningskommittén sålunda anfört och tillägger för egen del, efter att ha lämnat vissa uppgifter bland annat om antalet i försvarsstaben och försvarsgrensstaberna tjänstgörande officerare:

I anslutning till det anförda vill utredningen framhålla, att den finner det icke vara rationellt, att arbetskraftsbehovet i de centrala staberna i så hög grad som nu är fallet varaktigt tillgodoses genom kommendering av personal från förbanden. Systemet bygger på avvägningar i varje uppkommande fall mellan stabernas uppgifter av planläggningskaraktär och förbandens utbildningsuppgifter. Organisations- och ansvarsförhållanden medför att det möter större svårigheter att kommenderingsvägen öka personaltillgången i försvarsstaben än i en försvarsgrensstab. I det senare fallet skall den inbördes betydelsen av de båda verksamhetsområdena fastställas av försvarsgrenschefen, vilken har ett direkt ansvar för dem båda och äger förfoga över officerspersonalen inom hela försvarsgrenen. I det förra fallet däremot representeras de båda områdena av var sin chef, försvarsstabschefen och försvarsgrenschefen, och kommenderingsfrågan blir — även beträffande personvalet — beroende av den överenskommelse som kan träffas mellan dessa chefer. Det är därför enligt utredningens mening i hög grad önskvärt att minska den gemensamma försvarsstabens beroende av kommenderingar ur försvarsgrenarnas personalkårer för handläggandet av arbetsuppgifter av icke tidsbegränsad natur, som åvilar staben. Sett ur utbildningsarbetets synvinkel gäller samma önskemål med avseende å såväl försvarsstaben som försvarsgrensstaberna. Även om en viss rörlighet med hänsyn till variationer i verksamheten alltid måste känneteckna de centrala staberna, bör man därför enligt utredningens mening söka komma fram till en ordning, enligt vilken personalförteckningar för dessa staber i högre grad än nu avspeglar det verkliga personalbehovet. Detta bör vara en riktpunkt vid organisationsarbetet i samband med genomförandet av den försvarsledningsreform, om vilken utredningen framlägger förslag. Därmed skulle en principiell anslutning komma att ske till den översyn av förbandens befälsbehov, som påbörjats och som hittills föranlett beslut om ny befälsordning för infanteriet och kavalleriet.

## Yttranden

Remissmyndigheterna ansluter sig allmänt till de principer, som försvarsledningsutredningen lagt till grund för sina förslag. Kritik, som icke inskränker sig till detaljerinringar, riktas i stort sett endast mot vissa av de förslag som avser förvaltningstjänstens ledning; härtill återkommer jag i samband med att jag redovisar dessa förslag.

### **IV. Principförslag rörande krigsmaktens högsta ledning i krig**

#### **Ett modernt krigs karaktär**

1960 års försvarsledningsutredning erinrar om vad 1958 års försvarsledningskommitté anfört härom och uttalar för egen del följande. Ledningen av krigsmakten måste vara uppbyggd så, att den kan fullgöra sin uppgift i det eller de slag av krig man kan bedöma som sannolikt. Nutida stridsmedel gör det möjligt för en motståndare att slå hårda slag mot stora delar av vårt land efter endast en kort tid av händelser, som kan innebära en förvarning för oss att göra oss beredda. Eftersom ett sådant inledningsskede av ett krig kan anses som troligt, måste organisationen av krigsmaktens högsta ledning i första hand anpassas därefter. Andra, långsammare händelseförlopp ställer ej samma hårda krav. Om den högsta ledningen är uppbyggd för att verka vid och efter ett överraskande och våldsamt krigsutbrott, bör det icke vara förenat med svårigheter att anpassa dess verksamhet efter ett från ledningssynpunkt enklare händelseförlopp.

#### **Allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i krig**

##### **1958 års försvarsledningskommitté**

Vad kommittén i förevarande hänseende anfört kan i korthet sammanfattas sålunda.

Den högsta militära ledningens uppgift i krig är att leda operationerna i överensstämmelse med den inriktning av försvaret i stort, som statsmakterna kan komma att anbefalla. Ledningens beslut är därvid beroende av de underrättelser den kan skaffa och bearbeta. Den militära toppmyndigheten skall vara rådgivande åt regeringen beträffande krigföringen i stort och bistå regeringen i dess verksamhet gentemot utlandet. För att kunna fullgöra dessa uppgifter måste ledningen utformas så, att den kontinuerligt har en aktuell bild av det samlade krigsläget samt de totala militära resurserna och handlingsmöjligheterna. Toppmyndigheten måste ha sådant ansvar och sådana befogenheter, att alla operativa åtgärder vidtages inom ramen för en enda sammanhängande plan. På samma sätt måste det säkerställas, att toppmyndighetens förslag till regeringen, dess krav på

övriga grenar av totalförsvaret och dess order till regionala militära myndigheter är samordnade.

Toppmyndigheten måste under krig successivt kunna ge regeringen en preciserad och aktuell bild av det militära behovet av bistånd från andra nationer. Om det bedömes möjligt att erhålla bistånd, måste toppmyndigheten kunna lösa de uppgifter som regeringen kan komma att ålägga den för att utveckla och tillgodogöra oss lämpligt militärt bistånd. Härför fordras goda stabsresurser och tillgång på lämplig samverkanspersonal.

Toppmyndigheten bör — när så erfordras även med stor snabbhet — kunna fatta avgörande beslut om användningen av våra knappa resurser. Den bör därför vara allsidigt utbyggd och kunna fungera med enkelhet och utan fördröjande mellaninstanser.

Det är nödvändigt att krigsorganisationen medger kvalificerat och fullständig stabsarbete i lämplig skiftindelning dygnet runt.

Ett viktigt skyddskrav är att ledningsorganisationen uppdelas lokalt så, att varje del har godtagbar förmåga att vid behov ensam leda hela verksamheten.

En allmän princip för organisationsarbetet inom krigsmakten bör vara, att fredsorganisationen snabbt och utan funktionsavbrott skall kunna övergå i krigsorganisationen. Freds- och krigsorganisationerna skall i hänseenden, som från denna synpunkt är vitala, vara så lika som möjligt. I krig tillkommer dock nya uppgifter och utgår fredstida ledningsuppgifter i stor omfattning, varför det är orealistiskt att eftersträva en fullständig likhet mellan ledningsorganisationerna. Det är emellertid angeläget, att de personer, som i krig har nyckelbefattningar i operativt hänseende, i fredstid upprätthåller motsvarande befattningar och är samtränade. Det är också angeläget, att de viktigaste orderlinjerna och lydnadsförhållandena i krig och fred stämmer överens samt att inga överflyttningar av ansvar och befogenheter mellan sidoordnade myndigheter behöver företagas vid krigsorganisering.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen konstaterar, att den viktigaste verksamheten i krig är den operativa och att all annan verksamhet då är underordnad denna. Den högsta ledningen i krig måste därför ha ansvar, befogenheter och organisation som motsvarar de krav som kommer att ställas på den från operativ synpunkt. Med instämmande i de krav på den högsta ledningen, som uppställts av 1958 års kommitté, understryker utredningen särskilt betydelsen av hög beredskap i fred, nödvändigheten av att snabbt kunna fatta beslut av avgörande karaktär samt behovet av enkla och klara lydnadslinjer från högsta ledningen till direkt underlydande chefer. Utredningen betonar även vikten av att arbetet inom krigsmaktens högsta ledning sker i nära samarbete med ledningen av det totala försvarets civila grenar, vilket



kräver samordning av den geografiska grupperingen och ett effektivt utnyttjande av sambandsresurserna.

Med hänsyn till de moderna stridsmedlens stora effekt måste, framhåller utredningen, vid grupperingen tillses att ledningsorgan finnes i reserv i tillräcklig omfattning och att dessa kontinuerligt hålles orienterade, så att de utan omgång kan överta ledningen. Därjämte måste underlydande chefer kunna handla utan order från den högsta ledningen, om denna under kortare eller längre tid sättes ur funktion. Detta kräver att alla chefer är väl insatta i de allmänna planerna för krigföringen och att de har erforderliga befogenheter och resurser att ensamma eller i samverkan med andra myndigheter lösa operativa uppgifter.

#### **Granskning av nuvarande organisation och verksamhet**

##### 1958 års försvarsledningskommitté

Kommittén anser det vara ett mycket starkt önskemål, att kärnan av högkvarterets operativa del i krig fungerar som en enda vältrimmad stab för att största möjliga snabbhet och saklighet i arbetet skall kunna ernås. Det är enligt kommitténs uppfattning nödvändigt, att denna kärna är samspeld och samövad i fred och därigenom har en hög beredskap. Emellertid är högkvarteret enligt gällande krigsorganisation sammansatt av ett antal krigsorganiserade staber och stabdelar m. m., vilka i fred icke arbetar tillsammans annat än vid enstaka större övningar. Vid mobilisering kan därför väntas ett betydande igångsättningsmotstånd. Vidare finnes det icke under överbefälhavaren personligen någon befattningshavare eller myndighet med befogenhet att leda och ansvara för hela stabsverksamheten inom högkvarterets operativa del. Försvarsstabschefen skall visserligen samordna och leda förberedelser och föredragningar, men vid meningsskiljaktigheter på stabsplanet måste överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna engageras innan ärendets beredning kan fullföljas. Överbefälhavaren kan härigenom bli tvingad att befatta sig med ledning av stabstjänsten, vilket — förutom att det ökar hans redan förut stora arbetsbörda — icke kan anses rimligt med hänsyn till arten av hans övriga uppgifter.

Kommittén framhåller vidare, att försvarsgrenschefernas ställning inom högkvarteret i krig är delvis olika. Arméchefens uppgifter är klart avgränsade och omfattar främst inspektionsverksamhet och ledning av organisation, utrustning och utbildning. Marin- och flygvapencheferna utövar härutöver ledning av det operativa arbetet inom respektive försvarsgrenar. Den direkta ledningen av det operativa stabsarbetet utövas dock av cheferna för marin- och flygstaberna i samarbete med chefen för försvarsstaben, varför försvarsgrenschefernas inflytande på detta är komplicerat och delvis svårt att bestämma.

## 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen betonar värdet av att det redan i nuläget finnes en överbefälhavare, som i fredstid — biträdd av försvarsstaben och försvarsgrensledningarna — genomför ett omfattande krigsförberedelsearbete och som i krig är beredd att leda verksamheten. Svagheter i den nuvarande organisationen ligger enligt utredningen främst i den bristande överensstämmelsen mellan freds- och krigsorganisation, som medför en otillfredsställande beredskap, samt i att det icke finnes en enhetlig ledning av den operativa verksamheten i högkvarteret. I fråga om den inre organisationen av högkvarterets operativa del anför utredningen, att det i nuläget finnes risker för att kompetenstvister kan uppstå mellan cheferna för de olika stabsdelarna och för att högkvarterets verksamhet utåt — gentemot regering, samverkande civila myndigheter och direkt underlydande — icke kommer att i tillräcklig utsträckning få prägeln av en klar helhetssyn.

### Synpunkter och förslag

#### 1958 års försvarsledningskommitté

Utgående från uppställda krav samt anförda förtjänster och brister i nuvarande organisation har kommittén granskat tänkbara alternativ för organisationen av krigsmaktens högsta ledning i krig. Kommittén framhåller, att vid en värdering av de många kravens inflytande på organisationen hänsyn i första hand endast bör tagas till de väsentliga kraven. Vid sin jämförelse mellan olika alternativ för högsta ledningens krigsorganisation har kommittén följaktligen endast beaktat de krav, som avser ledningen av den operativa verksamheten, innefattande jämväl stödfunktioner.

De granskade alternativen har benämnts ÖB-alternativet och militärledningsalternativet. Såsom gemensamma förutsättningar har bland annat angivits att toppmyndigheten skall biträdas av en stab, som har erforderliga resurser — bättre än den nuvarande försvarsstabens — att framlägga ett samordnat och allsidigt belyst stabsunderlag, samt att stabsdelar, som kontinuerligt skall samarbeta, under hänsynstagande till skyddskravet skall grupperas i anslutning till varandra.

Försvarsledningskommitténs granskning har främst syftat till att klarlägga för- och nackdelar med en ensamt beslutande överbefälhavare (ÖB-alternativet) och en kollegial ledningsform (militärledningsalternativet). Kommittén har konstaterat att stabsarbetet i högkvarteret måste ledas enhetligt för att bli effektivt. Likaså måste besluten fattas av *en* ansvarig befattningshavare och icke av flera. Om besluten skulle fattas kollegialt, komme det vid oenighet att kunna bli rubbningar i ansvarslinjerna, och enheten i det operativa handlandet skulle kunna äventyras. Det skulle även föreligga risk för oklarheter i stabsarbetet, och ödesdiga tidsförluster skulle kunna uppstå innan beslut fattades.

Kommittén har valt en typlösning för organisationen av den högsta militära ledningen i krig, som innebär

att ledningen utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare, biträdd främst av en allsidigt sammansatt försvarsstab,

att de operativa orderlinjerna går direkt från överbefälhavaren till regionala chefer samt

att försvarsgrensheferna utövar det operativa inflytande, som bör tillkomma dem, i egenskap av rådgivare åt och ställföreträdare för överbefälhavaren.

Om de närmare uppgifterna för överbefälhavaren, försvarsgrensheferna och försvarsstaben i krig har kommittén gjort uttalanden av följande innebörd.

Överbefälhavaren skall utöva en enhetlig ledning av krigsmaktens ansträngningar. Han skall ge operativa order direkt till regionala chefer. Dessa order skall utarbetas i en allsidigt sammansatt försvarsstab. Det skall dock ej vara uteslutet att överbefälhavaren kan uppdraga åt andra chefer i högkvarteret att utfärda kompletterande order och anvisningar.

Chefen för försvarsstaben skall ha fullständigt ansvar och klara befogenheter att leda allt operativt stabsarbete inom högkvarteret. Försvarsstaben bör, med hänsyn till kraven på att verksamheten skall kunna fortgå dygnet runt och på alternativa platser, förstärkas genom att försvarsgrensstabscheferna och delar av försvarsgrensstaberna tillföres. Härigenom kommer försvarsstaben även att disponera experter på verksamhet som eljest icke är företrädd i staben, bland annat sådan personal som i fredstid arbetar med mobiliseringsförberedelser.

Försvarsgrensheferna bör vara ställföreträdare för överbefälhavaren. I denna egenskap kan de få till uppgift att på överbefälhavarens uppdrag inspektera och ge order till regionala chefer vid besök på dessa chefers grupperingsplatser eller att representera krigsmakten utomlands vid förhandlingar. En av de ställföreträdande överbefälhavarna bör vara beredd att, om överbefälhavaren sättes ur spel, med kort varsel överta ledningen till dess regeringen utsett en ny överbefälhavare.

Någon sådan reglerad rådgivning till överbefälhavaren, som i fredstid äger rum i militärledningen, räknar kommittén icke med under krigsförhållanden.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Försvarsledningskommitténs förslag tillgodoser enligt utredningens uppfattning de allmänna krav, som uppställts mot bakgrunden av ett nutida krigs karaktär. Utredningen framhåller hur väsentligt det är, att beredskapen i fredstid för en snabb övergång till krigsorganisation hålles hög. Detta kräver enligt utredningen att den personal, som skall ingå i den

krigsorganiserade försvarsstaben, d. v. s. såväl försvarsstabens egen personal som den som skall tillföras från försvarsgrensstaberna i fred, får en grundlig utbildning och göres väl förtrogen med förutsedda arbetsuppgifter. En intensifierad utbildning och träning i stabsarbete finner utredningen därför nödvändig.

Utredningen anför att det bör ankomma på överbefälhavaren att utarbeta bestämmelser för högkvarterets övergång till krigsorganisation, att fastställa den närmare sammansättningen av högkvarterets operativa del samt att utge erforderliga stabsmässiga föreskrifter för verksamhetens bedrivande.

Beträffande frågan om vilka uppgifter som i krig bör åvila de delar av försvarsgrensstaberna, som icke tages i anspråk för att förstärka försvarsstaben, framhåller utredningen att det i första hand gäller att skapa en organisation för den högsta ledningen i krig, som effektivt kan leda den operativa verksamheten. Ledningen av sådan verksamhet som är av mera fredsbetonad art måste komma i andra hand. Hänsynen till det allmänna kravet, att krigsmakten i första hand skall inriktas för att stå emot ett häftigt inledningsskede av ett krig, medför att det ej är motiverat att upprätthålla sådan verksamhet annat än i begränsad omfattning. De personella resurserna, framför allt av kvalificerad personal, torde enligt utredningen ej heller medge att några större organisationer i krig vidmakthålles för verksamheten i fråga. Endast sådan icke-operativ verksamhet bör därtör kvarstå, som är ägnad att snabbt höja eller vid förluster vidmakthålla de krigsorganiserade stabernas och förbandens krigsduglighet eller i övrigt kan ge resultat på kort sikt. I enlighet med vad sålunda anförts finner utredningen, att huvuddelen av den personal, som ingår i försvarsgrensstaberna och som icke tages i anspråk för tjänst i försvarsstaben, bör utnyttjas i krigsorganisationen vid regionala staber och i stridskrafterna. En mindre del bör dock alltjämt stå till försvarsgrenschefernas förfogande främst för inspektionsverksamhet och ledning av utbildning vid depåer. I samband härmed framhåller utredningen, att betydande delar av de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter är av sådan natur, att de bör nedläggas i krig. Av detta men även av andra skäl anser utredningen det vara angeläget, att kraftiga ansträngningar göres för att nedbringa förvaltningarnas krigsorganisation.

Till förslaget att försvarsgrenscheferna i krig skall vara ställföreträdare för överbefälhavaren och på hans uppdrag fullgöra vissa uppgifter, ansluter sig utredningen i princip. Den har dock funnit anledning att närmare beröra frågan om vem som i första hand bör ersätta överbefälhavaren, för den händelse denne skulle vara försatt ur spel för längre tid eller definitivt. 1958 års kommitté har ansett att ersättaren i sådant fall bör vara en försvarsgrenschef och därvid anført, att försvarsstabschefen sannolikt icke kan komma i fråga, när han får antagas ha befunnit sig på

samma plats som överbefälhavaren. För en sådan situation har utredningen intet att erinra mot förslaget. Skulle emellertid i stället det läget ha inträtt, att överbefälhavaren men icke försvarsstabschefen är försatt ur spel, finner utredningen det naturligt att den sistnämnde inträder som ersättare intill dess Kungl. Maj:t utsett ny överbefälhavare. Försvarsstabschefen är, säger utredningen, genom sin verksamhet synnerligen väl förtrogen med överbefälhavarens grundläggande tankegångar och aktuella planer för den pågående krigsverksamheten, vilket bör underlätta arbetets kontinuerliga bedrivande i högkvarteret och minska riskerna för en svaghetsperiod i samband med befällets övertagande. Utredningen tillägger, att det under alla omständigheter är angeläget att Kungl. Maj:t meddelar erforderliga bestämmelser rörande den nu berörda frågan senast vid krigsutbrott.

### Yttranden

*Överbefälhavaren* samt *cheferna för marinen och flygvapnet* anser till skillnad från utredningen, att försvarsgrenschef i första hand bör inträda som ersättare för överbefälhavaren. Till stöd härför anföres att kontinuiteten i ledningen av högkvarterets arbete bäst bevaras, om försvarsstabschefen kvarstår i sin befattning. Överbefälhavaren framhåller, att utformandet av erforderliga bestämmelser i ämnet bör ske i fred och icke uppskjutas till krigsutbrott, samt anger sin avsikt att inkomma med förslag till bestämmelser.

Vad utredningen anfört om de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter och omfattning i krigsorganisationen har föranlett kommentarer i ett par yttranden. Sålunda framhåller *arméintendenturförvaltningen*, att för dess vidkommande visserligen en del funktioner kommer att upphöra vid krig men att samtidigt andra verksamhetsgrenar ökar i omfattning, exempelvis anskaffningen av livsmedel. Liknande synpunkter framföres av *marinförvaltningen*. *Flygförvaltningen* vitsordar betydelsen av att förvaltningarnas krigsorganisation begränsas så mycket som möjligt och anmäler, att avsevärda reduktioner av ämbetsverkets krigsorganisation genomförts. I detta sammanhang framhåller verket, att det är av vikt att ledande förvaltningspersonal göres förtrogen med sina uppgifter i krig genom övningar m. m.

## V. Principförslag rörande krigsmaktens högsta ledning i fred

### Fredsverksamhetens innebörd

#### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen framhåller, att huvuddelen av verksamheten inom krigsmakten i fred utgöres av förberedelser för att lösa krigsuppgifterna, och återger följande uttalande av 1958 års försvarsledningskommitté.

Vårt försvar måste i fred utvecklas med hänsyn till att stora variationer är möjliga i ett modernt krigs karaktär. De hänsyn, som därvid bör tagas till olika angreppsformer, skall komma till uttryck i vår beredskap och våra operationsplaner samt i planerna för krigsmaktens utveckling på lång sikt. Detta är kärnan i den högsta militära ledningens arbete i fredstid och grunden för verksamheten i krig. Den avvägning mellan olika delar av krigsmakten, som härvid måste ske, är den svåraste av all fredstida militär verksamhet. Med de begränsade resurser, som står till buds för vårt försvar, är det nämligen i regel omöjligt att stärka vår motståndskraft i ett avseende utan att samtidigt minska den i något annat. Därvid dröjer det ofta lång tid från det beslut har fattats till dess styrketillväxten kan utnyttjas. Försvagningar inträder i regel snabbare.

Verksamheten kan indelas i ett flertal funktioner, vilka principiellt sett är sidoordnade men har ett nära inbördes sammanhang. De viktigaste är enligt utredningen operativ verksamhet, långsiktsplanering, forskning och förvaltningsverksamhet. Den operativa verksamheten är en huvudfunktion, som kan indelas i operativt krigsförberedelsearbete — inklusive åtgärder för beredskap — och åtskilliga stödfunktioner, såsom sambands- och övrig tele-tjänst, underrättelsetjänst, kommunikationstjänst, kvartermästar- och övrig underhållstjänst, fältarbetstjänst, säkerhetstjänst samt upplysnings- och presstjänst. Med de förstnämnda, grundläggande funktionerna sammanhänger taktik, organisation, utrustning, mobilisering, utbildning, övningar och personaltjänst. Dessa senare funktioner syftar gemensamt till att vid given tidpunkt och på bestämda platser ställa krigsberedda stridskrafter i fastställt antal till den operativa ledningens förfogande. Utredningen använder för dem den gemensamma benämningen »förbandsproducerande funktioner».

Om behovet av anknytning mellan olika funktioner säger utredningen bland annat att detta är särskilt påtagligt mellan det operativa krigsförberedelsearbetet i fred och stödfunktionerna därför, mellan den operativa verksamheten, långsiktsplaneringen och budgetarbetet samt mellan långsiktsplaneringen för materielanskaffning, å ena sidan, och funktionerna organisation, utrustning och förvaltning, å den andra. Rörande den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen framhålles särskilt att de utgår från samma underlag och kräver ett dagligt samarbete i fråga om krigsmaktens utveckling på längre sikt. Kravet på nära samband är även starkt, men ej i lika hög grad, mellan den operativa verksamheten och de förbandsproducerande funktionerna, vilka i sin tur erfordrar ett mycket nära samband med varandra. Enligt utredningens mening måste dessa förhållanden beaktas vid överväganden om ledningsorganisationens uppbyggnad. Utredningen anför också, att sambandet mellan olika funktioner främjas om personer, som på olika nivåer inom krigsmakten har till uppgift att bereda ärenden tillhörande de särskilda funktionerna, har en likartad grundutbildning samt besjålas av gemensam strävan att nå uppställda mål och hyser förtroende för varandra.

**Allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i fred****1960 års försvarsledningsutredning**

De viktigaste kraven har av utredningen ansetts kunna sammanfattas sålunda.

Ledningen måste vara uppbyggd så, att den kan åstadkomma en strategisk grundsyn samt utveckla och tillämpa denna. Inom krigsmaktens högsta ledning bör ansvar och befogenheter vara samlade så att inriktningen av krigsmaktens verksamhet får kontinuitet och sammanhang. Ansvar och befogenheterna måste även vara avvägda mot varandra och motsvaras av kvalitativt och kvantitativt tillräckliga personella resurser. Ledningsorganisationen skall möjliggöra ett gott och effektivt samarbete med ledningsorganen för de civila grenarna av totalförsvaret.

Den största betydelse måste tillmätas kravet, att den högsta ledningen i fred har en hög beredskap för att genomföra krigsmaktens och sin egen mobilisering och för att utföra operativ ledning. Detta leder i sin tur till att fredsorganisationen skall överensstämma med krigsorganisationen, så långt hänsynen till ekonomiska och andra faktorer gör detta rimligt och möjligt, och att åtminstone i de viktigaste befattningarna bör vara placerade samma personer i fred som i krig. I enlighet härmed måste det inom den högsta ledningen i fred finnas en fast och enhetlig organisation för ledning av operativ verksamhet med stödfunktioner, vilken kan utgöra stommen till högkvarterets operativa del i krig.

Krigsmaktens ledning måste kunna framlägga ett sakligt, entydigt och överskådligt underlag för statsmakternas prövning av olika behov inom en given kostnadsram och även kunna verka för en snabb och fortgående rationalisering av verksamheten inom krigsmakten.

**Granskning av nuvarande organisation och verksamhet****1958 års försvarsledningskommitté**

Som en allmän synpunkt anför kommittén, att strävandena till rationalisering och besparing m. m. fått till följd att erforderliga stabsresurser saknas på flera områden och att *beredskapen* icke kan tillgodoses i önskvärd omfattning. Genom den ofta stora arbetsbelastningen i fred och genom att freds- och krigsuppgifterna delvis är olika begränsas möjligheterna att utbilda och öva högkvarterets kvalificerade personal för dess krigsuppgifter. Detta finner kommittén särskilt betänkligt beträffande den chefs- och stabspersonal, som har krigsuppgifter inom den operativa sektorn med dess stödfunktioner.

Kommittén anser att nu berörda förhållanden, sedda mot bakgrunden av kravet på en ökad beredskap, utgör allvarliga brister, som måste beaktas vid utformningen av den framtida högsta krigsmaktsledningens organisation.

De mest påtagliga bristerna i fråga om *det operativa krigsförberedelsearbetet* torde, säger kommittén, bestå i och bero på divergerande uppfattningar i vissa grundläggande strategiska frågor, bl.a. beträffande Skandinavien och Sveriges strategiska betydelse, de olika landsdelarnas inbördes betydelse samt de relativa riskerna för olika angreppsformer. Skilda uppfattningar förekommer också i frågor som rör effekten av fiendens och våra vapensystem samt därpå grundade avvägningar mellan försvarsfunktionerna och mellan vapensystemen, vidare beträffande avvägningen mellan kvalitet och kvantitet samt i frågor rörande beredskap och uthållighet. Kommittén anser det angeläget, att det strategiska studiearbetet föres vidare så att förutsättningarna för det operativa krigsförberedelsearbetet förbättras.

De order och direktiv, som överbefälhavaren med nuvarande organisation kunnat ge för det operativa krigsförberedelsearbetet, har kommittén funnit vara mycket allmänt hållna. Kommittén ifrågasätter därför, om de utgör tillräcklig grund för en samlad och samordnad krigsplanläggning. Vidare anföres att de organisatoriska förutsättningarna för gemensamma operativa studier och analyser är ogynnsamma, emedan ingen del av de högre staberna avses härför eller har de erforderliga resurserna. Sådan verksamhet kräver därför särskilda arbetsgrupper eller en improviserad samordning av olika stabers arbete. Verksamhet i dessa avseenden bedrivs för närvarande vid den provisoriskt inrättade planeringssektionen i försvarsstaben. Detta betecknar kommittén som en nödlösning, eftersom planeringsorganisationen varken är avsedd eller avpassad för detta arbete utan skall kunna ägna sig helt åt att uppdraga riktlinjer för krigsmaktens utveckling på lång sikt.

I fråga om *långsiktplaneringen* uttalar kommittén bland annat, att verksamheten försvårats av de påtalade skilda uppfattningarna i grundläggande frågor, samtidigt som planeringspersonalen måste engagera sig även i de operativa problemen. Vidare anför kommittén:

Svårigheterna att få fram det underlag, som erfordras för avvägningar inom krigsmakten, är stora. Ansvar för det utredningsarbete, som ligger till grund härför, vilar nu till största delen på försvarsgrenscheferna. Var och en av dessa skall härvid utreda en försvarsfunktion, för vilken han ej har det fulla ansvaret och inom vilken hans försvarsgren endast har att lösa en del av uppgifterna. Även om experter från de andra försvarsgrenarna ställas till förfogande för att biträda med utredningsarbetet, måste risken för övervärdering av den egna försvarsgrenens uppgifter och behov anses påtaglig. Det är nödvändigt att söka lösa detta problem för att undvika fortsatta försvarsgrensstrider, vilka alltid tar en del av våra knappa militära ledningsresurser i anspråk, säkerligen till större skada än nytta. En centralisering av allt utredningsarbete till toppmyndigheten och dess stab skulle emellertid medföra att denna stabs resurser måste ökas i sådan grad, att det varken kunde anses principiellt lämpligt eller praktiskt möjligt. De erforderliga resurserna finnes redan av andra skäl, förutom hos vissa



gemensamma myndigheter, till största delen inom försvarsgrensledningarna, varför det huvudsakliga utredningsarbetet även i fortsättningen bör bedrivas där. Däremot bör det ankomma på toppmyndighetens stab att utarbeta förslag rörande utredningar som bör verkställas samt utförliga direktiv för dessa, att följa upp och samordna utredningarna samt att utvärdera dem och sammanställa dem till helhetsbilder inom långsiktsplaneringens ram. Toppmyndigheten synes emellertid för närvarande sakna resurser för att ge tillräckligt utförliga och klara direktiv för utredningarna samt för att i nödvändig utsträckning följa och samordna utredningsarbetet. De resurser, som toppmyndigheten hittills kunnat avdela för utvärdering av och jämförelser mellan erhållna utredningsresultat, har varit otillräckliga. Dessa brister måste enligt kommitténs uppfattning avhjälpas för att toppmyndigheten skall kunna leda långsiktsplaneringen på det sätt, som kommittén här angivit.

Kommittén framhåller, att inom krigsmaktens högsta ledning icke finnes några resurser för att få en samlad överblick av andra *personalfrågor* än sådana som rör värnpliktig personal. Detta anser kommittén vara en brist, främst mot bakgrunden av att utvecklingen inom krigsmakten ständigt medför nya personalbehov inom vissa delar av denna, medan det kan uppstå minskad arbetsbelastning inom andra delar. Toppmyndigheten saknar även möjligheter att i tillräcklig grad följa upp och påverka utbildning och tjänstgöringsförhållanden för personal, som kan bli aktuell för tjänstgöring inom för krigsmakten gemensamma organ, t. ex. försvarsstaben, samt att överblicka den kvalificerade personalens användning i krigsorganisationen och utfärda ur det samlade försvarets synvinkel önskvärda direktiv härför. Vidare uttalar kommittén:

För närvarande är officerspersonalen indelad i och tillhör personalkårer vid vederbörande försvarsgren, oavsett var inom krigsmakten personalen tjänstgör. Den enskilde officeren är följaktligen för sin framtid starkt beroende av försvarsgrenschefen och de officerare ur försvarsgrenen, som ingår i befordringsberedningen. Omvänt måste försvarsgrenschefen känna som sin plikt mot den underlydande personalen att slå vakt om dess intressen. Detta kan medföra att officerare, som sättes i befattningar vid gemensamma myndigheter — framför allt vid försvarsstaben — kommer i konfliktsituationer, då lojaliteten mot den tillfällige chefen och hänsynen till den egna försvarsgrenen icke kan förenas. Kommittén anser, att denna personals möjligheter att arbeta fri från risker för dylika störningar måste förbättras.

Under erinran om att den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen på topplanet i avsevärd omfattning är av samordnande och avvägande karaktär uttalar kommittén, att det skulle vara av stort värde om de för försvarsgrenarnas utveckling närmast ansvariga cheferna kunde inom *militärledningen* förbereda och verka för denna samordning och avvägning. Även om så delvis skett, har enligt kommittén verksamheten allmänt sett varken till arten eller till omfattningen motsvarat nutidens och framtidens behov. Militärledningen synes kommittén

mera ha blivit ett organ för ömsesidig orientering än ett organ för debatt och överläggning om bestämda problem eller ärenden. Att möjligheterna att lösa problem i militärledningen blivit så begränsade, anser kommittén i stor utsträckning bero på att bristen på gemensamma stabsresurser kommit de olika medlemmarna att använda sina egna staber för att förbereda ärenden, avsedda att behandlas i militärledningen. Dessa staber — möjligen med undantag för försvarsstaben i vissa fall — har ofta icke haft förmåga och resurser att utreda aktuella problem ur det samlade försvarets synvinkel. Militärledningens medlemmar har därför icke alltid fått problemen allsidigt belysta och har ofta varit låsta i sina uppfattningar redan före sammanträdena. Detta har medfört svårigheter att komma till eniga uppfattningar inom militärledningen och sannolikt även en viss oenighet att till behandling ta upp frågor, i vilka stora meningsskiljaktigheter kunnat förutsättas.

