

## Nr 108

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående ny organisation av totalförsvarets högsta ledning m. m.; given Stockholms slott den 2 mars 1962.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande 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 vissa ändringar inom totalförsvarets högsta och centrala ledning i syfte framför allt att få till stånd en bättre samordning.

En utgångspunkt för förslagen har varit, att inom regeringen försvarsministern i fredstid skall vara närmast ansvarig för samordningen av totalförsvarsfrågorna. Ärenden inom andra departement än försvarsdepartementet som berör totalförsvaret avses sålunda skola handläggas i gemensam beredning med försvarsministern, vilken härvid och i övrigt skall ha att närmast svara för att de av regeringen fastställda allmänna riktlinjerna för totalförsvaret följes och att en från dessa synpunkter såvitt möjligt riktig avvägning sker av insatser och resurser mellan totalförsvarets olika grenar. Frågor rörande den administrativa beredskapen skall liksom hittills inom regeringen handläggas av ett konsultativt statsråd. Övriga statsråd bibehåller självfallet det ansvar som de i egenskap av departementschefer eller eljest såsom företrädare för vissa verksamhetsgrenar har för olika delar av totalförsvaret och för dessa delars anpassning till totalförsvaret i övrigt.

För beredning inom Kungl. Maj:ts kansli av ärenden rörande samordning av totalförsvarsverksamheten och andra hithörande frågor, som icke kan hänföras till ett särskilt departement, skall från och med den 1 juli 1962 organiseras en särskild *samordningsavdelning*, som i fred redovisas som en avdelning i försvarsdepartementet och lyder under försvarsministern.

I krig och vid krigsfara förutsättes denna samordningsavdelning skola ställas till statsministerns omedelbara förfogande.

Ett *försvarsråd* inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962 med uppgift att utgöra ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för vissa av totalförsvarets centrala myndigheter.

En *chefsnämnd* inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962 med huvuduppgift att i central instans verka för samordning mellan totalförsvarets huvudgrenar.

I propositionen framlägges slutliga medelsäskanden avseende anslaget Försvarsdepartementet: Avlöningar. Departementets lagbyrå ombildas till rättsavdelning. Anslaget beräknas öka med sammanlagt 135 000 kr. till 1 675 000 kr.

*Utdrag ur protokollet över försvarsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 2 mars 1962.*

N Ä R V A R A N D E:

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

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

## I. Inledning

Vid anmälan av proposition 1961: 109 angående ny organisation av krigsmaktens högsta ledning erinrades om de önskemål om ökad samordning och mera enhetlig ledning både inom det militära försvaret och av totalförsvaret, som under senare år uttalats i olika sammanhang, bl. a. av 1955 års försvarsberedning och av 1958 års riksdag (SU B 53, rskr B 83). Såsom framgår av nyssnämnda proposition, tillkallades 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 m. m. Sedan utredningen den 22 december 1960 redovisat den sistnämnda delen av sitt uppdrag med ett betänkande »Enhetlig ledning av krigsmakten» (SOU 1961: 7), fattades vid 1961 års riksdag beslut (prop. 109; SU 90; rskr 258) om en reform av krigsmaktens högsta ledning, vilken började genomföras den 1 oktober 1961. Försvarsledningsutredningen har sedermera den 30 december 1961 avlämnat ett betänkande (SOU 1961: 66) om »Totalförsvarets högsta ledning».

Yttranden över betänkandet har efter remiss avgivits av överbefälhavaren (efter hörande av försvarsgrenscheferna, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets sjukvårdsstyrelse och arméintendenturförvaltningen), socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, centrala civila transportkommittén, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens biltrafiknämnd, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen,

<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 numera generallöjtnanten K. R. Kolmodin till utredningsmännens förfogande.

statskontoret, statens jordbruksnämnd, veterinärstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, medicinalstyrelsen, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, statspolisintendenten, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, statens signalskyddsnämnd, riksbrandinspektören, 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov, kommandoexpeditionsutredningen, författningsutredningen, 1959 års utredning rörande utbildning av värmpfiktiga läkare m. m., 1959 års besparingsutredning för försvaret, 1959 års utredning rörande den försvarsmedicinska forskningen, 1960 års utredning rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk, samtliga civilbefälhavare — civilbefälhavaren i II civilområdet efter samråd med länsstyrelsen i Jämtlands län — överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, Sveriges Radio AB, Svenska landstingsförbundet, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige och Svenska arbetsgivareföreningen.

1962 års försvarskommitté, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Blekinge och Gävleborgs län, Svenska stadsförbundet, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation samt Sveriges civilförsvarsförbund, som jämväl beretts tillfälle att yttra sig, har icke avgivit något utlåtande.

Jag kommer nu att redogöra för huvudinnehållet i försvarsledningsutredningens betänkande och i däröver avgivna yttranden. Dessa upptages i avslutning till utredningens förslag under de särskilda avsnitten. Mina egna synpunkter och förslag framlägger jag slutligen i ett sammanhang.

## **II. Vissa utgångspunkter och riktlinjer**

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

Utredningen erinrar om vissa förhållanden, som är av grundläggande betydelse för organisation och verksamhet inom totalförsvarets högsta och centrala ledning. Utredningen avser här närmast totalförsvarets allmänna uppgift och gemensamma målsättning, vår utrikespolitiska ställning, det nutida krigets karaktär, uppbyggnaden av och de grundläggande principerna för verksamheten inom vårt totalförsvar samt vissa ekonomiska synpunkter.

### **Totalförsvarets allmänna uppgift**

Härom anför utredningen följande:

»Det ligger utom ramen för utredningens uppdrag att formulera totalförsvarets allmänna uppgift, men på grund av dennas inflytande på ordnandet

av totalförsvarets högsta ledning har utredningen ansett det nödvändigt att för sitt arbete utgå från en egen bedömning av denna och har därvid sammanfattat den sålunda:

Det är en gemensam uppgift för totalförsvarets olika grenar att vara så förberedda för krig att totalförsvaret verkar fredsbevarande.

Om ett angrepp mot oss likväl kommer till stånd, är det främst krigsmaktens uppgift att möta detta angrepp och i det längsta hindra att svenskt territorium besättes och utnyttjas. De övriga delarna av totalförsvaret — vilket innebär huvuddelen av den civila samhällsverksamheten — skall därvid dels understödja det militära försvaret, dels möjliggöra att motståndsan dan bevaras, att huvuddelen av landets befolkning överlever kriget och att väsentliga ekonomiska och kulturella värden undgår förstörelse.

Totalförsvarets allmänna uppgift är en klar följd av vår fredsvilja samt vår föresats att bevara vår frihet och självständighet. Utredningen anser den därför inom överskådlig framtid vara i huvudsak oberoende av inom alla områden ständigt pågående utveckling och förändringar. Den allmänt formulerade uppgiften utgör emellertid icke — och kan aldrig utgöra — tillräckligt underlag för utformning och vidareutveckling av vårt totalförsvaret och dess olika grenar. Härpå inverkar nämligen en lång rad faktorer av föränderlig karaktär, bl. a. det utrikes- och militärpolitiska läget, teknikens framåtskridande och den allmänna samhällsutvecklingen i vårt land. Riktlinjerna för utformning och vidareutveckling av vårt totalförsvaret måste därför anges i form av *en för totalförsvaret gemensam målsättning*, vilken med utgångspunkt i totalförsvarets allmänna uppgift är baserad på en *enhetlig strategisk grundsyn*.»

#### »Enhetlig strategisk grundsyn» och »för totalförsvaret gemensam målsättning»

Utredningen lägger följande innebörd i dessa båda begrepp.

Enhetlig strategisk grundsyn:

»En på politiska bedömanden samt omfattande studier och överväganden grundad uppfattning om

a) krigsriskerna och sannolikheten av olika krigsalternativ (t. ex. storkrig eller begränsat krig);

b) det nutida krigets karaktär (t. ex. krigsutbrott utan eller med kortare eller längre förvarning, kärnstridsmedel eller icke kärnstridsmedel, kort eller långt krig);

c) sannolikheten — även inbördes — av olika mot oss riktade betvingelsemetoder (t. ex. strategisk kupp, storanfall utan terror, terror);

d) våra allmänna försvarsmöjligheter med hänsyn till uppfattningen om under a)—c) redovisade frågeställningar och med utgångspunkt från vårt militärgeografiska läge, våra nuvarande eller inom överskådlig framtid disponibla personella, ekonomiska och materiella resurser samt sannolikheten för bistånd utifrån.»

För totalförsvaret gemensam målsättning:

»Riktlinjerna för vårt totalförsvars aktuella verksamhet i krig, grundade på totalförsvarets allmänna uppgift och på en enhetlig strategisk grundsyn, samt med samma utgångspunkter angivna riktlinjer för totalförsvarets utveckling på längre sikt.»

Utredningen framhåller nödvändigheten av att alla förberedelser för vårt totalförsvaret utföres mot bakgrunden av en enhetlig strategisk grundsyn och efter riktlinjer som anges i en för totalförsvaret gemensam målsättning. Beträffande utformning och vidareutveckling av grundsyn och målsättning anför utredningen, att de utrikespolitiska utgångsvärderna givetvis måste tillhandahållas av utrikesdepartementet, medan övrigt underlag bör tas fram av totalförsvarets centrala myndigheter, naturligen främst av överbefälhavaren. Slutlig utformning bör, vad gäller de allmänna riktlinjerna, göras av riksdagen efter förslag av Kungl. Maj:t. Grundsyn och målsättning måste i erforderlig omfattning delges samtliga för totalförsvarfsförberedelser ansvariga centrala myndigheter.

Grundsynen och målsättningen kan — framhåller utredningen vidare — icke vara fixerade en gång för alla utan måste utvecklas eller ändras med hänsyn till inträffade ändringar i förutsättningarna; här fordras att de ledningsorgan, som har ansvar för detta arbete, ständigt följer utvecklingen inom alla aktuella områden.

### Vår alliansfria utrikespolitik

Härom anför utredningen:

»Utrikes- och försvarspolitik måste följa en enhetlig linje. Totalförsvaret skall utgöra ett stöd för utrikespolitiken och skapa största möjliga handlingsfrihet för denna.

Vår alliansfria utrikespolitik ställer särskilda krav på vårt totalförsvaret. Det måste vara starkt, eftersom vi icke är tillförsäkrade bistånd från allierade, och det måste av samma skäl i sig självt innefatta alla de försvarsfunktioner, som erfordras i ett nutida försvar. Totalförsvarets högsta och centrala ledning måste därför i sin tur innefatta resurser att leda alla funktioner, som erfordras för att genomföra försvaret i krig och för att förbereda detta försvar i fred. Förberedelsearbetet ställer, allmänt sett, större krav på ledningen i vårt alliansfria läge än motsvarande arbete ställer på ledningen i en nation som ingår i ett koordinerat försvarssystem. Vi måste t. ex. driva vår egen underrättelsetjänst och kan i detta hänseende endast lita till oss själva. Det operativa krigsförberedelsearbetet måste avse alla komponenterna i försvarssystemet. Vi måste också ha möjligheter att inom hela totalförsvaret utveckla egna metoder, egen materiel och egna organisationer. Stora krav ställes därför på vår försvarsforskning och på hela vår materielutveckling, vilka måste arbeta på stor bredd och bearbeta många problem från grunden fram till en praktiskt användbar lösning. Det är nödvändigt

att beakta dessa förhållanden, när man tar ställning till ledningsorganisationernas utformning.»

### **Det nutida krigets karaktär samt därav följande riktlinjer för organisation av totalförsvarets högsta och centrala ledning**

Utredningen anför:

»Ett angrepp mot vårt land kan komma till utförande för olika syften och i olika världspolitiska sammanhang. Angriparens huvudändamål kan sålunda vara en önskan antingen att själv utnyttja svenskt territorium eller att hindra en motståndare att göra detta; angreppet kan komma antingen inom ramen för ett »avsiktligt» eller »oavsiktligt» storkrig eller i samband med ett begränsat krig, som kan vara riktat enbart mot Sverige eller föras inom ett område som i sig innesluter svenskt territorium.

Ett angrepp mot oss kan komma efter en kortare eller längre förvarning eller i värsta fall utan någon förvarning alls. Möjligheterna för en angripare att dölja sina anfallsförberedelser är i huvudsak omvänt proportionella mot förberedelsernas omfattning. Risken för att ett angrepp mot oss kommer mycket överraskande har därför bedömts vara störst i ett mot oss riktat begränsat krig, som enligt angriparens beräkningar icke kommer att utvecklas till storkrig och därför kan igångsättas utan några mera omfattande förberedelser. Ett sådant angrepp mot oss betraktas dock f. n. som mindre sannolikt.

Den moderna krigstekniken har skapat många möjligheter för en angripare. Han kan tillgripa hemortsbekämpning genom flyg- och fjärrvapen-anfall, olika former av invasion, avspärning, biologisk och kemisk krigföring samt psykologisk krigföring. Det sannolikaste är att en angripare begagnar en kombination av olika angreppsmetoder och därvid väljer den kombination — »betvingelsemetod» — som han bedömer snabbast föra till målet utan alltför stora insatser. Kriget kommer att föras inte endast mot krigsmakten utan mot hela vårt samhällsliv. Kärnstridsmedel kan komma att insättas i större eller mindre omfattning. Är angriparens avsikt att skaffa sig kontroll över hela vårt land eller delar därav, måste med stor sannolikhet angreppsmetoden invasion tillgripas.

Vårt totalförsvaret och därmed ledningsorganen inom totalförsvaret måste utformas med hänsyn till de stora variationsmöjligheterna i fråga om igångsättande och genomförande av ett angrepp mot vårt land. Som grund för utveckling och inriktning måste dock, enligt utredningens mening, ligga *det svåraste av de alternativ som kan anses sannolika*. Enligt utredningens uppfattning, grundad bl. a. på bedömanden i en inom försvarsstaben utarbetad strategisk studie, innebär detta alternativ ett angrepp som, efter endast kort förvarning, med utnyttjande av samtliga angreppsmetoder och insats av kärnstridsmedel, syftar till att ockupera hela landet eller delar därav.»

### Uppbyggnad av och grundläggande principer för verksamheten inom totalförsvaret

Utredningen lämnar en komprimerad redogörelse enligt följande:

»Det nutida krigets totala karaktär medför att samhällslivets olika delar i krig måste mer eller mindre inordnas i en totalförsvarsorganisation. Krigsmakten kommer av lätt insedda skäl att inta en framträdande plats i en sådan organisation. Den civila samhällsverksamheten eller det civila försvaret kommer att nära anslutas till det militära försvaret och på olika sätt uppbära och understödja detta. Det sätt på vilket dessa funktioner fullgöres kan vara av stor för att inte säga avgörande betydelse för krigsmaktens möjligheter att lösa sina uppgifter.

Totalförsvaret brukar — som chefen för försvarsdepartementet erinrat om i sina direktiv för utredningen — indelas i det militära försvaret, civilförsvaret med närliggande områden såsom polisväsendet, hälso- och sjukvården samt socialvården, det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret. Denna indelning, som i första hand avser krigsförhållanden men i viss utsträckning kan tillämpas även i fred, är emellertid endast en schematisk indelning i huvudgrenar. Verksamheten inom totalförsvaret består icke blott av dessa huvudgrenar utan av ett stort antal *funktioner*, vilka principiellt är sidoordnade varandra men har ett nära inbördes sammanhang och är av varierande betydelse. Vissa funktioner, t. ex. krigsmaktens operativa verksamhet, är av ledande karaktär, medan huvuddelen av funktionerna, t. ex. sambandstjänst, närmast är att betrakta som stödfunktioner. Som exempel på ytterligare funktioner kan nämnas civilförsvarets utrymningsverksamhet, underrättelsetjänst, säkerhetstjänst, hälso- och sjukvård, totalförsvarets försörjning med arbetskraft, livsmedel, kraft, bränsle, förnödenheter i övrigt och penningmedel, transport- och trafikverksamhet samt funktioner av social- och personalvårdande karaktär. Flertalet av de civila funktionerna motsvaras av liknande fredsfunktioner; det är fredsfunktionerna som i krig ställer om och övergår till försvarsverksamhet. Sammanfattningsvis kan sägas att totalförsvaret i sig innefattar mycket omfattande delar av samhällsfunktionerna och att statliga och kommunala myndigheter, som i fred handhar dessa funktioner, tas i anspråk som ledningsorgan.

För att vårt totalförsvaret skall få största effekt fordras att samhällets personella och materiella tillgångar användes på mest rationella sätt. Våra resurser räcker emellertid icke till för att hålla alla samhällsverksamheter i gång under krigsförhållanden. Bl. a. av detta skäl måste vi upphöra med sådant som icke är oundgängligen nödvändigt för krigets fullföljande, och vi måste utnyttja våra tillgångar så, att de kommer till bästa nytta i varje särskilt skede av kriget. Det är en gemensam och samordnad insats av



militära och civila resurser, som skall eftersträvas. Under vissa krigslägen kan det sålunda bli nödvändigt, att huvuddelen av det civila försvarets tillgångar av t. ex. arbetskraft och transportmedel sättes in för att underlätta för krigsmakten att lösa sina uppgifter. I andra lägen kan både militära och civila resurser behöva kraftsamlas för att bistå civilförsvaret eller för att öka produktionen av för vårt land livsviktiga varor och förnödenheter. Våra knappa resurser i fråga om sjukvård kommer exempelvis alltid att vara en gemensam militär-civil angelägenhet.

Vårt totalförsvaret i krigstid kommer sålunda att få karaktären av växelspel i vad avser utnyttjande av våra tillgångar. Detta kräver ett nära och kontinuerligt bedrivet samarbete mellan de ansvariga myndigheterna i olika instanser. Det krävs också förberedelser i fred och lämpliga, prövade organisationsformer för att i krig undvika onödiga friktioner och svårigheter. Ju mer förberedda de militära och civila myndigheterna är och ju mer som planlagts och övats i fred, desto lättare kan improvisationer åstadkommas i krig.