Kommittén anser, att berörda förhållanden utgör stora brister i den nuvarande organisationen och att mycket står att vinna genom en militärledning med bättre förutsättningar för sitt arbete, främst i form av mer preciserade uppgifter och arbetsformer samt förbättrat gemensamt stabsunderlag. Samtidigt är kommittén av den uppfattningen, att enbart en effektivisering av militärledningens arbete icke är tillräcklig för att de grundläggande frågorna rörande krigsmaktens verksamhet skall lösas. Det måste dock vara betydelsefullt att genom en lämplig utformning av militärledningens uppgifter och verksamhet ge ledamöterna möjlighet att få de olika problemen belysta ur det samlade försvarets synvinkel och att under debatt utveckla sina egna synpunkter på dem. Härigenom torde, säger kommittén, deras förmåga och benägenhet att vid sina ställningstaganden ta hänsyn till det samlade försvarets intressen avsevärt öka.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen ansluter sig till de av 1958 års kommitté anförda synpunkterna och anför, att de brister m. m. som kommittén påtalat främst beror på avsaknad av en för krigsmakten gemensam grundsyn på våra försvarsproblem, bristande resurser hos vissa myndigheter i förhållande till deras ansvar samt olikartad och i vissa fall otillräcklig utbildning hos stabspersonalen. Härtill fogar utredningen konstaterandet, att det inom försvarsgrenarna och även bland deras personal i gemensamma staber och institutioner finnes en tendens att övervärdera den egna försvarsgrenens uppgifter och behov på helhetens bekostnad samt att denna omständighet tagit tid och resurser i anspråk på ett sätt som icke gagnat krigsmaktens effektivitet.

De påvisade bristerna anser utredningen vara av den arten, att genomgripande åtgärder fordras för att skapa en effektivare organisation av den högsta ledningen och en starkare samhörighetskänsla

inom krigsmakten. Åtgärder kräves på både kort och lång sikt. Sålunda betecknas det som angeläget att utan dröjsmål åstadkomma klara och rationella ansvarsförhållanden inom den högsta ledningen, överse stabsoorganens organisation och resurser samt bringa dessa i överensstämmelse med de befogenheter, som skall tillkomma vederbörande chefer. Härvid är det enligt utredningen av särskild vikt att toppledningens stab — försvarsstaben — får sådana resurser som behövs för att ge förekommande ärenden en allsidig belysning. Nödvändiga förbättringar, som dock verkar först på längre sikt, är att utbildningen för kvalificerad personal tillhörande alla försvarsgrenarna intensifieras, samordnas och göres mera likformig. Utredningen finner det väsentligt att en gemensam grundsyn får genomgå de tre försvarsgrenarna så att skadligt »försvarsgrenstänkande» försvinner och en helhetssyn på krigsmakten och dess problem blir dominerande. Ej minst av detta skäl fäster utredningen vikt vid den nu beslutade gemensamma krigshögskolan, vilken i sin utbildningsverksamhet bör lägga sig vinn om att befordra framväxten av en sådan gemensam grundsyn. Vidare framhålles att den personal, som är avsedd för tjänst i kvalificerade befattningar i gemensamma staber, bör få särskild skolning samt att toppmyndigheten bör få större möjligheter än i nuläget att öva inflytande på urval och befordran.

#### Yttranden

*Chefen för marinen* förklarar sig kunna biträda uppfattningen, att åtskilligt brister inom krigsmaktens högsta ledning, medan han däremot icke i alla avseenden delar utredningens syn på dessa problem. De allvarligaste bristerna i nuläget anser marinchefen bestå i obalans i försvarstabens organisation och bemanning, en mindre väl fungerande militärledning samt avsaknaden av ett försvarsråd eller en försvarsnämnd.

Beträffande det av utredningen använda uttrycket »försvarsgrenstänkande» anför chefen för marinen, att han såsom försvarsgrenschef anser det viktigt att denna stämpel icke sättes på en konstruktiv sakkunskap och övertygelse om den egna försvarsgrenens möjligheter och uppgifter m. m.

Vidare framhåller marinchefen bland annat att den vidgade kännedom om totalförsvarets problem, som enligt utredningen kräves av stabspersonal, i lika mån erfordras för motsvarande personal i teknisk tjänst.

#### Ledning av operativ verksamhet och långsiktsplanering

##### 1958 års försvarsledningskommitté

Kommittén har ingående diskuterat tänkbara alternativ för krigsmaktens högsta ledning i fred på grundval av följande gemensamma förutsättningar.

1. Toppmyndighetens stab får ansvar, befogenheter och resurser, som ger den goda möjligheter (bättre än den nuvarande försvarstabens) att

inför den beslutande myndigheten framlägga ett samordnat och allsidigt belyst stabsunderlag i ärenden som berör krigsmaktens gemensamma grundläggande problem.

2. Stabsofficerarnas förmåga att bearbeta gemensamma problem ökas genom en vidgad utbildning härför och en närmare samordnad planering av tjänstgöringen i gemensamma institutioner — främst försvarsstaben — för officerare ur olika försvarsgrenar. Åtgärder vidtages för att minska stabsofficerarnas beroende av sina försvarsgrenar vid sådan tjänstgöring.

3. De staber (stabsdelar) som har särskilt stort behov av samarbete sammanföres lokalt. I fred kan detta ske genom att de viktigaste staberna förlägges till samma eller angränsande byggnader.

De uppställda huvudalternativen har, liksom då det gällt ledningen i krig, varit ett ÖB-alternativ och ett militärledningsalternativ (jfr under IV i det föregående). I alternativen har — med utgångspunkt i förut angivna krav på organisationen samt konstaterade förtjänster och brister i nuvarande organisation — främst diskuterats fördelningen mellan toppmyndigheten och försvarsgrenscheferna av ansvaret för de viktigaste funktionerna, nämligen operativ verksamhet (krigsförberedelsearbete) och långsiktplanering. Kommittén har funnit, att en organisation med enhetlig toppledning ger de bästa förutsättningarna för utvecklingen av ett effektivt försvar. Den förordar därför att en överbefälhavare skall under Kungl. Maj:t vara ensam ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet samt krigsmaktens inriktning och avvägning. Överbefälhavaren skall besluta ensam. I väsentliga grundläggande frågor skall han fatta sina beslut i en militärledning efter att ha hört ledamöternas råd.

De underalternativ till ÖB-alternativet, som kommittén undersökt, har benämnts uppdelningsalternativet, status-quo-alternativet och samordningsalternativet. Av kommitténs utförliga resonemang om dessa skall här endast lämnas följande sammanfattning.

Uppdelningsalternativet innebär att överbefälhavaren utövar sitt befäl i operativa frågor helt genom försvarsgrenscheferna, vilka till sitt förfogande har var sin operationsavdelning. En fördel anges vara, att goda organisatoriska förutsättningar skapas för ett nära samarbete inom försvarsgrensledningarna mellan företrädarna för den operativa verksamheten och företrädarna för organisation, utrustning och utbildning av stridskrafterna. Som den största nackdelen med alternativet framhålles att detta icke överensstämmer med den krigsorganisation av högsta ledningen som kommittén funnit nödvändig. Vidare får man en oklar ansvarsgräns mellan överbefälhavaren och arméchefen vid handläggning av ärenden rörande den territoriella verksamheten.

Status-quo-alternativet skiljer sig från uppdelningsalternativet genom att den territoriella verksamheten även i fortsättningen ledes av överbefälhavaren genom militärbefälhavarna. Mot fördelen av att den territoriella verksamhetens ledning sammanhålles ställer kommittén flera nackdelar, bland annat att försvarsgrenarna blir ojämnt representerade i försvarsstaben.

Enligt samordningsalternativet ger överbefälhavaren i ärenden rörande

operativt krigsförberedelsearbete direkta order till regionala chefer. De operativa uppgifter, som i nuläget åvilar marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben. Den främsta fördelen med alternativet anser kommittén vara, att ansvarsförhållandena i fred och krig kommer att överensstämja i väsentliga drag och att samma operativa ordervägar kommer att användas. En svaghet i jämförelse med uppdelningsalternativet är däremot, att den personal som handlägger operativa ärenden icke får samma nära kontakt som i sistnämnda alternativ med den personal som ansvarar för stridskrafternas taktik, organisation m. m.

Kommittén förklarar sig anse, att överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationen, ett nära organisatoriskt sammanhang mellan operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering samt enkla och entydiga linjer för samverkan med de civila delarna av totalförsvaret är faktorer, som vid val av underalternativ till ÖB-alternativet måste tillmätas en avgörande betydelse. Kommittén har funnit, att samordningsalternativet är det som bäst uppfyller dessa fordringar, och förordar därför detta.

### 1960 års försvarsledningsutredning

De motiv som 1958 års kommitté anförde för en omorganisation av krigsmaktens högsta ledning, varigenom ledningen av de viktigaste funktionerna — operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering — kommer att utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare med biträde av en allsidigt sammansatt försvarsstab, finner utredningen riktiga och övertygande. Utredningen anser att en på dessa grunder uppbyggd ledningsorganisation bäst kan motsvara de krav som utredningen uppställt.

### Ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna

#### 1958 års försvarsledningskommitté

Kommitténs uppfattning är, att försvarsgrenschef bör bibehålla det ansvar för sin försvarsgrens krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt, som enligt nuvarande instruktioner åvilar honom. Liksom hittills bör det enligt kommittén särskilt åligga försvarsgrenschef att vidta och främja åtgärder för tidsenlig organisation och utrustning, utarbeta planer för krigsorganisation och mobilisering, fastställa riktlinjer för utbildningen samt fatta beslut i vissa personalfrågor. Försvarsgrenschef förutsättes skola inspektera de nämnda verksamhetsområdena inom sin försvarsgren.

Såsom tidigare framgått anser kommittén det vara en nackdel med samordningsalternativet, jämfört med övriga underalternativ, att den för operativ verksamhet och långsiktsplanering ansvariga personalen stabsmässigt skiljes från den personal som ansvarar för de förbandsproducerande funktionerna. Kommittén anser emellertid att olägenheten härav kan minskas genom olika åtgärder, bland annat vissa ändringar i militärledningens verksamhet enligt grunder som kommittén anger.

## 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen har övervägt möjligheten och lämpligheten av att åstadkomma en ännu starkare integration av krigsmaktens högsta ledning än den som 1958 års kommitté föreslagit. Särskilt intresse har därvid ägnats frågan, huruvida försvarsgrenschefernas uppgifter att leda de förbandsproducerande funktionerna kan och bör närmare än som sker enligt sagda kommittés förslag samordnas med den genom försvarsstaben utövade ledningen av funktionerna operativ verksamhet, jämväl innefattande under rättelsetjänst m. fl. stödfunktioner, och långsiktplanering. I fråga om motiven för att överväga en dylik ytterligare sammanknytning hänvisar utredningen till att toppmyndigheten måste ha de olika funktionerna i sin hand i den utsträckning som behövs för att säkerställa sammanhanget i krigsmaktens verksamhet. Utredningen förklarar sig också fästa stor vikt vid alla åtgärder som kan vara ägnade att eliminera icke önskvärda former av »försvarsgrenstänkande» och i stället främja en ökad känsla för krigsmakten som helhet hos envar befattningshavare, oberoende av försvarsgrenstillhörighet.

Det mest långtgående alternativet för en ändring skulle enligt utredningen innebära, att ansvaret inför Kungl. Maj:t för de förbandsproducerande funktionerna odelat tillkomme överbefälhavaren och att dessa funktioner helt leddes genom hans stab, försvarsstaben, som då finge förutsättas bli utökad i mycket hög grad. I detta alternativ skulle icke finnas några motsvarigheter till nuvarande försvarsgrenschefer. De högsta målsmännen under överbefälhavaren och försvarsstabschefen för ifrågavarande funktioner skulle komma att bli befattningshavare i försvarsstaben. Utredningen anser att ett dylikt system skulle bli alltför tungrott och komplicerat och har därför icke funnit anledning att närmare överväga detta alternativ.

Den närmast mest långtgående förändringen skulle i fråga om ansvaret inför Kungl. Maj:t för de förbandsproducerande funktionerna likaså innebära, att detta helt överfördes från försvarsgrenscheferna till överbefälhavaren. Försvarsgrenschefernas nuvarande tjänsteväg till Kungl. Maj:t skulle alltså avklippas, d. v. s. framställningar, rapporter o. s. v. till Kungl. Maj:t skulle avges av överbefälhavaren i stället för av försvarsgrenscheferna. I motsats till vad fallet var i det först behandlade alternativet skulle emellertid det omedelbara ansvaret under överbefälhavaren tillkomma särskilda befattningshavare — inspektörer — som icke inginge i försvarsstaben utan med egna staber lydte direkt under överbefälhavaren och således vore dennes organ för de förbandsproducerande funktionerna. Mot detta alternativ talar enligt utredningens mening främst, att det skulle ge överbefälhavaren ett så vidsträckt ansvarsområde, att det — oaktat delegation av beslutanderätt finge förutsättas ske i stor omfattning — sannolikt komme att splittra hans verksamhet i alltför hög grad. Utredningen anför vidare, att redan de förändringar, som föreslås beträffande huvudfunktio-

nernas ledning, måste medföra vissa svårigheter under en övergångstid innan verksamheten anpassats till nya organisationsformer och tjänstevägar m. m. Skulle samtidigt med dessa förändringar genomföras en reform av ledningen av de förbandsproducerande funktionerna enligt nu förevarande alternativ, kan man enligt utredningens mening riskera, att effektiviteten i krigsmaktens arbete nedgår mera än som med hänsyn bland annat till beredskapskraven kan godtagas. Även om utredningen anser vissa skäl tala för alternativet i fråga, har den därför icke ansett sig böra förorda att detsamma nu genomföres.

Ett tredje alternativ skulle innebära, att försvarsgrenscheferna alltjämt vore ansvariga inför både Kungl. Maj:t och överbefälhavaren men att dennes inflytande ökades genom föreskrifter, innebärande att varje framställning, rapport etc. från försvarsgrenschef i ärende som berörde en förbandproducerande funktion skulle insändas genom överbefälhavaren. Denne skulle dock äga rätt att förordna om undantag härifrån beträffande vissa grupper av ärenden. Alternativet, som innebär en betydande skärpning av nuvarande bestämmelser, skulle enligt utredningens uppfattning ge överbefälhavaren en fortlöpande och omfattande information om verksamheten inom försvarsgrenarna och en överblick, som är nödvändig för att han skall kunna rätt lösa sina uppgifter. Det måste emellertid — anför utredningen — bestämt förutsättas, att tillämpningen blir sådan att onödigt detaljarbete icke utföres i försvarsstaben. Ett av skälen härför anges vara, att sådana fördröjningar icke får uppkomma som skulle kunna medföra att rimlig tid icke komme att stå till förfogande för ärendenas beredning i Kungl. Maj:ts kansli. Om detta krav iakttages, anser utredningen att anordningen bör bli till fördel för försvarsdepartementets arbete. Ett visst personalbehov uppkommer i försvarsstaben för studium och eventuell beredning av ifrågasvarande ärenden. Behovet bedömes emellertid bli mindre än enligt de båda förut skisserade alternativen.

Av sålunda anförda skäl föreslår utredningen, att ändringar i gällande instruktioner vidtages i enlighet med det tredje alternativet.

#### Yttranden

Förslaget att försvarsgrenschefs framställningar m. m. i ärenden berörande förbandsproducerande funktioner skall insändas till Kungl. Maj:t genom *överbefälhavaren* tillstyrkes av denne men avstyrkes — bland annat med hänsyn till befarad arbetsbelastning för försvarsstaben — av *samtliga försvarsgrenschefer* och *marinförvaltningen*. Enligt arméchefen gör ärendenas mångfald det lämpligare, att överbefälhavaren får befogenhet att ange vilka slags ärenden som skall insändas genom honom. Chefen för marinen anser det vara smidigare att försvarsgrenschefs framställning till Kungl. Maj:t i större eller principiella frågor regelmässigt delges överbefälhavaren, och chefen för flygvapnet ifrågasätter att överbefälhavaren regelmässigt skall erhålla avskrifter av framställningar m. m.

## Förvaltningstjänstens ledning

### Förvaltningstjänstens natur

1960 års försvarsledningsutredning anför, att det på sina håll kan spåras en tendens att se förvaltningstjänsten som något från den »militära» verksamheten fristående. Utredningen vill emellertid för sin del närmast beteckna förvaltningsfunktionen inom krigsmakten såsom en viktig stödfunktion med nära anknytning till övriga funktioner. Man bör enligt utredningens mening slå fast, att förvaltningstjänsten — bortsett från att civilförvaltningstjänsten erbjuder särskilda aspekter — har till allmän uppgift att realisera de intentioner i fråga om krigsmaktens utformning på kort och lång sikt, som inom ramen för statsmakternas beslut rörande målsättning, medelstildelning etc. formuleras av krigsmaktens ledning på operativa grunder. Därav följer att såväl den operativa ledningen som de för stridskrafternas utrustning och utbildning ansvariga myndigheterna måste ha befogenheter att dirigera förvaltningsverksamheten, ehuru med de begränsningar som följer av förvaltningsmyndigheternas ansvar i ekonomiskt och tekniskt hänseende. För att man skall nå bästa möjliga totalresultat av förvaltningsverksamheten och den planläggnings- och organisationsverksamhet, som den skall betjäna, är det nödvändigt att ett nära samarbete bedrivs mellan berörda förvaltnings- och stabsorgan på olika nivåer, säger utredningen vidare.

### Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad intendenturförvaltning

#### Tidigare förslag m. m.

1946 års militära förvaltningsutredning (SOU 1950: 36) förordade (med reservation av en ledamot) att intendenturförvaltningens centrala organisation skulle sammanföras till ett för försvaret gemensamt ämbetsverk. Vid 1954 års förvaltningsreform bibehölls dock den försvarsgrensvis ordnade förvaltningen, men valet av organisationsform innebar icke något definitivt ståndpunktstagande. Principen om gemensam intendenturförvaltning avvisades ej men ställdes på framtiden (prop. 1954: 109).

Frågan om ändrad organisation av intendenturförvaltningen har under 1960 aktualiserats av 1958 års försvarsledningskommitté, 1959 års besparingsutredning för försvaret (SOU 1960: 23) och 1954 års utredning angående vissa personalkårer inom försvaret. De båda förstnämnda utredningarna har uttalat sig för gemensam central intendenturförvaltning, och personalkårutredningen har i skrivelse till chefen för försvarsdepartementet den 27 juni 1960 föreslagit försök med gemensam förvaltning för ärenden rörande förplägnad och förplägnadsmateriel. Vid remissbehandlingen av dessa förslag har flertalet myndigheter — såväl civila som militära — förordat inrättandet av gemensam intendenturförvaltning. En klart avvisande hållning har dock intagits av cheferna för armén och marinen samt av marinförvaltningen.



Chefen för försvarsdepartementet har den 14 oktober 1960 tillkallat en sakkunnig för att verkställa utredning rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk. Vid utverkandet av Kungl. Maj:ts bemyndigande härtill uttalade departementschefen som sin mening, att förutsättningar för inrättande av ett dylikt verk vore för handen. Vidare anfördes att utredningen borde avse frågor om organisation och arbetsuppgifter m. m. för ett gemensamt intendenturförvaltningsverk. Eftersom det inginge i försvarsledningsutredningens uppdrag att pröva frågan om lämpligheten av att inrätta ett sådant verk, borde den sakkunnige däremot icke behandla denna fråga.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen erinrar om att den övervägande delen av anskaffningsverksamheten inom intendenturområdet koncentrerats till arméintendenturförvaltningen genom en successivt ökad tillämpning av huvudförvaltningsprincipen. Vidare anføres att de förvaltningsmässiga förutsättningarna för bland annat gemensam förrådshållning är under utredning genom en av försvarets förvaltningsdirektion inrättad samarbetsdelegation. På intendenturmaterielområdet underlättas en utveckling mot gemensam förrådshållning av att intendenturmaterielen nyligen klassificerats och kodifierats gemensamt för armén, marinen och flygvapnet. Ett sammanförande av den centrala förrådskontrollen till en myndighet torde därför enligt utredningen icke behöva bereda större svårigheter. Under hänvisning till personalkårutredningens förenämnda förslag uttalas att goda förutsättningar föreligger för en gemensam central organisation i fråga om förplägnadstjänsten med hänsyn såväl till dennas enhetliga karaktär som till redan genomförd centralisering.

Vid anmälan av 1954 års förvaltningsproposition anfördes bland annat att en för försvaret gemensam intendenturkår skulle utgöra en — låt vara icke oefftergivlig — men i hög grad önskvärd förutsättning för ett gemensamt verk. Dessa två frågor borde därför lösas i ett sammanhang. Personalkårutredningen, åt vilken uppdragits att utreda frågan om gemensam intendenturkår, har emellertid i sin förenämnda skrivelse anmält att enligt utredningens uppfattning sambandet mellan de båda frågorna bör bedömas på så sätt, att en gemensam intendenturkår förutsätter ett gemensamt centralt intendenturförvaltningsverk, under det att ett dylikt gemensamt verk kan fungera även om försvarsgrenarna har skilda intendenturkåror. Denna bedömning biträdades av försvarsledningsutredningen, som finner det naturligt att frågan om intendenturförvaltningens organisation löses innan ställning togs till kårfrågan.

En sammanslagning av de resurser, som nu finnes inom den tredelade intendenturförvaltningsorganisationen, måste enligt försvarsledningsutredningen rimligtvis medföra fördelar från ekonomisk och organisatorisk syn-

punkt. Standardisering av materiel och förvaltningsrutiner anses kunna underlättas, liksom även övergång till en gemensam förrådshållning, varigenom såväl den totala förrådsuppbörden som behovet av lokaler, personal och hanteringsmateriel bör kunna reduceras. En viss arbetsbesparing säges kunna väntas vid gemensam intendenturförvaltning genom att det arbete, som nu utföres i samarbetsdelegationer för intendenturfrågor och i ett flertal arbetsgrupper, kan bedrivas som internt byråarbete. Vidare anföres att krigsplanläggningsarbetet kommer att underlättas. Icke minst på det regionala och lokala planet beräknas fördelar stå att vinna, bland annat i form av förenklad krigsplanläggning och anskaffning i synnerhet på livsmedelsområdet.

De olikheter beträffande innebörden i begreppet intendenturförvaltning, som för närvarande råder mellan försvarsgrenarna, bör enligt utredningens mening icke få utgöra hinder för att gemensamma intendenturförvaltningsfrågor — vilka torde vara huvuddelen — sammanföres till en intendenturförvaltning. I den mån det beträffande särskilda förvaltningsfunktioner, som nu hänföres till intendenturförvaltningstjänsten inom respektive försvarsgrenar, befinnes föreligga vägande skäl mot att de omhändervas av ett gemensamt verk, finnes möjlighet att överföra sådana funktioner till andra förvaltningsorgan, förklarar utredningen.

Om de skäl mot en sammanslagning av intendenturförvaltningarna, som framförts vid de tillfällen då denna fråga tidigare behandlats, säger utredningen att de har en gemensam bakgrund, nämligen önskemålet om en integrering av all verksamhet inom en försvarsgren i syfte att uppnå bästa effekt vid lösandet av de uppgifter som tilldelats försvarsgrenen. Även om detta motiv för bibehållande av försvarsgrensvis ordnad förvaltning i och för sig är beaktansvärt, kan det likväl enligt utredningens mening icke uppväga de argument, som kan åberopas till stöd för en gemensam central intendenturförvaltningsorganisation. Utredningen förordar följaktligen att en dylik organisation kommer till stånd och förutsätter därvid, att denna organisation utan större svårigheter skall kunna utformas på sådant sätt, att försvarsgrenarnas berättigade intresse av att få sina speciella önskemål och behov inom intendenturområdet tillgodosedda icke blir eftersatt.

#### **Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad tygförvaltning**

Tidigare förslag m. m.

Vid anmälan av prop. 1954:109 stannade dåvarande chefen för försvarsdepartementet för att förordna en försvarsgrensvis ordnad tygförvaltningstjänst. Han underströk dock, att han icke var främmande för tanken att gemensamma förvaltningsorgan även på krigsmaterieförvaltningens område framdeles kunde komma att visa sig innebära den mest fördelaktiga lösningen. Förutsättningarna därför borde emellertid organiskt växa fram

på grundval av de åtgärder till samordning i olika hänseenden, vilka ingick som viktiga beståndsdelar i den då förestående förvaltningsreformen. Ett dylikt sammanförande syntes vidare förutsätta en ändrad försvarsordning. Därest i framtiden en försvarsordning skulle genomföras, vilken icke i samma mån som den nuvarande byggde på tre från varandra fristående försvarsgrenar och en tredelning av ansvaret för försvarskrafternas stridsduglighet, borde enligt föredraganden frågan om ytterligare samordning av tygförvaltningstjänsten tagas upp till förnyad prövning.

1958 års försvarsledningskommitté uttalade den meningen, att det icke efter 1954 års förvaltningsreform inträffat och ej heller kunde under överblickbar tid förutses inträffa några så avgörande förändringar i förutsättningarna för 1954 års beslut, att grundvalarna för tygförvaltningstjänstens organisation nu lämpligen borde rubbas. Samma ståndpunkt intog överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och försvarets förvaltningsdirektion.

Frågan om gemensam tygförvaltning behandlades senare under 1960 av riksdagen (med anledning av 1959 års riksdagsrevisorers uttalande i ämnet) samt av 1959 års besparingsutredning för försvaret. Riksdagen (skr. 302) ställde sig tveksam till om några fördelar skulle stå att vinna genom att sammanslå försvarsgrensförvaltningarna till ett gemensamt verk. Den storleksordning ett sådant verk skulle få komme att innebära avsevärda risker för tungroddhet i arbetsformerna och minskad effektivitet. Förutsättningar för ett ställningstagande till frågan saknades enligt riksdagens mening, innan pågående överväganden om försvarets högsta ledning lett till beslut. — Besparingsutredningen för försvaret förordade en gemensam tygförvaltning, närmast av ekonomiska motiv, och ansåg att den borde ledas av en styrelse i vilken bland andra försvarsgrenscheferna skulle ingå. Flertalet remissmyndigheter var negativa till förslagen eller hänvisade till försvarsledningsutredningens pågående arbete. Statens sakrevision ansåg däremot övervägande skäl tala för att en gemensam tygförvaltning på något längre sikt komme till stånd. Efter ett principbeslut, vilket borde fattas snarast möjligt, borde som ett första steg de nuvarande tygförvaltande verken underställas en gemensam styrelse med viss beslutanderätt.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen finner det för sin del uppenbart, att åtskilliga betydande fördelar skulle kunna vara förenade med ett lämpligt organiserat, effektivt arbetande gemensamt tygförvaltningsverk. Därvidlag nämnes enhetligt uppträdande gentemot leverantörer av krigsmateriel, mera allsidig behandling av stora systemprojekt som icke är klart försvarsgrensbundna, bättre utnyttjande av personalen, särskilt tekniska specialister, ökade förutsättningar för intern rationalisering och vidgade möjligheter att på ett rationellt sätt utnyttja vissa funktionella organ. Såsom en nackdel framhålls å andra sidan att ett gemensamt verk, även om det finge antagas bli mindre

personalkrävande än tre fristående verk, likväl skulle få en efter svenska förhållanden mycket stor omfattning med därav följande administrativa och andra svårigheter.

Med utgångspunkt i det sålunda anförda finner utredningen att det vid en avvägning mellan för- och nackdelar synes som om fördelarna — åtminstone på längre sikt — klart skulle mer än uppväga nackdelarna. Vid en dylik avvägning måste emellertid, säger utredningen, med hänsyn till tygmaterielens natur och betydelse stort avseende fästas vid rent militära synpunkter. Utredningen förklarar sig icke vara beredd att göra en slutlig avvägning av ifrågavarande slag, eftersom utredningen av skäl, som redovisas i det följande, ställer sig avvisande till att beslut om en gemensam central tygförvaltningsorganisation fattas i förevarande sammanhang. Här efter anför utredningen.

Ett karakteristiskt drag i utvecklingen inom krigsmaterielområdet är att stora och komplicerade vapensystem efter hand tillkommer. Dessa system dominerar området i ekonomiskt hänseende. De är — i allt fall ännu under överskådlig tid — övervägande försvarsgrensbundna i den meningen, att de utformas för användning uteslutande eller huvudsakligen tillsammans med stridskrafter som uppsättes av viss försvarsgren. Redan nu framtages emellertid vapensystem, som kan utnyttjas tillsammans med stridskrafter uppsatta av olika försvarsgrenar eller beträffande vilka tvekan kan råda, huruvida de lämpligast bör kombineras med stridskrafter ur den ena eller den andra försvarsgrenen. Det förefaller sannolikt, att denna utveckling kommer att accentueras. Det är en av de mest angelägna uppgifterna vid organiserandet av tygförvaltningstjänstens ledning att tillse, att frågor rörande nu avsedda system blir allsidigt och sakkunnigt behandlade under beaktande av de samlade försvarsintressena. I och för sig skulle detta sannolikt med fördel kunna ske inom en samordnad central tygförvaltning. Så länge huvudparten av krigsmaterielen likväl är försvarsgrensbunden i ovan angiven mening, kan enligt utredningens mening tiden icke anses mogen att inrätta en dylik förvaltning. Några egentliga hållpunkter för att bestämma dess uppbyggnad och indelning finnes för närvarande heller icke. Bland annat inställer sig frågan, huruvida sakavdelningarna i ett gemensamt verk skulle utformas som »fackorgan» för olika systemkomponenter, t. ex. robotar, vapenbärare, ammunition och fordon, eller som systemorgan.

Det skulle givetvis kunna ifrågasättas, om icke med hänsyn till den långa tid, som måste åtgå för uppbyggnad av ett gemensamt tygförvaltningsverk, ett principbeslut om inrättande av ett dylikt verk likväl borde fattas. Icke ens för ett principbeslut föreligger emellertid enligt utredningens mening tillräckligt underlag. Ett sådant beslut skulle för övrigt kunna få från beredskapssynpunkt olyckliga konsekvenser, eftersom det under planerings- och övergångstiden måhända skulle möta svårigheter att genomföra i och för sig väl motiverade ändringar i den bestående organisationen.

Även om utredningen sålunda icke kan tillstyrka att något beslut om gemensam central tygförvaltning nu fattas, säger sig utredningen icke stå främmande för tanken, att med nuvarande utveckling inom krigsmaterielområdet förhållandena inom ett antal år kan ändras därhän, att ett gemen-

samt verk framstår som den mest rationella organisationsformen för den centrala tygförvaltningen. Utredningen framhåller som angeläget, att inga organisatoriska åtgärder vidtages som kan utgöra hinder för en utveckling i sådan riktning.

#### Huvudförvaltningsprincipen

Denna princip har i försvarets anskaffningskungörelse (1954: 470) uttryckts sålunda:

Vid anskaffning av förnödenheter skall, i den utsträckning och i de avseenden så lämpligen kan ske, den myndighet, inom vars arbetsområde det faller att anskaffa den största mängden av en för flera försvarsgrenar gemensam förnödenhet, handhava anskaffningen av ifrågakvarande förnödenhet för försvaret i dess helhet och svara för den krigsindustriella planläggningen därav.

Enligt gällande instruktion för försvarets förvaltningsdirektion åligger det denna att utse huvudförvaltningsmyndighet för olika förnödenheter, att där så befinner lämpligt förordna att huvudförvaltningsprincipen helt eller delvis icke skall gälla samt att avgöra övriga frågor om tillämpning av denna princip.

#### 1958 års försvarsledningskommitté

1958 års försvarsledningskommitté erinrar om den stora vikt, som vid 1954 års förvaltningsreform (prop. 109) tillmättes samordningsfrågorna, bland annat huvudförvaltningsprincipens tillämpning. Kommittén framhåller att en utveckling mot ökad samordning också ägt rum men att en begränsning ligger däri, att huvudförvaltningsprincipen avser endast materielanskaffning och krigsproduktionsplanläggning. Enligt kommittén är det angeläget att undersöka och praktiskt pröva, vilka möjligheter som finnes att utvidga huvudförvaltningsprincipen till att omfatta även förrådshållning, vård och underhåll samt materielinspektion. Om och i den mån en dylik utvidgning visar sig möjlig och lämplig, skulle man nå fram till ett system där en förvaltning beträffande viss materiel helt betjänar flera försvarsgrenar.

#### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen anmäler, att den tagit del av en inom försvarets förvaltningsdirektion verkställd utredning rörande huvudförvaltningsprincipens praktiska tillämpning. I sistnämnda utredning har gjorts uttalanden av bland annat följande innebörd.

De praktiska tillämpningsformer som utvecklats för huvudförvaltningsprincipen går i flera avseenden utöver anskaffningskungörelsens bestämmelser. Kungörelsen bör ändras så att den smidighet i tillämpningen, som ett riktigt utnyttjande av huvudförvaltningsidén förutsätter, får stöd i be-

stämmelserna. Sålunda bör icke huvudförvaltningsansvar ovillkorligt knytas vare sig till hela anskaffningsförloppet eller till all materiel i en förnödenhetsgrupp, för vilken försvarets förvaltningsdirektion utsett huvudförvaltningsmyndighet. Huvudförvaltningsansvar bör heller icke åläggas enbart på den grunden, att en förvaltning anskaffar största mängden av en för flera försvarsgrenar gemensam förnödenhet. En undersökning av varje särskilt stadium i anskaffningsproceduren för en förnödenhet, varvid olika förvaltningars förutsättningar att omhänderha de olika stadierna väges mot varandra, torde ge bättre underlag för rätt val av huvudförvaltningsmyndighet. Därvid kan det visa sig lämpligt att anskaffningens olika led fördelas mellan flera förvaltningar.

Till skillnad från vad som nu gäller bör huvudförvaltningsansvaret omfatta krigsanskaffningsplanläggning i dess helhet, d. v. s. icke endast krigsindustriell planläggning utan även planläggning för anskaffning genom köp, rekvisition och förhyrning.

Möjligheterna att utvidga huvudförvaltningsprincipen till att omfatta även förrådshållning och materielunderhåll har undersökts. Undersökningarna har lett till slutsatsen, att utöver det tekniska ansvar, som enligt anskaffningskungörelsen ligger i huvudförvaltningsmyndighetens skyldighet att utarbeta materielbeskrivningar och tekniska underhållsinstruktioner, förrådshållning och materielunderhåll icke bör generellt innefattas i en huvudförvaltningsmyndighets ansvar. Ett flertal faktorer, såsom militär organisation och beredskapskrav, vilka ligger utanför den egentliga förvaltningsverksamheten, medför att lämpligheten av att utsträcka huvudförvaltningsansvaret till att omfatta även förrådshållning och materielunderhåll bör undersökas i varje särskilt fall. Vid utredning om huvudförvaltningsprincipens tillämpning för viss förnödenhet bör emellertid beaktas, huruvida den tillämnade huvudförvaltningsmyndigheten helt eller delvis kan omhänderha även de nämnda funktionerna.