Myndigheternas krigsplanläggning omfattar i regel åtgärder för att förbereda funktionernas krigsorganisering och uppgifter i krig, myndigheternas egen övergång till krigsorganisation samt deras förflyttning till och gruppering på krigsuppehållsplatser. För många av samhällets verksamhetsgrenar innebär omställningen för krig ökade uppgifter och en stark ansvällning av personal (t. ex. civilförsvaret, hälso- och sjukvården); för andra åter kommer uppgifterna att begränsas eller helt upphöra, varvid övertalig personal kan placeras att fullgöra andra uppgifter.

Den fredstida statsverksamhetens ledning är starkt centraliserad. Regionala statliga myndigheter har i fredstid tämligen begränsade befogenheter. Det nutida kriget med dess möjligheter att utveckla snabbhet och utnyttja stridsmedel med stor verkan tvingar till en genomgripande ändring av ledningsförhållandena i krig. Det är därför numera nödvändigt att i god tid decentralisera stora delar av den högsta och centrala ledningens befogenheter till regionala myndigheter och att, likaledes i god tid, flytta de högsta, centrala och regionala ledningsorganen från fredsgruppering till en spridd och därmed mindre sårbar krigsgruppering. Utan att dessa åtgärder genomföres blir statsledningens handlingsfrihet begränsad gentemot hot och påtryckningar eller vid överraskande bekämpning med massförstörelsemedel.

En decentralisering av befogenheter i ett skärpt utrikespolitiskt läge från centrala till regionala myndigheter i förening med en flyttning av verksamheten från freds- till krigsuppehållsplatser kommer att ställa stora krav på berörda myndigheter och befattningshavare. Det är därför av särskild betydelse att en sådan omställning från freds- till krigsförvaltning är väl planlagd och kontinuerligt övad. Planläggningen för en decentraliserad ledning

måste beakta nödvändigheten av att decentraliseringen blir »parallellställd», d. v. s. föres lika långt inom alla verksamheter, som är beroende av varandra och mellan vilka samarbete måste ske på det regionala planet.»

### Statsfinansiella och samhällsekonomiska synpunkter

Utredningen ställer här kravet att totalförsvarets ledning skall vara så konstruerad, att den kan verka för en fortgående rationalisering inom totalförsvaret och sålunda ge oss den minst kostnadskrävande organisationen för den försvarseffekt vi eftersträvar.

Utredningen anför vidare att totalförsvarets högsta ledning skall organisatoriskt vara utformad så, att den fortlöpande kan ge den anslagsbeviljande instansen — riksdagen — klaraste möjliga överblick av totalförsvarets behov inom olika områden och därmed ge allsidigt och sakligt underlag för dess prövning av dessa behov.

### Grundläggande krav på totalförsvarets högsta och centrala ledning

Med hänsyn till ovan anförda förhållanden anser utredningen att följande grundläggande krav bör beaktas vid utformningen av totalförsvarets högsta och centrala ledning samt vid fördelning mellan ledningsorganen av ansvar och befogenheter.

*Organisationen* skall i såväl *fred som krig* säkerställa en nära och kontinuerlig samordning av utrikes- och försvarspolitiken.

*Organisationen i krig* skall möjliggöra att försvarsansträngningarna inom totalförsvarets olika delar samordnas så, att den samlade försvarseffekten blir den största möjliga.

Den måste också möjliggöra att beslut av avgörande art kan fattas och expedieras snabbt, även under fientligt tryck eller eljest synnerligen försvarande omständigheter.

*Organisationen i fred* skall möjliggöra att försvarsförberedelserna inom totalförsvarets olika delar samordnas så, att totalförsvaret — inom en given ekonomisk ram och tillgängliga resurser i övrigt — blir det starkaste möjliga.

Den måste också så långt möjligt överensstämma med organisationen i krig och snabbt kunna övergå till denna. Ledning för verksamhet i krig skall i erforderlig omfattning kunna utövas även före och under övergång från freds- till krigsorganisation.

### Yttranden

Remissmyndigheterna ansluter sig till eller har intet att erinra mot de principer, som försvarsledningsutredningen lagt till grund för sina förslag.

*Överbefälhavaren*, som säger sig i allt väsentligt dela de uppfattningar som framförts i detta sammanhang, understryker särskilt betydelsen av att grunden för totalförsvarets allmänna uppgifter, utformning och utveckling vilar på en gemensam realistisk målsättning, baserad på en enhetlig strategisk grundsyn.

### **III. Totalförsvarets högsta ledning i krig**

#### *1960 års försvarsledningsutredning*

#### **Krav på totalförsvarets högsta ledning**

Utredningen har enligt sina direktiv haft till uppgift att studera totalförvarsledningens organisation m. m. i krig endast i den utsträckning som bedömts erforderlig för att erhålla en tillräcklig bakgrund för förslag rörande ledningens organisation i fred. På grund härav men också under beaktande av sekretesskravet har utredningen berört krigsorganisationsfrågorna endast i allmänna ordalag.

Utredningen konstaterar att riksstyrelsens främsta uppgift i krig är att leda och samordna försvarsansträngningarna, medan uppgifter utan direkt anknytning till försvarsverksamheten måste nedläggas eller i vart fall skjutas i bakgrunden. Riksstyrelsen, som har begränsade möjligheter att ingripa i detaljer, måste koncentrera sin ledningsverksamhet till sådana uppgifter, som av olika skäl icke kan handhas av underlydande ledningsorgan. De uppgifter som i enlighet härmed ankommer på riksstyrelsen är enligt utredningens mening i stora drag

- a) att leda den utrikespolitiska verksamheten,
- b) att allt efter lägets växlingar ändra och komplettera den målsättning för totalförsvaret som varit gällande i fred,
- c) att fastställa inriktningen i stort av underlydande myndigheters verksamhet — t. ex. militära operationer och utrymningar,
- d) att säkerställa att tillgängliga resurser utnyttjas på sådant sätt att väsentliga behov blir tillgodosedda i bestämd angelägenhetsordning — t. ex. fördela eller omfördela personal, livsmedel, sambands- och transportmedel,
- e) att lagstifta, i den mån detta även under krigsförhållanden kan befinnas möjligt och erforderligt,
- f) att fastställa den efter läget avpassade finanspolitiken och ange riktlinjer för penningpolitiken,
- g) att vid behov ändra ansvarsfördelningen mellan myndigheter, bl. a. genom en ökad decentralisering av ansvar och befogenheter,
- h) att tillse att säkerhetstjänsten har resurser att skydda landet mot spioneri och femtekolonnverksamhet samt
- i) att verka för upprätthållande av försvarsvilja och motståndanda.

För att ha möjlighet att fullgöra dessa sina uppgifter måste riksstyrelsen, enligt utredningens mening, vara verksam på undandragna och i möjligaste mån skyddade platser samt uppdelad på sådant sätt, att den icke löper någon större risk att i sin helhet bli utslagen. Den måste också bl. a. ha tillgång till väl utbyggda signalförbindelser med cheferna för totalförsvarets centrala myndigheter — främst med överbefälhavaren — men även med civilbefälhavarna och så långt möjligt med länsstyrelserna.

Beträffande verksamheten inom riksstyrelsen anför utredningen:

»Beslut, även avgörande sådana, måste kunna fattas snabbt och utan tidsspillan delges berörda myndigheter. Detta innebär att för beslut erforderligt underlag, ofta omspannande avsevärda delar av det aktuella totalförsvarsläget, måste kunna tas fram och sammanställas med minsta möjliga tidsutdräkt. Sedan principiella ställningstaganden gjorts, kan det ofta erfordras en rad följdbeslut, vilka även de snabbt måste delges berörda myndigheter.

Huvuddelen av riksstyrelsens ledningsverksamhet måste givetvis vara samordnad icke bara inom utan även mellan olika totalförsvarsfunktioner. För att belysa behovet av samordning mellan verksamheter tillhörande olika totalförsvarsfunktioner vill utredningen här endast peka på sammanhanget mellan utrikespolitisk verksamhet och militära operationer, utrymningar av civilbefolkning och militära operationer samt på de anspråk som stora, kanske icke tidigare planlagda utrymningar ställer på folkförsörjningen. De nämnda behoven av snabbhet i beslut och nära samordning av ledningsverksamheten inom olika delar av totalförsvaret ställer särskilda krav på organisation och arbetsformer. Inom riksstyrelsen måste finnas någon form av centralavdelning med god överblick över totalförsvarets resurser och problem, och i fråga om arbetsformerna säger det sig självt, att remissförfarande och andra tidskrävande åtgärder som i stor utsträckning kännetecknar och är nödvändiga för arbetet i fred icke är användbara under krigsförhållanden.

Det är nödvändigt att konstitutionen ger riksstyrelsen laglig rätt att bedriva verksamheten enligt de krav som kriget ställer och som här berörts. Ingen tvekan får råda om att landets styrelse utövas med fullt laglig sanktion från folket genom dettas, utan främmande inblandning och utan tvång, vederbörligen valda representanter. Detta äger avgörande betydelse icke minst för att bevara och stärka försvarsvilja och motståndanda.»

### Nuvarande organisation och verksamhet

Utredningen anför att det föreligger en ingående planläggning rörande riksstyrelsens uppgifter och organisation i krig och att denna planläggning är föremål för fortlöpande bearbetning. De krav, som redovisats i det föregående, torde därför enligt utredningens mening kunna tillgodoses i all den utsträckning som konstitution och fredsorganisation medger.

Utredningen behandlar närmare endast två problem, nämligen om riksdagens verksamhet i krig och om de organisatoriska förutsättningarna inom Kungl. Maj:ts kansli för samordnad ledning av försvarsansträngningarna. Utredningen anför härom följande:

»Då utredningen i det föregående sökt exemplifiera riksstyrelsens uppgifter i krig, har bl. a. framhållits att riksstyrelsen skall säkerställa att de olika totalförsvarsfunktionerna erhåller nödiga resurser för sin verksamhet. I den mån anslagsbeviljande eller lagstiftande verksamhet sålunda aktualiseras, måste riksdagen grundlagsenligt medverka. Det ligger emellertid i sakens natur, att även riksdagsarbetet måste förenklas och anpassas efter krigets krav. I betydande utsträckning är detta också möjligt genom den elasticitet, som utmärker våra grundlagar. Det torde dock kunna ifrågasättas, om icke en betydande minskning av riksdagens fredstida organisation måste komma till stånd. Utredningen har sig bekant, att man på vissa håll i utlandet, så t. ex. i Norge, vidtagit särskilda åtgärder för att trygga ledningsverksamheten även i det fall att riksdagen ej kan fungera. Motsvarande åtgärder i vårt land kan endast äga rum efter ändring av grundlagarna.

I det föregående har utredningen framhållit, att kraven på snabbhet i beslut och nära samordning av riksstyrelsens ledningsverksamhet avseende olika delar av totalförsvaret bl. a. innebär att underlag för beslut, ofta omspännande avsevärda delar av det aktuella totalförsvärläget, måste kunna tas fram och sammanställas med minsta möjliga tidsutdräkt. Utredningen anser, att de organisatoriska förutsättningarna härför f. n. icke är tillfredsställande. Bättre förutsättningar i detta hänseende skulle uppstå, därest inom krigsorganisationen funnes någon form av centralavdelning med god överblick över totalförsvarets resurser och problem.»

### Utredningens förslag

Utredningen erinrar om att den i betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» anförde som sin mening, att ansvars- och organisationsförhållanden, icke blott i krig utan även i fred, måste bestämmas utifrån de uppgifter som ledningen kan komma att ställas inför i *krig*. Denna princip kan endast delvis tillämpas i fråga om totalförsvarets högsta ledning, eftersom denna ledning i fred har att styra hela vårt fredssamhälle. Man måste därför, anför utredningen, beträffande flertalet verksamhetsområden gå den motsatta vägen: de ansvars- och organisationsförhållanden, som man *måste* ha i fred, bör om möjligt bibehållas även i krig. På vissa punkter är detta dock icke tillräckligt för att möjliggöra en effektiv ledningsorganisation; här måste särskilda organ inrättas, så långt möjligt redan i fred. Kravet på överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisation är lika starkt som inom krigsmaktens högsta ledning men måste i större utsträckning än när det gäller denna uppfyllas genom att organisationerna anpassas till var-

andra. Utredningen föreslår ett centralt kansli till statsministerns omedelbara förfogande samt gör vissa uttalanden rörande riksdagens verksamhet och Kungl. Maj:ts befogenheter i krig.

Beträffande statsministerns särskilda kansli uttalar utredningen:

»Ledningen av krigsansträngningarna — som i krig är den allt dominerande verksamheten för riksstyrelsen — utövas naturligen i första hand av statsministern. Det är utredningens uppfattning, att denne måste ha ett effektivt fungerande, centralt kansli till sitt omedelbara förfogande härför. Detta kansli synes utredningen böra ha som främsta uppgifter

att hålla statsministern underrättad om läget inom totalförsvaret,

att sammanställa underlag för avgörande beslut, som mera påtagligt berör två eller flera departement, samt

att samordna verksamheten mellan departementen, sedan avgörande beslut fattats.

För att kansliet skall kunna lösa sina mycket kvalificerade uppgifter, måste i detsamma ingå personal som är väl insatt i hela vår totalförsvarsorganisation och väl känner till dess resurser och möjligheter. Utredningen anser att stommen till detta centrala kansli måste utgöras av personal, som ingår i en motsvarande organisation i fred. Förslag till en sådan fredstida organisation framlägges i det följande.»

Beträffande riksdagens verksamhet och Kungl. Maj:ts befogenheter i krig erinras om att utredningen framhållit såsom väsentligt, att våra lagar, främst grundlagarna, har en utformning som ger riksstyrelsen konstitutionella befogenheter att leda verksamheten enligt de krav som kriget ställer. Utredningen anför också att så f. n. icke i alla hänseenden är fallet. Enligt vad utredningen inhämtat, avser författningsutredningen, på vilken det närmast ankommer att ta ställning i denna fråga, att föreslå att i regeringsformen skall ingå ett kapitel med särskilda bestämmelser för krig och krigsfara. Där skulle bl. a. meddelas föreskrifter om en riksdagens krigsdelegation och om avsevärt vidgade befogenheter för Kungl. Maj:t, därest förhållandena icke medger att vare sig riksdagen eller riksdagens krigsdelegation sammanträder. Utredningen säger sig — utan att ta ställning till enskildheter i författningsutredningens planer — vilja ansluta sig till dess tankegångar i stort inom förevarande område och finner det angeläget att grundlagsändringar sker i huvudsak i enlighet med dessa. Utredningen framhåller även såsom sin mening att regeringsbeslut i krig måste kunna fattas och vara bindande även om blott ett fåtal av regeringens ledamöter är tillstädes.

### *Yttranden*

Samtliga remissmyndigheter som uttalat sig i fråga om högsta ledningens organisation och verksamhet i krig — omkring trettiofem — biträder utredningens uppfattning att ledningen av krigsansträngningarna i första

hand utövas av statsministern. Det stora flertalet av dessa myndigheter tillstyrker eller har intet att erinra emot utredningens förslag, att statsministern i krig skall ha ett centralt kansli till sitt omedelbara förfogande. Några avvikande uppfattningar framföres icke.

I frågan om behovet av särskilda bestämmelser i regeringsformen för regeringens och riksdagens verksamhet under krig och krigsfara har endast ett fåtal myndigheter uttalat sig. Några erinringar mot utredningens synpunkter framföres icke.

*Överbefälhavaren* ansluter sig helt till utredningens uppfattning och framhåller att det synes vara angeläget, att riksdagens arbetsformer i krig förenklas så, att bl. a. en snabbare arbetsmetodik erhålles.

*Författningsutredningen* framhåller att den gällande regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser i flera avseenden är mindre väl anpassade efter de krav ett nutida krig ställer. Författningsutredningen har därför i sitt förslag till grundlagstexter, avsedda att ersätta regeringsformen och riksdagsordningen, ansett sig böra föreslå delvis helt nya stadganden rörande regeringens och riksdagens verksamhet under krig och andra utomordentliga förhållanden. Dessa stadganden har sammanförts i ett särskilt kapitel. Bland de spörsmål utredningen därvid fått anledning att ta ställning till nämnes följande. Skall man under krig över huvud taget räkna med riksdagens aktiva medverkan eller skall riksdagen i någon form förpuppas för att först efter krigets slut åter träda i verksamhet? Författningsutredningen har ansett att riksdagen så långt det över huvud taget är möjligt skall fungera även under krig. Den bör därför, om den icke är samlad, omedelbart inkallas, då krigsfara uppstår. För att möjliggöra riksdagens aktiva medverkan även i ett läge, då riket utsättes för krigshandlingar i stor skala, föreslår utredningen att riksdagens kompetens av praktiska skäl överföres på en mindre församling av riksdagsledamöter, benämnd riksdagens krigsdelegation. Denna delegation, som är begränsad till talmän, vice talmän och ledamöterna av vissa utskott, skall själv äga bestämma om sina arbetsformer. Så fort förhållandena gör det möjligt, skall krigsdelegationen ersättas av den vanliga riksdagen. Endast under förutsättning att icke ens krigsdelegationen kan fungera — och detta måste anses representera ett yttersta nödläge — skall regeringen till rikets skydd och krigets slutförande äga att utöva på riksdagen ankommande uppgifter, dock icke befogenheten att ändra eller upphäva grundlag.