Försvarsledningsutredningen anser sig kunna konstatera att huvudförvaltningsprincipen såsom instrument för samordning av förvaltningsverksamheten varit av betydande värde men att ytterligare möjligheter till samordning och rationalisering av förvaltningsverksamheten kan vinnas genom en ändrad definition av huvudförvaltningsprincipen och en följdriktig tillämpning av denna. Försvarsledningsutredningen biträder i huvudsak de slutsatser, som dragits i förvaltningsdirektionens utredning, och anser att en huvudförvaltningsprincip, som utformas enligt där uppdragna riktlinjer, bör kunna bli ett värdefullt instrument för ytterligare samordning inom tygförvaltningsområdet. Vid framläggandet av sina förslag om ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna räknar försvarsledningsutredningen med att huvudförvaltningsprincipen kommer att få i stort sett den innebörd som sålunda angivits.

#### **Ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna**

##### **1960 års försvarsledningsutredning**

Vid sin behandling av frågan om de högsta militära chefernas befogenheter med avseende å förvaltningen använder utredningen termerna »direktiv» och »anvisningar» med följande innebörd.

Med *direktiv* avser utredningen mera allmänna riktlinjer för verksamhetens eller en viss verksamhetsgrens inriktning, omfattning och målsättning. Vid meddelande av direktiv skall de ekonomiska, tekniska och organisatoriska förutsättningarna för att direktiven skall kunna följas vara åtminstone i huvudsak klarlagda. Den av direktiven närmast berörda instansen bör få tillfälle att ta del av dem innan de fastställs. Direktiv skall lämnas skriftligen och uttryckligen anges utgöra sådana.

Direktiv skall följas, och någon ordning, enligt vilken de kan hänskjutas till högre instans, förutsättes icke. Givetvis kan direktiv, om omständigheterna föranleder det, bland annat efter hänvändelse från den myndighet, som fått direktiven, modifieras eller ändras.

*Anvisningar* går mera i detalj och kan direkt föranleda särskilda förvaltningsbeslut och andra åtgärder. Anvisningar skall dock vara utformade så, att de medger en viss frihet i fråga om verkställigheten. Även för anvisningar bör gälla att de organisatoriska, tekniska och ekonomiska förutsättningarna för deras efterkommande skall vara i huvudsak klarlagda, och de bör i första hand utformas i samförstånd med den berörda myndigheten. Man kan emellertid av praktiska skäl knappast kräva att anvisningar alltid skall lämnas skriftligen, även om detta förfaringsätt bör vara den allmänna regeln.

Myndighet, som erhåller i behörig ordning meddelade anvisningar, har att utgående från sin ställning och sina åligganden självständigt pröva, om de kan eller bör följas. Finner myndigheten detta icke vara fallet, har den att genom föreställningar hos den myndighet, som meddelat anvisningarna, söka utverka de ändringar den anser erforderliga. Om detta icke lyckas, bör anvisningarna kunna underställas högre instans, som regel Kungl. Maj:t.

Anvisningar får sålunda icke lämnas obeaktade utan skall följas, om icke ändring kan utverkas.

Beträffande såväl direktiv som anvisningar bör gälla, att de icke får obehörigen binda förvaltningsverksamheten.

I fråga om överbefälhavarens inflytande anför utredningen som sin uppfattning, att den strategiska grundsyn och den prognos rörande den militärtekniska utvecklingen, som omfattas av överbefälhavaren, samt dennes därpå grundade, inom ramen för statsmakternas beslut bedrivna planering i stort skall vara normerande för den centrala förvaltningsverksamhetens inriktning lika väl som för försvarsverksamheten i övrigt. I enlighet därmed bör överbefälhavaren inom förvaltningsområdet äga de befogenheter m. m., som anges härefter och som väsentligen överensstämmer med vad 1958 års försvarsledningskommitté föreslagit. Det är självfallet, säger utredningen, att dylika befogenheter alltid måste utövas inom de gränser som beslut eller bestämmelser av statsmakterna kan utgöra, liksom att överbefälhavarens beslut i en del frågor — exempelvis godkännande av materielplaner — normalt efterföljes av beslut även från Kungl. Maj:ts sida. Utredningen framhåller vidare att överbefälhavarens kommunikation med tygförvaltningsmyndigheterna — utom i ett särskilt angivet avseende — förutsättes äga rum genom försvarsgrenscheferna.

Enligt utredningens förslag skall överbefälhavaren i anslutning till den planerande verksamheten i försvarsstaben meddela direktiv rörande materielutvecklingens inriktning och verksamheten i stort. Han skall i huvuddrag fastställa förslag till materielplaner och mera väsentliga ändringar av sådana. Motsvarande befogenhet skall tillkomma honom med avseende å personal-, byggnads- och befästningsplaner. Stora materielprojekt och planerade mera omfattande beställningar från utlandet skall underställas överbefälhavaren. Då fråga är om materielprojekt, som berör mer än en försvarsgren, skall överbefälhavaren ha att fastställa arbets- och ansvarsfördelning samt i stora drag reglera erforderlig samverkan mellan försvarsgrenarna. Dylika beslut kan enligt utredningen bli i viss mån normerande även för förvaltningarnas verksamhet med avseende på projektet.

Överbefälhavarens avgöranden av de slag, som nu angivits, anser utredningen böra fattas i militärledningen.

Enligt utredningens förslag skall överbefälhavaren i frågor, som anknyter till det operativa krigsförberedelsearbetet, äga anvisningsrätt direkt gentemot förvaltningarna (d. v. s. icke genom försvarsgrensheferna). Sådana anvisningar bedömes främst komma att avse frågor rörande förråds- och underhålls- samt kommunikations- och signaltjänsten.

Utredningen anser det böra uttryckligen fastslås, att överbefälhavaren skall ha en ovillkorlig rätt att bli regelbundet och systematiskt informerad rörande den centrala förvaltningsverksamheten. Likaså anses det ligga i sakens natur att förvaltningarna, liksom för närvarande, skall vara skyldiga att tillhandagå överbefälhavaren med uppgifter och utredningar som underlag för bland annat den planerande och avvägande verksamheten.

I förevarande avsnitt av betänkandet framhålles slutligen att utredningens förslag rörande försvarets förvaltningsdirektion och i fråga om budgetarbetets ledning ger överbefälhavaren ytterligare inflytande över förvaltningstjänsten.

Försvarsgrenschef är enligt gällande ordning även chef för försvarsgrensförvaltning. Han kan sålunda tråda in som verkschef och fatta beslut i den ordning, som gäller för förvaltningen i fråga. Detta innebär bland annat reservationsrätt för souschef och föredragande m. fl. I vissa ärenden, främst förslag till anslagsäskanden, är försvarsgrenschef skyldig att utöva detta sitt chefskap över förvaltningen.

Utredningen erinrar om att 1958 års försvarsledningskommitté redogjort för tillkomsten av »det dubbla chefskapet» och att kommittén ansett sig icke böra föreslå ändring beträffande detta samt att kommitténs ståndpunkt biträtts av överbefälhavaren och försvarsgrensheferna. För egen del framhåller utredningen, att anordningen i fråga kommer att bortfalla inom intendenturområdet, om utredningens förslag om gemensamt intendenturförvaltningsverk genomföres. Beträffande frågan, huruvida den bör bibehållas i de tygförvaltande verken, anför utredningen i huvudsak följande.



Vad som främst ansetts utgöra en fördel med det nuvarande systemet torde vara, att alla meningsskiljaktigheter mellan försvarsgrenschef och förvaltning kan avgöras på ett auktoritativt sätt genom att försvarsgrenschefen konstituerar sig som förvaltningschef och fattar erforderliga beslut. Det har ofta hävdats, att den möjlighet systemet sålunda erbjuder av är oumbärlig för att försvarsgrenschef skall kunna bära sitt ansvar för försvarsgrenens utrustning.

Den rådande ordningen har emellertid vissa nackdelar. Försvarsgrenschefs dubbla vägar att inverka på förvaltningsverksamheten, nämligen dels genom sin rätt att lämna anvisningar och föreskrifter, dels genom sin möjlighet att inträda som verkschef, kan lätt verka förvillande. Den felaktiga uppfattningen kan komma till synes, att försvarsgrenschefen i detta sitt ämbete är överordnad förvaltningen. Förhållandet är ju i stället det, att han *i sin person* förenar chefskapet över försvarsgrenen med chefskapet över förvaltningen, en anordning som har principiella likheter med att innehavaren av ett visst ämbete kan vara självskriven ordförande i en från ämbetet fristående nämnd eller dylikt. Chefen för ett ämbetsverk har givetvis att vid utövandet av denna sin befattning utgå från de synpunkter ämbetsverket enligt sin instruktion närmast har att bevaka, i detta fall tekniska och ekonomiska. En försvarsgrenschef kan, när han fungerar som förvaltningschef, komma i den situationen att han måste göra en avvägning mellan å ena sidan ämbetsverkets synpunkter och å andra sidan anvisningar, som han i sin andra egenskap — såsom försvarsgrenschef — tillställt ämbetsverket. Detta kan i extrema fall tvinga honom att i samma fråga fatta två mot varandra stridande beslut. Vissa komplikationer med systemet kan befarias uppkomma i den mån förvaltningarna undergår en utveckling i riktning mot fackförvaltningar, varvid en förvaltning får allt flera uppgifter för mera än en försvarsgren och därmed i ökad grad kommer att mottaga anvisningar från olika försvarsgrenschefer. Även om de praktiska olägenheterna icke bör överdrivas, finner utredningen för sin del att den nuvarande konstruktionen av chefskapet över tygförvaltningarna företer logiska bristfälligheter. Det må vidare framhållas, att chefskapet för förvaltning för närvarande av naturliga skäl i realiteten endast kan utövas sporadiskt och att det icke kan begäras av en försvarsgrenschef, att denne skall ha djupare insikter i förvaltningsverksamheten eller förvaltningens interna förhållanden.

Med hänsyn till angivna förhållanden har utredningen funnit det angeläget att undersöka om det icke vore tänkbart att finna ett alternativ, enligt vilket försvarsgrenschef i denna sin egenskap utrustas med sådana befogenheter, att han — utan att vara chef för försvarsgrensförvaltningen — med stöd av dem kan utöva det inflytande på förvaltningsverksamheten, som bör tillkomma honom. Utredningen har därvid kommit fram till följande lösning.

Förslag till materielplaner och ändringar av sådana skall, givetvis inom ramen för överbefälhavarens direktiv rörande materielutvecklingen, utarbetas av försvarsgrenschef (försvarsgrensstab) och förvaltning i samråd. Större materielprojekt, mera omfattande försök, större beställningar, särskilt från utlandet, materieltyper som är färdiga för serietillverkning,

m. m., skall underställas försvarsgrenschef för godkännande. I de fall, då dylika frågor också skall underställas överbefälhavaren, förutsättes detta ske genom försvarsgrenschefens försorg.

Försvarsgrenschef skall enligt förslaget ha anvisningsrätt gentemot försvarsgrensförvaltning. I den mån dessa förvaltningar utvecklas mot att mera än nu bli »fackförvaltningar», kommer anvisningsrätten att i viss omfattning avse även annan än egen försvarsgrensförvaltning. Anvisningarna kan avse mycket skilda frågor, såsom krav på materiels prestanda, prioritet mellan olika slag av materiel, från militär synpunkt nödvändiga eller önskvärda modifikationer och ändringar i fråga om viss materiel m. m.

Försvarsgrenschefs rätt att bli regelbundet informerad om förvaltningsverksamheten bör enligt utredningen slås fast, liksom förut angivits i fråga om överbefälhavaren. Förvaltningarna skall också vara skyldiga att tillhandagå försvarsgrenschef med erforderliga uppgifter och utredningar. Det uttalas att försvarsgrenschef icke skall ta befattning med förvaltningens inre angelägenheter eller genom sina anvisningar obehörigen binda förvaltningsverksamheten.

Enligt nu gällande instruktioner skall vissa befattningshavare i försvarsgrensledningarnas stabsdelar — inspektörer m. fl. — enligt försvarsgrenschefens närmare bestämmande delta i beredningen inom vederbörande försvarsgrensförvaltning av ärenden, som berör deras verksamhetsområden. Motsvarande bestämmelser förutsättes skola gälla även om försvarsgrenschef icke längre skall vara förvaltningschef. I detta sammanhang framhålles att hinder givetvis icke möter för försvarsgrenschef att för överläggning eller orientering tillkalla förvaltningschef jämte vederbörande föredragande i förvaltningen eller att efter överenskommelse med förvaltningschefen själv närvara i förvaltningen vid behandlingen av visst ärende och framföra sina synpunkter på detta.

Vid en jämförelse mellan nuvarande ordning och den alternativt skisserade lösningen har utredningen kommit till den uppfattningen, att den sistnämnda är att föredra. Utredningen anför, att denna lösning företer principiell likhet med och väl anpassar sig till vad som föreslagits i fråga om överbefälhavaren samt att de högsta militära chefernas inflytande på förvaltningstjänsten därigenom skulle komma att utövas i former, som bildar ett logiskt och sammanhängande system och som icke obehörigen inkräktar på de centrala förvaltningarnas ställning såsom Kungl. Maj:t direkt underställda organ. Lösningen anses även ansluta sig väl till den av utredningen förut uttalade principen, att organisationen bör utformas så att den icke lägger några hinder i vägen för en eventuell utveckling i riktning mot en gemensam central tygförvaltning. På grund därav anser utredningen, att försvarsgrenschefernas chefskap över de tygförvaltande

ämbetsverken bör upphöra och ersättas med sådana befogenheter som här angivits.

I fråga om de gemensamma förvaltningarna förutsätter utredningen ingen annan ändring än att begreppen »direktiv» och »anvisningar» ges den innebörd för vilken förut redogjorts.

Utredningens uppfattning om försvarsgrenschefernas förhållande till tygförvaltningarna delas icke av herrar Wedén och Kolmodin, vilka i *särskilt yttrande* anför bland annat följande. Tygförvaltningen intar inom alla försvarsgrenar en särställning, eftersom det är tillsammans med den, som den egentliga stridsmaterielen utformas och anskaffas. Ansvaret för stridskrafternas uppställande skall enligt utredningens förslag åvila försvarsgrenscheferna. Dessa måste då ha vederbörliga tygförvaltningar i sin hand på grund av det intima samarbete mellan stab och förvaltning, som är erforderligt. Ett samarbete med en fristående förvaltning räcker icke härför, och anvisningsrätten kan för övrigt lätt komma i konflikt med dennas förvaltningsansvar. Vidare framhålles att en utveckling i riktning mot icke försvarsgrensbundna sakkförvaltningar måste bli begränsad, eftersom sammanbyggda enheter, innehållande vitt skilda sakkomponenter, av praktiska skäl icke kan skiljas i förvaltningshänseende. Av sålunda anförda skäl förordar de båda reservanterna, att försvarsgrenscheferna skall bibehålla sitt nuvarande chefskap för tygförvaltningarna.

Frågan om en ökad samordning av förvaltningstjänsten anser utredningen vara mest aktuell inom tygförvaltningsområdet. Utredningen erinrar om sina uttalanden, att en utveckling i riktning mot en gemensam central tygförvaltning icke bör hindras, att möjligheter till vidgad tillämpning av huvudförvaltningsprincipen bör öppnas och att det är angeläget att mycket stor uppmärksamhet ägnas frågor rörande icke helt försvarsgrensbundna vapen- och andra system. Vid bedömande av spörsmålet, i vilka organisationsformer en med dessa utgångspunkter bedriven samordning bör äga rum, är det enligt utredningens mening naturligt att i första hand bygga på försvarets förvaltningsdirektion. Angående frågan om inrättande av en styrelse för de tygförvaltande verken, vilken fråga väckts vid remissbehandlingen av de av 1959 års besparingsutredning för försvaret avgivna förslagen, anføres följande. Om en styrelse inrättades, skulle förvaltningsdirektionen — vars verksamhet nu omfattar hela förvaltningsområdet — icke därigenom bli överflödig men få sin verksamhet begränsad till de delar av förvaltningstjänsten, som representeras av de gemensamma förvaltningarna. Genom förekomsten av två olika samordningsorgan inom förvaltningsområdet skulle man löpa risken av att det sammanhang, som föreligger mellan förvaltningstjänstens olika grenar, försvagades. Detta vore enligt utredningens mening olyckligt. En del principiellt likartade frågor skulle komma att behandlas i både direktionen och styrelsen, och kanslipersonalen skulle kunna bli mindre rationellt

utnyttjad. Utredningen anser därför övervägande skäl tala för att man bygger vidare på förvaltningsdirektionen. Det synes utredningen möjligt att ändra denna så, att man med bibehållande av sambandet mellan olika förvaltningsgrenar kan lägga tyngdpunkten i verksamheten på tygförvaltningstjänsten och därvidlag på en enklare väg i allt väsentligt uppnå den samordningseffekt som avsetts med förslaget om en särskild styrelse.

De befogenheter och uppgifter, som bör tillkomma förvaltningsdirektionen med avseende å tygförvaltningen, kan enligt vad utredningen funnit endast skisseras, och blivande bestämmelser i frågan måste till en början bli provisoriska, eftersom en mera definitiv reglering måste bygga på en icke alltför kort tids erfarenhet.

Förvaltningsdirektionen förutsättes alltjämt skola besluta om huvudförvaltningsprincipens tillämpning, varvid erinras om uttalandena i det föregående rörande utformningen av denna princip. Direktionen bör också kunna vidta åtgärder för att anstalter, förråd, verkstäder m. m., hänförliga till viss försvarsgren, där så befinner lämpligt skall betjäna även annan försvarsgren. Erfordras därvid någon form av försöksorganisation som berör mer än en försvarsgren, anses frågan härom böra hänskjutas till överbefälhavaren, som efter hörande av berörda försvarsgrenschefer bör kunna avgöra densamma, under förutsättning att frågan kan lösas inom ramen för de resurser av personal, lokaler, underhållsmedel m. m., som genom statsmakternas beslut ställts till förfogande. Mera vittgående beslut i dylika frågor bör av överbefälhavaren omedelbart anmälas för Kungl. Maj:t. Direktionen bör alltjämt besluta om inrättande av samarbetsdelegationer. Vidare förutsätter utredningen att direktionen skall ha uppmärksamheten riktad på att det stundom kan vara önskvärt, att personal tillfälligt omflyttas mellan olika förvaltningar eller att särskilda organisationsenheter försöksvis inrättas inom den centrala förvaltningsorganisationen för handläggning av gemensamma arbetsuppgifter. I de fall direktionen finner dylika åtgärder erforderliga, bör den ha att göra framställning i ärendet till Kungl. Maj:t. Sedan en försöksorganisation prövats, bör det ankomma på direktionen att till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till mera definitiva åtgärder.

Frågor om materiel och system, som berör mer än en försvarsgren, bör enligt utredningen redan på projektstadiet prövas av förvaltningsdirektionen från tekniska och ekonomiska synpunkter, varvid direktionen bland annat bör ha att med beaktande av vad överbefälhavaren kan ha föreskrivit rörande försvarsgrenarnas uppgifter m. m. reglera förvaltningsverksamheten med avseende å anskaffning, underhåll o. s. v. I samband därmed framhålles att det är en betydelsefull uppgift för såväl överbefälhavaren som direktionen att vid granskning av större materielprojekt redan på ett tidigt stadium — envar från sina utgångspunkter — verka för att utformningen så långt möjligt sker med tanke på att materielen (systemet) skall kunna

betjäna flera försvarsgrenar eller i erforderlig omfattning anpassas till inom annan försvarsgren projekterad materiel (system).

Allmänt bör förvaltningsdirektionen, liksom enligt nu gällande föreskrifter, verka för att de centrala förvaltningsmyndigheterna i olika avseenden samarbetar rationellt och på lämpligt sätt fördelar sin verksamhet. I denna allmänna uppgift bör bland annat ingå att verka för en mera långsiktig samverkan med den berörda industrien, ägna uppmärksamhet åt att den tekniska planeringen (projektering, systemplanering) bedrivs rationellt, samordna den interna rationaliseringsverksamheten och i förekommande fall föranställa om expertundersökningar inom olika områden.

Utredningen biträder 1958 års försvarsledningskommittés förslag, att direktionen bör verka för utveckling och samordning av budgettekniska regler och metoder samt på begäran av överbefälhavaren lämna uppgifter och verkställa utredningar inom budgetområdet.

För att gynnsamma förutsättningar för en intensifiering och effektivisering av förvaltningsdirektionens verksamhet inom tygförvaltningsområdet skall åstadkommas, anser utredningen vissa ändringar i direktionens arbetsformer böra vidtagas. Utredningen föreslår, att i behandlingen av frågor som berör enbart de tygförvaltande verken skall delta endast vissa av direktionens ledamöter, nämligen ordföranden, de två övriga av Kungl. Maj:t förordnade ledamöterna samt cheferna för de tygförvaltande verken. Behov anses dock ofta kunna föreligga av att även chefen för försvarets forskningsanstalt kallas att delta. I princip bör endast gemensamma frågor eller frågor, som berör mer än en förvaltning, behandlas. I frågor av stor principiell räckvidd, som återverkar på försvarsberedskapen eller har operativa aspekter, måste — framhåller utredningen — överbefälhavarens godkännande givetvis inhämtas innan beslut fattas. Då frågornas natur så kräver, skall samråd sökas med berörda försvarsgrenschefer. För att det skall säkerställas att beslut icke fattas i en fråga utan att de stabsmässiga aspekterna på densamma blivit klarlagda, anses vid direktionens sammanträden alltid böra närvara en representant för överbefälhavaren.

Enligt utredningens mening bör ordförandeskapet i direktionen liksom nu uppdragas åt en utanför krigsmakten stående person med stor erfarenhet och överblick. Utredningen understryker, att ett villkor för den förutsatta intensifieringen är, att som ordförande kan förvärvas en person som har möjlighet att ägna en avsevärd tid åt uppdraget.

Om formerna för fattande av beslut i direktionen anföres följande. Beslutanderätten bör utövas enligt majoritetsprincipen med utslagsröst för ordföranden. Enighet bör dock eftersträvas i frågor av större räckvidd i tekniskt, ekonomiskt och organisatoriskt avseende. I anslutning till vad tidigare anförts förutsattes det, att dylika frågor före avgörandet i vissa avseenden underställts överbefälhavaren och berörda försvarsgrenschefer. När det gäller en fråga av stor betydelse, i vilken enighet icke kunnat

vinnas men som bör avgöras utan längre uppskov, anser utredningen det vara motiverat att överbefälhavaren får det avgörande ordet. Mot tanken att ett ansvar eller en befogenhet av denna art skulle åläggas den högsta militära myndigheten kan enligt utredningens uppfattning icke riktas någon befogad principiell erinran. Det synes nämligen utredningen knappast vara möjligt att på den högsta nivån inom krigsmakten dra någon skarp gräns mellan »militär» verksamhet och förvaltning. Beslutanderätten för överbefälhavaren bör utövas på så sätt, att han inträder som ordförande i direktionen och därvid är ensam beslutande, varvid emellertid ledamöterna, den ordinarie ordföranden inbegripen, skall äga reservationsrätt. Överbefälhavarens beslutanderätt bör kunna aktualiseras på två olika sätt. Sålunda bör ett ärende kunna hänskjutas till överbefälhavarens avgörande på begäran exempelvis av den ordinarie ordföranden jämte en ledamot eller två ledamöter. Möjlighet bör emellertid också föreligga för överbefälhavaren att på eget initiativ inträda som beslutande ordförande, sedan han fått kännedom om att den förut beskrivna situationen föreligger beträffande visst ärende. Oberoende av hur förutsättningarna och formerna för överbefälhavarens beslutande funktioner i förvaltningsdirektionen utformas, bör det vara honom obetaget att kalla direktionen till överläggningar i olika frågor eller närvara vid sammanträden, där exempelvis mera betydelsefulla orienteringar lämnas.

Utredningen ifrågasätter om icke av överbefälhavaren såsom ordförande i direktionen träffade avgöranden bör, jämte eventuella reservationer, anmälas till Kungl. Maj:t.

Utredningen anser att det kan förtjäna övervägas, huruvida icke ett tekniskt rådgivande organ, förslagsvis benämnt *teknisk delegation*, kunde vara av värde såväl för överbefälhavaren i bland annat den planerande och avvägande verksamheten som för förvaltningsdirektionen. Delegationen kunde tänkas bestå av ett antal — förslagsvis 8—12 — erfarna tekniker inom och utom försvaret. Uppdraget skulle fullgöras vid sidan av ordinarie tjänst.

*Förvaltningarnas ställning i krig* behandlar utredningen icke närmare. Den förutsätter emellertid, att de anskaffande förvaltningarnas verksamhet i krig kommer att krympa och ändra karaktär. De anvisningar överbefälhavaren lämnar för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära operationernas planläggning och genomförande måste sannolikt i så stor utsträckning bli avgörande för verksamheten, att förvaltningarna de facto blir underställda överbefälhavaren.

**Budgetarbetets ledning****Nuvarande ordning**

I prop. 1943:180 uppdrogs vissa riktlinjer för krigsmaktens budgetarbete, vilka godkändes av riksdagen. Dessa riktlinjer, som allttjämt tillämpas, innebar i huvudsak följande.

Framställning om anvisande av medel borde avges av den myndighet som förvaltade ifrågavarande anslag. I fråga om de anslag, som förvaltades av de gemensamma förvaltningsmyndigheterna, ansågs det nödvändigt att vidta särskilda anordningar för att säkra ett inflytande för försvarsgrenscheferna. Detta borde ske genom att skyldighet uppställdes för nämnda myndigheter att grunda sina anslagsberäkningar på det militärorganisatoriska underlag, som försvarsgrenscheferna ställde till förfogande. För fortifikationsförvaltningens del ansågs i viss mån speciella förhållanden råda, i det att bedömandet huruvida vissa byggnader skulle uppföras eller andra byggnadsåtgärder vidtagas icke enbart berodde på militärorganisatoriska problem utan även sammanhänge med tillgången på arbetskraft m. m. Fortifikationsförvaltningen måste därför kunna förhållandevis självständigt bedöma vilka byggnadsföretag som borde igångsättas eller vilka markinköp som borde företagas under ett visst budgetår. Den borde emellertid vara skyldig att redovisa av försvarsgrenscheferna framställda önskemål.

I frågor rörande avvägningen mellan förvaltningsmyndigheternas anslagsäskanden för olika ändamål ansågs »ett bestämmande inflytande på förvaltningsmyndigheternas åtgöranden» böra inrymmas åt överbefälhavaren. Innan försvarsgrenscheferna avgav sitt militärorganisatoriska underlag till förvaltningsmyndigheterna, borde de underställa detsamma överbefälhavarens granskning. Man utgick därvid från att överbefälhavaren vid sitt ståndpunktstagande till underlaget icke skulle ha att ingå i några detaljer utan att hans direktiv endast skulle avse de stora dragen.

Sedan arbetet inom förvaltningarna fortskridit så långt, att preliminära anslagsberäkningar förelåg, borde dessa beräkningar föredragas inför överbefälhavaren för inhämtande av de ytterligare direktiv i avvägningshänseende, som beräkningarna kunde föranleda. Efter erforderliga justeringar och jämkningar i de preliminära beräkningarna skulle förvaltningsorganen var för sig till Kungl. Maj:t avlåta framställningarna till statsverkspropositionen, varvid emellertid dessa borde överlämnas till överbefälhavaren för att av honom med eget yttrande inges till Kungl. Maj:t. Med hänsyn till den i förhållande till de militära myndigheterna mera obundna ställning, som försvarets civilförvaltning avsågs skola intaga, borde dock detta ämbetsverk inge sina anslagsäskanden direkt till Kungl. Maj:t.

## 1958 års försvarsledningskommitté

Kommittén framhåller, att budgetarbetet och dess ledning i hög grad bestämmas av det genom 1958 års försvarsbeslut införda systemet med i förväg fastställda årliga kostnadsramar för försvarshuvudtiteln. Den understryker detta systems betydelse för att ett meningsfullt arbete med krigsmaktens utveckling skall vara möjligt.

Behovet av en central ledning av krigsmaktens budgetarbete finner kommittén vara fullt klarlagt. Denna ledning anses böra utövas av överbefälhavaren. Nuvarande begränsningar i överbefälhavarens rätt att meddela anvisningar<sup>1</sup> för utarbetandet av förslag till anslagsäskanden bör i huvudsak upphävas. Dylika anvisningar<sup>1</sup> bör enligt kommitténs mening kunna riktas till alla myndigheter inom krigsmakten, som utarbetar sådana förslag, samt avse alla anslag utom försvarets civilförvaltnings anslag för ämbetsverkets egen verksamhet. Likaså bör alla inom krigsmakten upprättade förslag till äskanden insändas genom överbefälhavaren — undantag härifrån gäller för närvarande beträffande de förslag, som upprättas av försvarets civilförvaltning, armémuseum, försvarets förvaltningsdirektion, krigsarkivet och försvarets forskningsanstalt.

Överbefälhavaren föreslås erhålla befogenhet att pålägga försvarsgrenscheferna ansvaret för anslagsavvägningen inom de kostnadsramar för förslag till äskanden, som överbefälhavaren tilldelar försvarsgrenarna, samt för att dessa ramar icke överskrides. Försvarsgrenscheferna bör erhålla anvisningsrätt gentemot berörda försvarsgrensförvaltningar med avseende på upprättandet av förslag till äskanden.

Försvarets förvaltningsdirektion bör — såsom tidigare nämnts — åläggas att verka för utveckling och samordning av budgettekniska regler och metoder samt att på begäran av överbefälhavaren tillhandahålla denne utredningar och uppgifter inom budgetområdet.

## 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen ansluter sig till vad 1958 års kommitté anför. Beträffande frågan om samordning och utveckling av budgettekniska regler och metoder erinrar utredningen om att visst samarbete inom detta område förekommer mellan förvaltningsdirektionens kansli och försvarsstabens budgetorgan. Utredningen understryker betydelsen av att detta samarbete utvecklas så att de båda organen kan komplettera varandra effektivt.

## Yttranden

*Chefen för armén* ansluter sig till de av utredningen angivna grundsatserna i fråga om förhållandet mellan förvaltningsverksamheten och annan verksamhet inom krigsmakten. Arméchefen anför dock att grundsatserna icke konsekvent tillämpats av utredningen, när denna uppgjort sina förslag

<sup>1</sup> Enligt nuvarande terminologi.



rörande förvaltningstjänstens ledning, och förklarar sig därför i viktiga avseenden icke kunna biträda dessa förslag. *Marinförvaltningen* understryker betydelsen av vad utredningen anfört om förvaltningstjänstens nära samband med den rent militära verksamheten. Däremot ställer sig ämbetsverket synnerligen tveksamt till uttalandena om befogenheter för den operativa ledningen m. fl. att med vissa begränsningar dirigera förvaltningsverksamheten. Innebörden av uttrycket »dirigera», sett i relation till förvaltningsmyndigheternas ansvar, är för ämbetsverket oklar. Sammanfattningsvis anser marinförvaltningen, att hela avsnittet om förvaltningstjänstens ledning på väsentliga punkter är oklart utformat och därmed svårtolkat. Där berörda frågor bör enligt förvaltningens mening ånyo utredas, innan instruktionsändringar kan göras. *Flygförvaltningen* framhåller, att sambandet mellan förvaltningstjänst och andra funktioner för flygvapnets del är ännu starkare än som framgår av vad utredningen anfört.

Förslaget om gemensamt centralt intendenturförvaltningsverk tillstyrkes eller lämnas utan erinran av *överbefälhavaren, chefen för flygvapnet, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, sex reservanter i arméintendenturförvaltningen, flygförvaltningen, statskontoret, statens organisationsnämnd, statens jordbruksnämnd, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga och svenska arbetsgivareföreningen*. Överbefälhavaren anser, att med ett definitivt ställningstagande bör anstå intill dess den pågående särskilda utredningen rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk blivit slutförd. Chefen för flygvapnet biträder utredningsförslaget med hänsyn till de rationaliseringsvinster, som kan uppkomma för krigsmakten i dess helhet, trots att vissa nackdelar torde vara förenade med detsamma för flygvapnets del. Jordbruksnämnden räknar med att en gemensam central intendenturförvaltning kommer att skapa ännu bättre förutsättningar för en effektiv krigsplanläggning på livsmedelsområdet. Enligt riksnämndens mening skulle den krigsproduktionsplanläggning, som sker i samverkan med riksnämnden, komma att underlättas och rationaliseras. — I avstyrkande riktning uttalar sig *chefen för armén, chefen för marinen, arméintendenturförvaltningen* (utom reservanterna) och *marinförvaltningen*. Vad utredningen anfört om att visst arbete, som nu utföres av samarbetsdelegationer, genom tillkomsten av en gemensam intendenturförvaltning skulle kunna överföras till internt byråarbete, föranleder marinförvaltningen att framhålla att systemgrupper — för marinens del med representation från intendenturverket, marinförvaltningen och marinstationen — kommer att erfordras i stället för samarbetsdelegationer. Ämbetsverket anser att skälen för och emot en gemensam intendenturförvaltning icke tillräckligt analyserats och säger sig icke kunna underlåta att beteckna utredningens redovisning av denna organisationsfråga som anmärkningsvärd.

Arméchefen hävdar, att det vid eventuellt beslut om gemensam intendenturförvaltning torde bli nödvändigt att till armétygförvaltningen överföra sådan materiel m. m., som äger direkt anknytning till av tygförvaltningen anskaffade förnödenheter; som exempel nämnes distributionsmateriel för drivmedel. Under angiven förutsättning anser arméchefen det även böra övervägas att överföra arméns övningsanslag till armétygförvaltningen. Synpunkterna biträdes av arméintendenturförvaltningen, medan däremot de förut nämnda reservanterna i ämbetsverket av närmare angivna skäl tar avstånd från dem.

I fråga om tygförvaltningens centrala organisation delar alla remissmyndigheter, som uttalat sig i ämnet, utredningens mening att tillräckligt underlag ens för principbeslut om ett gemensamt tygförvaltningsverk icke föreligger. *Överbefälhavaren* framhåller, att ett bibehållande tills vidare av nuvarande ordning icke begränsar möjligheterna att framdeles åstadkomma en ökad integrering av organisationen, om detta skulle visa sig vara rationellt. I anslutning härtill anmäler överbefälhavaren sin avsikt att låta fullfölja undersökningarna på förvaltningsområdet med inriktning främst på verksamheten inom tygförvaltningarna samt att återkomma med förslag i ärendet, när anledning därtill föreligger. Överbefälhavaren finner det angeläget att påpeka, att ett genomförande av utredningens förslag i vad det avser stabssidan icke hindras av att nuvarande ordning på förvaltningsidan bibehålles. *Chefen för armén* anför att cirka 90 % av kostnaderna för arméns planerade tygmaterielanskaffning för perioden 1960/69 hänförs till materiel, som kan finna användning enbart inom armén; av återstående kostnader avses huvuddelen för materiel, för vilken armétygförvaltningen är huvudförvaltningsmyndighet. *Försvarets civilförvaltning* ger uttryck för uppfattningen, att man bör sikta till en längre gående samordning på tygförvaltningstjänstens område än som kan ske inom ramen för nuvarande organisation. Civilförvaltningen delar därför — i likhet med *armétygförvaltningen* och *flygförvaltningen* — utredningens mening att inga organisatoriska åtgärder bör vidtagas, som kan utgöra hinder för en utveckling i riktning mot fackförvaltningar. Flygförvaltningen understryker dock mycket starkt, att detta principiella ståndpunktstagande icke får tagas till intäkt för skärpt restriktivitet från statsmakternas sida i fråga om erforderliga personalförändringar och organisatoriska reformer. I stället måste man söka häva nuvarande svårigheter med personalrekryteringen genom positiva åtgärder. Enahanda synpunkter framföres av *marinförvaltningen*.

Bland uttalandena om huvudförvaltningsprincipen, vilka genomgående uttrycker principiell anslutning till utredningen, må nämnas att *försvarets civilförvaltning* anser det viktigt, att principen genomföres även beträffande andra materiellfrågor än anskaffningsärenden, exempelvis lagerhållnings- och underhållsproblem. *Marinförvaltningen*, som i stort sett icke har något

att erinra mot vad utredningen i förevarande hänseende anfört, understryker betydelsen av att förrådshållning och materielunderhåll icke generellt innefattas i huvudförvaltningsmyndighetens ansvar utan att frågan därom får bedömas från fall till fall. 1956 års försvarsförvaltningsakkunniga finner det särskilt betydelsefullt att huvudförvaltningsprincipen tillämpas på sådant sätt, att anskaffning av gemensamma förnödenheter i första hand skall omhänderhavas av den förvaltning, som med hänsyn till allmän inriktning, resurser och erfarenheter får anses lämpligast.

Det av utredningen föreslagna systemet med direktiv och anvisningar samt definitionerna av dessa begrepp kritiseras i vissa yttranden. *Chefen för armén* finner systemet oklart och kan därför icke tillstyrka att denna del av utredningens förslag lägges till grund för beslut. *Marinförvaltningen* uttalar, att förslagen innebär en så komplicerad och förvirrad bild i fråga om befäls-, direktiv-, anvisnings-, rapport- m. fl. linjer, att det inger starka betänkligheter. Vidare anser ämbetsverket, att de högsta militära cheferna efter genomförande av förslagen icke torde kunna fritagas från ekonomiskt och tekniskt ansvar. Ansvarsfrågorna behandlas också av *försvarets civilförvaltning*, som finner det ytterst angeläget att klara gränslinjer uppdrages mellan ansvaret för den som meddelat direktiv och de förvaltningsmyndigheter som har att fullfölja direktiven. Det synes civilförvaltningen ligga i sakens natur, att direktivgivande myndighet bör ha odelat ansvar för sina direktiv i den mån dessa går emot förvaltningsmyndighetens på förhand tillkännagivna uppfattning. Om icke helt otvetydiga bestämmelser härvidlag kan meddelas, anser ämbetsverket det vara ofrånkomligt att man omprövar frågan om rätt för förvaltningsmyndigheten att anmäla reservation eller att hänskjuta direktivfrågan till Kungl. Maj:t. Civilförvaltningen önskar även få klarlagt, om försvarsgrenschefernas militärorganisatoriska underlag för ämbetsverkets förslag till anslagsäskanden är att betrakta som anvisningar. Att direktiv bör kunna underställas Kungl. Maj:ts prövning anser också *försvarets förvaltningsdirektion*, *fortifikationsförvaltningen* och *marinförvaltningen*. *Armétygförvaltningen* förklarar att direktivgivande myndighet bör vara skyldig att i tekniska och ekonomiska frågor skriftligt samråda med förvaltningen samt att av blivande bestämmelser måste klart framgå, att ämbetsverket i tekniskt och ekonomiskt avseende är ansvarigt endast inför Kungl. Maj:t.

De föreskrifter, som överbefälhavaren skall kunna meddela central förvaltningsmyndighet för tillgodoseende av krigsberedskapen och de militära operationerna, är enligt *överbefälhavaren* av sådan natur att de bör ha formen av direktiv. Om förvaltningsmyndigheten skulle äga pröva, huruvida dylika föreskrifter kunde eller borde följas, skulle nämligen överbefälhavarens möjligheter att påverka en väsentlig del av det operativa krigs- förberedelsearbetet komma att inskränkas. *Armétygförvaltningen* kan icke dela utredningens åsikt, att överbefälhavarens kommunikation med äm-

betsverket skall äga rum genom arméchefen, utan håller före att denna kommunikation med hänsyn till ämbetsverkets ställning direkt under Kungl. Maj:t bör ske direkt och arméchefen hållas orienterad t. ex. genom avskrifter. *Flygförvaltningen* betonar däremot vikten av att såväl överbefälhavarens direktiv som hans operativt betingade anvisningar går genom chefen för flygvapnet, bland annat emedan dylika anvisningar kan röra förhållanden som omedelbart angår försvarsgrenscheferna såsom ansvarig för förbandsproducerande funktioner.

Det av utredningens majoritet framlagda förslaget, att försvarsgrenscheferna icke längre skall vara chef för försvarsgrensens tygförvaltning, tillstyrkes av *1956 års försvarsförvaltningssakkunniga* samt av sex *reservanter i armétygförvaltningen*. De sakkunniga anför att det nuvarande systemet visserligen synes ha fungerat väl men att vissa komplikationer kan väntas inträda, när utvecklingen — som de sakkunniga anser sannolikt — leder till att de tygförvaltande verken i allt större utsträckning måste övergå till att bli fackförvaltningar. Reservanterna anger som förutsättning för sitt ställningstagande, att arméchefen såsom förbandsproducerande myndighet tillägges — utöver vad utredningen föreslagit — viss direktivrätt så utformad att det reella inflytandet icke försvagas. Direktivrätten anses böra i huvudsak anknyta till de ärenden som för närvarande ankommer på chefen för armétygförvaltningen såsom beslutande. I förevarande sammanhang må nämnas att de förut omtalade *reservanterna i arméintendenturförvaltningen* anser såväl överbefälhavarens som försvarsgrenschefernas berättigade inflytande över ett gemensamt intendenturförvaltningsverk kunna tillförsäkras genom en klart och entydigt utformad direktiv-(anvisnings-)rätt.

*Försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning och statens organisationsnämnd* gör uttalanden av innebörd, att med ändring i fråga om chefskapet över försvarsgrensförvaltningarna bör anstå. Förvaltningsdirektionen motiverar denna sin mening med att utredningen icke tillräckligt utförligt behandlat konsekvenserna av sitt förslag samt att huvudfrågorna rörande krigsmaktens högsta ledning först bör avgöras. De båda övriga myndigheterna anser att en mera påtaglig utveckling mot fackförvaltningar bör avvaktas. Civilförvaltningen erinrar dock om att nuvarande anordning av chefskapet kan vara ägnad att konservera försvarsgrenstänkandet och hindra ett naturligt framväxande av fackförvaltningar, varför åtminstone på längre sikt åtgärder synes böra vidtagas för att avlösa densamma. Övriga myndigheter m. fl., som behandlar det nu förevarande spörsmålet, ansluter sig till det vid utredningens förslag fogade särskilda yttrandet. Uttalanden av denna innebörd göres av *överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarsgrensförvaltningarna* (utom reservanterna i armétyg- och arméintendenturförvaltningarna) samt *statskontoret* och *Sveriges akademikers centralorganisation*. Motiveringarna är i allmänhet, att nuvarande system fungerat väl och att en ändring enligt utredningens förslag skulle innebära ett

steg tillbaka i utvecklingen. Härjämte åberopas försvarsgrenshefernas ansvar för de förbandsproducerande funktionerna.

Beträffande den föreslagna anvisningsrätten för försvarsgrenshef förutsätter *fortifikationsförvaltningen*, att ämbetsverket alltjämt skall äga det avgörande ordet i fråga om disponerandet av underhållsmedel i de fall då tekniska och ekonomiska synpunkter dominerar. Vidare anses det böra ytterligare klarläggas hur försvarsgrenshefernas ställning i fråga om fastighetsfondens stat påverkas, om försvarsgrenarnas delfonder sammanslås till en gemensam fond.

Vad utredningen anført om förvaltningsdirektionens avsedda uppgifter är enligt *marinchefens* mening ägnat att inge betänkligheter genom den ökning av direktionens verksamhet och befogenheter som signaleras. Liknande uttalanden göres av *marinförvaltningen*, som finner att direktionens uppgifter och befogenheter beskrivits på ett oklart sätt. Detta är också *flygförvaltningens* mening; ämbetsverket framhåller därjämte bland annat att det måste undvikas att direktionen allför mycket ägnar sig åt detaljer samt att den växer ut i stor omfattning eller i realiteten kommer att fungera som en styrelse. *Försvarets forskningsanstalt* anser att utredningen ej tillräckligt undersökt de reella och formella konsekvenserna av ett vidgat inflytande för direktionen. Dennas huvudsakliga uppgifter bör vara att koordinera och rationalisera förvaltningstjänsten samt anvisa lämpliga former för tjänstens bedrivande. Direktionens kansli anses också kunna fungera som ett stabsorgan åt överbefälhavaren i fråga om samordning och rådgivning på det administrativa och ekonomiska planet. Den närmare innebörden och konsekvenserna av utredningens förslag måste klarläggas, innan ställning tages till detsamma. *Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap* understryker vikten av att förvaltningsdirektionens uppgifter klart definieras och begränsas till frågor som rör den praktiska samordningen av förvaltningarnas verksamheter. *1956 års försvarsförvaltningssakkunniga* anser det nödvändigt, att direktionens arbetsuppgifter liksom för närvarande begränsas till samordning och fördelning av arbetsuppgifter. *Förvaltningsdirektionen* uttalar att den i huvudsak bör vara ett utredande och samordnande organ och ett forum för överläggningar på högsta nivå. Det anses betydelsefullt att provisoriska bestämmelser prövas under tillräckligt lång tid. Med avseende å de särskilda uppgifter, som föreslagits av utredningen, anför direktionen — liksom även marinförvaltningen — att den icke lämpligen bör ha att redan på projektstadiet från teknisk och ekonomisk synpunkt pröva frågor om materiel och system som berör mer än en försvarsgren; detta skulle förutsätta att direktionen utbyggdes med kvalificerad sakkunskap inom ett flertal tekniska områden. Förvaltningsdirektionen framhåller vidare, att den icke kan i praktiken ges funktioner som styrelse; även om Kungl. Maj:t uttryckligen ger direktionen befogenheter att besluta i vissa ärenden, kan detta nämligen — om förvaltningsansvaret icke skall övertagas

av direktiones ledamöter — gälla endast sådana ärenden som icke får bindande organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser inom de enskilda ämbetsverkens ämbetsområden. Sammanfattningsvis anser direktionen att den bör kunna fatta för berörda myndigheter bindande beslut — i form av direktiv eller anvisningar — om huvudförvaltningsprincipens tillämpning, om inrättandet av samarbetsdelegationer och arbetsgrupper, om enhetliga budgettekniska regler och metoder samt om enhetliga normer för krigsanskningsplaneringen. Härtill skulle komma utredningar och förslag bland annat i frågor om gemensamt utnyttjande av förråd m. m. tillhörande viss försvarsgren samt rekommendationer avseende rationellt samarbete mellan förvaltningarna. *Statens organisationsnämnd* framhåller att förvaltningsdirektionen och det nya statskontoret kommer att få delvis samma arbetsområde inom försvaret, när det gäller samordning av den interna rationaliseringsverksamheten, och att samarbetet mellan de båda myndigheterna bör klarläggas så att dubbelarbete undviks.

I fråga om förvaltningsdirektionens sammansättning anför direktionen, att det bör kunna övervägas att genom ändring av reglerna om beslutförhet skapa viss frihet för direktionen att sammanträda i den med hänsyn till ärendenas art lämpligaste formen. I den av utredningen förutsatta »mindre» direktionen skulle den privata industrien bli representerad genom de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna. Skäl kan enligt direktionen anföras för att även den statliga industrien blir företräd genom chefen för försvarets fabriksverk, som är ordinarie ledamot i direktionen. Sistnämnda fråga berörs även av *försvarets fabriksstyrelse*, som anser tillräckliga skäl icke föreligga för ändring av direktionens nuvarande organisation och arbetsformer i fråga om tygförvaltningsärenden. *1956 års försvarsförvaltningskommitté*, som finner att behovet av effektiv samordning mellan förvaltningarna är mest påtagligt inom tygförvaltningsområdet, anser däremot att anordningen med en reducerad förvaltningsdirektion för samordningen på detta område synes ändamålsenlig. De sakkunniga uttalar att de föreslagna uppgifterna för direktionens ordförande torde komma att ställa betydligt större krav på dennes medverkan än nu och att det därför kan ifrågasättas att inrätta en heltidsavlönad tjänst för ordföranden. Vidare anses suppleanter böra utses för övriga utanför försvaret stående ledamöter. Den utökning av direktionens kansli, som möjligen kan erfordras på grund av ökade arbetsuppgifter, bör enligt de sakkunniga under alla förhållanden begränsas till en eller annan tjänst.

*Förvaltningsdirektionen* anser, att i direktionens yttrande föreslagen verksamhet ställer ökade krav på kansliet, bland annat i fråga om utredningsarbete. Dessa krav anses bli tillgodosedda, om direktionens förslag till anslagsäskanden för budgetåret 1961/62 bifalles (uppflyttning av kanslidirektörstjänsten från Bp 4 till Bp 5 samt tillkomst av två tjänster för förste byråsekreterare i högst lönegrad A 23) och därjämte den befintliga tjänsten för byrådirektör i Ae 26 omvandlas till byråchefstjänst i lönegrad Be 1.

Vad utredningen föreslår om överbefälhavarens möjligheter att inträda som ensamt beslutande ordförande i förvaltningsdirektionen biträdes av *överbefälhavaren, förvaltningsdirektionen* och *flygförvaltningen*. Direktionen erinrar om att överbefälhavaren såsom ordförande självfallet icke kan få större inflytande över förvaltningstjänsten än det som direktionen själv äger utöva. *Chefen för armén* och *armétygförvaltningen* anser, att de klaraste ansvarsförhållandena erhålles om överbefälhavaren i avsedda fall beslutar i denna sin egenskap och icke såsom ordförande i direktionen. Liknande mening uttalas av *försvarets civilförvaltning* och *försvarsförvaltningssakkunniga*. *Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap* ifrågasätter om icke majoritetsprincipen borde tillämpas även i det fall att överbefälhavaren inträder såsom ordförande.

I fråga om budgetarbetets ledning göres icke några egentliga invändningar mot utredningens förslag. *Försvarets civilförvaltning* föreslår emellertid, att personaläskandena för försvarsgrenarna skall — under viss medverkan av civilförvaltningen — uppgöras i respektive försvarsgrensstab och inges till Kungl. Maj:t av försvarsgrenscheferna i stället för av ämbetsverket. Som motiv härför anföres följande. Vid nuvarande system med fasta kostnadsramar är civilförvaltningens möjligheter att göra en reell granskning av de militärorganisatoriska underlagen ytterst begränsade. Ämbetsverket ser icke någon möjlighet att fullgöra sin del av budgetarbetet på kortare tid än nu, vilket emellertid skulle bli nödvändigt om alla förslag till äskanden skall insändas genom överbefälhavaren. Vidare utgör ifrågasvarande arbete för närvarande till stor del ett dubbelarbete.

Inrättandet av en teknisk delegation avstyrkes av de myndigheter, som yttrat sig därom, såsom icke tillräckligt motiverat.

## VI. Vissa särskilda frågor

### Gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst

Inom armén sammanföres för närvarande för högre stabstjänst och högre truppföring särskilt utbildade officerare i en särskild personalkår, generalstabskåren, varjämte tekniska stabsofficerare bildar en särskild befordringsenhet inom fälttygkåren. Officerarna inom generalstabskåren tjänstgör främst vid försvars- och arméstaberna samt militärbefälsstaberna, men även vid vissa högre skolor och andra institutioner. Inom marinen och flygvapnet finnes icke några motsvarigheter till nämnda kår och befordringsenhet inom armén.

1958 års försvarsledningskommitté uttalar, att nuvarande former för personalens kårtillhörighet icke i tillräcklig utsträckning främjat den anda av gemensamt ansvar för krigsmakten i dess helhet, som kommittén anser nödvändig inom krigsmaktens högsta ledning för att åstadkomma enhetlighet i stabsarbetet, t. ex. vid skapandet av en strategisk grundsyn.

Den enskilde officeren är för närvarande för sin framtid beroende av sin försvarsgrenschef och av de högre officerare i övrigt som i befordringsberedningarna bedömer hans lämplighet och föreslår eller avstyrker befordran. Härtill kommer att försvarsgrenschef av naturliga skäl känner det som sin plikt att slå vakt om sina underlydandes intressen. Dessa förhållanden gör — anföres det vidare — att den enskilde officeren vid tjänstgöring utom egen försvarsgren, t. ex. i försvarsstaben, kan komma i lojalitetskonflikt mellan den tillfällige chefen och försvarsgrenschefen.

Inrättandet av en gemensam personalkår för stabsofficerare torde enligt kommittén kunna verka som ett medel att öka den berörda personalens samhörighet och möjligheterna att på lämpligt sätt kommendera och befordra dylika officerare. I en sådan kår skulle för högre stabstjänst kvalificerade officerare från alla tre försvarsgrenarna ingå under den tid de tjänstgör inom krigsmaktens högsta ledning eller i högre regionala staber. Det är nämligen väsentligt att gemensamhetsandan finnes icke bara i försvarsstaben och övriga delar av högsta ledningen utan även inom de regionala staberna, säger kommittén, som också anser att lämpliga tjänstgöringsföljder och inom hela krigsmakten samordnade befordringsförhållanden för högre stabsofficerare bäst kan åstadkommas om dessa officerare är sammanförda i en kår.

Generalstabskårens nuvarande uppgifter skulle, om en för krigsmakten gemensam stabskår inrättades, i allt väsentligt komma att övertagas av denna.

Efter att ha redovisat för- och nackdelar med en gemensam stabskår uttalar kommittén sammanfattningsvis, att införandet av en sådan kår i princip ligger i linje med kommitténs synpunkter och förslag rörande en mer samordnad högsta ledning av krigsmakten men att de praktiska och tekniska svårigheterna är påtagliga. Kommittén finner det önskvärt att en särskild utredning av frågan kommer till stånd.

1960 års försvarsledningsutredning instämmer i kommitténs principuttalanden. Den uttalar vidare, att förberedande undersökningar rörande en gemensam stabskår torde kunna igångsättas nu men att ställning icke kan tagas till omfattningen och sammansättningen av en sådan kår förrän det klarlagts, vilka befattningar i central och regional instans som bör besättas med personal ur kåren. Underlag härför kommer att föreligga först sedan beslut fattats om den militära ledningens organisation i regional instans.

Vissa åtgärder anses emellertid redan nu erforderliga för att åstadkomma ett intensifierat samarbete i personalfrågor mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna. Sålunda förutsätter utredningen, att militärledningen kommer att behandla viktigare personalfrågor av gemensam natur. Därjämte bör chefen för försvarsstaben vara representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar.



**Underrättelsetjänstens ledning**

1960 års försvarsledningsutredning framhåller, att det måste finnas en strävan att upprätthålla en godtagbar balans mellan försvarsberedskap och underrättelseverksamhet. Den beredskap som upprätthålles vid våra stridskrafter är relativt låg i jämförelse med den som många stater i vår närhet anser nödvändig för sin säkerhet. Vår beredskap vid stridskrafterna kan därför godtagas endast under förutsättning att vårt underrättelseväsen hålles på en hög beredskapsnivå. Med hänsyn härtill anser utredningen det vara väl befogat, att underrättelseorganisationen successivt utbygges i enlighet med ett av överbefälhavaren år 1955 avgivet förslag (jfr 1956 års statsverksproposition, bil. 6, p. 1) vilket hittills föranlett inrättande av ett fåtal beställningar och tjänster. Härjämte göres vissa uttalanden om personalförstärkningar för underrättelsetjänst vid en kommande omorganisation av försvarsstaben.

**Sjukvårdstjänstens ledning**

Försvarets sjukvårdstjänst har under lång tid varit föremål för olika utredningar och överväganden. I särskild berättelse den 3 juni 1957 om försvarssjukvårdens centrala ledning lämnade riksdagens revisorer en utförlig redogörelse för utvecklingen till och med våren 1957 och gjorde för egen del vissa uttalanden i ämnet. Kungl. Maj:t uppdrog den 27 september samma år åt sjukvårdsstyrelsen att utreda organisationen av den militära sjukvårdens ledning m. m.

Riksdagens statsutskott tog i sitt utlåtande nr B 34 år 1958 upp de problem som revisorerna behandlat i nyssnämnda berättelse, varvid revisorernas förslag sammanfattades i sex punkter:

1. Förnyad översyn av den militära sjukvårdens organisationsformer.
2. Ställningstagande till gemensam försvarsläkarkår.
3. Ställningstagande till gemensam utbildning av värnpliktiga läkare.
4. Det militära veterinärväsendets överförande till sjukvårdsstyrelsen.
5. Frågan om civilförsvarssjukvårdens inordnande i sjukvårdsstyrelsen.
6. Frågan om sjukvårdsstyrelsens förhållande till medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd och riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap.

Beträffande »de rent militära sjukvårdsfrågorna» — varmed torde ha åsyftats punkterna 1.—3. — förklarade sig utskottet kunna helt ansluta sig till revisorernas synpunkter, och utskottet förordade att uppdraget åt sjukvårdsstyrelsen skulle utvidgas till att avse en sådan översyn som revisorerna åsyftat. Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet anfört.

Till 1959 års statsverksproposition gjorde chefen för försvarsdepartementet följande uttalande, vilket icke föranledde någon erinran från riksdagens sida:

Likaså är enligt min uppfattning frågan om det militära sjukvårdsväsendets ledning beroende av hur försvarets högsta ledning utformas. Frågan om försvarets högsta ledning är för närvarande under omprövning. Det finns därför anledning att dröja någon tid, innan en utredning om försvarssjukvårdens ledning påbörjas. Sedan utgångspunkterna blivit klara, kan det däremot bli aktuellt att, möjligen i anslutning till pågående översyn av försvarets högsta ledning, taga upp frågan om försvarssjukvårdens och det militära veterinärväsendets organisation.

1958 års försvarsledningskommitté har funnit det angeläget, att den av chefen för försvarsdepartementet antydda utredningen snarast möjligt kommer till stånd och att frågan om ledningen av försvarets hälso- och sjukvård bringas till en lösning. De förslag kommittén framlägger beträffande krigsmaktens högsta ledning i övrigt anses icke vara direkt avgörande för hur ledningen av krigsmaktens hälso- och sjukvård bör organiseras. Kommittén framlägger likväl vissa synpunkter i ämnet.

Överbefälhavaren har i skrivelse den 1 september 1960 hemställt, att en översyn rörande ledningen av den militära sjuk- och veterinärvården samt formerna för samverkan såväl inom den militära sektorn som mellan denna och den civila sektorn måtte komma till stånd i enlighet med vad som närmare anförts i skrivelsen. Denna har remitterats till 1960 års försvarsledningsutredning som anmäler att utredningen med anledning därav igångsatt förberedande undersökningar, i första hand syftande till att kartlägga de olika aspekter frågan erbjuder såsom totalförsvarsproblem.

#### **Försvarsforskningens ledning**

1958 års försvarsledningskommitté anser att överbefälhavarens behov av att kunna påverka inriktningen av försvarets forskningsanstalts verksamhet synes i huvudsak vara i tillfredsställande grad tillgodosedda i olika former. Enligt anstaltens instruktion skall forskningens inriktning planläggas i samråd med överbefälhavaren, som också äger anvisa forskningsuppgift. Överbefälhavaren äger vidare utse militär befattningshavare att såsom hans företrädare närvara vid anstaltsstyrelsens sammanträden. Representanten har visserligen icke rösträtt i styrelsen men väl reservationsrätt. Genom den ledning av långsiktsplanering och budgetarbete, som enligt kommitténs förslag skall tillkomma överbefälhavaren, kommer denne att ha ett direkt inflytande på den ram, inom vilken forskningsverksamheten skall bedrivas, liksom även på forskningens inriktning.

Om forskningsverksamhetens samordning säger kommittén, att den på det högsta planet naturligen hör nära samman med långsiktsplaneringen för försvaret i dess helhet, för vilken överbefälhavaren skall ansvara. Forskningsavdelningen i försvarsstaben står därvid till hans förfogande som

samordningsorgan. I övrigt anses däremot linjerna för forskningens samordning icke vara fullt klara. Kommittén tillmäter samordningsfrågorna stor betydelse och anser det nödvändigt att man når fram till en effektiv arbetsrutin. Den uttalar, att forskningsanstalten synes böra vara sammanhållande härvidlag.

1960 års försvarsledningsutredning ansluter sig till kommitténs uttalanden.

#### Centrala värnpliktsbyråns ställning

1958 års försvarsledningskommitté, till vars uttalanden i förevarande ämne 1960 års försvarsledningsutredning ansluter sig, framhåller att centrala värnpliktsbyrån handhar värnpliktsärenden för hela försvaret (för närvarande dock med vissa undantag beträffande flygvapnet) och att det därför i och för sig kunde synas naturligt att byrån skulle lyda under en för försvaret gemensam myndighet och icke som nu under chefen för armén. Kommittén har emellertid icke funnit tillräckliga skäl tala för en förändring av värnpliktsbyråns nuvarande lydadsställning. I samband härmed uttalar kommittén bland annat, att det icke kan anses lämpligt att ställa flera organ än nödvändigt direkt under överbefälhavaren och därmed öka dennes arbetsuppgifter av sekundär natur till förfång för huvuduppgifterna.

#### Yttranden

Rörande frågan om gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst delar *överbefälhavaren* och *chefen för armén* utredningens uppfattning, att ställning till frågan icke kan tagas förrän beslut fattats om den militära ledningens organisation i central och regional instans. Överbefälhavaren, som förklarar sig ämna utreda frågan när underlag står till förfogande, understryker även betydelsen av att chefen för försvarsstaben blir representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar. *Armétygförvaltningen* anser det nödvändigt att i en eventuell gemensam kår ingår personal med kvalificerad teknisk utbildning, och *flygförvaltningen* framhåller att en utredning i ämnet måste beakta behovet av teknisk expertis i högsta ledningen. En ökad teknisk medverkan anses befogad och skulle enligt ämbetsverket i viss omfattning kunna frigöra militär personal.

Vad utredningen anfört om underrättelsetjänstens ledning understrykes av överbefälhavaren och flera andra myndigheter inom krigsmakten. Därvid erinras om tidigare begärda personalförstärkningar för ändamålet. Uttalandena om sjukvårdstjänstens och försvarsforskningens ledning samt centrala värnpliktsbyråns ställning har icke heller mött någon erinran vid remissbehandlingen.

## VII. Högsta ledningen av det totala försvaret

Det bemyndigande, som låg till grund för tillsättandet av 1958 års försvarsledningskommitté, avsåg — som tidigare berörts — en förberedande utredning rörande frågan om krigsmaktens högsta ledning. Det har därför icke ankommit på denna kommitté att behandla frågor rörande totalförsvarets ledning. Enligt de direktiv överbefälhavaren lämnat för utredningsarbetet har kommittén dock haft att uppmärksamma krigsmaktens inpassande i det totala försvaret och klarlägga militära synpunkter på en ändamålsenlig ledning av detta. Kommittén har också gjort vissa uttalanden i dessa hänseenden.

1960 års försvarsledningsutrednings uppdrag avser såväl krigsmaktens som totalförsvarets högsta ledning och därjämte krigsmaktens regionala ledning. Vid anmälan till statsrådsprotokollet av frågan om utredningens tillsättande anfördes att utredningen borde pröva, huruvida det vore möjligt och ändamålsenligt att framlägga förslag rörande krigsmaktens högsta ledning — i vilket ämne ett relativt omfattande underlag redan förelåg — utan att avvakta de resultat vartill utredningen kunde komma beträffande totalförsvarsledningen. Om så befanns vara fallet, vore det önskvärt att förslag till lösning av frågan om krigsmaktens högsta ledning snarast förelades Kungl. Maj:t. Ehuru förslagen i utredningens nu föreliggande första betänkande endast avser krigsmaktens högsta ledning, har där också inlagits vissa redogörelser och uttalanden i fråga om totalförsvarsledningen och, framför allt, om krigsmaktsledningens beroende av dennas organisation.

1958 års försvarsledningskommitté förklarar sig ha kommit till den uppfattningen, att variationer i den högsta krigsmaktsledningens förhållande till och beroende av den politiska ledningen och riksledningen i övrigt endast i mindre grad har inflytande på dess organisation. Krigsmaktens högsta ledning har sina huvuduppgifter inom krigsmakten och dessa uppgifter bör bestämma ledningens organisation och fördelningen av ansvar, befogenheter och resurser mellan dess myndigheter. En förskjutning av uppgifter mellan riksledningen och krigsmaktens högsta ledning säges visserligen kunna leda till förändrad arbetsvolym och därmed till ökning eller minskning av delar av den militära ledningsorganisationen men sannolikt ej till principiella ändringar i denna. Det torde således enligt kommittén icke erfordras annat än smärre justeringar för att inpassa en ändamålsenligt uppbyggd krigsmaktsledning i totalförsvaret.

1960 års försvarsledningsutredning har efter de överväganden utredningen hittills ägnat frågan om totalförsvarets ledning ansett sig kunna dra slutsatserna, att det i fred erfordras en ökad samordning vid beredningen av totalförsvarsärenden i Kungl. Maj:ts kansli, vilket

torde förutsätta bland annat organisatoriska förändringar, att totalförvarsledningen i krig kräver någon form av krigskabinett *samt* att den i Frankrike tillämpade anordningen med en särskild totalförvarsstab, vilken organisatoriskt utgör ett mellanled mellan å ena sidan krigsmakten och de civila försvarsgrenarna och å andra sidan regeringen, icke utgör ett för svensk del godtagbart alternativ.

I fråga om det inbördes beroendet mellan frågorna om totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning anföres bland annat följande. Det kan i och för sig vara tänkbart att det skulle befinnas lämpligt att sammanföra totalförsvarsfunktioner på annat sätt än nu. En dylik omgruppering finge i så fall tänkas ha den innebörden, att man bröt ut någon eller några funktioner av typen stödfunktioner, som förekommer i flera av de nuvarande totalförsvargrenarna. Exempel på sådana funktioner är forskning, sjukvård, transporter och sambandstjänst. Utredningens förslag rörande krigsmaktens högsta ledning är emellertid uppbyggt främst med hänsyn till de grundläggande krigsmaktsfunktionerna operativ verksamhet i krig, operativt krigsförberedelsearbete och långsiktplanering. Det är överväganden rörande ledningen av dessa funktioner, som ger förslagen deras karaktär. Ingen av ifrågavarande funktioner är av sådan art, att den rimligen kan beröras av en eventuell integration med den innebörd som här antytts. Skulle en dylik integration framdeles bli aktuell, kan den alltså enligt utredningens mening icke rubba grunderna för den organisation av krigsmaktens högsta ledning, som nu föreslås.

Utredningen går här efter in på spørsmålet om vilket inflytande en på ena eller andra sättet åvägabragt ökad samordning inom totalförsvaret kan tänkas ha på den principiella organisationen av krigsmaktens högsta ledning och vilka krav som därvid ställas på denna. Oavsett hur samordningen utformas i högsta instans och i verksinstans, måste enligt utredningen följande allmänna krav ställas på den centrala ledningen av krigsmakten. Ledningen måste vara så beskaffad, att den med full auktoritet kan företräda hela krigsmakten inför regeringen och övriga totalförsvarsmyndigheter. Härför fordras att den har tillräckliga befogenheter i fråga om alla väsentliga funktioner inom krigsmakten och tillräckliga resurser för att utöva dem. Den måste också ha full överblick över krigsmaktens hela verksamhetsfält. Av dessa skäl är det nödvändigt att order- och andra kontaktlinjer inom krigsmakten är direkta och enkla. De nu angivna kraven tillgodoses enligt utredningens mening av det framlagda förslaget till ny organisation av krigsmaktens högsta ledning, vilket synes ge förutsättningar för att överbefälhavarens förslag till regeringen, hans anspråk på övriga delar av totalförsvaret och hans order till de regionala militära myndigheterna blir samordnade. Krigsmaktens representation utåt blir enkel och entydig, och de civila myndigheterna kan i sina samråd i fråga om krigsförberedelsearbete vända sig till en enda militär myndighet, som disponerar all erforderlig expertis.