Enligt nuvarande grundlagsregler kan allmänna val under krig eller krigsfara uppskjutas genom särskilt beslut av regering och riksdag. Författningsutredningen utgår från att under krig allmänna val över huvud taget icke skall hållas annat än efter särskilt riksdagsbeslut. I regeringsformen behövs vidare en allmän bestämmelse av innebörd att under krig riksdagen äger besluta, att uppgift som enligt grundlagen ankommer på viss myndighet skall fullgöras av annan myndighet.

#### IV. Totalförsvarets högsta ledning i fred

##### I. Krav på totalförsvarets högsta ledning

##### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen anför härom följande:

»Fullgörandet av totalförsvarets uppgifter under krig skall i fred förberedas bl. a. genom studier, planering av verksamheten, utbildning, övningar, anskaffning och lagring av materiel och förnödenheter samt utbyggnad av kommunikationer, befästningar och skyddsrum för civilbefolkningen. Efter hand inträdande förändringar i förutsättningarna måste därvid beaktas och medföra en fortgående anpassning av organisation m. m. Den fredstida ledningsverksamheten behöver icke och kan med hänsyn till sin natur oftast icke heller utövas med samma grad av decentralisering som erfordras i krig; däremot är det självfallet en angelägen fredsuppgift att förbereda den för krigsförhållanden nödvändiga decentraliseringen.

Riksstyrelsens viktigaste ledningsuppgifter, avseende totalförsvaret, synes — kortfattat återgivna — vara följande:

a) att analysera förutsättningarna för och fortlöpande överse den enhetliga *strategiska grundsyn*, som måste ligga till grund för alla försvarsförberedelser,

b) att med utgångspunkt i grundsynen samt ekonomiska, tekniska och personella resurser bestämma den för totalförsvaret gemensamma *målsättningen*,

c) att, med utgångspunkt i målsättningen för totalförsvaret i dess helhet, bestämma målsättningen för de olika huvudfunktionerna inom totalförsvaret samt fördela uppgifter och befogenheter mellan olika myndigheter; uppgifterna för totalförsvarets olika delar måste vara parallellställda genom hela kedjan av funktioner, så att man når optimal effekt med tillgängliga resurser,

d) att säkerställa att totalförsvarets olika delar får de resurser, som bedömes svara mot målsättningen,

e) att tillse att verksamheten inom totalförsvaret anordnas efter och bedrivs i enlighet med riktlinjer som överensstämmer med grundsyn och målsättning; detta innebär bl. a. verksamhet för viss inriktning av de centrala myndigheternas budgetarbete, fördelning av personal och materiella tillgångar, beredskapslagstiftning samt uppföljning av de centrala myndigheternas verksamhet,

f) att allt efter det utrikes- och militärpolitiska lägets växlingar bestämma totalförsvarets *beredskap*, främst dess mobiliserings- och insatsberedskap men även — ehuru beslut härom icke kan vinna effekt lika snabbt — den långsiktiga beredskapen samt

g) att verka för upprätthållande av försvarsviljan.



Huvuddelen av alla försvarsförberedelser inom riksstyrelsen måste vara sinsemellan samordnade för att försvarseffekten — inom en given ekonomisk ram och tillgängliga resurser i övrigt — skall bli den största möjliga. Omfattningen av försvarsförberedelserna och det förhållandet att nästan alla förvaltningsområden beröres innebär, att samordningen erbjuder betydande problem och kräver avsevärda arbetsinsatser. För att de grundläggande uppgifterna inom högsta ledningen — att analysera förutsättningarna för och fortlöpande överse grundsynen samt med utgångspunkt i denna efterhand ange, ändra och komplettera målsättningen — skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt, erfordras bl. a. gynnsamma organisatoriska förutsättningar.

Även om en enhetlig strategisk grundsyn och en för totalförsvaret gemensam målsättning är nödvändiga förutsättningar för att försvarsförberedelserna inom hela totalförsvaret skall kunna samordnas i erforderlig omfattning, utgör de givetvis icke någon tillräcklig garanti för att så sker. Den gemensamma målsättningen ger nämligen endast de stora riktlinjerna; samordning erfordras inom alla verksamhetsområden och beträffande ärenden av både större och mindre omfattning. För detta ändamål kräves särskilda organisatoriska former och åtgärder. De verksamhetsområden, inom vilka en grundläggande samordning måste ske genom riksstyrelsens försorg, kan schematiskt indelas i tre huvudgrupper: *krigsplanläggning*, *budgetarbete* och *lagstiftning*.

#### Samordning av krigsplanläggning

Huvuddelen av all krigsplanläggning åvilar eller ledes av totalförsvarets centrala myndigheter; riksstyrelsen har närmast att ange riktlinjerna för denna verksamhet och säkerställa erforderlig samordning. Detta sker främst genom att den för totalförsvaret gemensamma målsättningen kompletteras med målsättningar för totalförsvarets huvudgrenar, d. v. s. i första hand för det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret. Särskilda målsättningar erfordras också för t. ex. säkerhetstjänsten, hälso- och sjukvården samt sambandstjänsten. Inom vissa verksamhetsområden erfordras att riksstyrelsen ger relativt noggranna bestämmelser för myndigheternas planläggning i fråga om anläggningsverksamhet, materielanskaffning, organisation o. d. Som exempel kan nämnas att Kungl. Maj:t bör ange inom vilka orter och i vilken omfattning skyddsrum skall byggas, liksom även vilka orter och områden som skall planläggas för utrymning. Kungl. Maj:t måste också själv besluta om byggande av större befästningar, om anläggande av vägar i vissa gränstrakter och om utbyggnad av för totalförsvaret särskilt avsedda signalförbindelser.

I riksstyrelsens uppgifter ingår att fastställa och allt efter lägets växlingar ändra beredskapen inom totalförsvarets olika delar. Här fordras en nära koordination inom hela totalförsvaret. En viss beredskap inom krigs-

2 — *Bihang till riksdagens protokoll 1962. 1 saml. Nr 108*

makten bör sålunda svara mot en viss beredskap inom t. ex. civilförsvaret, polisväsendet och det allmänt civila medicinalväsendet. Beslut om samordnade beredskapshöjningar måste kunna fattas utan tidsspillan och snabbt delges berörda myndigheter. Planer för totalförsvarets beredskap i olika beredskapsgrader måste därför föreligga i färdigt skick.

För vissa större, för totalförsvaret gemensamma övningar, t. ex. stabstjänstövningar för högre regionala ledningsorgan, erfordras på den civila sidan en samordnad ledning, både före och under övningarna. Det tillkommer Kungl. Maj:t att tillse, att erforderlig samordning åstadkommes och att alla grenar inom totalförsvaret blir föremål för övning samt att vunna erfarenheter utnyttjas vid kommande övningar, vid revidering av gällande bestämmelser och organisation etc.

Ärenden rörande uppgifter och organisation i krig för civilbefälhavare och länsstyrelser kan icke hänföras till någon viss totalförsvargren; det finnes icke någon central myndighet som har eller bör ha ansvar härför. Det måste därför ankomma på Kungl. Maj:t att besluta, varvid givetvis alla de civila totalförsvargrenarnas behov måste beaktas.

I samband med krigsplanläggning vill utredningen beröra den omfattande forskning, som erfordras för totalförsvaret. Denna utgör ett stort verksamhetsfält, inom vilket det är betydelsefullt att onyttigt dubbelarbete undviks och att alla forskningsområden blir täckta. I många fall har två eller flera av totalförsvarets huvudgrenar behov av forskning inom samma område, och en samordning från Kungl. Maj:ts sida kan då bli behövlig. Exempel härpå är den försvarsmedicinska forskningen, som skall tillgodose såväl det militära försvaret som civilförsvaret och den allmänt civila hälso- och sjukvården.

Riksstyrelsen har även att planlägga för sin egen verksamhet i krig. Syftet bör vara att fastställa — utöver organisation och verksamhet — hur regering och riksdag skall förflyttas till krigsuppehållsplats, hur underrättelsetjänsten skall ledas och bedrivas, hur samband skall upprätthållas med myndigheter och verk i central och regional instans samt vilka behov av skydd, transporter, förläggning och försörjning som skall tillgodoses. Ifrågasvarande planläggning — där samordningskravet närmast avser samordning inom riksstyrelsen och med motsvarande planläggning för myndigheter ingående i totalförsvarets centrala ledning — måste ledas av personal med denna verksamhet som huvuduppgift.

Senast berörda del av krigsplanläggningen måste kompletteras med utbildning. Personalen måste känna sina uppgifter i krig, ha klart för sig hur flyttning till krigsuppehållsplatserna skall tillgå samt veta vilka handlingar och vilken övrig materiel, som skall medföras dit. Riksstyrelsen kommer, som tidigare nämnts, att ställas inför arbetsuppgifter av vilka en del är helt nya. Även i den utsträckning uppgifterna har sin motsvarighet i den fredsmässiga förvaltningen kommer kriget att ställa krav på handläggningsfor-

mer m. m., som helt avviker från den rutin befattningshavarna är vana vid. De enskilda befattningshavarna, åtminstone i högre ställning, måste också bibringas sådan insikt i totalförsvaret, att de kan bedöma sammanhangen och samordningsbehovet. Den utbildning, som för närvarande står till buds i detta hänseende, erhålles främst inom försvarshögskolan och genom totalförsvarsövningar. Enligt utredningens mening är det av stor vikt, att personal inom riksstyrelsens krigsorganisation i största möjliga utsträckning genomgår försvarshögskolans kurser. Med hänsyn bl. a. till skolans begränsade resurser kan dock utbildningen denna väg ge resultat först på lång sikt, och det bör för övrigt beaktas, att endast befattningshavare i högre ställning kan ifrågakomma för skolans kurser. Enligt utredningens mening måste därför viss intern utbildning äga rum i riksstyrelsens egen regi.

I och för sig kan det ligga nära till hands att de olika departementens och myndigheternas försvarsförberedelser — icke enbart de som faller under rubriken krigsplanläggning — från tid till annan sättes åsido till förmån för den fortlöpande fredsmässiga verksamheten. Knapphet på personal i förening med ett starkt tryck från den primärt fredsbetonade behovssidan kan lätt, medvetet eller omedvetet, föranleda en prioritering till försvarsförberedelsernas nackdel. Med hänsyn härtill måste speciella åtgärder vidtagas för att behovet av sådana förberedelser skall bli kontinuerligt tillgodosett.

#### **Samordning av budgetarbete**

De anslag, som anvisas för totalförsvarsändamål, måste avvägas mellan de olika försvarsfunktionerna så att högsta möjliga effektivitet ges åt totalförsvaret. Denna princip medför krav på prioritering och avvägning mellan anslag, som upptages under olika huvudtitlar. Det gäller här främst en avvägning i stort, syftande till att förebygga att någon försvarsfunktion blir eftersatt i sådan utsträckning, att dess svaghet verkar hämmande på totalförsvarets möjligheter att verka effektivt och därigenom nedsätter vår motståndskraft. Den enhetliga strategiska grundsynen och den för totalförsvaret gemensamma målsättningen skall utgöra grund för denna större avvägning. Det måste emellertid — inom totalförsvarsfunktionernas anslagsramar — ske en samordning även mellan ett stort antal enskilda anslag eller delposter inom dem. För att anslagsmedel under en huvudtitel skall ge önskad effekt, är det många gånger nödvändigt att medel för närbesläktade ändamål står till förfogande inom en annan del av budgeten. Som exempel kan nämnas att viss anskaffning eller byggnadsverksamhet inom krigsmakten kan kräva att televerket får resurser för utbyggnad av vissa signalförbindelser. Vidare kan ett ställningstagande i krigsplanläggningshänseende ofta göra det nödvändigt att medel ställes till förfogande inom olika huvudtitlar. Exempelvis måste utrymningsplanläggningen följas upp med åtgärder inom

hälso- och sjukvården samt det ekonomiska försvaret. Exempelen på behovet av samordning av budgetarbetet kan mångfaldigas.

#### **Samordning i lagstiftningsfrågor m. m.**

För att reglera samhällslivet i ett krigs- eller krisläge erfordras ett stort antal författningar och andra bestämmelser. Det måste vara angeläget att dessa göres så enhetliga och enkla som möjligt. Framför allt måste det vara en strävan att konstruktioner och definitioner göres entydiga och ändamålsenliga. Även behovet av en inbördes samordning av decentraliseringsföreskrifter bör här omnämnas. Då förberedelsearbetet äger rum inom praktiskt taget alla departement, kan emellertid omotiverade skillnader mellan olika författningar lätt uppkomma, därest icke erforderliga resurser finnes för samordningen.

Bland beredskapslagarna intar de s. k. fullmaktslagarna en framskjuten plats. Genom dessa har Kungl. Maj:t fått befogenhet att under vissa i lagarna angivna förutsättningar vidta olika åtgärder. Sådana fullmaktslagar är t. ex. förfogandelagen, ransoneringslagen och tjänstepliktslagen. Det är här väsentligt att likartade förutsättningar gäller för lagarnas tillämpning. Vidare bör understrykas att vissa författningsbestämmelser, t. ex. beredskapskungörelsen, har »ren» totalförsvarskaraktär, d. v. s. griper in i alla delar av totalförsvaret. Utarbetandet av sådana bestämmelser som nu nämnts främjas givetvis om den personal, som engageras i arbetet, har betydande insikter i totalförsvarets problematik. Över huvud taget bör framhållas att det ofta är väsentligt, att totalförsvarsynpunkter framföres och beaktas under arbetet med beredskapslagstiftning i vidaste mening.

Det erfordras således, enligt utredningens mening, ett omfattande arbete inom Kungl. Maj:ts kansli för att åstadkomma den nödvändiga samordningen av beredskapslagstiftningen samt för att tillgodose totalförsvarsynpunkterna vid de enskilda lagarnas och författningarnas utarbetande inom olika departement.

I detta sammanhang vill utredningen fästa uppmärksamheten på behovet av lättillgängliga och överskådliga samlingar av de författningsbestämmelser, som finnes för totalförsvaret. Det har från skilda håll omvittnats, att det för myndigheterna är nödvändigt att ha tillgång till sådana, för att säkerhet och snabbhet i besluten, särskilt i ett krigsläge, skall tryggas. I detta hänseende hittills vidtagna åtgärder anses icke tillräckliga. Nu angivna arbetsuppgifter torde böra handhavas i Kungl. Maj:ts kansli.»

#### ***Yttranden***

Remissmyndigheterna har anslutit sig till eller lämnat utan erinran vad utredningen anfört i fråga om krav på totalförsvarets högsta ledning i fred.

## 2. Nuvarande organisation och verksamhet

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen konstaterar, att det totala krigets karaktär medför, att försvarsförberedelser måste vidtagas inom praktiskt taget hela riksstyrelsens verksamhetsområde och att alla totalförsvarsgrenar och funktioner är inbördes beroende av varandra. Avgörande för styrkan i vårt totalförsvar är därför i stor utsträckning att planläggning m. m. är parallellt framförd och samordnad över hela totalförsvarsområdet.

Beträffande totalförsvarsfunktionernas fördelning på olika departement anför utredningen följande:

»Vissa arbetsuppgifter inom totalförsvarsområdet är av den karaktären, att de är representerade inom alla departement. Detta gäller framför allt det planlägningsarbete som avser departementens och underställda myndigheters krigsorganisation. Viss samordning m. m. av denna planläggning ankommer på statsrådsberedningen, men det direkta ansvaret för egen och underställda myndigheters krigsorganisering åvilar respektive departement. I detta sammanhang må vidare nämnas ansvar för beredskapslagstiftning och övrig administrativ beredskap. Även i detta hänseende har alla departement arbetsuppgifter. Det ligger dock i sakens natur, att omfattningen av uppgifterna varierar de olika departementen emellan med hänsyn till de viktigaste totalförsvarsfunktionernas departementstillhörighet. Liknande synpunkter kan läggas på budgetarbetet. Anslag, som direkt eller indirekt avser totalförsvarsändamål, förekommer sålunda under alla departements huvudtitlar.

Mot bakgrunden av det nu anförda har utredningen i nedanstående tabell<sup>1</sup> sammanställt vissa totalförsvarsfunktioner efter deras fördelning på departement.

Till tabelln vill utredningen knyta följande kommentarer.

Samordnande verksamhet inom *statsrådsberedningen* föranledes av statsministerns uppgift att som regeringschef ytterst ansvara för kontinuiteten i regeringens arbete. Sedan en tid har det därutöver enligt Kungl. Maj:ts särskilda beslut ålegat ett konsultativt statsråd att handlägga vissa samordningsfrågor m. m. Detta statsråd har sålunda att föredraga dels ärenden avseende riksstyrelsens krigsorganisation, dels i vederbörande departementschefs ställe ärenden, som avser samordning av den civila försvarsberedskapen. För detta arbete finnes sedan den 1 juli 1959 viss särskild personal till det konsultativa statsrådets förfogande, nämligen en byråchef och en arvodesanställd pensionerad regementsofficer. I begränsad utsträckning står medel också till förfogande för tillfällig arbetshjälp och expertis.