Utredningen anser alltså, att dess nu framlagda förslag kan genomföras utan att de kommande förslagen rörande totalförsvarets ledning avvaktas. Vid sådant förhållande finner utredningen det angeläget, icke minst från beredskapssynpunkt, att krigsmaktens högsta ledning snarast omdanas enligt utredningens förslag.

### Yttranden

Remissmyndigheterna ansluter sig allmänt till utredningens uppfattning, att frågan om krigsmaktens högsta ledning kan lösas utan att man avvaktar de resultat, till vilka utredningen kan komma beträffande totalförsvarets högsta ledning. *Chefen för marinen* finner det beklagligt, att utredningen icke tagit ställning till frågan om försvarsråd (försvarsnämnd), och anser att det bör övervägas att för riksdagen framlägga förslag i ämnet i samband med förslagen om krigsmaktens högsta ledning.

## VIII. Krigsmaktens regionala ledning

1958 års försvarsledningskommitté har, oaktat frågan om krigsmaktens regionala ledning icke ingått i dess uppdrag, framlagt vissa synpunkter i ämnet. I fråga om sambandet mellan central och regional ledning anför kommittén, att de principiella ändringar av krigsmaktens högsta ledning, som kommittén föreslår, icke synes påverkas av den regionala ledningens nuvarande organisation och funktion. Ej heller anses några ändringar av den regionala ledningen i och för sig vara nödvändiga som följd av förslaget beträffande den centrala ledningen. Kommittén framhåller att möjligheterna att samordna den regionala ledningen ökas genom den organisation för den operativa verksamheten inom högkvarteret, som kommittén föreslår, och att förstärkning av resurserna vid försvarsstaben torde ge den centrala ledningen bättre möjligheter att överblicka och lösa problemen på det regionala planet. Icke minst av beredskapsskäl föreslås att frågan om ändring av den regionala ledningen toges upp till behandling först sedan föreslagna åtgärder beträffande den centrala ledningen genomförts och tillräckliga erfarenheter vunnits rörande dessa åtgärders inverkan på det regionala planet.

1960 års försvarsledningsutredning, som enligt sina direktiv har till uppgift att pröva frågan om ökad samordning även på det regionala ledningsplanet inom krigsmakten, förklarar sig vilja belysa sambandet mellan den militära högsta och regionala ledningen i syfte att fastställa, huruvida problemen om den högsta ledningens organisation kan lösas utan att man avvaktar de resultat vartill utredningen kan komma beträffande den regionala ledningen. Beträffande innebörden för regionala chefer av utredningens förslag om den högsta ledningen framhålles bland annat, att

chefer för marinkommandon och flygeskadrar kommer att få en dubbel lydnadsställning på samma sätt som för närvarande är fallet med militärbefälhavarna. I fråga om operativt krigsförberedelsearbete kommer de sålunda att lyda direkt under överbefälhavaren men i fråga om mobiliseringsplanläggning m. m. under vederbörande försvarsgrenschef. För att en dylik dubbel lydnadsställning icke skall medföra svårigheter för ordermottagarna är det av avgörande betydelse, att de stabsdelar, som i högkvarteret bereder ärenden om operativ verksamhet och om mobiliseringsplanläggning m. m., har ett nära och kontinuerligt samarbete med varandra samt icke minst att stabernas befattningshavare har en gemensam grundsyn på aktuella problem och är insatta i varandras verksamhetsområden. Utredningen anser för sin del, att dess förslag till organisation av högsta ledningen innebär goda förutsättningar för att de regionala chefernas dubbla lydnadsställning icke skall medföra några olägenheter av betydelse.

Till svar på en förfrågan från utredningen har överbefälhavaren meddelat, att han anser att organisationen av krigsmaktens högsta ledning kan och bör beslutas enligt hans på 1958 års försvarsledningskommittés betänkande grundade förslag, utan att resultaten av utredningsarbetet rörande den regionala ledningen avvaktas. Överbefälhavaren har angivit bland annat följande motiv härför.

Den föreslagna omorganisationen av den högsta ledningen kommer att medföra att det operativa ansvaret koncentreras till överbefälhavaren och att de operativa orderlinjerna kommer att gå från denna myndighet till de regionala cheferna. Härigenom förbättras möjligheterna till samordning av det regionala krigsförberedelsearbetet och av operationernas ledning i krig. Orderlinjerna vad gäller underhåll, förvaltning m. m. förändras ej så att den regionala ledningens funktion påverkas. Omorganisationen av den centrala ledningen försvårar således icke den regionala ledningen i dess nuvarande form och nödvändiggör därför icke en samtidig omorganisation av denna.

Tvärtom torde undersökningen av den regionala ledningen underlättas om den utföres sedan organisationen för och arbetsordningen i den centrala instansen närmare utformats. En organisation i central instans borde först få tillfälle att verka. Mot bakgrunden av härvid vunna erfarenheter kan den centrala ledningsorganisationen slutgiltigt bestämmas och kraven på den regionala uppställas. En omorganisation innebär en omställningsperiod som otvivelaktigt medför att arbetskapacitet och fasthet i arbetet nedgår under och närmast efter tidpunkten för omorganisation. Ur krigsberedskapssynpunkt synes det därför olägligt att omorganisera såväl den högsta som den regionala ledningen samtidigt. Även av denna orsak synes undersökningen av den regionala ledningen böra anstå något.

Utredningen ansluter sig till vad 1958 års försvarsledningskommitté och överbefälhavaren anfört och anser alltså, att med lösandet av frågan om en ökad samordning av den regionala ledningen kan anstå till en senare etapp i utredningens arbete.

## Yttranden

De myndigheter som yttrat sig över förevarande spørsmål anser i likhet med utredningen, att med lösandet av frågan om ökad samordning av krigsmaktens regionala ledning kan anstå till en senare etapp i utredningens arbete. *Överbefälhavaren* och *armétygförvaltningen* anser att erfarenheter av den centrala ledningens funktion bör avvaktas innan ändringar vidtages i den regionala ledningen.

## IX. Förslag rörande överbefälhavarens, försvarsgrenshefernas och militärledningens uppgifter m. m.

### Överbefälhavaren

#### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen har konstaterat, att en enhetlig ledning av krigsmakten i fred och krig är ett villkor för att krigsmakten skall kunna fullgöra sina uppgifter på effektivaste sätt och för att sålunda största möjliga utbyte skall erhållas av de resurser, som avses för vårt försvar. I enlighet härmed bör överbefälhavaren ha ansvar, befogenheter och resurser för att under Kungl. Maj:t i krig och fred utöva högsta ledningen av den operativa verksamheten inom krigsmakten, åstadkomma en gemensam inriktning av dennas ansträngningar och besluta om erforderliga avvägningar för att tillgodose dess olika behov. Med avseende å de särskilda funktionerna inom krigsmakten bör överbefälhavarens befogenheter enligt utredningen ha i huvudsak följande innebörd (jfr avsnitten IV—VI i det föregående).

Överbefälhavaren skall ge operativa order direkt till regionala chefer. Han skall vidare utfärda grundläggande bestämmelser (order) beträffande långsiktsplanering, beredskap och andra för krigsmakten gemensamma frågor. I andra frågor, som sammanhänger med överbefälhavarens ansvar för operativ verksamhet och långsiktsplanering samt krigsmaktens krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt, skall han utfärda erforderliga direktiv. I frågor om de förbandsproducerande funktionerna skall överbefälhavaren till försvarsgrensheferna utfärda sådana anvisningar, som är betingade av hans ansvar för operativ verksamhet och för samordning och enhetlighet försvargrenarna emellan.

Det skall åligga överbefälhavaren att fördela ansvar och arbete samt reglera samverkan mellan försvarsgrenarna, bland annat i fråga om system och projekt som är gemensamma för krigsmakten eller berör mer än en försvarsgrens verksamhetsområde. Överbefälhavaren skall äga rätt att — inom ramen för tillgängliga medel och resurser i övrigt — anbefalla försöksorganisationer som erfordras för handhavande eller utveckling av dylika system och projekt. Därvid skall även personal ur viss försvarsgren kunna underställas chefen för annan försvarsgren.



Överbefälhavaren skall äga rätt att åt underlydande chef uppdra beredning och avgörande av ärenden för hans räkning (huvudstabsprincipen).

Forskningens inriktning skall planläggas av överbefälhavaren och försvarets forskningsanstalt i samråd. Överbefälhavaren skall, liksom i nuläget, äga anvisa forskningsuppgift åt anstalten. Överbefälhavarens inflytande i övrigt på forskningsverksamheten tillgodoses genom de befogenheter, som utredningen föreslår skola tillkomma honom i fråga om långsiktplanering, samt genom att han skall ha att tilldela forskningsanstalten en ekonomisk ram som utgångspunkt för dess förslag till anslagsäskanden.

Överbefälhavarens inflytande på förvaltningstjänsten och budgetarbetet skall stärkas och komma till uttryck i olika former, nämligen beslut (i vissa fall meddelade i försvarets förvaltningsdirektion), direktiv och anvisningar.

Överbefälhavarens beslut i vissa större frågor skall fattas i militärledningen. (Utredningens förslag härom redovisas närmare i ett följande avsnitt.)

För att överbefälhavaren skall kunna genomföra sina uppgifter kräves att alla centrala myndigheter inom krigsmakten har en ovillkorlig skyldighet att ge honom systematisk och regelbunden information om verksamhetens bedrivande inom respektive områden. Denna skyldighet bör ta sig uttryck bland annat i en ökad orienteringsverksamhet i militärledningen från försvarsgrenschefernas sida.

#### **Försvarsgrenscheferna**

##### **1960 års försvarsledningsutredning**

Försvarsgrenscheferna bör enligt utredningen liksom nu vara Kungl. Maj:t och överbefälhavaren ansvariga för krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt hos försvarsgrenen och av denna organiserade staber och förband. De bör följaktligen alltjämt bära det omedelbara ansvaret för de s. k. förbandsproducerande funktionerna. Denna ledning bör de emellertid utöva på grundval av allmänna order och direktiv samt anvisningar, som överbefälhavaren utfärdar. Försvarsgrenschefs förslag och framställningar till Kungl. Maj:t förutsättes, som angivits i det föregående, skola insändas genom överbefälhavaren i den mån denne icke beträffande särskilda ärendesgrupper förordnar annorlunda. Utredningen framhåller ånyo, att denna ordning självfallet icke får leda till sådan fördröjning, att rimlig tid icke kommer att stå till förfogande för ärendenas beredning i Kungl. Maj:ts kansli.

Försvarsgrenschef skall ha att efterkomma de direktiv och anvisningar som överbefälhavaren utfärdar med stöd av sin instruktion. Han skall vara skyldig att kontinuerligt hålla överbefälhavaren orienterad om verksamheten inom försvarsgrenen samt att lämna denne det biträde i stabsarbetet som påfordras.

I fråga om försvarsgrenschefs befattning med den centrala förvaltnings-tjänsten erinras om att försvarsgrenschefer enligt utredningens förslag icke längre skall vara chef för vederbörligt tygförvaltande verk utan öva erforderligt inflytande på dess verksamhet i andra former.

Försvarsgrenscheferna bör enligt överbefälhavarens närmare anvisningar inspektera det operativa krigsförberedelsearbete, som utföres av regionala chefer och andra omedelbart under överbefälhavaren lydande chefer. Denna verksamhet bör enligt förslaget kunna omfatta icke blott krigsförberedelsearbetet för användningen av stridskrafter, som organiseras av den egna försvarsgrenen, utan även åtgärder för samordning av verksamhet, som skall bedrivas av stridskrafter ur olika försvarsgrenar.

Utredningen framhåller att försvarsgrenscheferna enligt dess förslag blir inbördes likställda gentemot Kungl. Maj:t och överbefälhavaren. När de såsom ledamöter i militärledningen har att ta ställning till operativa och andra för krigsmakten centrala frågor, skall de göra detta på grundval av ett för militärledningens alla ledamöter gemensamt, allsidigt stabsunderlag, som framlägges av försvarsstaben. Om en försvarsgrenschefer därvid finner anledning att hävda en uppfattning, som avviker från överbefälhavarens, är orsaken därtill följaktligen — säger utredningen — att han drar andra slutsatser av det föreliggande materialet än överbefälhavaren. Försvarsgrenscheferna har i ett sådant fall att ge uttryck för sin uppfattning i den ordning reglerna för militärledningens arbete föreskriver. De nödvändiga diskussionerna och åsiktsbrytningarna kommer, till skillnad från nuläget, att äga rum inom krigsmaktens högsta ledning från gemensamma utgångspunkter.

I krig bör försvarsgrenscheferna, jämte cheferna för försvarsstaben, vara ställföreträdare för överbefälhavaren.

### **Militärledningen**

#### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen förutsätter, att överbefälhavaren skall fatta vissa av sina beslut i militärledningen efter att ha tagit del av övriga ledamöters uppfattningar. De frågor som bör bli föremål för överläggningar i militärledningen beskrives på följande sätt. Militärledningen skall överlägga om för krigsmakten centrala frågor samt verka för samordning och enhetlighet såväl inom krigsmakten som mellan krigsmakten och övriga grenar av totalförsvaret. Det skall åligga militärledningen att mot bakgrund av den av statsmakterna angivna målsättningen för vårt försvar särskilt behandla grundläggande operativa frågor, förslag till planer för krigsmaktens beredskap, viktigare ärenden rörande krigsmaktens verksamhet vid krigsfara och krig, förslag till riktlinjer för krigsmaktens utveckling, frågor rörande avvägningen mellan försvarsgrenarna, förslag till överbefälhavarens direk-

tiv för myndigheternas anslagsäskanden och budgetarbetet i övrigt samt viktigare frågor rörande utbildning och personal.

Enligt utredningens mening bör bestämmelserna om militärledningen gälla endast i fred.

Syftena med verksamheten i militärledningen anges av utredningen sålunda. Verksamheten skall ge ökade förutsättningar för överbefälhavaren att välja riktiga lösningar och fatta riktiga beslut. Den skall trygga den samverkan, som är nödvändig för krigsmaktens utveckling och rätta funktion, samt underlätta genomförandet av överbefälhavarens beslut och främja en enhetlig utveckling genom den kännedom försvarsgrenscheferna får om besluten. Försvarsgrenscheferna, som är de för försvarsgrenarnas utveckling närmast ansvariga cheferna, skall kunna förbereda och verka för samordning och avvägning inom operativ verksamhet och långsiktplanering. De skall genom deltagandet i militärledningens arbete få vidgade möjligheter att bedöma de olika problemen från hela krigsmaktens synpunkt ävensom en god uppfattning om överbefälhavarens viktigaste uppgifter och försvarsstabens verksamhet. Den nackdel, som ligger i att ensidighet hos en överbefälhavare skulle kunna felaktigt påverka studie- och utredningsverksamheten och följaktligen avvägningen mellan försvarsgrenarna, anses genom militärledningens arbete kunna motverkas, liksom även eventuella risker för minskad livaktighet i den interna militära debatten och ensidighet i den offentliga försvarsdebatten. Slutligen förutsättes militärledningen bereda möjligheter att på det högsta chefsplanet stärka kontakten mellan »operatörer och planerare» samt »organisatörer och taktiker».

De viktigaste medlen för att nå de angivna syftena anser utredningen vara dels att diskussionen i militärledningen sker på grundval av ett gemensamt och allsidigt stabsunderlag, som framlägges av försvarsstaben, dels att försvarsgrenschefernas nuvarande skyldighet att orientera överbefälhavaren utsträcker sig till att omfatta även viktigare ärenden som enbart berör den egna försvarsgrenen. Utredningen föreslår vidare, att ledamot av militärledningen skall vara skyldig att ange sin ståndpunkt i varje ärende som förelägges honom. Protokollföring anses alltså bära vara föreskriven. I fall, då överläggning utgör förberedelse för en framställning av överbefälhavaren till Kungl. Maj:t eller departementschef eller eljest för överbefälhavarens beslut i en viktig operativ fråga, bör av protokollet framgå ledamöternas slutliga ställningstaganden samt överbefälhavarens beslut. När skrivelse avlästes till Kungl. Maj:t eller departementschef, bör eventuellt förekommande avvikande meningar återges i skrivelsen eller i form av protokollsutdrag bifogas denna. Detta bör enligt utredningen betraktas som en redovisning av råd, vilka överbefälhavaren mottagit men ansett sig icke böra följa, och det understrykes att avvikande meningar icke är att anse såsom reservationer till överbefälhavarens beslut.

Utredningen betonar vidare, att militärledningen skall vara ett rådgivande organ och utgöra ett forum för reglerade överläggningar och utbyte av informationer mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna samt att dess verksamhet icke ändrar gällande tjänstevägar för ärendenas handläggning.

### Yttranden

Erinringar mot förslagen i förevarande delar göres — utom vad beträffar formerna för försvarsgrenschefernas inflytande på de tygförvaltande verken — endast i följande hänseenden. *Chefen för armén* uttalar, att den av utredningen förutsatta skyldigheten för försvarsgrenschef att enligt överbefälhavarens anvisningar inspektera visst krigsförberedelsearbete skall fullgöras icke i vederbörandes egenskap av försvarsgrenschef utan såsom ställföreträdande överbefälhavare. *Chefen för marinen* anser i motsats till utredningen, att militärledningen bör fungera även i krig, oaktat den då icke kan arbeta på samma sätt som i fred.

*Cheferna för marinen och flygvapnet* understryker betydelsen av att militärledningens verksamhet aktiveras och regleras på det sätt utredningen angivit; chefen för flygvapnet ser däri ett medel att balansera de föreslagna ökade befogenheterna för överbefälhavaren.

## X. Förslag rörande försvarsstaben och försvarsgrensstaberna

### Ansvars- och arbetsfördelning mellan högre staber

1958 års försvarsledningskommitté

Kommittén uttalar, att försvarsstaben skall vara överbefälhavarens staborgan och att den skall vara allsidigt sammansatt. Chefen för försvarsstaben bör enligt kommitténs mening icke vid sidan av att han är överbefälhavarens stabchef bära det högsta ansvaret under Kungl. Maj:t för vissa verksamhetsgrenar. Kommittén anför vidare, att försvarsstaben skall koncentrera sitt arbete till de viktigaste verksamhetsområdena och icke betungas med detaljarbete samt att den bör befrias från att leda sådan verksamhet, som visserligen är av för krigsmakten gemensam natur men av mindre väsentlig art. Som exempel anges utbildning av olika slags tekniker och specialister, bostadsförmedling och fotografskning. Sådana ärendesgrupper anses i största utsträckning bära brytas ut ur försvarsstaben och tillföras andra myndigheter. Vid den översyn av försvarsstabens och andra stabers uppgifter och organisation, som förutsättes äga rum i anslutning till kommande beslut om krigsmaktens högsta ledning, bör man tillämpa en huvudstabsprincip med en innebörd i huvudsak motsvarande huvudförvaltningsprincipens.

Enligt kommittén bör i försvarsstaben främst följande uppgifter lösas:

a) Grundläggande studier av strategisk och operativ art. Bedömning av landets samlade behov av stridskrafter. Gemensam inriktning för och samordning av planeringsverksamheten inom olika delar av krigsmakten.

b) Det operativa krigsplanlägningsarbetet i central instans. Operativa order till de regionala myndigheterna samt härav föranledda direktiv till förvaltningsmyndigheterna. Stöd åt samt samordning, övning och kontroll av verksamheten i regional instans.

c) Upprätthållande av beredskap för operativ ledning i central instans med särskild uppmärksamhet på förmågan att leda innan krigsorganisation hunnit intagas samt på genomförandet av övergången till krigsorganisation. Utbildning och övningar i dessa syften. Utveckling av stabsmetodik.

Förslaget innebär i princip, att sådana ärenden av operativ art eller avseende därmed nära besläktade stödverksamheter, som nu handlägges i marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben, men också att i denna stab upptages vissa studier m. m., som utgör nytillkommande arbetsuppgifter. I försvarsstaben nybildas ett särskilt organ för ledning av den operativa verksamheten — operationsledningen.

I fråga om verksamheten i försvarsgrensstaberna uttalas att vid överförandet av operativa ärenden till försvarsstaben huvuddelen av arbetsuppgifterna för de nuvarande operationsavdelningarna i marin- och flygstaberna kommer att kvarstå. Dessa uppgifter kan i princip hänföras till något av områdena taktik, mobilisering, utrustning och övningar samt vid marinen dessutom fortifikations- och byggnadsverksamhet. De är sålunda icke av operativ art. Arbetsuppgifterna ifråga bör kvarstanna i respektive försvarsgrensstab, där operationsavdelningarna ersättes av avdelningar, som förslagsvis benämnes centralavdelningar. I fråga om arméstabens organisation anses inga väsentliga förändringar i fråga om ansvars- och arbetsfördelning erforderliga, men det kan övervägas att även i denna stab bilda en centralavdelning.

#### Förslag av överbefälhavaren

I sitt förslag den 16 maj 1960 anför överbefälhavaren bland annat, att försvarsstabens fredsorganisation måste ses över med hänsyn till de nya uppgifterna och att i samband därmed även försvarsgrensstaberna bör anpassas till den ändrade ordningen beträffande det operativa ansvaret.

Försvarsgrenscheferna har i sina till överbefälhavarens förslag fogade yttranden över kommitténs betänkande bland annat understrukt vikten av att försvarsstabens arbete verkligen inriktas på de stora frågorna och att detaljarbete icke utföres där.

I ett till 1960 års försvarsledningsutredning den 23 november 1960 avgivet förslag till omorganisation av försvarsstaben har överbefälhavaren angivit, att stabens viktigaste arbetsområden bör vara

operativt krigsförberedelsearbete, inkluderande studier; order till regionala chefer samt direktiv till försvarsgrenschefer och för försvaret gemensamma förvaltningar; reglering av beredskap inom högkvarteret och den regionala ledningsorganisationen, övningar och kontroll;

operativ underhållstjänst;

operativ transporttjänst;

operativ sambandstjänst;

underrättelsetjänst;

utrikestjänst (attachéer, FN m. m.);

säkerhetstjänst;

upplysningstjänst;

långsiktplanering, inkluderande planering för organisation, materiel, personal, byggnader (befästningar) och ekonomi;

budgetarbete;

befästningsutveckling och rustningsplanläggning samt personalvårdsverksamhet för hela krigsmakten.

Försvarsstaben skall enligt förslaget även lämna underlag för överbefälhavarens samverkan med totalförsvaret i övrigt och ombesörja detta samarbete samt kunna ge underlag för överbefälhavarens ställningstaganden i samband med den mångskiftande verksamhet, som uppkommer dels genom förslag till och remisser från Kungl. Maj:t och dels genom samarbetet med totalförsvarets myndigheter i övrigt. Försvarsstaben skall också framtaga underlag för militärledningens verksamhet.

En med överbefälhavarens förslag överlämnad studie rörande försvarsstabens framtida organisation innehåller bland annat förslag till definition av en huvudstabsprincip. Enligt förslaget bör en sådan princip innebära, att högre chef kan fördela ärenden eller grupper av ärenden till honom underställd chef eller myndighet för beredning. Denne underställda chef låter bereda ärendet på samma sätt som annars skulle ha skett i den högre chefens stab och föredrar (låter föredra) ärendet för den högre chefens beslut. Högre chef kan, generellt eller i särskilda fall, delegera beslutanderätt i ärenden, som fördelats enligt huvudstabsprincip, till den beredande myndigheten, som i så fall beslutar på uppdrag av den högre chefen. Huvudstabsprincipen anses främst böra tillämpas på sådana ärenden som medför stort antal beslut av rutinmässig karaktär eller för vilka en underställd myndighet själv förfogar över tillräcklig expertis eller av andra skäl har tillräcklig kapacitet. Vidare anföres att försvarsstaben i fråga om ärenden, som utlagts för handläggning enligt huvudstabsprincipen, skall kunna inskränka sin verksamhet till en allmän uppföljning av utvecklingen.

## 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen anser, att den av 1958 års kommitté föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen mellan högre staber i princip är lämplig och att anförda motiveringar är bärande, varför utredningen vid sina överväganden rörande försvarsstabens verksamhet och inre organisation utgått från grundprinciperna i kommitténs förslag. Utredningen finner heller icke anledning till erinran mot överbefälhavarens förslag rörande försvarsstabens arbetsområde. Liksom 1958 års kommitté och försvarsgrenscheferna betonar utredningen, att från den nya försvarsstaben bör avlastas vissa ärendesgrupper av för krigsmakten gemensam natur och att staben icke får betungas med detaljarbete. Utredningen föreslår att bestämmelser införas om en huvudstabsprincip, innebärande att överbefälhavaren skall äga ålägga underställda myndigheter att för hans räkning bereda ärenden och i vissa fall besluta på hans uppdrag. En tids arbete i den nya organisationen är enligt utredningens uppfattning nödvändigt för att man skall få tillräckligt underlag för att bedöma i vilken utsträckning huvudstabsprincipen kan och bör tillämpas.

Utredningen konstaterar att arbetsomfånget i försvarsstaben kommer att öka, utan att en motsvarande minskning sker i försvarsgrensstaberna. Skälen härtill är främst att försvarsstabens befattning med operativ verksamhet och långsiktsplanering föreslås bli utvidgad och intensifierad. Arbetsuppgifter, som tidigare icke alls eller endast otillräckligt beaktats, bör enligt utredningens mening nu tillgodoses för att de allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning som utredningen uppställt skall kunna fyllas.

Enär frågorna om försvarsgrensstabernas framtida arbetsomfång och inre organisation nära sammanhänger med motsvarande frågor beträffande försvarsstaben, bör de enligt utredningens mening undersökas med utgångspunkt i förslagen rörande denna stab. En dylik undersökning anses emellertid påkallad även av andra skäl än den föreslagna försvarsledningsreformen; sålunda erinras om att alla tre försvarsgrensstaberna sedan flera år arbetar i provisoriska organisationsformer. Utredningen anser därför, att dessa stabers organisation bör underkastas en allmän och genomgripande översyn, vars huvudändamål bör vara — förutom en anpassning till försvarsledningsreformens principer — att åstadkomma rationalisering och ökad fasthet i organisationen. Överbefälhavaren föreslås erhålla Kungl. Maj:ts uppdrag att efter försvarsgrenschefernas hörande inkomma med förslag i ämnet vid sådan tidpunkt, att erforderliga förändringar kan genomföras från och med budgetåret 1962/63.

## Yttranden

*Chefen för armén* förklarar sig vilja med skärpa understryka vikten av att den närmare utformningen av försvarsstabens organisation och verksamhet grundas på den av 1958 års försvarsledningskommitté formulerade

principen, att staben skall koncentrera sitt arbete till de viktigaste verksamhetsområdena och icke betungas med detaljarbete. 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga anser det böra tillses att icke dubbelarbete eller andra komplikationer uppkommer genom att inom centrala staber utföres sådant arbete, för vilket förvaltningarna är avsedda och har personal. I samband härmed framhålles angelägenheten av att den ganska omfattande anskaffning av telemateriel, som nu äger rum inom försvarsstabens, överföres till förvaltningssidan.

*Försvarets civilförvaltning* understryker vikten av att försvarsgrensstabernas organisation underkastas en allmän och genomgripande översyn i de syften utredningen angivit. *Chefen för marinen* anser det icke möjligt att utan skadlig forcering helt genomföra ifrågavarande översyn till den tidiga tidpunkt, som utredningen räknat med. Enligt marinchefen bör en omorganisation, i varje fall av marin staben, grundas på erfarenheterna från den nya utformningen av försvarsstabens m. m. och därför ske successivt under de närmaste åren. *Chefen för armén* uttalar, att de arbetsuppgifter, som avses skola överföras från försvarsstabens till arméstabens, är så begränsade att några omfattande ändringar i arméstabens fredsorganisation icke förutses bli erforderliga på grund därav.

#### Försvarsstabens inre organisation

Försvarsstabens nuvarande organisation framgår i sina huvuddrag av *bilaga 1*.

Under de senaste åren har chefen för försvarsstabens i sina förslag till anslagsäskanden anmält följande behov såsom särskilt angelägna, nämligen

att souschefskapet, som enligt stabschefens beslut med stöd av gällande instruktion är förenat med chefskapet för sektion I, frikopplas härifrån och att souschefen får — utöver att vara ställföreträdande chef — som främsta uppgift att samordna de operativa ärendena med planeringsärendena;

att en ny befattning för sektionschef inrättas;

att särskilda beställningar inrättas för planeringssektionens avdelningschefer;

att en ny beställning för regementsofficer tillkommer i utrikesavdelningen samt

att en centralavdelning får inrättas.

Kungl. Maj:t har lämnat medgivande av innebörd att souschefen för tiden den 1 oktober 1960—den 30 september 1961 frikopplas från chefskapet över sektion I och att denna sektion ställes under ledning av en tjänsteförrättande sektionschef. Till övriga förslag har statsmakterna icke tagit ställning.



## 1958 års försvarsledningskommitté

Kommitténs organisationsförslag innebär följande.

Armé-, marin- samt flyg- och luftförsvarsavdelningarna utgår ur nuvarande sektion I. En ny organisationsenhet bildas i försvarsstaben. Denna enhet benämnes operationsledningen och ingår organisatoriskt vid sidan av nuvarande sektioner. Försvarsstabschefen bör utöva det omedelbara befälet över operationsledningen. Han skall i princip främst ägna sig åt den operativa verksamheten och den härmed nära sammanhängande långsiktsplaneringen. Dessa uppgifter är av sådan vikt och omfattning att försvarsstabschefen bör så långt möjligt befrias från ledningen av stabens verksamhet i övrigt. De befogenheter, som i enlighet härmed måste delegeras, bör samlas hos en särskild, kvalificerad befattningshavare. En beställning för souschef vid försvarsstaben erfordras därför.

I fråga om försvarsstabens organisation i övrigt föreslås att i sektion I tillkommer en allmän avdelning med uppgift främst att bereda sådana ärenden, som nu åvilar sektionens operativa avdelningar men som med hänsyn till sin art varken bör överföras till operationsledningen eller, med tillämpning av en huvudstabsprincip, överflyttas till andra myndigheter. Det anses även böra övervägas att överföra press- och filmavdelningen till sektion I eller II, varigenom sektion III skulle kunna utgå.

Operationsledningen skall alltså enligt kommitténs förslag främst utföra det samordnade operativa stabsarbetet. Dess inre organisation föreslås skola uppbyggas efter funktionella grunder. Operationsledningen kan sålunda innehålla en del som handlägger ärenden rörande beredskap, en annan del som svarar för det kontinuerliga arbetet med den strategiska studien och en tredje som har till uppgift att utarbeta order och anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet. Andra funktionella indelningsgrunder är tänkbara, men oavsett vilken grund som kan komma att väljas bör en beredskapsdel alltid ingå. Denna representerar högkvarterets beredskap för operativ ledning. Den bör ha till uppgift att genomföra spel och övningar för träning av egen färdighet i lösande av krigsuppgifter samt leda utbildning och träning av — i angelägenhetsordning — operationsledningen i dess fredstida sammansättning, den krigsorganiserade operationsledningen, högkvarterets olika delar samt regionala staber. Den bör utveckla stabsmetodik i samverkan med operationsledningens övriga delar samt forskningsanstalten och de militära högskolorna.

I fråga om organisation och personalbehov för långsiktsplaneringen anser kommittén, att den nuvarande personaltillgången i den provisoriskt inrättade planeringssektionen utgör en god grund för att bygga upp en organisation med tillräcklig stadga. Nuvarande provisorium beträffande sektionens personalorganisation bör emellertid hävas, och beställningar bör

tillkomma på försvarsstabens stat för den nuvarande personalen. Personalförstärkningar i övrigt erfordras enligt kommitténs mening bland annat för att tillgodose önskemål om expertis för vetenskaplig analys.

### Förslag av överbefälhavaren

Enligt överbefälhavarens förenämnda förslag den 23 november 1960 till 1960 års försvarsledningsutredning bör försvarsstaben i stort indelas sålunda:

Försvarsstabschef.

Souschef.

Operationsledning — överbefälhavarens operativa ledningsorgan.

Sektion I — operativa stödfunktioner.

» II — underrättelse- och säkerhetstjänst.

» III — upplysningsverksamhet.

» IV — långsiktplanering och budgetarbete.

Befästningsinspektion.

Personalvårdsbyrå.

Adjutanturavdelning — försvarsstabens personal, förvaltning, kassa, expedition m. m.

*Operationsledningens* huvudsakliga uppgifter bör enligt förslaget vara att lämna överbefälhavaren underlag för operativa bedömningar och beslut, utarbeta strategiska och operativa studier, utarbeta och utge överbefälhavarens order och anvisningar för operativt krigsförberedelsearbete i central och regional instans, tillse krigsmaktens och framför allt ledningsorganisationens beredskap, anordna och biträda vid av överbefälhavaren anbefallda spel och övningar och vid hans kontroll av operativt planläggningsarbete samt framtaga operativt underlag för militärledningens arbete. Operationsledningen bör enligt överbefälhavarens mening indelas i tre delar efter de funktionella grunder 1958 års försvarsledningskommitté angivit. Genom denna indelning blir personalen icke knuten till försvarsgrensvis indelade arbetsuppgifter, utan alla tvingas bearbeta förelagda uppgifter ur den samlade krigsmaktens synvinkel. Huvuduppgiften blir att arbeta fram och vidareutveckla en strategisk grundsyn och att bringa denna att tränga igenom i högkvarterets och de regionala ledningsorganens hela verksamhet.

Överbefälhavaren understryker, att införandet av den gemensamma operationsledningen är den för reformen av den högsta militära ledningen viktigaste förändringen inom försvarsstaben. Om operationsledningen tillkommer och kompletteras med viss personal för underrättelse-, underhålls- och sambandstjänst, skapas möjligheter för försvarsstaben att åt överbefälhavaren och militärledningen framtaga ett allsidigt underlag för den operativa verksamheten inom krigsmakten.

*Sektion I* bör enligt överbefälhavarens förslag ha till uppgift att koordinera och handlägga all sådan följd- och stödverksamhet, som operationsledningens och planeringssektionens verksamhet kan föranleda men som dessa icke själva bör belastas med. Dit hör i främsta rummet sådan operativ stödverksamhet, som redan nu handlägges vid kvartermästar-, kommunikations- och signaltjänstavdelningarna. Den får ökad omfattning i vad avser marinen och flygvapnet genom att den operativa underhållsplanläggningen koncentreras till försvarsstaben. Signaltjänstavdelningens nuvarande tekniska och ekonomiska arbetsuppgifter bör enligt överbefälhavaren i överensstämmelse med huvudförvaltningsprincipen så småningom avvecklas och fördelas på förvaltningarna. Avdelningens uppgift bör kunna avgränsas till att gälla den operativa sambandstjänsten med tillhörande signalskyddstjänst. Några få högt kvalificerade sambandstekniker bör dock även i fortsättningen permanent ingå i försvarsstaben för att ombesörja samverkan i utvecklingsarbetet med televerket och olika myndigheter inom krigsmakten.

Överbefälhavaren föreslår även att en allmän avdelning inrättas i sektion I. Avdelningens uppgifter bör främst vara att genomföra utredningar av mera allmän karaktär samt att behandla remisser. Vid avdelningen bör även handläggas andra för krigsmakten gemensamma ärenden såsom administrativ beredskap, neutralitetsfrågor, ingenjörtekniska ärenden samt ärenden om samverkan med civila myndigheter.

*Sektion II* bör liksom hittills ha underrättelse- och säkerhetstjänst som sina uppgifter. Organisationen bör i stort bibehållas. Fotoavdelningens huvuddel föreslås dock överförd till arméstaben, där den skall kunna utnyttjas av överbefälhavaren enligt huvudstabsprincipen, varjämte utrikesavdelningens nuvarande uppdelning på två byråer anses böra ersättas med en indelning i avdelningar.

Överbefälhavaren reser bestämda invändningar mot försvarsledningskommitténs förslag att press- och filmavdelningen skall överföras till sektion I eller II och att *sektion III* därvid bör utgå. Härom uttalas bland annat följande. Sektion III:s uppgift bör vara att handha upplysningsverksamheten i fred och krig för överbefälhavarens behov. Både denne och chefen för försvarsstaben måste i fred till sitt omedelbara förfogande ha en representativ, allmänt kunnig, erfaren och omdömesgill officer som upplysningsofficer, såväl när det gäller att inåt och utåt med auktoritet och utan omgång tillhandagå de allmänna och militära nyhets- och informationsorganen med aktuella upplysningar berörande hela försvaret som när det gäller att genomföra planläggningen för försvarets del av den inåt- och utåtriktade upplysningsverksamheten i krig i samarbete med civila organ med motsvarande uppgifter. Han måste också besitta personlig auktoritet vid sitt samarbete med en rad militära och civila upplysningsorgan. Han skall vidare vara lämpad att företräda överbefälhavarens synpunkter i ett

flertal kvalificerade nämnder, t. ex. beredskapsnämnden för det psykologiska försvaret och försvarets upplysnings- och personalvårdsnämnd, samt i arbetsutskott i sådana organisationer som Folk och Försvar. En sådan officer måste besitta kvalifikationer, som meriterar honom för en sektionschefsbeftattning.

Uppgifterna för *sektion IV* bör enligt överbefälhavaren avpassas så att sektionen kan anskaffa, sammanfatta, bearbeta och utvärdera allt det underlag, som överbefälhavaren behöver för ledning av långsiktsplaneringen och därav följande budgetarbete inom krigsmakten. Sektionen skall därvid principiellt endast verka som ledande och samordnande organ i högkvarteret i nära samarbete med motsvarande organ i försvarsgrensstaber, förvaltningar och forskningsanstalten. Men sektionen måste också vara kapabel att under chefen för försvarsstaben ta initiativ till och själv leda vissa grundläggande gemensamma undersökningar och analyser. Både organisations-, personal-, materiel- och ekonomisk planering måste kunna granskas och ledas. Det är betydelsefullt att sektionens budgetpersonal är kvantitativt rustad för att tränga in i och följa upp budgetarbetet inom högkvarterets olika delar i sådan omfattning, att överbefälhavaren kan erhålla hållbara ekonomiska kalkyler för sin långsiktsplanering och sina ställningstaganden till myndigheternas förslag till äskanden.

I fråga om samordningen mellan verksamheten vid operationsledningen och sektion IV anföres, att det blir försvarsstabschefens angelägenhet att inför överbefälhavaren åstadkomma en slutlig operativ värdering på grundval av operationsledningens bedömningar och planeringssektionens allsidiga undersökningar. Sektionen föreslås indelad i planeringsavdelning, forskningsavdelning och budgetdetalj.

Enligt överbefälhavarens mening är erfarenheterna från den nyinrättade *personalvårdsbyråns* ställning, indelning m. m. goda, och några skäl för ändringsförslag anses icke föreligga.

Genom inrättandet av en *adjutanturavdelning* uppnås enligt överbefälhavaren en rationalisering av nuvarande uppgiftsfördelning mellan adjutanten, förvaltningsofficieren, kassan och chefsexpeditionen. Vissa uppgifter bör även överföras till allmänna avdelningen i sektion I.

Överbefälhavaren föreslår vidare att *befästningsinspektionen* (d. v. s. inspektören över rikets befästningar med stab) överföres till försvarsstaben och framhåller därvid bland annat, att inspektionen icke är något förvaltningsorgan utan ett rent stabsorgan, som åt överbefälhavaren (försvarsstabschefen) utför grundläggande utredningar och utger anvisningar till regionala chefer. Befästningsverksamheten har genom vapenteknikens utveckling fått en allt större inverkan på de operativa bedömandena. Den medför också allt större ekonomiska och tekniska avvägningsproblem, emedan ökade skyddsnivåer och utspridning av befästningar ökar kostnaderna. I befästningsinspektionen genomföres vidare den omfattande rust-

ningsplanläggningen i central instans, vilken står i direkt sammanhang med den operativa planläggningen och är av största betydelse med hänsyn till vapenutvecklingen. Alla avvägningsproblem, som måste studeras, och de operativt-tekniska överväganden och anvisningar, som måste utfärdas, anses bestämt tala för att den främsta befästningstekniska expertisen knytes närmare till överbefälhavaren och försvarsstaben. Visserligen är inspektörsbefattningen kombinerad med befattningen som chef för befästningsbyrån i fortifikationsförvaltningen, men detta bör enligt överbefälhavaren icke hindra att inspektionen, vilken icke har några uppgifter i förvaltningen, överflyttas till försvarsstaben. Frågan om inspektörens ställning såsom chef för fortifikationskåren upptar överbefälhavaren icke till behandling.

Arbetsfördelningen mellan försvarsstabschefen och *souschefen* bör enligt överbefälhavaren bestämmas av den förstnämnde allt efter behov och personliga förutsättningar. Överbefälhavaren framhåller att samverkan och samarbete med civila delar av totalförsvaret samt representation i nämnder, råd och motsvarande institutioner därvid kommer i blickpunkten, ävensom samordning av verksamheten i operationsledningen med verksamheten i fråga om stödfunktionerna och deras återverkningar i försvarsgrensledningarna och hos andra myndigheter. Överbefälhavaren föreslår vidare att han skall kunna låta sig företrädas av antingen försvarsstabschefen eller *souschefen*, vilket icke hindrar att överbefälhavaren — särskilt i frågor, där ansvar delegerats till försvarsgrenschef jämlikt huvudstabsprincipen — lämpligen kan företrädas av denne.

Överbefälhavaren framför även synpunkter och förslag rörande *försvarsstabens organisation i krig*. Han framhåller, att organisationen i krig icke bör ändras, förrän högkvarterets krigsorganisation blivit föremål för översyn. Detta kan icke lämpligen ske förrän förändringarna i fredsorganisationen blivit fastställda och uppgiftsfördelningen mellan de högsta cheferna bestämts. Dessutom kan en ny krigsorganisation icke omedelbart tillämpas, emedan förberedelserna för att genomföra en sådan måste ta avsevärd tid. Det torde emellertid, anför överbefälhavaren, efter genomförda förändringar i fredsorganisationen vara möjligt att provisoriskt ändra krigsorganisationen så att högkvarterets operativa verksamhet kan anpassas till grundtankarna i 1958 års försvarsledningskommittés betänkande. Studier, övningar och installationer kan genomföras enligt principerna för kommande krigsorganisation.

Vid överbefälhavarens förslag har fogats yttranden av försvarsgrenscheferna. Dessa har biträtt förslaget i princip men i flera hänseenden framfört kritik mot detaljer i organisationen. De har även anmält att det föreligger avsevärda svårigheter att i nuläget avstå personal och framför allt beställningar i den omfattning överbefälhavaren förutsatt. I fråga om

enskildheterna i försvarsgrenschefernas yttranden torde få hänvisas till 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande.

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen ansluter sig i allt väsentligt till de principiella synpunkter, som överbefälhavaren anlagt på försvarsstabens indelning i stort och på uppgiftsfördelningen mellan olika stabsdelar, men framhåller följande.

I nuvarande sektion III ingår press- och filmavdelningen samt krigshistoriska avdelningen. Utredningen förutsätter liksom överbefälhavaren, att sistnämnda avdelning i enlighet med förslag av 1958 års militärhistoriska utredning skall utgå ur försvarsstaben. Därvid anser utredningen tillräckliga skäl icke föreligga för att bibehålla en särskild sektion för upplysnings- och pressverksamhet. Antalet direkt under chefen för försvarsstaben lydande chefer bör enligt utredningens mening begränsas så långt det är rimligt och möjligt. Utredningen föreslår -- under erinran om 1958 års försvarsledningskommittés förslag i frågan -- att press- och filmavdelningen anknytes till sektion II, varigenom även vinnes en jämnare belastning på sektionscheferna. I likhet med överbefälhavaren anser utredningen att det bör ställas höga krav på personliga kvalifikationer hos den officer, som under chefen för försvarsstaben ansvarar för presstjänsten inom staben. Dessa krav bör dock enligt utredningens mening kunna väl uppfyllas av en regementsofficer, utan att denne behöver vara sektionschef. Det bör enligt utredningen förutsättas att avdelningschefen kommer att i arbetsordning ges erforderlig handlingsfrihet -- på samma sätt som i nuläget -- att sköta sina uppgifter. Utredningen tillägger, att om en starkare koncentration av krigsmaktens upplysningstjänst kommer att beslutas i anslutning till pågående särskild utredning, det bör övervägas huruvida försvarsstabens upplysningsavdelning bör få en annan ställning inom stabens organisation. -- Intill dess beslut fattats om de organisatoriska formerna för den krigshistoriska verksamhetens bedrivande, anses krigshistoriska avdelningen böra stå direkt under chefen för försvarsstaben, något som kan antagas icke påverka dennes arbetsbörda i nämnvärd grad.

Den av utredningen föreslagna indragningen av sektion III aktualiserar frågan om hur sektion IV (planeringssektionen) i fortsättningen bör benämnas. Utredningen har vid övervägande härav funnit sig böra föreslå, att denna sektion får benämningen »planeringsledningen». Enligt utredningens mening ges därigenom lämpligt uttryck åt att detta organ vid sidan av operationsledningen företräder den mest väsentliga av försvarsstabens verksamhet.

I fråga om befästningsinspektionen anser utredningen att den från och med budgetåret 1961/62 bör överföras till försvarsstaben. Inspektören över rikets befästningar är i nuläget tillika byråchef i fortifikationsförvaltningen och chef för fortifikationskåren. I förstnämnda egenskap är han tillika

ställföreträdare för chefen för fortifikationsförvaltningen. Utredningen anför, att inspektören efter överflyttningen till försvarsstaben icke längre kan åläggas förvaltningsuppgifter, varför han bör frigöras från befattningen som byråchef och en ny tjänst för byråchef inrättas i fortifikationsförvaltningen. I samband härmed erinras om att utredning om fortifikationsförvaltningen pågår genom 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga.

Frågan om inspektörens ställning såsom personalkårchef bör närmare undersökas, säger utredningen, som dock anser övervägande skäl tala för att inspektören bibehåller chefskapet över fortifikationskåren och i denna egenskap alljämt lyder under chefen för armén.

Beträffande arbetsfördelningen mellan försvarsstabschefen och souschefen har överbefälhavaren ansett, att den bör bestämmas av försvarsstabschefen allt efter behov och personliga förutsättningar. 1958 års försvarsledningskommitté räknade däremot med att försvarsstabschefen främst skulle ägna sig åt den operativa verksamheten och långsiktspeneringen och att de av stabschefens befogenheter i övrigt, som på grund härav måste delegeras, skulle samlas hos souschefen. Utredningen finner övervägande skäl tala för överbefälhavarens förslag.

Enligt utredningens mening bör försvarsstabens fredsorganisation således i huvudsak ordnas i enlighet med överbefälhavarens förslag, ehuru med de ändringar som här berörts.

Vad överbefälhavaren anført om försvarsstabens krigsorganisation har icke givit utredningen anledning till erinran.

## Yttranden

*Överbefälhavaren* framhåller att den föreslagna organisationen av försvarsstaben måste betraktas som preliminär och att justering kan bli erforderlig, sedan vidare erfarenheter vunnits och i samband med översynen av försvarsgrensstabernas organisation. Liknande synpunkter framföres av *chefen för armén*.

Inrättandet av en befattning som souschef i försvarsstaben avstyrkes av *chefen för armén*, som hänvisar till att motsvarande anordning prövats vid arméstaben men där befunnits medföra oklara ansvarsförhållanden. I stället bör man enligt arméchefen bland annat undersöka möjligheterna att minska antalet direkt under stabschefen lydande enheter. *Civilt försvarsstyrelsen* ansluter sig däremot till utredningen på denna punkt och anför, att främst förslagen om inrättande av en souschefs befattning och en allmän avdelning medför förbättrade möjligheter till samverkan mellan krigsmaktens och civilt försvars högsta ledning. I samband härmed betecknar styrelsen det som angeläget, att försvarsstaben får erforderliga resurser för det omfattande arbete, som är förenat med planläggning och genomförande på militär sida av övningar med totalförsvarets ledningsorgan.

Frågan om upplysningsorganets ställning i organisationen har föranlett åtskilliga uttalanden. *Överbefälhavaren* motsätter sig att upplysningsverksamheten inordnas i sektion II, som genom underrättelse- och inrikesavdelningarna företräder i förhållande till nämnda verksamhet motsatta intressen rörande publicitet. Press- och upplysningsverksamheten, som berör hela stabens arbetsområde, bör handläggas vid ett organ som står direkt under stabchefen. Vidare framhålles bland annat att ett bibehållande av benämningen sektion ger överensstämmelse med krigsorganisationen. Enligt *överbefälhavarens* uppfattning bör gällande organisation icke ändras i avvaktan på resultatet av pågående utredning om försvarsupplysningen. Sistnämnda ståndpunkt intar också *1960 års försvarsupplysningsutredning* och *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*. Utredningen anför vidare att den för närvarande icke kan förorda ett avskaffande av sektion III som centralorgan för krigsmaktens upplysningsverksamhet. Beredskapsnämnden har den allmänna uppfattningen, att den militära upplysningsverksamheten bör företrädas av en sektionschef i försvarsstaben, vilken intar en sådan ställning att han av allmänheten betraktas som en auktoriserad talesman för den militära högsta ledningen. *Chefen för armén* föreslår, att upplysningsavdelningen tillsammans med personalvårdsbyrån och den föreslagna adjutanturavdelningen infogas i en sektion III. Visserligen har personalvårdsbyråns ställning nyligen fastställts av statsmakterna, men arméchefen anser omorganisationen av försvarets högsta ledning innebära en så stor omvälvning, att byråns lydadsförhållanden trots detta bör tas upp till förnyad granskning. *Chefen för flygvapnet* anser *överbefälhavarens* förslag vara att förorda, medan *chefen för marinen* föreslår en fristående upplysningsavdelning direkt under försvarsstabchefen.

Den föreslagna namnändringen från sektion IV till planeringsledningen avstyrkes av *överbefälhavaren*, som uttalar att parallellitet med operationsledningen icke föreligger beträffande uppbyggnad och ledning, samt av *chefen för armén*, som föreslår benämningen »studie- och forskningssektion». Sistnämnda förslag sammanhänger med att arméchefen anser gränsdragningen mellan operationsledningen och planeringsorganet böra göras annorlunda än utredningen tänkt sig. *Försvarets forskningsanstalt* anser att planeringsledningen bör, liksom nuvarande sektion IV, innefatta en avdelning för operationsanalys i avvaktan på en nödvändig översyn av försöksorganisationen för operationsanalytisk verksamhet. Det av *1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov* framförda önskemålet om en regementsofficersbeställning för personalplanering understrykes av denna utredning och tillstyrkes av *överbefälhavaren*, *försvarsgrenscheferna*, *arbetsmarknadsstyrelsen* och *civilt försvarsstyrelsen*.

Befästningsinspektionens inordnande i försvarsstaben tillstyrkes av *fortifikationsförvaltningen*, som föreslår att i samband därmed två civila



tjänster i lönegraderna Ae 10 och Ae 7 samt en arvodesbefattning i A: 24 överföres från förvaltningens till försvarsstabens stat. Förvaltningen anför vidare att en ny tjänst i lönegrad Bp 4 för chef för ämbetsverkets befästningsbyrå måste inrättas på verkets stat. *Överbefälhavaren* framför i huvudsak samma förslag men förutsätter att den nya tjänsten uppföres på fortifikationskårens personalförteckning och att ytterligare en tjänst (Ae 7) skall överföras till försvarsstabens stat. Även *1956 års försvarsförvaltningssakkunniga* tillstyrker att inspektionen inordnas i försvarsstabens. *Statskontoret* uttalar däremot att detta förslag icke bör närmare prövas förrän resultatet av den åt försvarsförvaltningssakkunniga uppdragna översynen av fortifikationsförvaltningens organisation föreligger. *Chefen för armén* finner ansvarsförhållandena icke vara i erforderlig grad utredda och anser att dessa frågor bör klarläggas närmare, innan beslut fattas om inspektionens överförande till försvarsstabens. Icke heller *chefen för marinen* finner utredningens motiv på förevarande punkt vara övertygande; vissa av befästningsinspektionens uppgifter är enligt marinchefen icke av den arten att de bör inrymmas i försvarsstabens.

#### **Behovet av stabspersonal i försvarsstabens fredsorganisation**

##### **1958 års försvarsledningskommitté**

Kommittén uttalar att det föreligger en påtaglig brist på stabspersonal för den av kommittén föreslagna, delvis mycket kvalificerade stabstjänsten. Redan den nuvarande verksamhetens omfattning medför stundom, att stabspersonalen i de högre staberna påläggas alltför stora uppgifter. Kommittén framhåller även att dess förslag till personalökningar är ringa och att de behov som måste täckas i allt väsentligt hänför sig till verksamhetsområden, som i nuläget är eftersatta. Förslagen innebär, att beställningar inrättas för souschef i försvarsstabens i lönegrad Bo 4 och för de tre högsta befattningshavarna i operationsledningen i lönegrad Bo 4/3. Härutöver föreslås att beställningar tillkommer i planeringssektionen för den personal, som nu är kommenderad dit för tjänstgöring. *Chefen för planeringssektionen* bör enligt kommitténs mening placeras i lönegrad Bo 4/3 i stället för, som nu, i Bo 1. I fråga om försvarsstabschefen anföres att han bör förordnas för viss tid — omkring sex år — och placeras i lönegrad B 5.

Kommittén förutsätter att eventuellt erforderliga ytterligare preciseringar av personalbehovet kommer att göras i samband med den fortsatta handläggningen av ledningsreformen.

##### **Förslag av överbefälhavaren**

Överbefälhavaren framhåller i sitt förslag den 23 november 1960 att personalbehovet i försvarsstabens beräknats framför allt med sikte på att utan nya personaläskanden inom krigsmakten skapa en organisation för central

ledning av den operativa verksamheten. Personalbehovet bör enligt överbefälhavarens mening tillgodoses genom

omflyttning av nuvarande tillgångar,  
överflyttning av beställningar från försvarsgrenarna,  
utnyttjande av tidigare äskade och anmälda beställningar,  
överföring av sådana beställningar till försvarsstabens stat, som enligt gällande organisationsbeslut finnes uppförda på försvarsgrenarnas personalförteckningar men är avsedda för placering vid försvarsstaben,  
omvandling av tidigare disponerade beställningar genom lönegradsuppflyttning samt  
fortsatt kommendering.

I fråga om behovet av aktiva officerare — utom försvarsstabsaspiranter och personal vid befästningsinspektionen m. fl. — innebär förslaget ökning med 21 och minskning med fyra officerare i förhållande till nuläget. Av ökningen med 21 officerare föreslås 12 överförda från försvarsgrenarna. Nya beställningar föreslås för souschefen samt för en regementsofficer och två kompaniofficerare i underrättelseavdelningen. Dessa beställningar har alla tidigare äskats eller anmälts men icke inrättats; såsom förut berörts har dock för tiden 1 oktober 1960—30 september 1961 möjliggjorts att souschefen befriats från chefskapet över sektion I. Härutöver föreslår överbefälhavaren, att tidigare äskade beställningar för två regementsofficerare (avdelningschefer) måtte tillkomma i planeringssektionen för nu kommenderad personal. Lönegradsuppflyttningar föreslås för chefen för planeringssektionen från Bo 1 till Bo 4/3 samt för en kapten till regementsofficer. Denne är avsedd såsom chef för den allmänna avdelningen. De för de tre högsta befattningshavarna i operationsledningen avsedda beställningarna för överste (kommendör) föreslås skola tillkomma genom överföring från försvarsgrenarna och i samband därmed omregleras till lönegrad Bo 4/3.

Av överbefälhavarens förslag framgår att vissa ytterligare beställningar anses angelägna ehuru de icke nu äskas. Detta gäller främst fyra beställningar avsedda för den allmänna avdelningen. Överbefälhavaren anser sig emellertid icke för närvarande böra äska ytterligare beställningar, varför behov av kommenderad personal alltjämt kommer att föreligga. Antalet kommenderade föreslås ökat med en regementsofficer ur marinintendenturkåren, avsedd såsom chef för planeringssektionens budgetdetalj.

Överbefälhavaren föreslår en ökning av antalet försvarsstabsaspiranter. I nuläget tjänstgör 11 stabsaspiranter vid staben. Enligt beslut vid 1948 års riksdag (prop. 209) skall antalet aspiranter vara 16, fördelade med 10 från armén samt tre från vardera marinen och flygvapnet. I den omorganiserade försvarsstaben bedömer överbefälhavaren behovet till 20. Dessa bör enligt förslaget fördelas med fyra från armén samt tre från

vardera marinen och flygvapnet, medan återstående aspiranter kan uttagas oberoende av försvarsgrenstillhörighet. Förslaget innebär dels att försvarsgrenarna skall lämna det antal aspiranter som fastställdes 1948, dels att marinen och flygvapnet vardera bör lämna ytterligare två. För dessa fyra sistnämnda föreslås beställningar tillkomma vid respektive försvarsgrenar.

De avgångar som föreslås skola ske från den nuvarande försvarsstaben avser främst personal från fotoavdelningen, som bör överföras till arméstaben.

Utöver här redovisade personaländringar föreslår överbefälhavaren, att befästningsinspektionens personal tillkommer samt att en assistenttjänst i lönegrad Ae 17 överföres från flygstaben till försvarsstabens underrättelseavdelning.

Överbefälhavarens förslag innebär för hela krigsmakten en ökning med 10 officersbeställningar, varav sex på försvarsstabens stat och två vid vardera marinen och flygvapnet.

#### 1960 års försvarsledningsutredning

En omdaning av krigsmaktens högsta ledning enligt de av utredningen föreslagna principerna förklarar sig utredningen anse från olika synpunkter så betydelsefull, att den vill understryka vikten av att tillräckliga personalresurser kommer att stå till förfogande för att den nya ledningsorganisationen skall kunna genomföras och fungera tillfredsställande. Det skulle, anför utredningen, icke vara välbetänkt att genomföra de föreslagna ändringarna i ansvars- och arbetsfördelning under annan förutsättning. Utredningen framhåller, att förslagen beträffande de grundläggande funktionerna operativt krigsförberedelsearbete och långsiktplanering innebär, att viss mycket väsentlig verksamhet, som i nuvarande organisation icke alls eller endast i otillräcklig grad bedrivits, kommer att åläggas försvarsstaben. Det är alltså här fråga om nya arbetsuppgifter, som i huvudsak tillkommer utöver redan befintliga. Upptagandet av dessa arbetsuppgifter anges jämte andra förbättringar, som reformförslaget innebär, vara ägnat att höja vår försvarseffekt i betydande grad, bland annat därigenom att val mellan olika utvecklingslinjer för vårt försvar kommer att kunna göras på säkrare och mera rationella grunder.

Utredningen har prövat överbefälhavarens förslag till personalorganisation för den nya försvarsstaben mot den sålunda tecknade bakgrunden. Därvid säger sig utredningen ha kommit till den uppfattningen, att förslaget är sakligt motiverat och att ökningen av antalet beställningar visserligen kan inge betänkligheter men att hänsynen till de därigenom ökade möjligheterna att utvinna full effekt av försvarsanslagen väger över. Utredningen tillstyrker alltså förslaget. Utöver de lönegradsförändringar, som innefattas i detta, bör enligt utredningens mening försvarsstabschefens beställning, på sätt 1958 års försvarsledningskommitté föreslagit, omregleras från Bo 5/4 till Bo 5.

Från 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov har försvarsledningsutredningen mottagit en promemoria, vari på anförda skäl bland annat föreslås att i försvarsstaben (planeringsledningen) tillkommer en beställning för major eller kommendörkapten, avsedd för långsiktig personalplanering. Försvarsledningsutredningen, som i ärendet samrått med 1954 års utredning, betraktar de ifrågakvarande arbetsuppgifterna som mycket angelägna och anser också att de är av natur att böra handläggas i försvarsstaben. Emellertid har utredningen funnit sig icke kunna med säkerhet bedöma, huruvida en beställning nu bör inrättas för ändamålet eller om det är lämpligare att i avvaktan på erfarenheter tillgodose personalbehovet genom mera provisoriska åtgärder. Med hänsyn därtill har utredningen icke ansett sig böra framlägga något förslag i ämnet.

Försvarsstabens omorganisation bör enligt utredningens mening påbörjas snarast möjligt och genomföras successivt. Erforderliga nya beställningar bör tillkomma från och med budgetåret 1961/62 och överföring av beställningar ske efter hand som de kan lösgöras. Utredningen förutsätter att de kommenderingar av personal, med vilka överbefälhavarens förslag räknar, tillgripes först efter hand som det befinnes oundgängligen erforderligt.

Planläggningen i detalj för försvarsstabens omorganisation och genomförandet av denna föreslås skola ankomma på överbefälhavaren.

Beträffande försvarsstabens krigsorganisation instämmer utredningen i överbefälhavarens uttalande att denna fråga nära sammanhänger med frågan om hela högkvarterets krigsorganisation. Utredningen anser att det bör åligger överbefälhavaren att inkomma med förslag härom och förutsätter, att dess förslag om försvarsstabens krigsorganisation därvid kommer att vara vägledande. Vidare understrykes att den största begränsning bör iakttagas vid fastställande av de olika myndigheternas — såväl stabers som förvaltningars — behov av personal i krigsorganisationen.

#### Yttranden

Utredningens uppfattning — redovisad under III i det föregående — att de centrala stabernas verkliga personalbehov i högre grad än nu bör avspeglas i personalförteckningar för dessa staber, biträdes av *överbefälhavaren*, *försvarets civilförvaltning* och *statens organisationsnämnd*. Civilförvaltningen tillägger, att fastställandet av personalförteckningar enligt denna princip dock icke får hindra att — särskilt vid tillämpning av huvudstabsprincipen — vissa möjligheter förefinnes för de olika staberna att vid behov låna personal från varandra.

*Chefen för flygvapnet* anser det vara viktigt, att försvarsgrenarna får en i stort sett likvärdig representation i försvarsstaben. Häremot framhåller *chefen för armén*, att fördelningen på försvarsgrenar bör avgöras av de kvalitativa kraven och arbetsuppgifternas art. Enligt arméchefens

bestämda uppfattning är det nödvändigt, att för de ledande befattningarna i försvarsstaben utväljes de därtill mest kvalificerade officerarna, oberoende av försvarsgrenstillhörighet. *Överbefälhavaren* anser också, att vid tillsättande av befattning lämplighet för denna och verksamhetens art bör vara utslagsgivande, samt framhåller att genom den beslutade gemensamma högskoleutbildningen och kompletterande stabsutbildningen ökade urvalsmöjligheter efter hand kommer att stå till buds. *Statens organisationsnämnd* förutsätter, att växling mellan stabs- och trupptjänst kommer att äga rum i sådan omfattning, att försvarsstabens personal får en levande kunskap om och har god kontakt med truppförbandens utbildning och allmänna stridsduglighet.

*Försvarets forskningsanstalt* förklarar det vara av största vikt, att långsiktplaneringen kan centralt sammanhållas och inriktas med beaktande av såväl militära som tekniska och ekonomiska synpunkter och att därvid kontakterna med den tekniskt-vetenskapliga utvecklingen blir effektiva, så att tekniska nyheter och tendenser kan beaktas och utnyttjas på ett så tidigt stadium som möjligt. Med hänsyn härtill synes det forskningsanstalten tveksamt, om föreslagna personella förstärkningar inom försvarsstaben verkligen är tillräckliga. Anstalten understryker vikten av att personalförstärkningen blir av sådan storlek, att avsedd effektivisering kan komma till stånd. *Sveriges akademikers centralorganisation* har överlämnat ett yttrande från Sveriges civilingenjörförbund och försvarsväsendets civilmilitära ingenjörers förbund, vari dessa organisationer uttalar att planeringsledningen bör tillföras ett antal kvalificerade tekniker i chefsbefattningar.

*Statskontoret* konstaterar, att utredningens förslag rörande stabspersonalen i försvarsstaben väsentligen undandrar sig ämbetsverkets bedömande, men framhåller dock angelägenheten av att försiktighet iakttagas med inrättandet av nya beställningar.

*Överbefälhavaren* uttalar sig om vissa personalbehov, för vilka han i sitt till utredningen avgivna förslag den 23 november 1960 icke räknat med beställningar eller tjänster. Såsom förut berörts föreslår överbefälhavaren nu, att en beställning tillkommer för regementsofficer, avsedd för personalplanering. Vidare föreslås tjänster tillkomma för tre kanslibiträden (Ao 7) och fem kontorsbiträden (Ao 5), samtliga avsedda för nyorganiserade och ombildade avdelningar. *Överbefälhavaren*, som konstaterar att en brist på fyra kaptener föreligger vid den allmänna avdelningen, delar av *chefen för marinen* uttalad mening, att en kapten ur vardera marinen och flygvapnet bör placeras vid avdelningen för att denna skall bli allsidigt sammansatt, men anser sig likväl icke nu böra äska ifrågavarande fyra beställningar utan förklarar sig undersöka möjligheterna att på annat håll frigöra beställningar som kan omdisponeras för ändamålet.

*Chefen för armén* uttalar, att inga officersbeställningar ur armén, som

icke redan nu är avsedda för försvarsstaben, för närvarande kan överföras till denna. Bland annat framhålles beträffande den beställning i lönegrad Bo 1, som enligt förslaget skall överföras från luftvärnets till försvarsstabens personalförteckning, att denna beställning enligt arméns personalplaner förutsatts skola omdisponeras inom armén. Arméchefen anser vidare, att det föreslagna överförandet av tre beställningar för alternativt överstelöjtnant eller major (Ao 26/24) från armén (generalstabskåren) till försvarsstaben i stället bör avse en dylik beställning och två majorsbeställningar, varvid de sistnämnda i samband med överförandet bör omvandlas till alternativa beställningar i Ao 26/24. Förslaget motiveras bland annat med att hänsyn bör tagas till den nuvarande relationen mellan generalstabskårens beställningar för överstelöjtnant och för major. Beträffande de för operationsledningen föreslagna beställningarna i lönegrad Bo 4/3 anser arméchefen, att de bör placeras i B 3 för att bredaste möjliga rekryteringsbas samt önskvärd sänkning av medelåldern och gynnsamma uttransportmöjligheter för innehavarna skall erhållas. *Statstjänstemännens riksförbund*, som förklarar sig i princip vara emot användningen av alternativa beställningar, finner dock sannolikt att för nu ifrågakvarande tre beställningar aktuell personal smidigare kan utnyttjas om en alternativ löneställning tillgripes och vill därför i detta speciella fall icke motsätta sig en sådan lösning.

Utredningens förslag bör enligt *chefen för flygvapnet* ses och genomföras som en helhet. *Flygförvaltningen* biträder i princip den tidsplan som angivits av utredningen men uttalar, att till de reella förutsättningarna för genomförandet hör en åtminstone i huvudsak åstadkommen allsidig sammansättning av försvarsstaben. Man måste därför, enligt ämbetsverket, ha klart för sig att det kommer att ta flera år innan den nya organisationen ger full effekt.

## XI. Departementschefen

Inledningsvis har jag erinrat om de uttalanden i försvarsledningsfrågan, som gjordes av riksdagen vid behandlingen av 1958 års försvarsproposition. Genom dessa uttalanden framförde riksdagen klara önskemål om en ökad samordning och mera enhetlig ledning av det militära försvaret, liksom av hela totalförsvaret. Båda de utredningar, vilkas resultat jag nu i huvuddrag redovisat, har efter genomförda undersökningar föreslagit reformer med avseende å krigsmaktens högsta ledning, vilkas allmänna innebörd överensstämmer med de av riksdagen sålunda angivna önskemålen. De grundläggande tankegångarna bakom utredningsförslagen har vunnit allmän anslutning från de myndigheter m. fl., som yttrat sig i ärendet.