Det är enligt utredningens mening omfattande arbetsuppgifter i samordnande syfte, som sålunda ålagts statsrådsberedningen. Förutom de brister,

<sup>1</sup> Se nästa sida

<i>Departement m. m.</i>	<i>Funktion</i>
Statsrådsberedningen	Viss samordning
Justitiedepartementet	Viss beredskapslagstiftning Rättsvården
Utrikesdepartementet	Utrikespolitiken
Försvarsdepartementet	Det militära försvaret
Socialdepartementet	Arbetskraftsförsörjningen Socialvården
Inrikesdepartementet	Hälso- och sjukvården Humanbakteriologisk laboratorieverksamhet Den polisiära verksamheten, inkl. säkerhets- tjänsten och utlänningskontrollen Civilförsvaret Brandskyddet Det psykologiska försvaret Signalskyddet
Kommunikationsdepartementet	Sambandstjänsten (post och tele) Transportverksamheten (utom sjötransporter- na) Väganläggningen och väghållningen Elkraftsförsörjningen Väderlekstjänsten
Finansdepartementet	Betalningsväsendet, bankverksamheten o. dyl. Tullverkets verksamhet
Ecklesiastikdepartementet	Viss forskningsverksamhet Kyrkans och undervisningsväsendets verksam- het
Jordbruksdepartementet	Livsmedelsförsörjningen Veterinärvården Veterinärmedicinsk laboratorieverksamhet
Handelsdepartementet	Sjötransporterna Det ekonomiska försvaret, utom de funktioner som sorterar under andra departement
Civildepartementet	Krigsavlöningsystemet

som måste ligga däri — såsom vid skilda tillfällen omvittnats — att den personella organisationen är helt otillräcklig, vill utredningen ytterligare peka på att samordningsuppgifterna avgränsats till att avse endast de civila delarna av totalförsvaret. Med hänsyn till krigsmaktens i många avseenden ledande ställning och de civila försvarsfunktionernas i viss mån understödande karaktär kan en sådan begränsning icke vara tillfredsställande. Väsentliga frågeställningar avseende enhetlig grundsyn och gemensam målsätt-

ning torde med dessa utgångspunkter icke alls eller i vart fall endast ofullständigt komma under bedömning.

Vad därefter *justitiedepartementet* angår, vill utredningen ånyo understryka, att beredskapslagstiftningsfrågor aktualiseras inom alla departement. Justitiedepartementet intar dock en särskild ställning i detta hänseende. Sålunda åligger det departementet att handlägga alla ärenden angående lagar, som skall stiftas i den ordning som är föreskriven i 87 § regeringsformen, i den mån icke lagarna enligt särskilda bestämmelser i departementsstadgan tillhör annat departement. I sistnämnda fall skall lagstiftningsärendet beredas i samråd med chefen för justitiedepartementet, som härigenom i viss mån erhåller en samlad överblick över viktigare lagstiftningsärenden.

*Utrikes- och försvarsdepartementens* uppgifter inom totalförsvaret torde knappast erfordra några särskilda kommentarer.

Inom *socialdepartementets* område faller framför allt två uppgifter av betydelse. Arbetsmarknadsregleringen i krig får anses vara av stor betydelse och kräva ett omfattande förberedelsearbete i fred. Landets personella resurser måste fördelas på ett med hänsyn till totalförsvarets intressen ändamålsenligt sätt. Frågor rörande tjänsteplikt och uppskov med tjänst i krigsmakten intar härvidlag en framskjuten plats. Genom civilförsvarets utrymningsplanläggning har socialvården i krig fått ökad betydelse. Detta gäller icke enbart socialvården i mera begränsad mening, d. v. s. tillgodoseendet av olika vård- och understödsbehov inom inkvarteringskommunerna, sedan civilförsvaret fullgjort sina åligganden i samband med utrymningarna, utan också vissa frågor rörande socialförsäkringarna.

Vid sidan av försvarsdepartementet torde *inrikesdepartementet*, på sätt närmare framgår av tablån, vara det departement, som i dagens läge har ansvaret för de mest omfattande delarna av totalförsvaret. Bland försvarsuppgifterna torde civilförsvaret föranleda den största arbetsinsatsen från departementets sida i vad avser såväl budgetarbete och krigsplanläggning som lagstiftning. Civilförsvarets utrymningsplanläggning påverkar i hög grad planläggningen inom andra totalförsvarsfunktioner. Försörjningen, sjukvården etc. måste anpassas härefter. Det är sålunda väsentliga samordningsproblem, som har sin grund i civilförsvarets uppläggning. Inom inrikesdepartementet är beröringspunkterna mellan de olika totalförsvarsfunktionerna många. Det kan förtjäna erinras om det samband, som råder mellan civilförsvaret, å ena sidan, samt sjukvård och polisiär verksamhet, å den andra. Dessa totalförsvarsfunktioner griper in i och kompletterar varandra. Det förhållandet att länsstyrelserna — civilförsvarets regionala ledningsorgan i fred — lyder under inrikesdepartementet kan också ha betydelse i sammanhanget. Den under inrikesdepartementet lydande statens signalskyddsnämnd är ett totalförsvarsorgan med utbildnings- och andra serviceuppgifter i förhållande till samtliga totalförsvarsgrenar.

Inom *kommunikationsdepartementet* faller vissa mycket viktiga totalförsvarsfunktioner. I betydande utsträckning gäller att dessa har en utpräglad karaktär av stödfunktioner gentemot alla totalförsvarsgrenar, således även krigsmakten. Detta är särskilt påtagligt beträffande televerkets verksamhet. Parallellt med det fredstida arbetet åvilar det televerket att såsom leverantör tillhandahålla teleförbindelser av olika slag till krigsmakten, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret. Krigssamhället är beroende av ändamålsenliga sådana förbindelser, och det fredstida förberedelsearbetet måste bli omfattande. Särskilt bör i detta sammanhang understrykas, att det här ofta rör sig om långsiktiga projekterings- och byggnadsarbeten, där samordningsbehovet är särskilt framträdande. I vissa delar kan det sagda gälla även beträffande postverket.

Myndigheter lydande under kommunikationsdepartementet ansvarar för huvudparten av den civila transportplanläggningen både vad gäller transportreglering och transportledning. Även denna stödfunktion är av stor betydelse i krig, och det ligger således vikt uppå att förberedelsearbetet bedrivs effektivt och väl samordnat. Icke bara de civila totalförsvarsgrenarna utan i betydande mån även krigsmaktens verksamhet är beroende av transportmöjligheterna. Här behöver endast erinras om dessas betydelse vid mobilisering, utrymning och undanförsel. Livsviktiga åtgärder inom krigsmakten, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret är därmed beroende av transportapparaten och av att planerna för dennas utnyttjande är ändamålsenligt genomarbetade.

Beträffande *finans- och ecklesiastikdepartementen* finner utredningen ej skäl att göra några särskilda kommentarer. Även om arbetsuppgifterna kan förefalla vara av mindre vikt från totalförsvarets synpunkt, vill utredningen dock betona, att varje del av totalförsvaret måste vara i erforderlig utsträckning förberedd för att verksamheten i sin helhet skall fungera med tillräcklig effektivitet.

*Jordbruksdepartementet* ansvarar för en betydelsefull del av det ekonomiska försvaret, nämligen livsmedelsförsörjningen. Behovet av samordning med övriga delar av det ekonomiska försvaret är påtagligt, men anpassning måste också ske till krigsmaktens behov och civilförsvarets utrymningsplanläggning.

Ett särskilt ansvarsområde, som under senare tid ökat i betydelse, icke minst med hänsyn till riskerna för radioaktiv beläggning och biologisk krigsföring, är veterinärväsendet, främst med avseende på dess uppgifter i fråga om livsmedelshygien och därmed sammanhängande laborieverksamhet. Utredningen vill här erinra om att fullgörandet av nämnda uppgifter har ett mycket nära samband med motsvarande verksamhet inom medicinalväsendets område.

Under *handelsdepartementet* lyder bl. a. överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Genom att överstyrelsen är centralorgan för den ekonomiska



försvarsberedskapen kommer även handelsdepartementet att få en central position inom Kungl. Maj:ts kansli när det gäller försvarsförberedelserna inom denna totalförsvarsgren. Bränsleförsörjning, krigsproduktion, viss lagringsverksamhet och undanförsel utgör centrala områden för handelsdepartementets verksamhet berörande ekonomiskt försvar. Åtgärder i dessa hänseenden har återverkningar på och betydelse för verksamheten inom totalförsvaret i övrigt.

Genom att sjöfartsstyrelsen lyder under handelsdepartementet har även ansvaret för viss transportplanläggning förts hit. Det ligger i öppen dag, att sjötransporterna måste planläggas med beaktande av övrig, under kommunikationsdepartementet sorterande, transportplanläggning.

Vad slutligen *civildepartementet* angår har utredningen ej funnit skäl att särskilt kommentera tablån.»

I nuvarande fredsorganisation — fortsätter utredningen — får man för att tillgodose samordningen förlita sig till organisationen inom statsrådsberedningen och s. k. gemensamma beredningar. I sistnämnda hänseende gäller enligt departementsstadgan, att ärende som faller inom två eller flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement, till vilket ärendet huvudsakligen hör, och beredas i samråd med cheferna för det eller de övriga departementen. Det föreligger emellertid sådant samband mellan olika totalförsvarsfunktioner, att hart när varje ärende berörande totalförsvaret skulle behöva beredas gemensamt med de flesta övriga departementen. Ett sådant tillvägagångssätt anser utredningen icke vara rationellt.

Utredningen erinrar om behovet av ömsesidig orientering mellan Kungl. Maj:ts kansli och de centrala totalförsvarsmyndigheterna samt konstaterar att några former för mera kontinuerliga samrådsförfaranden icke har utbildats. Utredningen bedömer detta vara en brist i våra nuvarande arbetsformer.

I fråga om riksdagens arbete framhåller utredningen att totalförsvarsärendenas beredning äger rum i olika utskott eller avdelningar av utskott. Möjligheterna för riksdagen att få en samlad överblick över totalförsvarsfrågorna och en tillfredsställande insyn i det inbördes sammanhanget mellan dem torde redan på grund härav vara begränsade. Betydelsen av att riksdagen vid handläggningen av anslagsfrågor eller lagstiftningsärenden berörande totalförsvaret ges ökade möjligheter till sådan överblick och insyn torde i och för sig icke behöva betvivlas. Enligt utredningens mening kan en helt tillfredsställande lösning svårligen åstadkommas. Utredningen understryker, att förbättrade förutsättningar för samordningen av totalförsvarsfrågorna i Kungl. Maj:ts kansli bör vara till fördel även för riksdagsarbetet.

Med hänvisning till de förslag som från skilda håll framförts om en fast organisation för ömsesidig information mellan regering och riksdag i totalförsvarsfrågor konstaterar utredningen att någon sådan icke finnes f. n.

Utredningen, som erinrar om betydelsen av att Kungl. Maj:t i vissa hänseenden övar tillsyn över större totalförsvarsövningar och om riksstyrelsens behov av utbildning för sina uppgifter i krig, anför härom följande:

»Såvitt utredningen kunnat finna, utövar riksstyrelsen endast i mycket begränsad utsträckning någon tillsyn över totalförsvarsövningarna; organisatoriska förutsättningar härför synes icke föreligga. Över huvud taget synes riksstyrelsepersonalen endast i obetydlig omfattning beröras av dessa övningar. Enligt nuvarande system är det — i vart fall på den civila sidan — främst regionala myndigheter som blir övade, medan de centrala myndigheterna för att vinna ökad förtroget med sina krigsuppgifter väsentligen är hänvisade till de erfarenheter de kan göra genom att deltaga såsom övningsledning.

Utredningen har kunnat konstatera, att man i Norge i fred avdelat befattningshavare med särskild uppgift att förbereda och leda totalförsvarsövningar. Otvivelaktigt föreligger ett behov härav även i vårt land. För närvarande brukar det åläggas chefen för civilförsvarsstyrelsen att med hjälp av personal inom styrelsen förbereda och medverka i totalförsvarsövningar såsom övningsledare för de civila delarna av totalförsvaret. Väsentliga arbetsuppgifter är förenade härmed. Förutsättningarna för övningarna måste utarbetas på ett sådant sätt, att alla delar av totalförsvaret erhåller insikt i sina krigsuppgifter, och erfarenheterna av övningarna bör bearbetas och föranleda en vidare utveckling av arbetet. Enligt vad utredningen har sig bekant har chefen för civilförsvarsstyrelsen vid skilda tillfällen anmält, att civilförsvarsstyrelsens resurser icke är avpassade för arbetet med totalförsvarsövningarna.

I vad gäller frågan om utbildning av riksstyrelsens personal för krigsuppgifterna har utredningen funnit att ett icke så ringa antal högre befattningshavare inom Kungl. Maj:ts kansli genomgått försvarshögskolan men att det härvidlag råder ojämnhet mellan de olika departementen; vissa departement har f. n. icke någon befattningshavare med utbildning från denna skola. Utbildning i övrigt för krigsuppgifterna äger rum endast i ringa utsträckning, vilket torde vara beroende bl. a. därav, att någon särskild personal icke finnes för ledning av sådan utbildning.»

### **3. Utländska förhållanden och tendenser**

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

Utredningen har studerat totalförsvarets organisation och ledning utomlands, varvid särskilt uppmärksammats ledningsorganisationerna i högsta instans. Följande länder har varit föremål för undersökning: Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Österrike, Schweiz (endast beträffande civilförsvaret), Västtyskland, Frankrike, Storbritannien, Canada, USA och Sovjetunionen. Utredningens studium bygger till övervägande del på förhållan-

dena under 1959; beträffande USA har utredningen dock tagit del av under 1961 vidtagna organisationsförändringar.

Utredningen konstaterar att totalförsvarsledningarna i de undersökta länderna trots olikheter i statsskick företer vissa gemensamma drag. I samtliga undersökta länder utom Danmark finnes sålunda särskilda organisationer för ledning och samordning av totalförsvarsfrågor. Dessa organisationer, vilka i de flesta länder benämnes *försvarsråd* eller *försvarskommitté*, har överallt statsöverhuvudet eller statsministern till ordförande, och som medlemmar ingår i regel de av totalförsvaret närmast berörda ministrarna, de högsta militära cheferna samt i vissa länder, bl. a. i Frankrike och Norge, höga civila chefer. I Österrike ingår även parlamentsledamöter. Organisationens status varierar med de olika statschefernas och regeringarnas växlande befogenheter i fråga om ledningen av vederbörande lands försvar. I USA och Frankrike är försvarsråden sålunda presidentens organ, medan de i Norge och Finland är regeringens. Även uppgiften varierar; i de flesta länder är den dock av rådgivande karaktär. Så är t. ex. »Högsta försvarsrådet» i Frankrike rådgivande i samordningsfrågor för totalförsvaret, främst vad gäller användning och skydd av landets resurser. I Finland har försvarsrådet till uppgift att följa den militärpolitiska utvecklingen och granska grunderna för rikets försvar samt att samordna budgetarbetet och anpassa försvarsförberedelserna inom olika områden efter varandra.

Utredningen har särskilt studerat förhållandena i Norge och anför härom följande:

»I Norge, liksom i Sverige, är givetvis statsministern ytterst ansvarig för ledningen av och samordningen inom totalförsvaret. Någon särskild samordningsminister finnes icke i Norge utan statsministern leder själv denna verksamhet. Till sitt förfogande för denna uppgift har statsministern inom sitt eget »kontor» — som är relativt stort — ett kansli för beredskapsfrågor under ledning av en expeditionschef, vilken bl. a. har till uppgift att verka för samordning av de olika departementens beredskapsplanläggning.

För ledning av och samordning inom totalförsvaret på regeringsplanet har man dels ett *sikkerhetsutvalg*, dels ett *försvarsråd*, båda under ledning av statsministern. I sikkerhetsutvalget, som icke har någon konstitutionell förankring och som delvis kan betraktas som stommen till ett krigskabinett, ingår förutom statsministern utrikes-, försvars-, justitie-, handels- och finansministrarna. Några ämbetsmän ingår icke, vare sig från den militära eller den civila sektorn. Sikkerhetsutvalget är främst ett forum för diskussioner genom vilka ärendenas kommande behandling inom hela regeringen förberedes. — I försvarsrådet, som inrättades redan 1933, ingår förutom samma regeringsledamöter som i sikkerhetsutvalget jämväl vissa befattningshavare inom utrikes- och försvarsdepartementen samt försvarsstabschefen (motsvarande vår överbefälhavare), försvarsgrenscheferna och civilförsvarschefen. Försvarsrådets uppgift är att överlägga om viktiga frå-

gor av totalförsvarskaraktär, såsom utrikes- och militärpolitiska problem, principiella organisationsfrågor m. m. Rådet, som sammanträder vid behov på ordförandens kallelse och som under 1961 sammanträtt vid olika tillfällen, torde dock numera ha minskat i betydelse — dess uppgifter har delvis övertagits av säkerhetsutvalget och koordineringsrådet — — —. Som sekreterare i såväl säkerhetsutvalget som försvarsrådet tjänstgör den förut nämnde expeditionschefen för beredskapsfrågor inom statsministerns kontor.»

Beträffande *civilförsvarets* departementstillhörighet utomlands anför utredningen att det i Schweiz sorterar under försvarsdepartementet, medan det i övriga undersökta länder i Västeuropa lyder under annat departement, såvitt man kunnat finna under någon form av inrikesdepartement. I Norge sorterar civilförsvaret sålunda under »justis- og politidepartementet».

I Förenta Staterna ligger huvudansvaret för civilförsvaret på delstaterna. Den centrala ledningen har tidigare tillkommit »the Office of Civil and Defense Mobilization». I ett budskap till kongressen i maj 1961 — fortsätter utredningen — aviserade presidenten en omorganisation och utbyggnad av civilförsvaret, och ansvaret härför i högsta instans har fr. o. m. den 1 augusti 1961 lagts på försvarsministern och försvarsdepartementet. Härvid har dock tydligt framhållits att civilförsvaret skall förbli en civil organisation.

### Yttranden

Remissmyndigheterna har icke haft något att erinra eller tillägga i anslutning till utredningens redogörelse för utländska erfarenheter.

#### 4. Sammanfattning av försvarsledningsutredningens förslag

Utredningen anför, att uppgiften att i högsta instans samordna våra försvarsförberedelser är och otvivelaktigt även framdeles kommer att vara så betydelsefull och omfattande, att den bör ha ett mycket starkt inflytande på riksstyrelsens organisation och verksamhetsformer.