För egen del har jag vid studium av utredningarnas redovisning av sitt arbete funnit, att förslagen är väl underbyggda genom grundliga undersök-

ningar och överväganden av de betydelsefulla och komplicerade problem det här gäller. Jag ansluter mig därför i allt väsentligt till förslagen och anser att de bör läggas till grund för beslut om ny organisation m. m. av krigsmaktens högsta ledning.

Utredningarna — särskilt 1958 års försvarsledningskommitté — har ingående granskat nuvarande ansvarsfördelning, organisation och verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning. Denna granskning har givit dem anledning att påvisa förtjänster men också påtagliga brister. De gjorda värderingarna kan jag i stort sett biträda. Det synes mig emellertid befogat att i detta sammanhang erinra om att nuvarande ordning, när den i sina huvuddrag fastställdes genom 1936 års försvarsbeslut, betecknade ett stort steg framåt mot enhetlighet i ledningen och vid internationella jämförelser torde ha representerat en för sin tid radikal lösning. Att den nu — efter ett kvartssekel med allt vad det inneburit av förändringar i fråga om krigsmedel och krigsmetoder — framstår som mindre ändamålsenlig, är naturligt. Konstaterandet av de brister som föreligger får mot den nu angivna bakgrunden icke enbart betraktas som en kritik av det bestående utan innebär framför allt en uppfordran att med all den framsynthet som är möjlig vidtaga de förbättringar, som ändrade förhållanden kräver för att vår krigsmakt skall kunna utveckla största möjliga effekt vid fullgörandet av sina uppgifter att verka fredsbevarande och att värna vårt lands integritet.

I enlighet med 1958 års uttalanden i försvarsledningsfrågan innefattar det åt 1960 års försvarsledningsutredning lämnade uppdraget även frågan om totalförsvarets högsta ledning. Vid inhämtandet av Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillsätta utredningen anfördes att både denna fråga och frågan om krigsmaktens högsta ledning var angelägna och brådskande. Eftersom det redan förelåg ett relativt omfattande underlag för prövningen av sistnämnda spörsmål, borde emellertid utredningen pröva huruvida det vore möjligt och ändamålsenligt att framlägga förslag rörande krigsmaktens högsta ledning utan att avvakta de resultat, vartill utredningen kunde komma beträffande totalförsvarsledningen. Såsom den lämnade redogörelsen visar har utredningen vid denna prövning funnit, att beslut om krigsmaktens högsta ledning kan och — bland annat av beredskapsskäl — även bör fattas nu, utan hinder av att underlag för ett beslut om totalförsvarets högsta ledning ännu icke föreligger.

Utredningen har, utom de två nu berörda problemkomplexen, också fått sig anförtrodd frågan om en ökad samordning på det regionala ledningsplanet inom krigsmakten. Även denna del av uppdraget har utredningen på anförda skäl funnit kunna anstå till en senare etapp.

Vid remissbehandlingen har icke gjorts någon erinran mot att förslag rörande de tre delarna av utredningens undersökningsområde upptages till prövning och beslut vid skilda tidpunkter. För min del hyser jag också,

efter att ha granskat de skäl utredningen anfört för ett dylikt tillvägagångssätt, den uppfattningen att anledning saknas att dröja med ett beslut om krigsmaktens högsta ledning. Den utformning av denna ledning, som nu föreslås, är nämligen sådan att den icke binder senare val mellan rimliga lösningar av de båda övriga ledningsfrågorna. Vid sådant förhållande och då en ganska lång tid får beräknas förflyta från igångsättandet av en så ingripande ledningsreform, som det nu gäller, intill dess den nya organisationen kan verka med full kraft, anser jag det angeläget att beslut om ny organisation av krigsmaktens högsta ledning fattas utan dröjsmål. Dessa beslut bör avse dels principerna för ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheter och stabsorgan inom den högsta ledningen, dels grundragen i högkvarterets krigsorganisation, dels och försvarsstabens fredsorganisation. Besluten bör — med visst i det följande angivet undantag — träda i kraft den 1 oktober 1961. Tillräckligt underlag finnes icke för att i detta sammanhang även besluta om fredsorganisationen av försvarsgrensstaberna. Såsom jag senare kommer att närmare utveckla, avser jag emellertid att föreslå Kungl. Maj:t åtgärder som bör göra det möjligt att för 1962 års riksdag framlägga förslag i denna fråga.

Jag övergår nu till att redovisa mina synpunkter och ställningstaganden beträffande de särskilda delarna av föreliggande utredningsförslag. Därvid ansluter jag i huvudsak till den ordningsföljd, som tillämpats vid den föregående redogörelsen för förslagen och remissyttrandena.

#### Nuvarande organisation, uppgifter och verksamhet

För ställningstagandet till de framlagda förslagen rörande ansvarsfördelning m. m. är det av stor betydelse, vilken innebörd som lägges i begreppen operativ verksamhet i krig och operativt krigsförberedelsearbete. Mot de bestämmingar av dessa begrepp, som gjorts av 1958 års försvarsledningskommitté och biträtts av 1960 års försvarsledningsutredning, har jag icke något att invända. I detta sammanhang finner jag **anledning att framhålla** vikten av att inom var och en av krigsmaktens funktioner en klar och så långt möjligt enhetlig terminologi kommer till användning. Strävanden med detta syfte är ägnade att rationalisera verksamheten, icke minst därigenom att en smidig samverkan mellan olika delar av krigsmakten underlättas. I viss utsträckning aktualiseras hithörande spörsmål givetvis vid utformningen av författningar m. m. i försvarsdepartementet, men i stora delar regleras krigsmaktens verksamhet av bestämmelser, vilkas fastställande är anförtrott åt myndigheterna. Inom förvaltningsområdet är det en naturlig uppgift för försvarets förvaltningsdirektion att verka för en enhetlig terminologi. När det gäller andra verksamhetsområden, torde uppgiften i allmänhet böra ankomma på överbefälhavaren.



### Vissa utgångspunkter och riktlinjer

Under denna rubrik har i det föregående återgivits vissa av 1960 års försvarsledningsutredning gjorda uttalanden av principiell natur. Uttalandena avser sådana frågor som krigsmaktens högsta lednings uppgifter i krig och fred, ansvarsfördelningen mellan den politiska och den militära högsta ledningen, sambandet mellan vår utrikespolitik och krigsmaktens högsta lednings utformning, indelningen i försvarsgrenar, ledningens personalbehov och formerna för dess tillgodoseende etc. Enligt min mening har dessa väsentliga spörsmål och sammanhang blivit väl klarlagda av utredningen, och jag kan ansluta mig till de framförda uppfattningarna. Härutöver anser jag mig i detta sammanhang endast böra göra ett par kommentarer. Sålunda vill jag särskilt understryka vad utredningen anfört om de krav, som den alliansfria utrikespolitiken ställer på vår krigsmakts högsta ledning i fråga om kvalitativa och kvantitativa resurser. Jag vill vidare framhålla, att sådana efter hand inträdande förskjutningar mellan de nuvarande försvarsgrenarnas ansvarsområden, som utredningen förklarat sig räkna med, icke bör förutsättas komma till stånd först i en mera avlägsen framtid, efter den period av omkring tio år som utredningen ansett möjligt att nu överblicka. Att en sådan utveckling tvärtom kan göra sig märkbar redan inom en mera näraliggande tidrymd är betydelsefullt i olika hänseenden; bland annat framhäves därigenom kravet, att den högsta ledningen snarast organiseras så att den kommer att äga god överblick av utvecklingen inom krigsmaktens olika verksamhetsområden och har möjligheter att i tid vidtaga eller föreslå erforderliga åtgärder.

### Principförslag rörande krigsmaktens högsta ledning i krig

Jag finner det vara en riktig utgångspunkt för organisationen av krigsmaktens högsta ledning, att den i första hand skall kunna verka vid och efter ett krigsutbrott av överraskande och våldsam typ. De krav, som de båda utredningarna med denna utgångspunkt uppställt, synes ofrånkomliga. Den verkställda granskningen av nu gällande principer för den högsta ledningens organisation och verksamhet påvisar emellertid, att nuvarande ordning i betydelsefulla hänseenden icke uppfyller dessa krav. När det gäller att bedöma vilka åtgärder som är bäst ägnade att avhjälpa bristerna, har utredningarna granskat två principiellt skiljaktiga typlösningar, ÖB-alternativet och militärledningsalternativet. Det förra alternativet kännetecknas av att ledningen utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare, medan det senare innebär kollegial ledning. Utredningarna och samtliga remissmyndigheter har förordat ÖB-alternativet. Jag anser också skälen för att välja detta alternativ vara övertygande. Likaså finner jag det vara fullt klarlagt, att en befattningshavare — chefen för försvarsstaben — bör ha fullständigt ansvar och klara befogenheter att leda allt operativt stabsarbete inom högkvarteret.

Under krigsförhållanden kan det med säkerhet antagas uppkomma behov av att för speciella uppdrag äga tillgång till högt kvalificerade militära befattningshavare med sådan utbildning och erfarenhet, som en försvarsgrenschef representerar. Arten av de uppdrag som därvid kan komma i fråga synes mig motivera, att försvarsgrenscheferna under krig erhåller ställning som ställföreträdande överbefälhavare. Det har också föreslagits, att försvarsgrenscheferna skall vara ställföreträdare för överbefälhavaren i den meningen, att de skall vara beredda att vid förfall för överbefälhavaren överta dennes uppgifter intill dess ny innehavare av ämbetet förordnats av Kungl. Maj:t. Häremot har hävdats att det vore lämpligare att chefen för försvarsstaben inträdde som ersättare för överbefälhavaren. Om behovet av en automatiskt verkande ordning för det högsta befälets övertagande i ett sådant fall, som här avses, är jag för egen del övertygad. Det synes mig emellertid icke erforderligt att i detta sammanhang ta ställning till hur en dylik ordning bör utformas.

Till försvarsledningsutredningens uttalanden om vikten av att de centrala förvaltningsmyndigheternas omfattning i krigsorganisationen begränsas så mycket som möjligt kan jag helt ansluta mig. Det är angeläget att planeringen för förvaltningarnas krigsorganisation sker med sikte på en väsentlig sådan begränsning.

#### **Allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i fred. Granskning av nuvarande organisation och verksamhet**

När utredningarna formulerat de allmänna krav, som bör ställas på krigsmaktens högsta ledning i fred, och med kraven som utgångspunkt granskat ledningens nuvarande organisation och verksamhet, har de haft att behandla synnerligen komplicerade sammanhang. Det är enligt min mening icke orimligt att påstå, att det från vissa synpunkter möter större svårigheter att konstruera en effektiv ledning av krigsmakten för fredsförhållanden än för krig. Medan ledningens verksamhet i krig förutsättes koncentrerad till det operativa området, skall den i fred avse ett stort antal funktioner, varjämte hänsyn måste tagas till faktorer — exempelvis av ekonomisk eller psykologisk art — från vilka man kan och måste bortse under krigsförhållanden.

Vid sidan av det operativa krigsförberedelsearbetet utgör arbetet med krigsmaktens utveckling den dominerande uppgiften i fred. Utredningarna har också, när de studerat alternativa lösningar av frågan om krigsmaktens högsta lednings organisation i fred, utgått från de krav som ledandet av dessa båda funktioner ställer. Detta finner jag vara ett riktigt sätt att angripa problemen. Jag anser också att utredningarna angivit de väsentliga krav som bör uppställas. Vad beträffar de brister som utredningarna ansett föreligga i nuläget, vill jag särskilt understryka vad som anförts om frånavarön av en enhetlig strategisk grundsyn. Även om det kan vara vanskligt

att göra en gradering mellan sådana ting som strategisk grundsyn, beredskap etc., är jag benägen att beteckna åstadkommandet av en sådan grundsyn som ett ofrånkomligt villkor för att krigsmaktens ledning skall kunna verka på ett riktigt sätt. De åtgärder som föreslagits i fråga om ansvarsfördelning och organisation synes mig ge förbättrade förutsättningar för att en enhetlig grundsyn skall komma att prägla arbetet inom krigsmaktens skilda verksamhetsområden; åtgärder av organisatorisk art är emellertid icke ensamma tillfyllest. Jag vill fästa uppmärksamheten på den stora vikt som i förslagen tillagts ett ökat studium av strategiska och operativa frågor under överbefälhavarens ledning i militärledningen och i försvarsstaben. Lämplig utbildning av personal som avses tjänstgöra i högre staber är nödvändig men verkar först på längre sikt. Slutligen kommer det också an på den enskilde befattningshavarens vilja att underordna sig och sin arbetsinsats det samlade försvarets bästa. Försvarsledningsutredningen har anfört, att det inom försvarsgrenarna och även bland deras personal i gemensamma staber och institutioner finnes en tendens att övervärdera den egna försvarsgrenens uppgifter och behov på helhetens bekostnad samt att denna omständighet tagit tid och resurser i anspråk på ett sätt, som icke gagnat krigsmaktens effektivitet. Den företeelse som utredningen här åsyftar är vad som brukar benämnas försvarsgrenstänkande. Jag finner icke anledning att nu gå närmare in på detta problemkomplex, dess innebörd och orsaker. Det må vara tillräckligt att framhålla, att vad utredningen kritiserat — enligt min mening icke utan fog — är något annat än den känsla av samhörighet med den egna yrkeskåren eller organisationsenheten, som förekommer icke minst inom vår krigsmakt och om vars värde tvekan icke behöver råda. Jag vill uttrycka förhoppningen, att en inställning av samma slag som den jag sist berört kommer att bli allmän i förhållande till krigsmakten som helhet och att den försvarsledningsreform, som nu föreslås, skall kunna bidra därtill.

#### **Ledningen av operativ verksamhet och långsiktsplanering**

Enligt det alternativ utredningen föreslagit för ledningen i fred — ÖB-alternativet — kommer överbefälhavaren att såsom ensam beslutande under Kungl. Maj:t leda och ansvara för de viktigaste funktionerna, operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering, med biträde av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Jag har vid studium av de anförda motiven blivit övertygad om att detta är en lösning som är nödvändig för att möta tidens och utvecklingens krav. Ledningen av en så omfattande organisation och en så förgrenad verksamhet, som krigsmakten representerar, måste utformas på ett sätt som så långt möjligt säkerställer kontinuitet och sammanhang i verksamheten. Det är av flera olika skäl ett starkt intresse för statsmakterna att så sker och att ansvaret inför Kungl. Maj:t för de viktigaste funktionerna är samlat på en hand. I detta sammanhang vill jag

erinra om att förslaget icke innebär någon förskjutning av befogenheter från Kungl. Maj:t till överbefälhavaren utan enbart från andra myndigheter inom krigsmakten till denne. När det gäller organisationens närmare utformning för det operativa krigsförberedelsearbetet, har utredningarna ansett att överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationen, ett nära organisatoriskt sammanhang mellan operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering samt enkla och entydiga linjer för samverkan med de civila delarna av totalförsvaret är faktorer, som måste tillmätas avgörande betydelse. Dessa fordringar anses bli bäst tillgodosedda i en organisation av krigsmaktens högsta ledning, som innebär att överbefälhavaren i ärenden rörande operativt krigsförberedelsearbete ger direkta order till regionala chefer samt att de operativa uppgifter, som i nuläget åvilar marin- och flygstaberna, handlägges i försvarsstaben. Jag kan helt ansluta mig till dessa synpunkter och förslag, enligt vilka den operativa ledningen kommer att präglas av den enhetlighet och samordning som måste eftersträvas.

#### **Ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna**

I fråga om ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna — utrustning, utbildning m. m. — innebär försvarsledningsutredningens förslag, att ansvaret för dessa funktioner alltjämt skall åvila respektive försvarsgrenschefer. Utredningen har emellertid föreslagit viss ändring av de regler, som nu gäller i fråga om skyldighet för försvarsgrenschef att insända till Kungl. Maj:t riktade framställningar, avseende någon av nämnda funktioner, genom överbefälhavaren.

För egen del ansluter jag mig till grundtankarna i dessa förslag, vilka syftar till att åstadkomma ökad överblick för överbefälhavaren och närmare kontakt mellan den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen, å ena sidan, samt förbandsproduktionen, å den andra. Beträffande insändandet av ifrågavarande framställningar bör huvudregeln vara, att de skall insändas genom överbefälhavaren, men undantag härifrån skall kunna göras. Jag anser emellertid att reglerna i ämnet bör utformas så, att avgörandet rörande vilka typer av ärenden, som sålunda skall undantagas, tillkommer Kungl. Maj:t. Vidare vill jag med skärpa understryka vad utredningen anfört därom, att den nya ordningen icke får leda till tidsnöd vid ärendenas behandling i Kungl. Maj:ts kansli. Detta måste ovillkorligen beaktas såväl av de myndigheter, som har att upprätta framställningar varom här är fråga, som av vederbörlig personal i försvarsstaben.

#### **Förvaltningstjänstens natur**

Försvarsledningsutredningen har uttalat, att förvaltningstjänsten har till allmän uppgift att realisera de intentioner i fråga om krigsmaktens utformning på kort och lång sikt, som inom ramen för statsmakternas beslut om målsättning, medelstildelning etc. formuleras av krigsmaktens ledning på

operativa grunder. Jag anser att utredningen därmed på ett adekvat sätt angivit förvaltningstjänstens förhållande till övrig verksamhet inom krigsmakten. Med denna utgångspunkt står det för mig klart, att såväl den operativa ledningen som de för stridskrafternas utrustning och utbildning ansvariga myndigheterna måste ha avsevärda befogenheter att styra förvaltningsverksamheten, såvitt det gäller dennas allmänna inriktning, tidsprioritering av olika projekt m. m. Vid mina överväganden av de framkomna förslagen rörande formerna för förvaltningstjänstens ledning har jag också betraktat det som en grundläggande förutsättning, att den lösning som väljes måste säkerställa ett tillräckligt inflytande för de operativa och förbandsproducerande funktionernas företrädare. Jag fäster också stort avseende vid att ett nära samarbete bedrivs mellan berörda förvaltnings- och stabsorgan på olika nivåer.

#### **Intendenturförvaltningstjänstens centrala organisation**

Såsom försvarsledningsutredningens redogörelse visar har frågan om sammanförande av de tre nu befintliga centrala organen för försvarsgrenarnas intendenturförvaltningstjänst länge stått på dagordningen och under det sistförflutna året aktualiserats från flera håll. När jag den 14 oktober 1960 hemställde om Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en utredningsman för att verkställa utredning rörande inrättande av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk, uttalade jag bland annat följande. Vad som under den senaste tiden framkommit beträffande förutsättningarna för inrättandet av ett dylikt verk hade bibragt mig den uppfattningen, att sådana förutsättningar vore för handen redan vid oförändrad principiell organisation av krigsmaktens högsta ledning. Resultaten av de pågående övervägandena rörande totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning kunde icke antas leda till att förutsättningarna för inrättandet av ett gemensamt intendenturförvaltningsverk försämrades.

Efter att ha tagit del av vad som anförts i ämnet av försvarsledningsutredningen och olika remissmyndigheter har jag blivit befast i min uppfattning, att de — av utredningen närmare angivna — fördelar, som står att vinna genom att intendenturförvaltningstjänstens ledning koncentreras till ett för krigsmakten gemensamt verk, vida överväger tänkbara olägenheter. Med anledning av vad chefen för armén i sitt yttrande anfört om att det skulle bli erforderligt att till armétygförvaltningen överföra förvaltningen av arméns övningsanslag och av viss materiel, vill jag erinra om att den nyss omnämnde utredningsmannen har att ägna särskild uppmärksamhet åt förutsättningarna för att åstadkomma en rationell avgränsning av intendenturförvaltningsverkets arbetsuppgifter gentemot såväl försvarets övriga förvaltningsmyndigheter som de högre militära staberna.

Jag anser således, att principbeslut nu bör fattas om övergång till gemensam central intendenturförvaltning. I likhet med försvarsledningsutred-

ningen förutsätter jag, att den nya organisationen skall kunna utformas på sådant sätt att försvarsgrenarnas berättigade intresse av att få sina speciella behov tillgodosedda icke blir eftersatt. Det gemensamma intendenturförvaltningsverket bör om möjligt tillkomma under budgetåret 1962/63. Den särskilda utredningen om det nya verkets organisation m. m. skall enligt lämnade direktiv bedrivas med sikte på att inrättandet efter vederbörlig riksdagsbehandling skall kunna ske den 1 juli 1962.

#### **Tygförvaltningstjänstens centrala organisation**

När försvarsledningsutredningen funnit sig icke kunna tillstyrka att något beslut om gemensam central tygförvaltning nu fattas, har de avgörande motiven varit följande. Tygmaterielområdet domineras i ekonomiskt hänseende av stora och komplicerade vapensystem, som efter hand tillkommer. Redan nu framtages system, vilkas användningsområden sträcker sig över försvarsgrensgränserna, och denna utveckling kommer sannolikt att accentueras. Så länge huvuddelen av tygmaterielen likväl är försvarsgrensbunden, kan tiden icke anses mogen att inrätta en gemensam tygförvaltning.

Efter noggrant övervägande av olika synpunkter på spørsmålet om tygförvaltningens centrala organisation har jag funnit det riktigast att bedöma frågan på samma sätt som utredningen. Detta innebär, att jag förordar ett bibehållande tills vidare av den nuvarande tredelade organisationen. När jag intar denna ståndpunkt, vill jag emellertid uttala som min bestämda mening, att organisationen bör utformas så att den främjar en utveckling i riktning mot ett för krigsmakten gemensamt tygförvaltningsverk. Utvecklingen fram till detta — för närvarande relativt avlägsna — mål måste enligt min mening innefatta en gradvis skeende omvandling av försvarsgrensförvaltningarna i riktning mot fackförvaltningar.

#### **Huvudförvaltningsprincipen**

Försvarsledningsutredningen har refererat resultaten av en på försvarets förvaltningsdirektions uppdrag verkställd utredning rörande huvudförvaltningsprincipens praktiska tillämpning. Denna utredning utmynnar i huvudsakligen följande förslag, vilka biträdades av försvarsledningsutredningen. Huvudförvaltningsansvaret, som nu avser anskaffning och krigsproduktionsplanläggning, bör — såsom försvarsledningskommittén förordat — i princip utsträckas till förrådshållning och materielunderhåll. Lämpligheten härav bör dock undersökas i varje särskilt fall. Vidare bör ansvaret omfatta krigsanskaffningsplanläggning i dess helhet, d. v. s. planläggning icke endast för krigsproduktion utan även för anskaffning genom köp, rekvisition och förhyrning. Å andra sidan bör huvudförvaltningsansvar icke som nu ovillkorligt knyts till hela anskaffningsförloppet eller till all materiel i en förnödenhetsgrupp. Sådant ansvar bör icke heller

åläggas enbart på den grunden, att en förvaltning anskaffar största mängden av en för flera försvarsgrenar gemensam förnödenhet.

De föreslagna förändringarna i huvudförvaltningsprincipens innehåll synes mig ägnade att möjliggöra en smidigare och vidgad tillämpning av denna princip och därigenom öka dess värde som ett instrument för samordning och rationalisering av förvaltningsverksamheten. Då emellertid den nyssnämnda särskilda utredningen ännu icke slutbehandlats inom förvaltningsdirektionen, är jag icke beredd att nu i detalj ta ställning till hur en reviderad huvudförvaltningsprincip bör utformas. Det torde ankomma på Kungl. Maj:t att sedermera, eventuellt på grundval av förslag från förvaltningsdirektionen, besluta därom. Det är önskvärt att detta kan ske utan större tidsutdräkt. Jag vill nu endast tillägga, att en lämpligt definierad och rationellt tillämpad huvudförvaltningsprincip utgör ett effektivt medel att styra och påskynda en utveckling mot fackförvaltningar. Icke minst av detta skäl bör enligt min mening stort avseende fästas vid strävanden att utveckla denna princip.

#### **Direktiv och anvisningar**

Enligt den av försvarsledningsutredningen föreslagna ordningen skall överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna utöva dem tillkommande inflytande på förvaltningsverksamheten bland annat genom direktiv och anvisningar, och utredningen har närmare angivit den avsedda innebörden av dessa termer. Jag finner det värdefullt att ett försök nu gjorts att systematisera ifrågavarande begreppsområde. Med anledning av att systemet med direktiv och anvisningar av vissa remissmyndigheter ansetts vara oklart vill jag framhålla, att förslagen i fråga torde böra undergå en tekniskt-juridisk överarbetning, innan de omsättes i instruktionsbestämmelser. Därvid kan det också bli anledning att närmare överväga när direktiv respektive anvisningar bör begagnas. I det följande använder jag emellertid dessa termer på samma sätt som utredningen.

Det har av vissa remissmyndigheter ansetts, att icke blott anvisningar utan även direktiv bör kunna av mottagaren underställas högre myndighet. Direktiv skall enligt utredningens förslag utgå endast från överbefälhavaren. Direktiven skall utgöra allmänna riktlinjer för myndigheternas handlande, vilka skall avspegla den grundsyn som det ankommer på överbefälhavaren att fastställa och hävda i planeringen för krigsmaktens utveckling. Med den karaktär direktiven sålunda har synes det mig icke annat än i sällsynta undantagsfall kunna uppkomma behov av att de underställs Kungl. Maj:ts prövning. Skulle emellertid en myndighet i något fall erhålla direktiv, som strider mot för myndigheten utfärdade föreskrifter och som denna därför finner det oförenligt med sitt ansvar inför Kungl. Maj:t att följa, bör myndigheten hos överbefälhavaren hemställa om att få direktiven modifierade. Om därvid en enhetlig bedömning icke kan uppnås, har överbefälhavaren att hänskjuta frågan till Kungl. Maj:t.

Vad beträffar de fall, då direktiv avser ämnen i vilka den mottagande myndigheten har att göra framställning till Kungl. Maj:t — exempelvis förslag till anslagsäskanden — ligger det i sakens natur att myndigheten äger rätt och skyldighet att, samtidigt som den fullgör vad som ålagts den genom direktiven, även redovisa sin egen på tjänsteansvar grundade uppfattning.

De av överbefälhavarens direktiv, som berör förvaltningsmyndigheterna, torde få förutsättas ingå i det större komplexet av direktiv för krigsmaktens utveckling, som överbefälhavaren utfärdar, varför jag finner det naturligt att de lämnas genom respektive försvarsgrenschefer. Denna ordning torde vara lämplig icke blott när det gäller försvarsgrensförvaltningarna utan även i den mån direktiv är avsedda att inverka på gemensamma förvaltningsmyndigheters verksamhet. Det bör dock stå överbefälhavaren fritt att med ledning av erfarenheten bestämma vilken ordning som skall iakttagas beträffande dessa myndigheter.

Vad härefter beträffar anvisningar, vilka även enligt utredningens förslag skall kunna underställas högre myndighet, synes det förtydligandet böra göras att denna högre myndighet alltid bör vara Kungl. Maj:t, oavsett om anvisningarna meddelats av överbefälhavaren eller av försvarsgrenschef. Jag vill vidare framhålla, att myndighet, som icke erhållit anvisningar rörande viss fråga men som finner tvekan kunna råda om överbefälhavarens eller försvarsgrenschefs inställning till frågan, givetvis bör hemställa om anvisningar för sitt handlande.

#### **Överbefälhavarens inflytande på förvaltningstjänsten**

Utredningens förslag härutinnan har icke föranlett några egentliga erinringar i remissyttrandena, och jag kan för egen del begränsa mig till ett par påpekanden i detaljfrågor.

Överbefälhavarens operativt betingade anvisningar har av utredningen bedömts främst komma att avse frågor inom de områden, som i försvarsstaben representeras av kvartermästar-, kommunikations- och signaltjänst-avdelningarna. Det torde böra tilläggas, att frågor som stabsmässigt beredes inom befästningsinspektionen i stor utsträckning är av natur att föranleda anvisningar från överbefälhavaren till fortifikationsförvaltningen.

Frågan huruvida överbefälhavarens kommunikation med förvaltningsmyndigheterna bör äga rum direkt eller — som utredningen ansett — genom försvarsgrenscheferna, har dryftats av ett par remissmyndigheter. För egen del finner jag det naturligt, att de operativt betingade anvisningarna, men icke direktiven, riktas direkt till förvaltningarna; försvarsgrenscheferna bör dock erhålla kännedom även om anvisningarna genom avskrifter eller på annat sätt.

I övrigt vill jag beträffande utredningens förslag i nu förevarande delar endast uttala, att jag funnit förslagen väl avvägda och att de synes mig



ägnade att ge överbefälhavaren erforderligt inflytande på förvaltningsmyndigheternas verksamhet utan att betunga honom med detaljarbete.

#### **Försvarsgrenschefs inflytande på förvaltningstjänsten**

Det av utredningens majoritet framlagda förslaget, att försvarsgrenschefernas chefskap över respektive försvarsgrenars tygförvaltande verk skall upphöra, har klart tillstyrkts av 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga och av reservanterna i armétygförvaltningen. Försvarets civilförvaltning uttalar sin principiella anslutning till förslaget men ifrågasätter en tids uppskov med genomförandet. Härtill kommer två myndigheter — försvarets förvaltningsdirektion och statens organisationsnämnd — som utan att direkt avstyrka förslaget likaledes anser att med dess genomförande bör anstå. I övrigt har förslaget mött starkt motstånd, främst från de militära remissmyndigheterna.

Ifrågavarande förändring i det formella chefskapet i tygförvaltningarna kan synas vara en radikal reform. Jag har därför noggrant vägt skälen för och emot densamma. Från rent systematisk synpunkt kan den nuvarande ordningen ge anledning till erinringar. Det kan dock knappast förnekas, att den i praktiken medfört vissa fördelar i de fall den tillämpats. Jag vill emellertid fästa uppmärksamheten vid att väsentligt skiljaktig praxis utvecklats inom de olika förvaltningarna. I något fall har försvarsgrenscheferna i mycket begränsad utsträckning utövat sitt chefskap i förvaltningen. Effektiviteten i tygförvaltningarnas verksamhet synes emellertid icke ha uppvisat några differenser förvaltningarna emellan, som kan antagas bero på den olika frekvens med vilken försvarsgrenscheferna utövat sitt chefskap över respektive förvaltningar. Såvitt jag på basis av gjorda iakttagelser kunnat konstatera, har samarbetet mellan stab och förvaltning över lag fungerat väl.

Jag vill också fästa uppmärksamheten vid att enligt de förslag jag uppger i förevarande proposition skall försvarsgrenschefs till Kungl. Maj:ts riktade framställningar framdeles i princip insändas genom överbefälhavaren. Med bibehållet chefskap över vederbörlig tygförvaltning skulle emellertid det förhållandet inträda, att försvarsgrenschefer såsom chef i förvaltningen skulle kunna vända sig direkt till Kungl. Maj:t. En sådan ordning skulle följaktligen leda till att försvarsgrenschefer erhöles friare ställning som chef för tygförvaltning än i sin egenskap av chef för försvarsgrenen. Då det sistnämnda chefskapet är det primära, vilket också kommer till uttryck i den mera påtagliga aktivitet med vilken vederbörande utövar detta chefskap, förefaller en sådan friare ställning ologisk.

När jag stannat för att biträda utredningsmajoritetens förslag, har — förutom att detta förslag synes logiskt och systematiskt riktigt — huvudskälet härtill varit den av mig i det föregående angivna principen, att organisationen bör utformas så att den främjar en utveckling i riktning från

försvarsgrensförvaltning mot fackförvaltning. En sådan utveckling, vilken i första hand främjas genom den vidgade tillämpning av huvudförvaltningsprincipen som nu föreslås, medför bland annat att försvarsgrenschef i växande omfattning har att meddela anvisningar till flera tygförvaltningar, allt eftersom dessa blir mindre försvarsgrensbundna. I takt med att en sådan ordning mera markant växer fram ter sig förvaltningschefskapets bundenhet till försvarsgrenschefen alltmer omotiverat. Även om den rådande ordningen för tygförvaltningsverkens ledning sannolikt skulle kunna fungera tillfredsställande ännu någon tid, måste man enligt min mening räkna med att utvecklingen mot fackförvaltning förr eller senare kommer att framtvinga en ändring. Jag har ansett det lämpligast att principbeslut om denna ändring fattas i samband med den försvarsledningsreform som nu förestår men att genomförandet sker vid en senare tidpunkt, t. ex. då det nya gemensamma intendenturförvaltningsverket träder i verksamhet.

Under erinran om att jag i det föregående klart uttalat mig för principen, att krigsmaktens förvaltningstjänst måste i avsevärd utsträckning styras militärt, vill jag framhålla att den av försvarsledningsutredningens majoritet föreslagna lösningen synes mig ägnad att ge försvarsgrenscheferna det mått av inflytande på förvaltningstjänsten, som de behöver för att kunna bära sitt ansvar för den förbandsproducerande verksamheten. Det bör beaktas, att försvarsgrenschefen enligt förslaget skall utöva sitt inflytande icke blott genom den i och för sig betydelsefulla anvisningsrätten utan också därigenom, att vissa frågor skall underställas hans prövning. Det kan enligt min mening rentav med visst fog göras gällande, att försvarsgrenschefens inflytande genom det nya systemet i realiteten kan visa sig bli starkare än nu, när det gäller frågor som rör hans egen försvarsgren. Jag vill med hänsyftning på vad som anförts i något remissyttrande tillfoga, att det såvitt jag kan se icke finnes någon grund för ett antagande, att det nödvändiga dagliga samarbetet mellan staber och förvaltningar skulle komma att äventyras genom den nya ordningen.

#### **Försvarets förvaltningsdirektion**

Jag vill erinra om att förvaltningsdirektionen tillkom vid den år 1954 beslutade förvaltningsreformen med främsta uppgift att besluta om huvudförvaltningsprincipens tillämpning. För ett organ av denna mycket speciella typ har uppgiften att finna de rätta arbetsformerna naturligen icke varit fri från svårigheter. Det är emellertid min uppfattning att förvaltningsdirektionen visat sig kunna göra insatser av betydande värde för samordning och rationalisering av förvaltningarnas verksamhet. Jag anser därför i likhet med utredningen, att det är mest ändamålsenligt att bygga vidare på direktionen i strävandena att ytterligare utveckla denna samordning och rationalisering särskilt inom tygförvaltningens område. I enlighet

härmed kan jag icke förorda tillkomsten av någon fristående styrelse för de tygförvaltande verken.

Vissa remissyttranden betecknar förslagen om uppgifter och befogenheter för förvaltningsdirektionen som oklara och otillräckligt genomarbetade. För egen del vill jag anföra följande. Jag har i det föregående uttalat mig för en i vissa avseenden ändrad och utvidgad huvudförvaltningsprincip som ett medel att påskynda en utveckling mot fackförvaltning. Att besluta om tillämpningen av principen i fråga kommer även framdeles att vara en huvuduppgift för förvaltningsdirektionen. Liksom hittills kommer det också att åligga direktionen att besluta om inrättande av samarbetsdelegationer och om deras verksamhet. Vilka uppgifter och befogenheter som i övrigt bör tillkomma direktionen har utredningen funnit endast kunna skisseras, och den har ansett att blivande bestämmelser därom till en början måste bli provisoriska i avvaktan på närmare erfarenheter. Jag kan icke se något anmärkningsvärt häri utan finner tvärtom utredningens försiktiga bedömanden i dessa frågor realistiska. Jag förutsätter sålunda, att det skall få ankomma på Kungl. Maj:t att efter hand som underlag därför erhålles precisera uppgifter och befogenheter för direktionen. Det av utredningen skisserade förslaget ävensom förvaltningsdirektionens remissyttrande i frågan bör därvid kunna tjäna som underlag för en mera provisorisk reglering tills vidare. Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka betydelsen av att förvaltningsdirektionen från de synpunkter den har att anlägga ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor rörande icke försvarsgrensbundna system.

Förslaget att direktionen i vissa fall skall kunna arbeta med en mindre krets av ledamöter finner jag beaktansvärt. Även i detta ämne bör det ankomma på Kungl. Maj:t att utforma erforderliga föreskrifter.

I likhet med utredningen finner jag det angeläget att direktionens ordförande har möjlighet att ägna en avsevärd tid åt uppdraget. 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga har i sitt yttrande ansett det kunna ifrågasättas att inrätta en heltidsavlönad tjänst för ordföranden. En sådan åtgärd anser jag emellertid icke motiverad. Däremot avser jag att vid anmälan senare denna dag av frågan om direktionens avlöningsanslag för nästa budgetår föreslå en uppräknig av ordförandens årsarvode. Därvid ämnar jag även föreslå, att kanslidirektörstjänsten höjes i lönegrad från Bp 4 till Bp 5 samt att en tjänst för förste byråsekreterare eller förste byråingenjör i högst lönegrad Ae 23 tillkommer.

Jag övergår här efter till frågan om överbefälhavarens förhållande till förvaltningsdirektionen. Till en början vill jag erinra om att överbefälhavaren enligt nu gällande regler äger rätt att inträda som ledamot i direktionen, när han finner det lämpligt, och att han därvid skall utöva ordförandeskapet. Direktionens beslut fattas enligt majoritetsprincipen. Att överbefälhavaren sålunda, när det gäller att inverka på direktionens beslut,

är hänvisad till att deltaga i omröstning, anser jag mindre väl förenligt med hans ställning såsom krigsmaktens främste målsman under Kungl. Maj:t. Jag kan emellertid icke heller ansluta mig till utredningens förslag, att överbefälhavaren skulle äga möjlighet att under vissa förutsättningar ensam fatta direktionens beslut. Utredningen har ansett att en sådan möjlighet borde tillkomma överbefälhavaren när det gäller frågor av stor betydelse, i vilka enighet icke kunnat vinnas inom direktionen men som bör avgöras utan längre uppskov. I dylika fall synes mig den riktiga lösningen vara, att den föreliggande frågan hänskjutes till Kungl. Maj:t. Man torde böra utgå från att Kungl. Maj:t före avgörandet regelmässigt inhämtar överbefälhavarens mening.

I övrigt anser jag att överbefälhavarens förhållande till förvaltningsdirektionen bör i stora drag regleras enligt följande. I överensstämmelse med utredningens förslag bör överbefälhavaren vara representerad vid direktionens sammanträden och äga rätt att kalla direktionen till överläggningar. Den skyldighet att hålla överbefälhavaren orienterad om förvaltningsverksamheten, som enligt utredningen bör åvila de centrala förvaltningsmyndigheterna, bör av naturliga skäl gälla även för direktionen. Det synes vidare böra framhållas, att de direktiv överbefälhavaren utfärdar för krigsmaktens utveckling givetvis är bindande för förvaltningsdirektionen liksom för varje annan myndighet inom krigsmakten, i den mån de berör materiel- eller andra förvaltningsfrågor. Några anvisningar kan rimligtvis icke lämnas direktionen, eftersom denna icke har att vidtaga konkreta förvaltningsåtgärder av det slag, som förutsättes skola »styras» anvisningsvägen. Däremot bör det stå överbefälhavaren fritt att anbefalla direktionen att till behandling upptaga vissa samordningsfrågor, särskilt sådana med operativ anknytning, och att ange viss tidpunkt vid vilken frågorna bör vara reglerade. Skulle det visa sig att beslut icke kan fattas inom angiven tid eller att beslutet från överbefälhavarens synpunkter framstår som otillfredsställande, bör överbefälhavaren kunna anmäla förhållandet hos Kungl. Maj:t.

Slutligen vill jag ansluta mig till vad utredningen anfört om att förvaltningsdirektionens kansli bör nära samarbeta med försvarsstaben i budgetfrågor och att det i sådana frågor i viss mån bör kunna fungera även som utredningsorgan åt överbefälhavaren.

#### **Budgetarbetets ledning**

Vad utredningen anfört om budgetarbetets ledning kan jag i allt väsentligt ansluta mig till. Jag vill dock starkt betona, att genomförandet av ifrågakarande förslag icke får leda till någon förkortning av den tid som står till buds för anslagsäskandenas behandling i Kungl. Maj:ts kansli. Försvarets civilförvaltning har enligt min mening anfört vägande skäl för sitt förslag, att äskandet av försvarsgrenarnas avlöningsanslag skall an-

komma på försvarsgrenscheferna under medverkan av civilförvaltningen. Jag biträder därför förslaget.

Erforderliga åtgärder för genomförande av nu angivna förändringar torde få vidtagas av Kungl Maj:t.

#### Vissa särskilda frågor

De uttalanden av försvarsledningsutredningen, som i det föregående redovisats under denna rubrik, kan jag i stort biträda. Jag finner icke anledning att i detta sammanhang beröra de olika frågorna i vidare mån än att jag vill anmäla min avsikt att vid ett senare tillfälle föreslå Kungl. Maj:t att meddela beslut, innebärande att chefen för försvarsstaben skall vara representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar.

#### Högsta ledningen av det totala försvaret. Krigsmaktens regionala ledning

Spörsmålet om utredning etappvis av de tre frågekomplexen rörande krigsmaktens högsta ledning, totalförsvarets högsta ledning och krigsmaktens regionala ledning har jag redan berört. Vad försvarsledningsutredningen i övrigt anfört rörande totalförsvarets ledning finner jag beaktansvärt. Då det emellertid icke nu är aktuellt att fatta några beslut i detta ämne, anser jag mig icke böra närmare kommentera dessa uttalanden.

Chefen för marinen har i sitt remissyttrande förklarat sig finna det beklagligt, att utredningen icke tagit ställning till frågan om ett försvarsråd eller en försvarsnämnd, och ansett att principförslag i denna fråga eventuellt bör framläggas i samband med att förslag om krigsmaktens högsta ledning förelägges riksdagen. Med anledning härav vill jag endast framhålla, att det av chefen för marinen berörda spörsmålet enligt min mening tillhör frågorna om totalförsvarets högsta ledning. Jag förutsätter att det kommer att behandlas i den påbörjade andra etapp av försvarsledningsutredningens arbete, som avser totalförsvarsledningen.

#### Militärledningen

Vad de båda utredningarna anfört om militärledningen har bibragt mig uppfattningen, att en effektivisering och intensifiering av verksamheten i detta forum är önskvärd och att åtskilligt torde stå att vinna därigenom. Inom militärledningen bör, på sätt utredningarna förordat, överläggningar äga rum om olika för krigsmakten centrala frågor. De medel som föreslagits för att verksamheten skall ge bättre utbyte — främst utnyttjandet av ett gemensamt stabsunderlag för överläggningarna samt skyldighet för ledamöterna att ange sina ståndpunkter i förelagda ärenden — synes mig lämpligt valda. Jag finner det också värdefullt, att försvarsledningsutredningen så klart fastslagit militärledningens karaktär av ett organ för överläggningar men icke för kollektiva beslut. I övrigt vill jag endast framhålla att jag är övertygad om riktigheten av utredningens uppfattning, att bestämmelserna om militärledningen bör gälla endast i fred.

**Ansvars- och arbetsfördelning mellan högre staber**

Enighet synes råda mellan de båda utredningarna och remissmyndigheterna om principerna beträffande försvarsstabens ställning och uppgifter. Det är alltså en allmänt omfattad mening, att försvarsstaben i framtiden icke bör ha andra uppgifter än att vara överbefälhavarens stab, liksom att dess arbete bör koncentreras till de viktigaste verksamhetsområdena och icke innefatta detaljarbete, som kan utföras på annat håll. Även jag ansluter mig till dessa principer och finner det angeläget, att de blir vägledande för arbetet i den omorganiserade staben.

I det föregående har redovisats vilka grupper av ärenden som enligt överbefälhavarens och försvarsledningsutredningens mening bör handläggas i försvarsstaben. Detta spörsmål torde komma att närmare regleras av Kungl. Maj:t i ny instruktion för staben. De föreliggande förslagen synes mig emellertid icke i detta sammanhang ge anledning till erinran. Den viktigaste ändringen i rådande arbetsfördelning mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna är, att sådana ärenden av operativ art, som nu handlägges i marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben. Jag vill i anslutning härtill framhålla, att något operativt krigsförberedelsearbete i den mening, som framgår av den förut omnämnda bestämningen av detta begrepp, i fortsättningen givetvis icke skall bedrivas i någon av försvarsgrensstaberna.

Mot förslaget om införande av en huvudstabsprincip — innebärande att överbefälhavaren skall äga ålägga underställda myndigheter att för hans räkning bereda ärenden och, i vissa fall, att besluta på hans uppdrag — har jag i och för sig intet att invända. Utformningen och den praktiska tillämpningen av en sådan princip torde dock få närmare undersökas inom försvarsdepartementet i samband med utarbetandet av nya instruktioner. Bland annat måste det undersökas, hur tillämpningen skall kunna förenas med den av statsmakterna gjorda tilldelningen av personella och andra resurser till skilda staber.

I anslutning till vad som uttalats av överbefälhavaren och 1956 års försvarsförvaltnings-sakkunniga vill jag framhålla, att den anskaffning av telemateriel, som handhaves av försvarsstaben, bör överföras till förvaltningsorganisationen så snart sig göra låter.

**Försvarsstabens inre organisation**

Jag begränsar mig här till att behandla vissa frågor, i vilka min uppfattning avviker från försvarsledningsutredningens eller som eljest synes mig påkalla särskilda uttalanden.

Förslaget om inrättande av en souschefsbeftattning i försvarsstaben har avstyrkts av chefen för armén, som hänvisat till att en motsvarande anordning prövats vid arméstaben men där befunnits olämplig. Jag vill med anledning härav framhålla, att erfarenheterna av en beftattning för vissa

uppgifter hos en myndighet icke gärna kan ge besked om lämpligheten av att hos en annan myndighet inrätta en befattning med samma namn men avsedd för andra arbetsuppgifter. För min del anser jag behovet av en souschef i försvarsstaben vara klarlagt, både när det gäller uppgifter inom staben och — icke minst — det samarbete med civila totalförsvarsorgan m. fl. institutioner, som nu ankommer främst på försvarsstabschefen. Under erinran om vad bland andra civilförsvarsstyrelsen anfört i sitt yttrande tillstyrker jag alltså, att en befattning som souschef inrättas.

Beträffande den ställning, som upplysningsorganet i försvarsstaben (motsvarigheten till nuvarande press- och filmavdelningen inom sektion III) bör inta, har meningarna varit åtskilligt delade, såsom framgår av min redogörelse i det föregående. För egen del ansluter jag mig till försvarsledningsutredningens förslag så till vida, att jag anser ifrågavarande organ böra utgöra en avdelning och icke en sektion. Däremot har jag funnit några egentliga fördelar icke vara förenade med avdelningens inordnande i en sektion, eftersom avdelningschefen — vilket även synes ha varit utredningens mening — finge förutsättas fullgöra sina uppgifter i huvudsak oberoende av vederbörande sektionschef. Jag har därför stannat för att föreslå, att en upplysningsavdelning inrättas och ställes direkt under försvarsstabschefen, varvid nuvarande sektion III utgår.

Vissa erinringar har gjorts mot den av utredningen föreslagna benämningen »planeringsledningen» för den enhet inom försvarsstaben, som skall svara för långsiktplanering m. m. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att sedermera besluta i denna namnfråga.

Jag anser det vara lämpligt att befästningsinspektionen, vars verksamhet har åtskilliga anknytningar till olika verksamhetsgrenar inom försvarsstaben och som för närvarande lyder direkt under överbefälhavaren, inordnas i försvarsstaben. Befattningen som befästningsinspektör måste därvid skiljas från befattningen som chef för fortifikationsförvaltningens befästningsbyrå. För sistnämnda befattning erfordras följaktligen en ny tjänst. Då frågan om fortifikationsförvaltningens avlöningsanslag för budgetåret 1961/62 har anmälts i årets statsverksproposition, torde den nya tjänsten icke kunna tillkomma redan från och med nästa budgetår. En provisorisk anordning torde därför få tillämpas intill den 1 juli 1962 i form av förordnande att bestrida göromål som eljest ankommer på tjänsteman i lönegrad Bp 4. Jag räknar därvid med att kostnaderna skall bestridas från fortifikationsförvaltningens avlöningsanslag.

Befästningsinspektören bör liksom nu vara chef för fortifikationskåren och i denna egenskap lyda under chefen för armén. Erforderligt biträde med göromålen i kårchefsbefattningen torde böra lämnas av personal vid befästningsinspektionen.

Slutligen vill jag anmäla, att jag finner det naturligt och angeläget, att långsiktig personalplanering snarast möjligt infogas bland arbetsuppgif-

terna för försvarsstabens planeringsorgan. Jag kommer i det följande att föreslå att en beställning tillkommer för ändamålet.

Huvuddragen av försvarsstabens organisation enligt mitt förslag framgår av *bilaga 2*.

#### **Behovet av stabspersonal i försvarsstabens fredsorganisation**

Antalet vid försvarsstaben tjänstgörande officerare på aktiv stat (utom militärassistenter, försvarsattachéer, personal vid krigshistoriska avdelningen och personalvårdsbyrån samt försvarsstabsaspiranter) uppgick vid utgången av september 1960 till 81. Av dessa innehade 30 beställning på försvarsstabens stat, medan de övriga uppbar lön från försvarsgrenarnas stater och var placerade till tjänstgöring i försvarsstaben eller kommanderade dit. — Vid befästningsinspektionen tjänstgjorde vid samma tidpunkt fyra aktiva officerare, alla på fortifikationskårens stat.

För den organisation av försvarsstaben — inklusive befästningsinspektionen men exklusive militärassistenter m. fl. ovan angivna kategorier — som försvarsledningsutredningen föreslagit på grundval av ett från överbefälhavaren inhämtat underlag, bör behovet av officerare beräknas till 102. Om hänsyn tages även till den för långsiktig personalplanering avsedda befattning, om vilken jag förut talat, utgör antalet erforderliga officersbefattningar 103, vilket innebär en ökning med 18 i förhållande till nuvarande antal befattningar i försvarsstaben och befästningsinspektionen. Personalbehovet för 14 av dessa 18 befattningar skall enligt förslaget tillgodoses genom följande åtgärder. Från försvarsgrenarna överföres till försvarsstabens stat elva beställningar. Å andra sidan överföres två beställningar från försvarsstaben till armén. Nya beställningar inrättas på försvarsstabens stat till ett antal av sju, varav två ersätter tidigare kommanderingar. Vidare upphör ytterligare två men tillkommer två kommanderingar. För det återstående behovet av fyra officerare, vilket hänförs sig till allmänna avdelningen, har beställningar ansetts icke nu böra äskas, och frågan om hur behovet skall fyllas har tills vidare lämnats öppen. I enlighet härmed skulle organisationen nu komma att omfatta 99 officerare av här ifrågakarande kategorier. — Av ifrågakarande 99 officerare skulle enligt vad nu sagts ( $30 + 11 - 2 + 7 =$ ) 46 komma att inneha beställningar på försvarsstabens stat. Emellertid föreslås vidare att 35 beställningar på försvarsgrenarnas stater, vilkas innehavare för närvarande tjänstgör på befattningar i försvarsstaben, överföres till staten för denna stab. På grund härav bör enligt förslaget sammanlagt ( $46 + 35 =$ ) 81 beställningar finnas uppförda på försvarsstabens stat för personal, varom nu är fråga.

Som jag nämnt, innefattar de uppgifter jag nu lämnat icke försvarsstabsaspiranter. I samband med de beslut om försvarsstabens organisation, som fattades 1948, angavs som en beräkningsgrund (prop. 209, s. 43 f.)



att i staben borde tjänstgöra 16 aspiranter, varav tio ur armén samt tre ur vardera marinen och flygvapnet. Enligt överbefälhavarens av utredningen tillstyrkta förslag bör på fortsättningen beräknas ytterligare två aspiranter ur envar av de båda sistnämnda försvarsgrenarna. Beställningar härför föreslås tillkomma på dessa försvarsgrenars stater.

Förslaget innefattar vidare, på sätt framgår av den lämnade redogörelsen, omregleringar i lönegradshänseende av några militära beställningar samt inrättande av fem och indragning av två arvodesbefattningar för pensionerad personal. Därutöver föreslås överflyttning av en sådan befattning från fortifikationsförvaltningens till försvarsstabens stat.

Redan i det föregående har jag givit uttryck för vilken vikt jag tillmäter den försvarsledningsreform som nu förestår. Mitt grundläggande motiv för att föreslå denna i många avseenden genomgripande reform är självfallet, att jag är övertygad om att möjligheter därigenom öppnas att i betydande grad öka vår försvarseffekt; från en synpunkt sett innebär detta, att vi kan räkna med större säkerhet för att de medel som anslås till vårt försvar och de uppoffringar i övrigt som detta betingar kommer till största nytta. Det står emellertid klart för mig, att den effektivare ledning av krigsmaktens verksamhet, som vi önskar uppnå, icke kan väntas komma till stånd enbart genom att man föreskriver ändringar i ansvarsförhållandena och den organisatoriska indelningen. En nödvändig förutsättning är också, att erforderliga stabsresurser ställes till förfogande för beredning av överbefälhavarens beslut m. m. Jag har vid mina överväganden kommit till det resultatet, att försvarsledningsutredningen gjort riktiga bedömanden när den enhälligt föreslagit de kvantitativa och kvalitativa förstärkningar av försvarsstabens, som jag nyss redovisat. Härvid har jag beaktat, att det här i väsentlig grad är fråga om nya arbetsuppgifter, som i huvudsak tillkommer utöver redan befintliga. Jag ansluter mig således till utredningens förslag i dessa hänseenden och kommer att vid anmälan senare denna dag av försvarsstabens och försvarsgrenarnas m. fl. avlöningsanslag framlägga vederbörliga detaljförslag med kostnadsberäkningar. Jag vill emellertid i detta sammanhang anmäla, att de totala kostnadsökningarna för löner under olika anslag utgör i runt tal 400 000 kronor för helt budgetår.

Det torde vara erforderligt, att jag härefter anger min uppfattning i några speciella hänseenden. Jag vill sålunda framhålla att mitt tillstyrkande av personalökningarna även avser tillkomsten av en beställning för major eller kommandörkapten av 2. graden i Ao 24 på försvarsstabens stat, avsedd för långsiktig personalplanering. Däremot anser jag mig icke böra tillstyrka, att den i överbefälhavarens yttrande föreslagna kaptensbeställningen vid centrala värnpliktsbyrån, vars innehavare skulle få arbetsuppgifter inom samma område, tillkommer under nästa budgetår. Vissa tjänster för kontorspersonal vid försvarsstabens, vilkas inrättande likaså före-

slagits i överbefälhavarens yttrande, synes mig vara erforderliga till följd av stabens omorganisation men bör uppföras som icke-ordinarie.

I sitt remissyttrande har chefen för flygvapnet ansett det vara viktigt, att försvarsgrenarna får en likvärdig representation i försvarsstaben. Överbefälhavaren och chefen för armén har häremot invänt, att för de ledande befattningarna måste utväljas de därtill mest kvalificerade officerarna, oavsett vilka försvarsgrenar dessa tillhör. Det är mig angeläget att uttala, att jag i denna fråga utan tvekan intar den ståndpunkt som angivits av de båda sistnämnda myndigheterna.

Slutligen vill jag erinra om försvarsledningsutredningens uttalanden till förmån för en ordning, enligt vilken personalförteckningar för de högre staberna i högre grad än nu är fallet avspeglar det verkliga personalbehovet. För egen del ansluter jag mig till principen och fäster därvid särskilt avseende vid önskemålet att i så liten utsträckning som möjligt och åtminstone icke för tillgodegående av varaktiga personalbehov i staberna störa utbildningsarbetet vid förbanden genom kommendering av personal från dem. De förslag rörande tillgodegåendet av försvarsstabens personalbehov, som jag nu framlägger, förutsätter visserligen att en del befattningar alltjämt skall beklädas av kommenderad personal. Jag vill emellertid anföra, att jag i likhet med försvarsledningsutredningen utgår från att de beräknade kommenderingarna av personal tillgripes först efter hand som det befinnes oundgängligen erforderligt. Vidare räknar jag med att försvarsstabens nya personalorganisation efter någon tid kommer att behöva överses, varvid säkrare hållpunkter för bestämmande av stabens normalbehov av personal torde erhållas. Därvid bör självfallet det nu berörda spörsmålet upptagas till ny prövning.

#### **Förslagets genomförande**

Försvarsledningsutredningen har föreslagit att den nya organisationen m. m. av krigsmaktens högsta ledning skall gälla från och med budgetåret 1961/62. För egen del anser jag det önskvärt att den nya ordningen kan börja tillämpas så snart som möjligt men finner en mindre tidsförskjutning ofrånkomlig med hänsyn till de omfattande förberedelser i fråga om instruktionsarbete, personaldisposition m. m. som erfordras. På grund härav bör ledningsreformen, såsom jag redan tidigare uttalat, träda i kraft den 1 oktober 1961, dock med undantag för den föreslagna förändringen i fråga om chefskapet över tygförvaltningarna, vilken bör genomföras vid senare tidpunkt.

#### **Försvarsgrensledningarnas organisation m. m.**

Det är enligt min mening angeläget att snarast möjligt få klarlagt vilka arbetsuppgifter, vilken organisation och vilka personalresurser som bör avses för de nu mer eller mindre provisoriskt organiserade försvarsgrens-

staberna jämte övriga i försvarsgrensledningarna ingående enheter utom försvarsgrensförvaltningarna. Nämda spörsmål bör självfallet ses mot bakgrunden av de beslut, som nu föreslås bli fattade i fråga om ansvars- och arbetsfördelningen inom krigsmaktens högsta ledning samt försvarsstabens organisation. Jag anser därför i likhet med försvarsledningsutredningen, att undersökningar i angivet syfte bör verkställas.

Även om det i och för sig hade varit värdefullt, att erfarenheter av de nu förestående beslutens verkningar kunnat utnyttjas vid undersökningarna, finner jag mig icke kunna förorda ett sådant dröjsmål med arbetets igångsättande som därvid skulle bli nödvändigt. Jag anser alltså att översynen bör genomföras snarast möjligt med sikte på att beslut i ärendet skall kunna, efter vederbörlig prövning från riksdagens sida, börja tillämpas under budgetåret 1962/63. Sedan den beslutade organisationen tillämpats någon tid, bör den överses med hänsyn till vunna erfarenheter.

Allmänna riktlinjer för översynen bör, såsom försvarsledningsutredningen anfört, vara anpassning till försvarsledningsreformens principer samt åstadkommande av rationalisering och ökad fasthet i organisationen. Härjämte vill jag anföra, att uppmärksamhet bör ägnas frågan om att ge de tre försvarsgrensledningarna en i fråga om grunddragen mera likformig organisation än för närvarande samt att alla möjligheter att — utan förfång för tjänstens ofrånkomliga krav — vinna personalbesparingar givetvis bör tillvaratagas.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen

att besluta att krigsmaktens högsta ledning skall organiseras enligt de riktlinjer som angivits i det föregående.

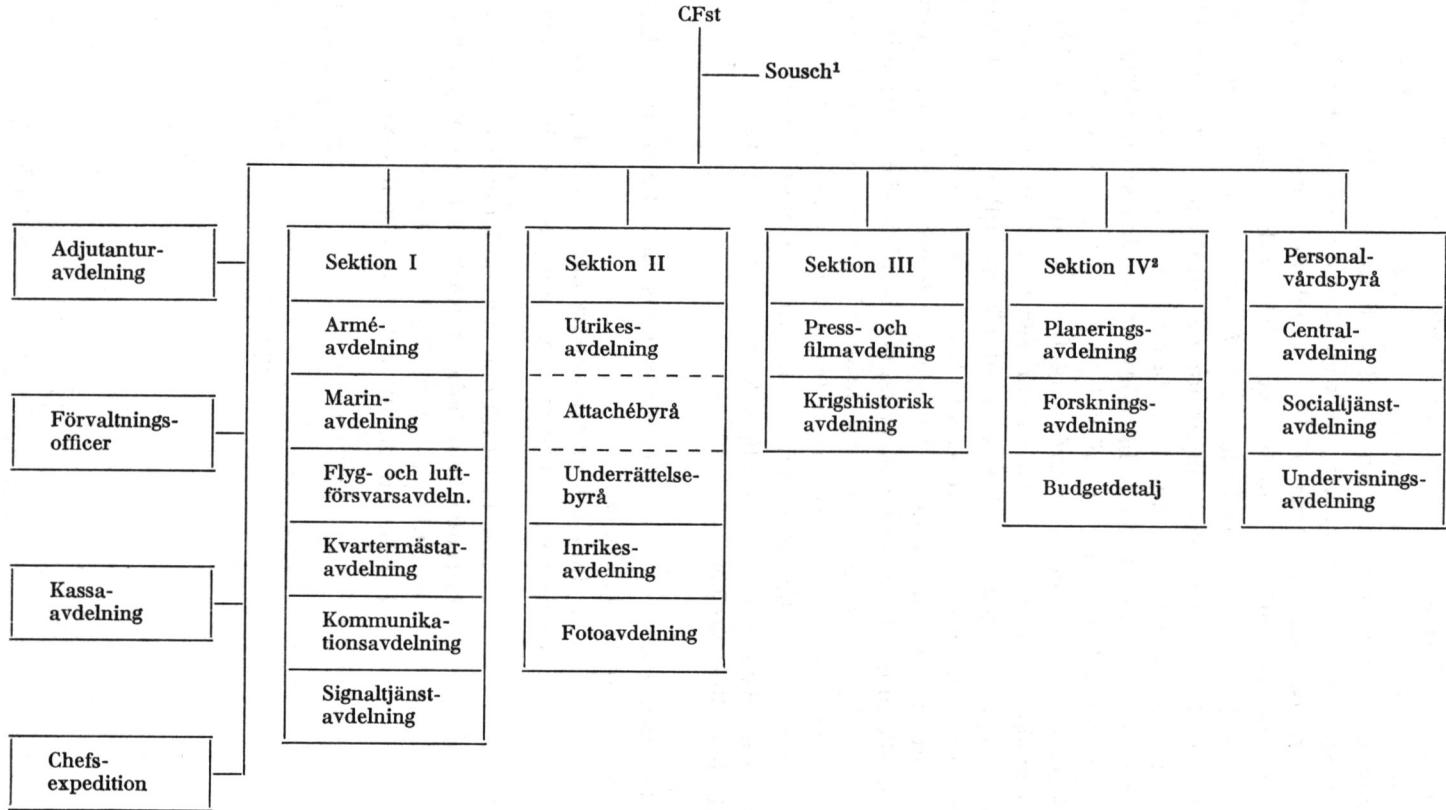
Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Carl Hanström*

---

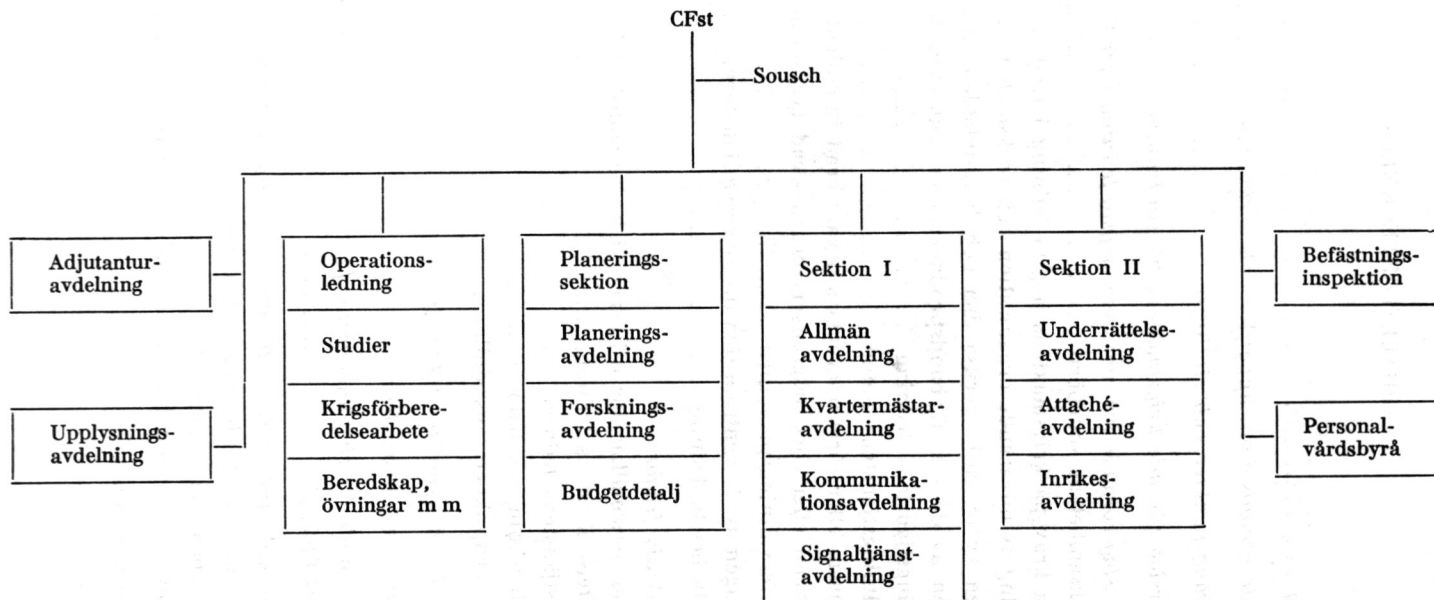
Bilaga 1. Huvuddragen i försvarsstabens nuvarande organisation



<sup>1</sup> Fristående sousch 1 oktober 1960—30 september 1961 enligt Kungl. Maj:ts medgivande.

<sup>2</sup> Provisorisk organisation av sektion IV.

Bilaga 2. Huvuddragen i försvarsstabens organisation enligt departementschefens förslag



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
<i>I. Inledning</i> .....	3
<i>II. Nuvarande organisation, uppgifter och verksamhet</i> .....	5
<i>III. Vissa utgångspunkter och riktlinjer</i> .....	18
<i>IV. Principförslag rörande krigsmaktens högsta ledning i krig</i> .....	23
<i>V. Principförslag rörande krigsmaktens högsta ledning i fred</i>	
Fredsverksamhetens innebörd .....	29
Allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i fred .....	31
Granskning av nuvarande organisation och verksamhet .....	31
Ledningen av operativ verksamhet och långsiktsplanering .....	35
Ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna .....	37
Förvaltningstjänstens ledning .....	40
Förvaltningstjänstens natur .....	40
Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad intendenturförvaltning .....	40
Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad tygförvaltning .....	42
Huvudförvaltningsprincipen .....	45
Ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna .....	46
Budgetarbetets ledning .....	55
<i>VI. Vissa särskilda frågor</i>	
Gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst .....	63
Underrättelsetjänstens ledning .....	65
Sjukvårdstjänstens ledning .....	65
Försvarsforskningens ledning .....	66
Centrala värnpliktsbyråns ställning .....	67
<i>VII. Högsta ledningen av det totala försvaret</i> .....	68
<i>VIII. Krigsmaktens regionala ledning</i> .....	70
<i>IX. Förslag rörande överbefälhavarens, försvarsgrenschefernas och militärledningens uppgifter m. m.</i> .....	72
<i>X. Förslag rörande försvarsstaben och försvarsgrensstaberna</i>	
Ansvars- och arbetsfördelning mellan högre staber .....	76
Försvarsstabens inre organisation .....	80
Behovet av stabspersonal i försvarsstabens fredsorganisation .....	89
<i>XI. Departementschefen</i> .....	94
<i>Bilagor 1—2</i> .....	116