Behov av en samordning av totalförsvarsverksamheten föreligger enligt utredningen dels inom regeringen och dess kansli, dels inom riksdagen, dels mellan regeringen och riksdagen, dels ock mellan regeringen och centrala myndigheter.

#### Utredningen föreslår

att det skall ankomma på försvarsministern att inom regeringen samordna totalförsvarsverksamheten, med undantag för den administrativa beredskapen, vilken bör samordnas genom ett konsultativt statsråd,

att till försvarsministerns och ovannämnda statsråds förfogande fr. o. m. den 1 juli 1962 ställes ett samordningskansli, vilket som en särskild avdelning ingår i försvarsdepartementet,

att civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd fr. o. m. den 1 juli 1963 överföres till försvarsdepartementet samt

att ett försvarsråd inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962 med uppgift att utgöra ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för vissa av totalförsvarets centrala myndigheter.

Utredningen framför även tanken att omorganisera utrikesutskottet till ett kombinerat utrikes- och försvarsutskott samt att på motsvarande sätt bilda en utrikes- och försvarsnämnd av utrikesnämnden. Utredningen anser det dock böra tillkomma författningsutredningen att närmare överväga lämpligheten av här antydd omorganisation och att framlägga de förslag i ämnet, vartill den kan finna anledning.

Utredningens olika förslag samt över dessa avgivna yttranden redovisas i det följande var för sig.

## **5. Utredningens förslag rörande samordning inom regeringen och dess kansli**

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

Utredningen framför sina överväganden och förslag enligt följande:

»De största samordningsproblemen torde f. n. föreligga inom regeringen och dess kansli. De praktiska svårigheterna för samordning av verksamheten sammanhänger med att nästan hela statsförvaltningen har totalförsvarsinslag, varför totalförsvarsärenden handlägges inom alla departement. Mängden av sådana ärenden varierar dock avsevärt; försvarsdepartementet sysslar uteslutande med försvarsärenden, vissa departement t. e. utrikes-, inrikes-, handels- och kommunikationsdepartementen ansvarar för väsentliga totalförsvarsfunktioner men domineras av fredsärenden, och vissa övriga departement har endast smärre uppgifter av försvarskaraktär.

Rent teoretiskt kan det hävdas att de bästa garantierna för samordning skulle erhållas om ledningen av alla totalförsvarsfunktioner sammanfördes till ett departement — ett totalförsvarsdepartement. Det stora flertalet försvarsfunktioner, t. e. hälso- och sjukvård, polisverksamhet och säkerhetstjänst, sambandstjänst och postverksamhet, totalförsvarets försörjning med arbetskraft och livsmedel m. m. samt totalförsvarets transport- och trafikverksamhet, har emellertid mycket nära anknytning till motsvarande fredsverksamhet; det är, som utredningen tidigare anført, oftast fredsverksamheten som helt eller delvis skall ställas om och övergå till krigsverksamhet. Totalförsvarsfunktioner av denna typ måste i krig ledas av samma personal som handhar motsvarande verksamhet i fred, varav följer att krigsförberedelsearbetet måste äga rum inom respektive fackdepartement. Det är således uteslutet att samla ledningen av alla totalförsvarsfunktioner inom ett departement.

Då alla totalförsvarsfunktioner omöjligen kan läggas under ett statsråd, måste samordning organisatoriskt åstadkommas på något annat sätt. Vid val av alternativ härför har man att utgå från regeringens i grundlag och enligt praxis utvecklade arbetsformer. Utredningen har i kap. V lämnat en översiktlig redogörelse för hur regeringen arbetar och vill här endast rekapitulera några väsentliga punkter. Statsministern är statsrådets främste ledamot. Regeringen arbetar kollegialt, d. v. s. ledamöterna är gemensamt ansvariga för i statsrådet fattade beslut. Varje enskild ledamot av statsrådet har dessutom i egenskap av föredragande ansvar för beredningen av de ärenden han föredrar och i egenskap av departementschef för verkställigheten av fattade beslut. Statsministern är givetvis utåt huvudansvarig för samordningen inom totalförsvaret, liksom för samordning av all annan väsentlig verksamhet. Det torde emellertid vara realistiskt att räkna med att han icke fortlöpande — men väl periodvis, när omständigheterna tvingar därtill — kan personligen engagera sig i erforderlig omfattning för just detta komplex av samordningsfrågor. Författningsutredningen, som i betänkandet Regeringsarbetet (SOU 1958: 14) övervägt lämpligheten av att statsministern över huvud taget påläggas särskilt utpekade samordningsuppgifter, avstyrker ett sådant arrangemang och anser att det skulle onödigt binda honom och skapa svårigheter för honom i samarbetet med departementscheferna. Försvarsledningsutredningen ansluter sig till denna uppfattning och anser, att totalförsvarsamordningen på regeringsnivå icke bör i första hand åvila statsministern.

Samordningen är emellertid av sådan betydelse och omfattning att den enligt utredningens uppfattning icke kan med tillräcklig auktoritet ledas från ämbetsmannaplanet utan måste anförtros åt en regeringsledamot. Utredningen förordar därför, att ett statsråd skall ha regeringens uppdrag att under statsministern ansvara för samordningen inom totalförsvaret. Utredningen erinrar om att samordningen av den civila försvarsberedskapen f. n. åvilar ett konsultativt statsråd. Krigsmakten, som i flera hänseenden är den dominerande faktorn inom totalförsvaret, samverkar som tidigare nämnts inom nästan alla funktioner med de civila delarna av totalförsvaret, t. ex. vad gäller hälso- och sjukvård, sambandstjänst och transportverksamhet. Det är med anledning härav utredningens uppfattning att samordningsuppgiften skall avse *hela totalförsvaret* och icke enbart de civila delarna av detta.

Utredningen anser sig böra understryka, att ett sådant arrangemang som här åsyftas självfallet icke frántar statsministern hans allmänna ansvar för totalförsvarets samordning, lika litet som det fritar övriga statsråd från det ansvar som de i egenskap av departementschefer har för olika delar av totalförsvaret och för dessa delars anpassning till den gemensamma grundsynen.

a) *Samordningsuppgifterna och behovet av personal till det samordnande statsrådets förfogande*

Utredningen anser att de viktigaste uppgifterna, som bör ankomma på det för samordningen ansvariga statsrådet, är följande:

att verka för utvecklingen och hävdandet av en enhetlig strategisk grundsyn och en på denna byggd, för totalförsvaret gemensam målsättning,

att från totalförsvarssynpunkt samordna budgetarbetet, såväl i stort som vad gäller enskilda, av varandra beroende anslag inom olika huvudtitlar m. m., samt verka för en med den strategiska grundsynen överensstämmande avvägning mellan totalförsvarets komponenter,

att samordna beredskapen inom totalförsvaret, främst mobiliserings- och insatsberedskapen, samt

att samordna arbetet rörande den administrativa beredskapen.

På det statsråd som ålägges samordningsuppgiften bör dessutom ankomma

att i statsministerns frånvaro leda sammanträden med »försvarsrådet» (jfr nedan),

att vara huvudman inom Kungl. Maj:ts kansli för civilbefälhavarna,

att följa och övervaka större totalförsvarsövningar samt

att öva tillsyn över förberedelserna för riksstyrelsens, de centrala totalförsvarsmyndigheternas och länsstyrelsernas krigsorganisation.

De nämnda uppgifterna kan åläggas antingen ett konsultativt statsråd eller en fackminister; i det senare fallet kan, enligt utredningens uppfattning, endast försvarsministern ifrågakomma.

Utredningen, som längre fram redogör för sina överväganden rörande dessa båda alternativ, finner det vara angeläget att till ifrågavarande statsråds förfogande ställes ett litet men högt kvalificerat kansli. Detta samordningsorgan, som i huvudsak blir detsamma oberoende av vilket statsråd som ålägges att ansvara för samordningen, bör även utgöra stommen till det statsministerns centrala kansli, som enligt utredningens tidigare framförda uppfattning är nödvändigt i krig. Samordningsorganet kan vid behov utan någon försvagning av sina verkningsmöjligheter eller någon tidsutdräkt ställas till statsministerns omedelbara förfogande. Behovet av personal inom samordningsorganet varierar givetvis med hänsyn till uppgifternas omfattning och synes vara störst under de närmast kommande åren, då ett i många avseenden banbrytande arbete måste genomföras. Detta förhållande talar för att fasta tjänster inrättas endast för den del av personalen som med säkerhet bedömes alltid böra ingå, medan övriga f. n. erforderliga befattningshavare t. v. anställs mot särskilda arvoden.»

I fråga om antalet befattningshavare inom samordningsorganet samt löneställningar för dessa framhåller utredningen att chefen bör ha en sådan ställning att han får erforderlig auktoritet för att utan svårighet och på nå-

gorlunda jämställd basis kunna samverka med de högsta befattningshavarna inom Kungl. Maj:ts kansli och inom totalförsvarets centrala myndigheter. Han anses därför icke böra ha lägre ställning än avdelningschef (Br 4). Personalbehovet i övrigt bedömes av utredningen vara följande.

För ärenden rörande	Antal	Löneställning
Allmänna frågor och budgetarbete .....	1	Br 2
Administrativ beredskap .....	1	A 26 <sup>1</sup>
Civilbefälhavarna och större totalförsvärsövningar ...	1	A 26
Riksstyrelsens, de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas krigsorganisation och utbildning för uppgifterna i krig .....	1	Arvodesbefattning

<sup>1</sup> Därtill föreslås tillkomma kommittéarvode.

Utredningen erinrar i detta sammanhang om att i nuläget finnes inom statsrådsberedningen viss personal för bl. a. samordningsuppgifter avseende de civila delarna av totalförsvaret.

Beträffande frågan om val av statsråd för samordning av totalförsvärsförberedelserna anför utredningen följande:

»De grundläggande samordningsuppgifterna — att utveckla och hävda den gemensamma och för försvarsansträngningarna riktgivande strategiska grundsynen samt en på denna grundad, för totalförsvaret gemensam målsättning och målsättningar för de olika huvudfunktionerna — är av kvalificerad försvarspolitisk natur. Det statsråd som, under statsministern, skall ha ansvar för samordningen inom totalförsvaret måste därför enligt utredningens mening ha stor politisk auktoritet såväl inom som utom regeringen. Hans auktoritet inom regeringen skall möjliggöra att samordning rörande totalförsvärsfrågor regelmässigt åstadkommes utan att statsministern själv skall behöva ingripa; utåt skall han, vid sidan av statsministern, vara totalförsvarets främste talesman.

För uppgiften att ansvara för samordning i lagstiftningsfrågor bör juridisk utbildning och erfarenhet eftersträvas. För att denna uppgift skall kunna åläggas ett politiskt statsråd — i den bemärkelse som nyss angivits — är det därför önskvärt, att denne besitter dylik formell kompetens. Det torde icke kunna förutsättas, att så regelmässigt är fallet. Beredskapslagstiftning och övrig lagstiftning har dessutom så nära sammanhang med varandra, att ansvaret för samordning från totalförsvärsynpunkt och för samordning i mera lagteknisk mening icke bör åvila skilda statsråd. Ansvaret för samordning av beredskapslagstiftning och spörsmål om administrativ beredskap synes därför, oberoende av om samordningsuppgifterna i övrigt anförtros åt ett konsultativt statsråd eller åt försvarsministern, med fördel kunna åläggas en granskningskonsult, som i den politiske samordningsministerns ställe och i nära samråd med denne är föredragande i hit-



hörande frågor. Ifrågavarande granskningskonsult bör vara föredragande i statsrådet endast i sådana lagstiftningsfrågor o. d. som är gemensamma för hela totalförsvaret eller eljest icke kan ankomma på någon departementschef. På det av utredningen föreslagna särskilda samordningskansliet skulle i detta sammanhang ankomma att utföra ifrågakommande granskning av inom fackdepartementen utarbetade förslag till lagstiftning, instruktioner, kungörelser o. d. samt att göra förberedelsearbetet i de frågor för vilka granskningskonsulten är föredragande i statsrådet.

Utredningen uppftar i det följande till prövning de två huvudalternativ för val av samordningsminister, som utredningen funnit möjliga.

#### *Alternativ konsultativt statsråd*

Till förmån för detta alternativ kan anföras att ett konsultativt statsråd — i motsats till försvarsministern — har möjlighet att ägna huvuddelen av sin verksamhet åt samordningsuppgiften. Emellertid kan det ifrågasättas om det är rimligt att ett statsråd anförtros enbart denna uppgift. I detta sammanhang kan erinras om den starkt begränsade kansliorganisation som utredningen föreslår för samordningsuppgiften. Till de tänkbara fördelarna med rubricerade alternativ kan vidare hänföras att, eftersom ett konsultativt statsråd icke har ansvar för någon särskild del av totalförsvaret utan kan förutses ägna lika mycket intresse åt alla dess delar, det torde föreligga goda betingelser för att uppgiften löses med objektivitet.

Försvarsministern kan helt ägna sin verksamhet åt krigsmakten, vars omfattning och betydelse inom totalförsvaret kräver stora insatser av den som i högsta instans skall tillvarata dess intressen och leda dess inriktning och verksamhet.

Såsom nackdelar med förevarande alternativ må följande nämnas. Krigsmakten och därmed försvarsministern kommer inom överskådlig framtid att inta en i många avseenden ledande plats inom totalförsvaret. Det torde bli en mycket svår uppgift för ett konsultativt statsråd med begränsade personella resurser till sitt förfogande att samordna försvarsdepartementets och krigsmaktens verksamhet med de civila totalförsvarsfunktionerna. Denna uppgift torde förutsätta — i varje fall om den skall fullgöras i den utsträckning som utredningen anser det vara nödvändigt — att det konsultativa statsrådet erhåller en i viss mån överordnad ställning i förhållande till försvarsministern. Detta synes utredningen icke vara en lämplig organisatorisk lösning.

Det torde icke heller vara rationellt, fortfarande med hänsyn till krigsmaktens roll inom totalförsvaret, att vid sidan av statsministern någon annan än chefen för försvarsdepartementet inom regeringen är ansvarig för utveckling och hävdande av den strategiska grundsynen eller för den utåtriktade verksamheten berörande totalförsvaret.

*Alternativ försvarsministern*

Såsom fördelar i detta alternativ kan anföras följande.

Försvarsministern är i sin gärning helt inriktad på försvarsverksamhet och har inom regeringen det direkta ansvaret för det militära försvaret, efter vilket övriga totalförsvarsgrenar i avsevärd utsträckning måste anpassa sin verksamhet. Försvarsministern har härigenom goda förutsättningar för samordningsministerns viktigaste uppgifter: att utveckla och hävda en enhetlig strategisk grundsyn och en för totalförsvaret gemensam målsättning. I detta sammanhang vill utredningen framhålla att förutsättningarna härför rimligen bör öka, om vissa civila totalförsvarsfunktioner, t. ex. civilförsvaret, överföres till försvarsdepartementet. Till frågan om dylika överföringar återkommer utredningen emellertid i det följande, varvid även övriga aspekter på densamma behandlas.

Det av utredningen föreslagna samordningsorganet kommer att ingå i försvarsdepartementet, givetvis som en separat avdelning. Det kan vid behov repliera på och under kortare perioder med toppbelastning i arbetet få biträde av försvarsdepartementets övriga avdelningar och specialister. Genom placeringen inom försvarsdepartementet kommer samordningsorganet också i nära kontakt med totalförsvarsproblemen och torde vid gemensamma beredningar få en naturlig plattform för sin verksamhet.

I fråga om nackdelar med alternativet kan följande framhållas.

Försvarsministern får en dubbelställning som främste företrädare för en gren av totalförsvaret och samtidigt ansvarig för denna grens samordning med övriga grenar av totalförsvaret. Försvarsministerns objektivitet kan komma att ifrågasättas; å andra sidan kan den utvecklingen tänkas, att försvarsministern, i strävan efter objektivitet, för att i ett visst läge åstadkomma samordning gör större eftergifter inom sitt ansvarsområde såsom departementschef än han i och för sig skulle anse sakligt motiverat. Det är en organisatorisk erfarenhet, att det är en svårlost uppgift att vara ansvarig för samordning i ett större sammanhang och samtidigt ha ett direkt ansvar för en del av det som skall samordnas.

Slutligen kan mot detta alternativ anföras att försvarsministern får en stor arbetsbörda. Väsentligt är dock att i detta sammanhang beakta samordningskansliets kapacitet och karaktären av de uppgifter som direkt kommer att ta försvarsministerns tid i anspråk.

*Utredningens slutsatser*

Utredningen anser att det bör ankomma på försvarsministern att inom regeringen samordna totalförsvarsverksamheten, med undantag för den administrativa beredskapen, vilken i försvarsministerns ställe bör samordnas genom ett konsultativt statsråd.

Avgörande för utredningens ståndpunktstagande är härvidlag, att organisationen måste möjliggöra en samordning inom hela vårt totalförsvaret,

således även av krigsmaktens verksamhet med totalförsvarsverksamheten i övrigt. Om ansvaret för en samordning av den kvalificerat försvarspolitiska karaktär, som enligt utredningens förslag blir den grundläggande arbetsuppgiften, skall åvila ett konsultativt statsråd, leder detta i realiteten till en dubbling av försvarsministerfunktionen. Det synes utredningen i hög grad tveksamt om en dylik organisation främjar samordning; tvärtom torde motsatsen få riskeras. Under statsministern bör därför, enligt utredningens mening, uppgiften att svara för samordningen inom totalförsvaret åvila chefen för försvarsdepartementet.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att författningsutredningen i det förut nämnda betänkandet Regeringsarbetet övervägt men funnit det olämpligt att införa en särskild, från departementen fristående samordningsminister för någon viss kategori av ärenden. Försvarsledningsutredningen konstaterar, att de motiv, som författningsutredningen därvid anfört, äger relevans även i nu förevarande, mera konkreta sammanhang.»

Utredningen är enig om angelägenheten av att organisatoriska förutsättningar tillskapas för en bättre samordning av de fredsmässiga totalförsvarsuppgifterna i Kungl. Maj:ts kansli och att detta bäst torde ske genom att en särskild organisation — ett samordningskansli — får sig dessa uppgifter ålagda. I fråga om vilket statsråd som inom regeringen skall ha det omedelbara ansvaret för samordningsverksamheten har utredningen emellertid icke varit enig. Herrar Wedén och Kolmodin samt utredningens expert, översten Löwenhielm har i ett till betänkandet fogat *särskilt yttrande* framhållit, att enligt deras mening denna uppgift bör tillkomma statsministern även i fred. Som en följd härav kan de icke ansluta sig till utredningens förslag om samordningskansliets placering utan förordar att detta ställes direkt under statsministern. I nyssnämnda särskilda yttrande framhålles följande:

»I det tidigare förslag beträffande krigsmaktens högsta ledning som utredningen framlagt och som numera i sina huvuddrag godkänts och fastställts av statsmakterna, hävdade utredningen nödvändigheten av en strategisk grundsyn för det militära försvaret och en på denna byggd målsättning för detta försvar. Genom statsmakternas beslut har verktygen för åstadkommandet av en sådan grundsyn och målsättning för det militära försvaret skapats.

Det är samtidigt klart att grundsyn och målsättning för det militära försvaret, efter statsmakternas godkännande, måste bli vägledande för grundsyn och målsättning för hela totalförsvaret. Alla erfarenheter, som utredningen varit i tillfälle att studera av för Sverige relevanta förhållanden från länder, som varit invecklade i det senaste världskriget, pekar entydigt i den riktningen, att ett lands främste politiske företrädare, i Sveriges fall statsministern, icke blott självklart måste taga ansvar för godkännande av den

militära målsättningen utan även aktivt verka för samordningen av denna med andra totalförsvarskomponenter.

Utredningen har vidare i olika sammanhang kraftigt understrukt betydelsen för det militära försvarets och totalförsvarets effektivitet av att den under krig nödvändiga organisationen av dessas olika delar också får bli bestämmande för den försvarsförberedande organisationen under fred av samma delar, eller, där detta icke är möjligt, att de organ, som svarar för den försvarsförberedande organisationen under fred får fullgöra motsvarande försvarsfunktioner under krig. Vi delar denna uppfattning. Det torde också vara ofrånkomligt att ett lands främste politiske företrädare — i Sverige landets statsminister — med den högsta ledningen av och ansvaret för de politiska huvudlinjerna för samhällsutvecklingen måste, som en uppgift av särskild dignitet, förena överinseendet över och huvudansvaret för försvaret av landets fred, frihet och säkerhet.

Utredningen har också dragit konsekvenserna av ett sådant synsätt genom att förklara, att statsministern under krig måste vara totalförsvarets naturlige ledare och följaktligen härför till sitt förfogande ha ett samordningskansli för totalförsvaret. Utredningen anser vidare att ett effektivt sådant kansli måste skapas under fredstid, vilken uppfattning vi som tidigare nämnts delar. Utredningens majoritet har emellertid föreslagit att detta kansli under fredstid skall inordnas i försvarsdepartementet för att under krig överflyttas till statsministern.

Följes utredningsmajoritetens förslag måste en omorganisation i högsta instans ske i det ytterligt känsliga läge, som råder i ett krigs begynnelse. Detta måste innebära en stor svaghet.

Det måste också medföra svårigheter, om samordningen i fred skall ske genom en fackminister, som ju kommer att intaga en dubbelställning, dels som fackminister och dels som samordnare. Detta kan leda till oklarhet och framkalla onödiga friktioner eller olämpliga åtgärder, vilka i större utsträckning kan undvikas om samordningen skötes av en statsministern direkt underställd person, som kan handlägga samordningsfrågorna stödd av statsministerns auktoritet och objektivitet i förhållande till fackministerrarna.

Därför anser vi att samordningsorganet redan i fred bör vara direkt knutet till statsministern och ledas av en högt kvalificerad ämbetsman, förslagsvis benämnd statssekreterare för totalförsvarsfrågor, som då ersätter utredningens avdelningschef. Den av oss förordade lösningen innebär bl. a. följande väsentliga fördelar i jämförelse med utredningens förslag.

För det första torde antalet totalförsvarsfrågor, som blir tvistiga olika departement emellan, bli mindre med en under statsministern stående statssekreterare i en objektiv position som samordnare än med försvarsministern i samordningsfunktioner. Statsministerns arbetsbörda som medlare i sådana

tvistefrågor torde alltså väl kunna antagas bli mindre med den av oss förordade ordningen än med utredningens förslag.

För det andra får statsministern en enligt vår mening nödvändig möjlighet att redan under fredstid genom denne statssekreterare följa totalförsvarets huvudfrågor och på ett helt annat sätt än enligt utredningsmajoritetens förslag förbereda sig för de uppgifter, som för honom blir ofrånkomliga, om vårt land trots försvarets fredsfrämjande effekt blir angripet.

För det tredje torde den av oss föreslagna organisationen på ett ur allmän försvarssynpunkt värdefullt sätt understryka inför utlandet den vikt de svenska statsmakterna och vårt folk fäster vid totalförsvaret. Därigenom ökas inte blott respekten för detta utan även — och utan särskild kostnad — totalförsvarets fredsfrämjande verkan.»

### Yttranden

Flertalet remissmyndigheter — och alla som yttrat sig i denna fråga — biträder utredningens uppfattning att det föreligger ett stort behov av samordning av totalförsvarsverksamheten inom regeringen och dess kansli. Likaså tillstyrker flertalet, att ett särskilt samordningskansli organiseras redan i fred. I dessa två frågor framföres icke några från utredningens synpunkter avvikande meningar; vissa myndigheter, bl. a. statskontoret, civilförsvarsstyrelsen och civilbefälhavaren i IV civilområdet, ifrågasätter dock, om icke samordningskansliet blir underdimensionerat för sina uppgifter.

*Statskontoret* anför att kansliet enligt utredningens förslag bl. a. skall följa och övervaka större totalförsvarsövningar. Man måste också räkna med ett ökat behov av central samordning av dessa övningar som en följd av totalförsvarets utbyggnad, liksom att krav kommer att resas på att samordningskansliet deltar i planlägningsarbetet. Vidare bör övningar med personal inom Kungl. Maj:ts kansli komma till stånd. Dessa övningar måste ledas av personal inom kansliet även om personal från andra myndigheter medverkar. Ledning innebär i detta sammanhang bl. a. planering, ställande av uppgifter, delegering, samordning och kontroll. För att kunna lösa dessa uppgifter bör försvarsministern disponera ett stabsorgan, som bland annat bör innehålla personal med vana att planlägga, leda och genomföra övningar. Personalen vid samordningsavdelningen bör därför enligt statskontoret utökas med 3—4 personer i förhållande till utredningens förslag. Av dessa bör åtminstone en vara högt kvalificerad, stabsutbildad regements-officer.

*Civiltörsvarsstyrelsen* framhåller att den ej är övertygad om att samordningsavdelningen blivit tillräckligt tillgodosedd i personellt hänseende. Styrelsen understryker faran av att avdelningen redan från starten under-

bemannas. Starka skäl anses tala för att ytterligare några kvalificerade befattningshavare knytes till avdelningen.

*Civilbefälhavaren i IV civilområdet* anför, att ett villkor för att samordningen skall bli effektiv är att den i samordningskansliet ingående personalen får möjlighet att i tillräcklig utsträckning följa utvecklingen inom alla områden, som kan vara av betydelse för verksamheten, samt taga härav föranledda initiativ. Om så skall kunna ske, framhåller civilbefälhavaren, erfordras att personalramen ej blir allt för beskuren. Utredningen har för allmänna frågor och budgetarbete föreslagit en befattningshavare; här torde enligt civilbefälhavarens mening erfordras två — en för vardera av dessa uppgifter. För handläggning av ärenden rörande större totalförsvarsövningar samt ärenden rörande civilbefälhavarna bedömer civilbefälhavaren att utredningen, som även här föreslagit endast en befattningshavare, underskattat personalbehovet, och att det erfordras minst två kvalificerade befattningshavare.

I fråga om val av samordningsminister och samordningskansliets placering är meningarna delade. Följande remissmyndigheter biträder eller har intet att erinra mot utredningens förslag, att det inom regeringen bör ankomma på försvarsministern att samordna totalförsvsverksamheten, med undantag för den administrativa beredskapen: *socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statskontoret (reservation av en ledamot), civilförsvsverstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (reservation av en ledamot), 1959 års besparingsutredning för försvaret, civilbefälhavaren i IV civilområdet, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Örebro och Västmanlands län, Sveriges Radio AB, Sveriges lantbruksförbund samt Sveriges akademikers centralorganisation.*

*Statskontoret* framhåller att det är självklart — oavsett vem som ålägges att inom regeringen samordna totalförsvsverfrågorna — att ansvaret för de väsentligare åtgärderna härutinnan ytterst åvilar statsministern. Detta gäller givetvis även då kontroversiella frågor uppkommer. Något behov att uttryckligen ålägga statsministern att regelmässigt svara för samordningsverksamheten i fred torde ej föreligga. Den viktigaste uppgiften i dagens läge är enligt statskontoret att snarast möjligt skapa ett funktionsdugligt samordningsorgan. Statskontoret delar utredningens uppfattning att samordningsorganet i fredstid bör knytas till försvarsdepartementet.

*Civilförsvsverstyrelsen* anför att det i och för sig vore önskvärt att samma ordning kunde tillämpas under såväl krig som fred. Emellertid, säger styrelsen, görs det gällande att statsministern — som har en allmänt samordnande uppgift inom regeringen — under fred har så många andra göromål, att den direkta ledningen av samordningsarbetet på totalförsvverets område icke borde åligga honom. Huvudsakligen med hänsyn härtill föreslår utredningen annat statsråd till samordningsminister under fred. Härvid väl-

jes den kombinationen, att en konsult göres ansvarig för samordning av den administrativa beredskapen och försvarsministern för övrig totalförsvsverksamhet. Det undandrar sig styrelsens bedömande i vad mån statsministerns övriga fredsgöromål är av den beskaffenhet att de lägger hinder i vägen för en koncentrerad av totalförsvarets samordningsproblem till honom. Styrelsen understryker, att enligt dess mening försvarsproblemen och därmed sammanhängande samordningsfrågor på totalförsvarets område under överblickbar tid framåt kommer att vara av vital betydelse för vårt land och i angelägenhetsgrad icke stå efter något annat fredsproblem.

Skulle av praktiska skäl statsministern icke kunna fullgöra uppgiften som samordningsminister, kan styrelsen ansluta sig till den ordning utredningen föreslagit. Chefen för försvarsdepartementet, som helt sysslar med försvarsfrågor, synes vara lämpligare som samordningsminister än ett fristående konsultativt statsråd utom i vad avser den administrativa beredskapen. Styrelsen finner det likaledes riktigt att försvarsdepartementet omorganiseras så att där bildas en särskild avdelning för samordningsfrågor. Det förefaller också styrelsen lämpligt, att beredandet av det konsultativa statsrådets handläggning av administrativa samordningsfrågor sker i denna avdelning och att densamma under krig, när samordningsfrågorna övergår till statsministern, överflyttas till dennes stabsorgan.

*Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* anser att förberedelserna inom totalförsvaret har blivit så omfattande att ett statsråd bör svara för samordningen inom regeringen. Försvarsledningsutredningen har för sin del funnit — fortsätter nämnden — att det i *fred* bör vara försvarsministern. Det skall dock uppdras åt en konsult att liksom hittills handha den administrativa beredskapen. Samordningen underlättas av att civilförsvaret, beredskapsnämnden och signalskyddsnämnden överföres till försvarsdepartementet. Beredskapsnämnden vill för sin del ansluta sig till utredningens förslag i denna del. Nämnden anser denna lösning under nuvarande departementsorganisation vara den mest praktiska.

Statsministern skall i *krig* överta uppgiften att leda och samordna totalförsvaret. Denna överflyttning i en kritisk situation kan, fortsätter nämnden, såsom reservanterna i utredningen framhåller medföra en tillfällig försvagning av försvarsansträngningarna. En av de grundläggande principerna, efter vilka utredningen arbetat, har varit överensstämelsen mellan freds- och krigsorganisation. Denna bryts när det gäller totalförsvarets högsta ledning. Den samordningsavdelning, som skall upprättas inom försvarsdepartementet, skall dock bilda stommen i det kansli som ställes till statsministerns förfogande i krig, och därmed bevaras en viss kontinuitet.

*Civilbefälhavaren i IV civilområdet* framhåller att statsministern enligt vårt statsskick både i fred och i krig har ställningen som samordnare av alla viktigare politiska funktioner inom regeringen, och det måste anses vara alldeles självklart att statsministerns ställningstagande inhämtas di-

rekt eller vid allmän beredning, så snart det gäller fundamentala samordningsfrågor beträffande totalförsvaret. Det råder härvidlag ingen principiell skillnad mellan totalförsvaret och andra regeringsfrågor som händelseutvecklingen för i förgrunden, såsom utrikespolitiken, handelspolitiken, sysselsättningspolitiken, socialpolitiken, jordbrukspolitiken etc. Allt efter lägets skiftningar och de därav föranledda behoven av samordning på högsta nivå kommer automatiskt statsministern att kopplas in på avgörandena och därvid tvingas att under en viss period tämligen ingående och i detalj ta befattning med en viss gren av landets styrelse och förvaltning. Men det är, enligt civilbefälhavarens mening, en skenföreställning att statsministern, oberoende av händelseutvecklingen på övriga områden, skulle ha tid och möjlighet att året runt kontinuerligt i detalj följa och samordna departementschefernas och myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret.

Statsverksamhetens behöriga gång kräver, fortsätter civilbefälhavaren, att det statsråd som har samordningsuppgifter på ett visst område skall vara berett att stå till förfogande för avgöranden i till synes obetydliga frågor när som helst med kort varsel, från dag till dag, från vecka till vecka. Att lägga dylika samordningsfrågor såsom en permanent arbetsuppgift på statsministern skulle innebära en allvarlig snedbelastning av hans funktioner. Enligt civilbefälhavarens uppfattning måste statsministern betraktas såsom totalförsvarets högsta ledare både i krig och fred. Frågan gäller därför icke så mycket denna princip, utan vilken som i Kungl. Maj:ts kansli skall ansvara för de *löpande* samordningsuppgifterna beträffande totalförsvaret.

Civilbefälhavaren upptager därefter till granskning de tre alternativ, som närmast behandlats i utredningens betänkande, nämligen en särskild statssekreterare under statsministern, ett konsultativt statsråd eller försvarsministern. Det förstnämnda alternativet avvisas med motivering att en statssekreterare såsom chef för ett samordningskansli ständigt måste ta statsministerns tid i anspråk — såvida han icke de facto skulle få ställning såsom självständig och inflytelserik regeringsledamot. I fråga om alternativet med ett konsultativt statsråd såsom samordnare anför civilbefälhavaren att denne skulle få samma ställning som en statssekreterare hos statsministern eller också en ställning motsvarande en vice statsministers. Det vore nämligen orealistiskt att tänka sig, att en administrativ konsult med ringa politisk anknytning i avgörande mån skulle kunna påverka fackministrarnas ställningstaganden i frågor där deras politik bestäms av bedömningen av riksdagens inställning eller av hänsynstagande till de övriga förvaltningsområdena som de har ansvar för. Skulle åter igen totalförsvarkonsulten rekryteras från kretsen av de politiskt mest inflytelserika statsråden och samordnaren därmed bli en verklig överdomare över fackministrarna, vore detta enligt civilbefälhavarens mening liktydigt med en vice statsminister — ett system som innebär en genomgripande nyordning i den



svenska statsrätten och som i varje fall inte borde införas förrän författningsutredningens arbete redovisats och övervägts. Vidare vore det en risk att systemet med en vice statsminister såsom totalförsvarskoordinator skulle försvåra rekryteringen av toppkrafter till den viktiga försvarsministerbefattningen.

Med detta resonemang, fortsätter civilbefälhavaren, framstår följaktligen det tredje alternativet med försvarsministern såsom samordnare av totalförsvaret såsom det lämpligaste i nuvarande läge. Denne bör, såsom utredningen förutsatt, inom försvarsdepartementet biträdas av ett konsultativt statsråd i frågor rörande den administrativa delen av samordningen.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* vill för sin del ge ett bestämt förord för huvudförslaget. Med hänsyn till statsministerns ställning som regeringspolitikens främsta företrädare måste det enligt länsstyrelsen anses uteslutet att statsministern skulle i fredstid hinna personligen taga kontinuerlig del av uppkommande samordningsfrågor och lösa eventuellt uppkommande meningsskiljaktigheter. Lösningen av uppgifterna skulle därför, om den i det särskilda yttrandet föreslagna lösningen valdes, nästan helt ankomma på statssekreteraren. För att med tillräcklig auktoritet kunna hävda samordningsfrågorna inom totalförsvaret måste emellertid arbetets ledare ha säte och stämma i regeringen. I likhet med utredningen anser länsstyrelsen därför att samordningsuppgifterna, med beaktande av regeringens samfälliga ansvar för besluten, i fred bör ankomma på chefen för försvarsdepartementet.

Följande remissmyndigheter ansluter sig i princip till den uppfattning herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm framfört i sitt särskilda yttrande och anser, att ansvaret för totalförsvarets samordning inom regeringen bör åvila statsministern och samordningskansliet därför även i fred lyda direkt under statsministern: *luftfartsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, veterinärstyrelsen, medicinalstyrelsen, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, statspolisintendenten, civilbefälhavarna i I, III och V civilområdena, länsstyrelserna i Södermanlands, Gotlands, Kronobergs, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län samt Landsorganisationen och Svenska arbetsgivareföreningen.*

*Överbefälhavaren och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap* anser, i likhet med nyssnämnda remissmyndigheter, att samordningsuppgiften bör tillkomma statsministern och samordningskansliet därför även i fred lyda under honom, men hävdar att statsministern bör biträdas av ett konsultativt statsråd, som närmast ansvarar för samordningsfrågorna. Även civilbefälhavaren i V civilområdet och länsstyrelsen i Kopparbergs län talar för detta alternativ »om det anses lämpligt att ytterligare stärka statsministerns möjligheter att begränsa sitt engagemang».

*Sjöfartsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* förordar att samordningsuppgiften under statsministern skall ankomma på ett konsultativt statsråd utan eller i huvudsak utan andra uppgifter, samt att denna konsult till sitt förfogande skall ha det av utredningen föreslagna samordningskansliet.

*Civilbefälhavaren i II civilområdet* säger sig dela de synpunkter som herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm framfört i sitt särskilda yttrande, nämligen att samordningen i fred skall ledas av statsministern och att han för detta ändamål skall tillföras ett i förhållande till statsdepartementen fristående kansli. Eftersom en hel del skäl dock talar för att statsministern i fred icke kontinuerligt kan leda kansliets verksamhet i detalj, synes — enligt civilbefälhavarens mening — statsministern böra kunna uppdraga åt antingen en av fackministrarna eller ett av de konsultativa statsråden att närmast under statsministern leda kansliets samordnande verksamhet ävensom att handlägga frågor, som berör den administrativa beredskapen. Civilbefälhavaren ansluter sig till utredningens uppfattning att ifrågavarande statsråd bör ha stor politisk auktoritet såväl inom som utom regeringen.

*Författningsutredningen* förutsätter att en administrativ konsult skall vara föredragande i ärenden rörande administrativ beredskap men tar i övrigt icke ställning till vem som inom regeringen skall ha det närmaste ansvaret för samordningen av totalförsvarsverksamheten. Beträffande samordningskansliets placering erinrar författningsutredningen om att den i sitt betänkande »Regeringsarbetet» föreslagit, att vid sidan av departementen ett särskilt regeringskansli skulle inrättas under ledning av ett konsultativt statsråd, en administrativ konsult. Ur författningsutredningens synpunkt, fortsätter utredningen, förefaller det därför naturligt att det av försvarsledningsutredningen föreslagna, särskilda samordningskansliet förläggas till detta regeringskansli.

De myndigheter, som anser att uppgiften att inom regeringen samordna totalförsvarsverksamheten bör ankomma på statsministern, personligen eller med biträde av ett konsultativt statsråd, framhåller framför allt följande tre skäl för sin uppfattning:

1. Genom att samordningskansliet redan i fred lyder direkt under statsministern vinnes en bättre överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisation än enligt utredningens förslag. Denna synpunkt framföres av omkring femton remissmyndigheter, bl. a. av *överbefälhavaren*, *luftfartsstyrelsen*, *statens jordbruksnämnd*, *statspolisintendenten* samt *civilbefälhavarna i I och V civilområdena*.

2. Statsministern kommer redan i fred i nära kontakt med totalförsvarsproblemen och blir därmed, bättre än i utredningens alternativ, förberedd

för sina uppgifter i krig. Denna synpunkt framföres av bl. a. *statens jordbruksnämnd, statspolisintendenten, civilbefälhavaren i I civilområdet* samt *länsstyrelsen i Södermanlands län*. Ytterligare några myndigheter anför detta motiv indirekt genom att förklara sig dela de synpunkter som framförts av herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm.

3. Utredningens förslag, att samordningsuppgiften skall tillkomma försvarsministern, ger åt försvarsministern en besvärlig dubbelställning som främste företrädare för en gren av totalförsvaret och samtidigt ansvarig för denna grens samordning med övriga grenar av totalförsvaret. Denna synpunkt framföres av omkring tio remissmyndigheter, bl. a. av *överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, statspolisintendenten, civilbefälhavarna i I och V civilområdena* samt *länsstyrelsen i Gotlands län*.

Av i övrigt framförda synpunkter må nämnas följande.

*Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap* samt *civilbefälhavarna i III och V civilområdena* anser att civilbefälhavare och länsstyrelser bör ha samma huvudman, d. v. s. civilbefälhavarna stå kvar under inrikesdepartementet.

*Telestyrelsen* anser att från styrelsens synpunkt den bästa lösningen skulle ernås, om samordningsuppgiften kunde anförtros ett statsråd utan departement, men att frågan om vem som skall vara samordningsminister torde kunna bedömas enbart av regeringen.

Ett relativt stort antal remissmyndigheter har icke behandlat frågorna om val av samordningsminister och samordningskansliets placering i fred.

#### **6. Utredningens förslag rörande överförande till försvarsdepartementet av civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd**

Utredningen har övervägt, huruvida icke uppgiften att samordna totalförvarsfrågornas handläggning i de olika departementen kan göras enklare och en högre grad av samordning mellan vissa totalförsvarsfunktioner erhållas om ändringar vidtages i nu gällande departementsindelning. Det skulle då enligt utredningen närmast kunna komma i fråga att till försvarsdepartementet samla förvaltningsområden och (eller) myndigheter m. fl. organ, som i fred har till huvudsaklig uppgift att förbereda delar av totalförsvaret i krig och således i detta hänseende är jämställda med krigsmakten. Utredningen, som från denna utgångspunkt granskat civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, centrala civila transportkommittén, statens signalskyddsnämnd och medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, föreslår att *civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens*

*signalskyddsnämnd* fr. o. m. den 1 juli 1963 överföres till försvarsdepartementet, medan övriga här berörda organisationer enligt utredningen bör behålla nuvarande departementstillhörighet.

Som motiv för sitt förslag i fråga om *civilförsvaret* framhåller utredningen att ökade garantier därigenom skulle ernås för tillämpningen av en riktgivande strategisk grundsyn och även i övrigt för lösandet av de större samordningsproblemen. Utredningen anser det vara uppenbart att krigsmakten och civilförsvaret har många gemensamma anknytningspunkter, på vilka även lämnas en rad exempel. Utredningen, som också pekar på vissa nackdelar vilka synes vara förenade med civilförsvarets överförande till försvarsdepartementet, framhåller avslutningsvis, att flertalet synpunkter som talar för eller mot ett överförande icke torde kunna mätas utan måste värderas. Utredningen har vid sin värdering funnit att övervägande skäl talar för civilförsvarets överförande till försvarsdepartementet, och därvid har väsentlig betydelse tillmätts behovet av nära samordning mellan civilförsvarets och krigsmaktens verksamhet på olika plan.

I fråga om *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* framhåller utredningen att nämndens beredskapsplanläggning behöver samordnas med verksamheten inom hela totalförsvaret men, på grund av krigsmaktens och civilförsvarets storlek samt karaktären av deras uppgifter, främst med verksamheten inom dessa organisationer. Utredningen förordar därför att nämnden — som endast är organiserad i fred — bör följa civilförsvaret när detta överföres till försvarsdepartementet.

Beträffande *statens signalskyddsnämnd* motiverar utredningen sitt förslag med att krigsmakten är nämndens största intressent och att nämnden för sin verksamhet är beroende av nära samverkan med försvarets radioanstalt. Den har dessutom administrativ anknytning till försvarets radioanstalt, genom signalskyddsbyrån, och till arméns signalskola, genom signalskyddsskolan. Utredningen framhåller även att nämnden är ett totalförsvarsorgan i detta ords verkliga bemärkelse och därför bör sortera under det departement, som har ansvar för samordningen.

Utredningens förslag är icke enhälligt i fråga om *civilförsvaret* och *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*. I särskilda yttranden har herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm gemensamt samt utredningens expert, byråchefen Swanstein anfört, att enligt deras mening civilförsvaret och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar bör kvarstanna under inrikesdepartementet. Som motiv härför framhålles civilförsvarets nära sammanhang med polis-, brand- och medicinalväsendet. Herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm pekar bl. a. även på civilförsvarets kommunala anknytning och på risken av att ett överförande av civilförsvaret till försvarsdepartementet skulle kunna jämna vägen för en ockupationsmyndighets för oss ofördelaktiga tolkning av civilförsvarets folkrättsliga status.

I fråga om remissmyndigheternas *yttranden* över utredningens förslag i förevarande delar torde jag få hänvisa till vad jag i det följande anför i samband med att jag anger min egen ståndpunkt till förslagen.

## 7. Utredningens förslag rörande försvarsråd

### *1960 års försvarsledningsutredning*

Utredningen, som tagit del av tidigare i olika sammanhang framförda förslag om inrättande av ett försvarsråd, har undersökt vilka behov av ett sådant råd som kan antagas föreligga och har härvid förutsatt, att utredningens förslag om samordningsminister och samordningskansli genomföres. För egen del gör utredningen följande uttalande:

»De centrala myndigheterna skall självfallet i sitt förberedelsearbete på totalförsvarets område följa de allmänna riktlinjer, som angives av riksstyrelsen. För att trygga en sådan inriktning av den centrala ledningens verksamhet kan emellertid stundom erfordras gemensamma överläggningar. Detta är särskilt betydelsefullt i kritiska lägen och torde då säkrast kunna åstadkommas vid personliga sammanträffanden. Det kan vid sådana tillfällen vara angeläget, att regeringen delger cheferna för de ledande myndigheterna inom totalförsvaret sin syn på det utrikespolitiska läget.

Vissa totalförsvarsfrågor, t. e. frågan om totalförsvarets gemensamma målsättning, är så väsentliga för hela vårt totalförsvaret, att de under beredningsstadiet kan behöva diskuteras mellan regeringen och cheferna för de ledande myndigheterna inom totalförsvaret. En sådan diskussion kan underlättas och torde med större sannolikhet komma till stånd, om det finnes ett härför lämpat, permanent organ. På liknande sätt kan vissa väsentliga frågor av kontroversiell karaktär av myndigheterna behöva föras upp till diskussion i högsta instans.

I vissa lägen kan regeringen ha behov av att få en samlad bild av det aktuella beredskapsläget och diskutera eventuella beredskapshöjningar med företrädarna för de ansvariga myndigheterna. Ett försvarsråd synes vara ett lämpligt forum härför.

Utredningen finner starka skäl tala för att ett försvarsråd inrättas, i huvudsak i överensstämmelse med vad som i detta hänseende gäller i Norge. Försvarsrådet, som givetvis bör ha uteslutande informativa uppgifter, bör utgöra ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för de inom totalförsvaret ledande centrala myndigheterna.

I försvarsrådet bör ingå stats-, utrikes- och försvarsministrarna (den senare givetvis även i egenskap av samordningsminister) samt det konsultativa statsråd, som i försvarsministerns ställe föredrager ärenden rörande

lagstiftning och administrativ beredskap. Dessutom bör enligt statsministerns bestämmande för varje gång kallas de övriga statsråd, som kan vara berörda av de frågor som avses skola diskuteras.

Beträffande de centrala myndigheterna talar många skäl för att ett stort antal av dessa bör vara representerade i försvarsrådet; regeringen når då en vidare krets med sina orienteringar och problem som toges upp till behandling kan ges en allsidig belysning. Å andra sidan försämras möjligheterna till personliga kontakter, och rådet blir allmänt sett mera tungrott ju flera ledamöter som ingår. Då utrikespolitiska orienteringar av hög sekretessgrad givetvis icke bör delges andra befattningshavare än dem som för sin verksamhet har behov därav, innebär vidare ett stort försvarsråd att regeringens möjligheter att lämna sådana upplysningar inom rådet blir begränsade. Utredningen har därför stannat för att endast följande chefer bör ingå i rådet, nämligen överbefälhavaren (som bör åtföljas av chefen för försvarsstaben), cheferna för civilförsvarsstyrelsen, medicinalstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och telestyrelsen, statspolisintendenten samt ordförandena i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och centrala civila transportkommittén. När så befinnes lämpligt bör givetvis även chef för annan, vid ifrågavarande tillfälle särskilt berörd central myndighet kunna kallas att närvara. Slutligen kan det vara lämpligt att en representant för civilbefälhavarna — i avsaknad av central ledningsinstans — ingår i rådet.

Som sekretariat synes böra utnyttjas det särskilda samordningsorgan, som utredningen föreslagit skola stå till försvarsministerns förfogande för dennes samordningsuppgifter.

Utredningen anser sig icke böra ta ställning till praktiska detaljer rörande sammanträdesfrekvens och sammanträdesformer m. m. Sammanträden synes dock böra äga rum med viss regelbundenhet och i övrigt när statsministern finner det erforderligt att sammankalla rådet. Chef för i rådet representerad myndighet torde också böra ha rätt att ta initiativ till sammanträde, varvid förslag härom bör inges genom det statsråd, under vilken myndigheten lyder.»

### Yttranden

Inrättandet av ett försvarsråd tillstyrkes av *överbefälhavaren, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, centrala civila transportkommittén, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens biltrafiknämnd, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, sjöfartsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, statspolisintendenten, civilförsvarsstyrelsen, 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov, civilbefälhavarna i I, II och IV civilområdena, läns-*

styrelsen i Västerbottens län samt Sveriges Radio AB. Vissa av remissmyndigheterna, bl. a. socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och generalpoststyrelsen, ifrågasätter dock om icke ett större antal myndigheter än vad utredningen föreslagit borde vara representerade i rådet.

Överbefälhavaren framhåller att antalet ledamöter, såsom utredningen föreslagit, bör vara begränsat. Under förutsättning att civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar kvarstår under inrikesdepartementet anses dock även chefen för detta departement böra ingå i försvarsrådet. Överbefälhavaren understryker vikten av att när så befinnes lämpligt även chef för annan central myndighet än de av utredningen angivna skall kunna kallas att delta i försvarsrådets överläggningar.

Generalpoststyrelsen, som säger sig ha full förståelse för utredningens strävanden att söka begränsa antalet ledamöter i försvarsrådet, föreslår dock, med understrykande av den betydelse frågan har för postverkets insats i totalförsvaret, att även chefen för postverket utses till ledamot i detta råd.

Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap anser liksom utredningen att kretsen av ledamöter såväl från regeringens som från myndigheternas sida bör begränsas till de närmast berörda. Vissa skäl kan emellertid enligt styrelsen anföras för att, utöver de av utredningen föreslagna verkscheferna, även cheferna för statens jordbruksnämnd och arbetsmarknadsstyrelsen regelmässigt skulle delta i rådets överläggningar.

Civilbefälhavaren i I civilområdet framhåller att det icke är säkert, att det lämpligaste sättet att hålla de fem civilbefälhavarna informerade i de frågor som skulle förekomma i försvarsrådet är, att de utser en gemensam representant i försvarsrådet. Antingen bör samtliga civilbefälhavare ingå i rådet eller bör de orienteras på annat sätt, t. ex. vid civilbefälhavarsammanträden. Möjligheter föreligger givetvis alltid att kalla någon eller alla civilbefälhavare till sådant sammanträde, där för civilbefälhavarna särskilt viktiga frågor avses behandlas (t. ex. decentralisering, beredskap osv.).

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, civilbefälhavaren i III civilområdet samt länsstyrelsen i Malmöhus län har intet att erinra mot inrättandet av ett försvarsråd.

Civilbefälhavaren i V civilområdet samt länsstyrelserna i Västmanlands och Kopparbergs län framhåller betydelsen av att medlemmar av regeringen sammanträffar med cheferna för de centrala myndigheterna men ifrågasätter, om detta icke kan komma till stånd utan några särskilda bestämmelser om försvarsråd.

## 8. Utredningens synpunkter på samordning av verksamheten inom riksdagen och av verksamheten inom regeringen med verksamheten inom riksdagen

### 1960 års försvarsledningsutredning

Utredningen erinrar om att de förslag till *försvarsnämnd*, som under senare tid framförts, som regel har åsyftat ett organ med representanter för regeringen, riksdagen och de ledande myndigheterna inom totalförsvaret. Utredningen erinrar även om att den i betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» uttalade, att en sådan nämnd »kan tänkas bidra till en ökad samordning».

Efter att nu ha närmare studerat problemen bedömer utredningen att övertvägande skäl talar mot en nämnd med ovan angiven sammansättning. Utredningen pekar emellertid på möjligheten att omorganisera utrikesutskottet till ett kombinerat utrikes- och försvarsutskott samt att på motsvarande sätt bilda en utrikes- och försvarsnämnd av utrikesnämnden. Riksdagen skulle därmed erhålla två totalförsvarsorgan, av vilka utrikes- och försvarsnämnden — med i princip samma ställning till Kungl. Maj:t som den nuvarande utrikesnämnden — skulle kunna kallas till sammanträde även mellan riksdagssessionerna. En sådan omorganisation av utrikesutskottet och utrikesnämnden skulle enligt utredningen kunna möjliggöra ökad samordning inom riksdagen mellan de båda områdena utrikespolitik och totalförsvaret, vilkas inbördes sammanhang ligger i öppen dag, och skulle utgöra ett forum för en utförligare och tidigare orientering i totalförsvarsfrågor. — Försvarsledningsutredningen har utifrån sina synpunkter velat framföra tanken på en sådan omorganisation, som nu antytts, men anser, att det bör tillkomma författningsutredningen att närmare överväga lämpligheten därav och att framlägga de förslag i ämnet vartill den kan finna anledning.

### Yttranden

Endast ett fåtal remissmyndigheter har uttalat sig i denna fråga.

*Överbefälhavaren, civilbefälhavaren i I civilområdet och länsstyrelsen i Västerbottens län* ansluter sig till tanken på en omorganisation av utrikesutskottet och utrikesnämnden på det sätt som utredningen har antytt. *Civilbefälhavaren i IV civilområdet* finner utredningens tankegångar vara intressanta och förtjäna att uppmärksammas av i första hand författningsutredningen.

*Civilbefälhavaren i V civilområdet och länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att utredningens tanke på en förändring av utrikesutskottet och utrikesnämnden verkar föga övertygande och bör bedömas i annat sammanhang.



*Författningsutredningen* erinrar om att det redan nu förekommer, att orientering i allmänna försvarspolitiska frågor lämnas vid utrikesnämndens sammanträden. Att så sker är naturligt med tanke på det nära sambandet mellan utrikes- och försvarspolitik. Enligt författningsutredningens mening bör man emellertid överväga någon utvidgning av utrikesnämndens i grundlagen angivna kompetensområde genom att uttryckligen ange regeringens skyldighet att vid behov med nämnden dryfta det allmänna försvarspolitiska läget. Att låta utrikesutskottet också bli ett försvarsutskott i den meningen att bland annat försvarets huvudtitel där skulle behandlas, förefaller enligt författningsutredningens mening icke vara en lämplig ordning. Den skulle innebära ett avsteg från de i huvudsak gällande principerna för den svenska riksdagens utskottsorganisation. Vidare och framför allt har man här att ta hänsyn till utskottens personsammansättning. I utrikesutskottet sitter enligt praxis partiledare och andra riksdagsledamöter med partipolitiskt ledande uppgifter, en rekryteringsprincip som är lämplig med hänsyn både till de utrikespolitiska och allmänna försvarspolitiska frågornas särskilda vikt och till det under normala förhållanden föga tidskrävande engagemang, som placeringen i utrikesutskottet innebär. Statsutskottets första avdelning, som har till främsta uppgift att behandla försvarshuvudtiteln, är däremot en arbetstyngd avdelning. Parti- och gruppledare har i allmänhet icke ansetts böra belastas med en tidskrävande budgetgranskning.

## **V. Totalförsvarets centrala ledning**

### **1. Krav på totalförsvarets centrala ledning**

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

Utredningen framhåller att flertalet av de utgångspunkter och riktlinjer, som utredningen ansett vara av grundläggande betydelse vid utformning av totalförsvarets högsta ledning, har relevans även i fråga om dess centrala ledning.

Samordning av verksamheten inom totalförsvarets olika grenar är enligt utredningens mening lika angelägen i central instans som inom den högsta ledningen, men svårare att organisatoriskt möjliggöra. Den centrala ledningen utövas nämligen — vilket av praktiska skäl är nödvändigt — av ett stort antal sinsemellan sidoordnade centrala verk och myndigheter. Ledningsverksamheten i denna instans är dessutom till sin karaktär mera konkret än inom den högsta ledningen, där, vid sidan av budgetarbetet, den huvudsakligen är inriktad på att ange riktlinjer. Grunderna för samordning finnes emellertid i nuläget, bl. a. genom särskilda samverkansorgan

4 — *Bihang till riksdagens protokoll 1962. 1 saml. Nr 108*

och genom att vissa myndigheter i sina instruktioner ålagts att i fråga om försvarsförberedelser samråda med andra centrala myndigheter.

I fråga om krav som måste ställas på totalförsvarets centrala ledning i *krig* erinrar utredningen om det nutida krigets krav på långt gående decentralisering av ansvar och befogenheter. Detta krav medför att ledningsverksamheten i central instans måste begränsas till sådana uppgifter, som av olika skäl icke kan fullgöras av regionala eller lägre ledningsorgan. Utredningen anför härom följande:

»De centrala myndigheternas allmänna uppgift är att under Kungl. Maj:t leda och samordna krigsansträngningarna, varvid ledningsverksamheten skall följa de riktlinjer som angivits i den för totalförsvaret gemensamma målsättningen eller som efter hand anges av Kungl. Maj:t.

Varje enskild myndighet har att leda verksamheten inom sitt ansvarsområde och därvid tillse att denna samordnas med verksamheten inom de övriga totalförsvarsgrenarna. De uppgifter som ankommer på de olika centrala ledningsorganen synes närmast vara följande:

a) att införskaffa och sammanställa underrättelser om läget inom vederbörligt verksamhetsområde samt delge dessa till Kungl. Maj:t och berörda sido- och underordnade myndigheter,

b) att ändra och komplettera i fredstid till underlydande myndigheter givna krigsuppgifter och möjliggöra dessa uppgifters lösande genom att fördela och omfördela inom vederbörligt ansvarsområde disponibla personella och materiella resurser,

c) att inom ramen för givna befogenheter ändra ansvarsfördelningen mellan myndigheten och underlydande organ, d. v. s. besluta om ytterligare decentralisering.»

Utredningen konstaterar att myndigheterna för att kunna fullfölja sina uppgifter måste bedriva sin verksamhet från särskilda krigsuppehållsplatser, ha tillgång till goda signalförbindelser och övriga sambandsmedel samt i många hänseenden utnyttja en annan arbetsrutin än den som tillämpas i fred. Utredningen framhåller även behovet av en för alla centrala myndigheter gemensam krigsinstruktion samt konstaterar avslutningsvis, att huvuddelen av de centrala myndigheternas ledningsverksamhet måste nära samordnas icke bara inom utan även mellan olika totalförsvarsfunktioner.

Beträffande krav som måste ställas på totalförsvarets centrala ledning i *fred* framhåller utredningen att decentralisering av ansvar och befogenheter till regionala och lokala myndigheter måste eftersträvas även i fred men att den icke kan drivas lika långt som i krig. De försvarsförberedelser som ankommer på totalförsvarets centrala ledning blir därför enligt utredningens mening omfattande och anges av denna sålunda:

»Den allmänna uppgiften är att under Kungl. Maj:t förbereda totalförsva-

ret för dess uppgifter i krig. Ledningsverksamheten skall därvid följa de riktlinjer, som anges i den enhetliga strategiska grundsynen och i den för totalförsvaret gemensamma målsättningen. Varje enskild myndighet har att leda verksamheten inom sitt ansvarsområde och därvid tillse att denna samordnas med verksamheten inom övriga totalförsvargrenar. De uppgifter som, under Kungl. Maj:t, ankommer på de olika ledningsorganen synes närmast vara följande:

- a) att med av Kungl. Maj:t tilldelade personella, ekonomiska och materiella resurser bygga upp, utveckla och vidmakthålla totalförsvargrensens organisation i fred och förbereda dess organisation i krig,
- b) att planlägga och förbereda verksamheten under krigsfara och i krig,
- c) att tilldela underlydande myndigheter krigsuppgifter och verka för att de får resurser, som bedömes svara mot uppgifterna,
- d) att planlägga och leda övningar och övrig utbildning,
- e) att följa och stödja krigsplanläggningsarbetet inom totalförsvargrensens regionala och lokala ledningsorgan samt tillse att planläggningen följer utfärdade direktiv.

Huvuddelen av alla försvarsförberedelser inom totalförsvarets centrala ledning måste vara sinsemellan samordnade. Det stora antalet centrala myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret och det förhållandet att nästan alla förvaltningsområden beröres innebär emellertid, att betydande samordningsproblem föreligger.

Utredningen har tidigare understrukit nödvändigheten av att ledningsverksamheten samordnas redan inom riksstyrelsen. Även om så sker, bl. a. med stöd av en enhetlig strategisk grundsyn och en för totalförsvaret gemensam målsättning, är detta icke tillfyllest för verksamheten i central instans. Även här kräves aktiva åtgärder för att åstadkomma den nödvändiga samordningen. Samordningskravet synes vara särskilt påtagligt i fråga om *krigsplanläggning, budgetarbete samt utbildning och övningar.*»

Utredningen, som närmare behandlar samordningskraven inom ovan nämnda tre verksamhetsområden, framhåller i fråga om samordning av budgetarbetet, att prioritering av äskanden och avvägning mellan anslagsmedel under olika huvudtitlar är en uppgift av komplicerad natur. En förutsättning för att den skall kunna lösas i högsta instans är att en omfattande samordning äger rum redan i central instans och att myndigheterna i sina äskanden antyder, vilka medel som i förekommande fall måste ställas till förfogande inom annan del av budgeten, för att äskade anslagsmedel skall ge effekt. I många fall behöver med varandra sammanhängande anslagsmedel icke anvisas under samma budgetår; det är dock även i dessa fall nödvändigt med samråd myndigheterna emellan. Myndighet, som nödgas vidtaga kostsamma åtgärder som följd av beslut inom en annan myndighets verksamhetsområde, bör enligt utredningens mening få kännedom härom och klarlägga möjligheterna härför, *innan* dessa beslut fattas. Här erfordras

framsynthet och att myndigheterna i god tid orienterar varandra om planer på organisationsförändringar, materielanskaffningar, byggnadsverksamhet, behov av telekommunikationer m. m.

### Yttranden

Vad utredningen anfört i fråga om krav i krig och fred på totalförsvarets centrala ledning har icke föranlett någon erinran från remissmyndigheterna.

## 2. Nuvarande organisation av och verksamhet samt utredningens förslag utom i fråga om ledningen av sjuk- och veterinärvården

### 1960 års försvarsledningsutredning

#### Organisation och verksamhet i krig

Utredningen framför här endast vissa synpunkter på *de civila centrala myndigheternas befogenheter gentemot de regionala ledningsorganen, militär direktivrätt och vissa särskilda samverkansorgan*.

De civila centrala myndigheternas befogenheter gentemot de regionala ledningsorganen synes enligt utredningen f. n. icke på alla håll vara tillräckliga för ledningsverksamhet i enlighet med det nutida krigets krav. Utredningen avser här närmast de myndigheter inom vilkas ansvarsområden *länsstyrelserna* är regionala ledningsorgan. Bland dessa myndigheter bedömes t. ex. civilförsvarsstyrelsen och medicinalstyrelsen ha erforderliga befogenheter, var och en inom sitt ansvarsområde, medan vissa andra berörda myndigheter rent formellt är hänvisade till att utfärda anvisningar. Det är enligt utredningens mening icke möjligt att leda verksamhet i krig genom att lämna anvisningar; i många lägen är det nödvändigt med odiskutabla och bindande föreskrifter från här avsedda centrala myndigheter till länsstyrelserna. Som exempel på myndigheter, vilka vid sidan av civilförsvars- och medicinalstyrelserna torde ha behov av sådana befogenheter, framhålles vissa centrala organ på det ekonomiska försvarets område, som delvis nyskapas under krig. Utredningen finner det vara angeläget att frågan om de centrala myndigheternas befogenheter i krig gentemot länsstyrelserna löses efter här angivna riktlinjer och instruktionsmässigt stadfästes.

I vad gäller de centrala myndigheternas befogenheter gentemot *civilbefälhavarna* är dessa reglerade beträffande det allmänt civila medicinalväsendet, men i övrigt saknas bestämmelser härom, vilket utredningen betraktar som en allvarlig brist. Civilbefälhavarnas uppgifter är visserligen främst av

samordnande karaktär, men det anses vara obestriddigt, att de centrala myndigheterna i många lägen kommer att ha ett behov av att lämna civilbefälhavarna föreskrifter av olika slag. Detta kan gälla i fråga om t. ex. utrymning, undanförelse, förstöring eller transportverksamhet. Utredningen erinrar i detta sammanhang om att de centrala myndigheterna många gånger kan nödgas vända sig till civilbefälhavarna, därför att förbindelser med lämpligt sambandsmedel icke kan erhållas med berörda länsstyrelser. De ytterligare områden, där det i första hand bör komma i fråga att — inom ramen för Kungl. Maj:ts allmänna bestämmelser — befogenheter gentemot civilbefälhavarna ges åt vissa centrala myndigheter, säges vara civilförsvaret, polisverksamheten och det ekonomiska försvaret.

Därest här avsedda civila centrala myndigheter icke ges erforderliga befogenheter mot länsstyrelser och civilbefälhavare, torde enligt utredningen Kungl. Maj:t komma att belastas med ledningsuppgifter, som ur Kungl. Maj:ts synvinkel är att betrakta som detaljärenden. Detta synes utredningen icke vara lämpligt. Ett villkor för att i förhållande till nuläget ökade befogenheter för de centrala myndigheterna skall främja försvarsansträngningarna anges dock vara, att ledningsverksamheten i central instans är nära samordnad.

I fråga om överbefälhavarens och vissa andra militära chefers rätt att under särskilda givna förutsättningar meddela civilförsvarsmyndigheter och vissa andra civila myndigheter *föreskrifter om fullgörande av dem åliggande uppgifter*, uttalar utredningen, att den anser det vara angeläget — på grund av det militära försvarets särställning — att överbefälhavaren m. fl. militära chefer har sådana befogenheter.

Beträffande *särskilda samverkansorgan*, vilka i krig anses skola möjliggöra samordning inom vissa totalförsvarsfunktioner, framhåller utredningen, att de som erfordras i krig bör vara organiserade redan i fred och så långt möjligt med samma personal, som avses ingå i krig. Detta innebär enligt utredningen, att chefer, vilka i krig måste vara relativt obundna, som regel icke själva bör ingå i dylika samverkansorgan.

### **Organisation och verksamhet i fred**

Utredningen framhåller att totalförsvarets ledning i central instans är delad på ett stort antal myndigheter, verk och icke-statliga organisationer. Samtliga statliga ledningsorgan lyder direkt under Kungl. Maj:t och är i princip sinsemellan sidoordnade. Omfattningen av totalförsvarets centrala ledning åskådliggöres med nedanstående tablå, i vilken myndigheter m. fl. schematiskt uppdelats på totalförsvarets fyra huvudgrenar. Med kursiv stil angivna myndigheter etc. har till enda eller huvudsaklig uppgift att förbereda del av totalförsvaret för verksamhet i krig.

<i>Funktion:</i>	<i>Myndighet, verk, etc:</i>
Det militära försvaret	<i>Överbefälhavaren med högkvarteret</i>
Civiltförsvaret med närliggande funktioner	<i>Civiltförsvarsstyrelsen Statspolisintendenten Statens utlänningskommission Medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd Veterinärstyrelsen Socialstyrelsen</i>
Det ekonomiska försvaret	<i>Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap</i>
Försörjning	<i>Arbetsmarknadsstyrelsen Statens jordbruksnämnd Vattenfallsstyrelsen</i>
Transporter	<i>Centrala civila transportkommittén Statens biltrafiknämnd Järnvägsstyrelsen Sjöfartsstyrelsen Luffartsstyrelsen Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen Drivmedelscentralen</i>
Samband	<i>Telestyrelsen Generalpoststyrelsen</i>
Det psykologiska försvaret	<i>Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar Sveriges radio AB Tidningarnas telegrambyrå</i>

Utredningen framhåller att tablån icke är fullständig, det finnes ytterligare ett antal myndigheter etc., som har ansvar för totalförsvarsförberedelser.

Utredningen konstaterar att en rad åtgärder vidtagits för att säkerställa en nära samverkan mellan de olika myndigheterna och verken. Sålunda har bestämmelser om *samråd* och om skyldighet att hålla vissa andra myndigheter orienterade om planläggningsåtgärder intagits i instruktionerna för ett flertal myndigheter. *Särskilda samverkansorgan* har inrättats, och för samverkan mellan krigsmakten och vissa civila myndigheter finnes sedan gammalt den s. k. *militärassistentorganisationen*.

Som exempel på instruktioner, vari intagits bestämmelser om *samråd*, anger utredningen bl. a. instruktionerna för överbefälhavaren, civiltförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Utredningen förordar att vissa andra myndigheter, som f. n. icke ålagts samråd i annan mån än vad som helt allmänt angives i allmänna verksstadgan, instruktionsmässigt ges ett sådant åläggande.

Beträffande *särskilda samverkansorgan* lämnar utredningen exempel på sådana som är verksamma i fred och återger vad överbefälhavaren — i samråd med vissa civila myndigheter — i skrivelse den 30 mars 1961 till försvarsledningsutredningen anfört i denna fråga. För egen del framhåller utredningen att den i princip ansluter sig till överbefälhavarens och de

berörda myndigheternas uppfattning, att särskilda funktionella samverkansorgan inom många områden kan vara av betydelse för samordningen. Utredningen föreslår att ett samverkansorgan inrättas för samordning inom hälso- och sjukvården (se nedan) men tar i princip icke ställning till vilka ytterligare sådana organ som bör inrättas eller om något eller några befintliga bör avvecklas. Utredningen anser det böra tillkomma i första hand myndigheterna själva att till Kungl. Maj:t lämna förslag härom och fortsätter enligt följande:

»Ovannämnda samverkansorgan har till uppgift att möjliggöra samordning inom vissa funktioner. Samordning måste emellertid även åstadkommas mellan olika funktioner. Det måste säkerställas att verksamhet i central instans följer gemensamma riktlinjer, icke minst i nyssnämnda funktionella samverkansorgan. Grunden härför torde läggas genom de åtgärder, som utredningen i föregående kapitel föreslagit rörande totalförsvarets högsta ledning. Dessa åtgärder torde emellertid icke vara tillfyllest för samordning i central instans, utan även här erfordras bättre organisatoriska förutsättningar än vad som f. n. finnes. Utredningen vill erinra om att i olika sammanhang under senare tid framförts förslag till fasta former för överläggningar på verkschefsplanet, senast i överbefälhavarens ovannämnda skrivelse till försvarsledningsutredningen. Utredningen, som övervägt vilka fördelar som kan vinnas med sålunda föreslagna chefsöverläggningar, finner det vara angeläget att sådana kommer till stånd och förordar, att en *chefs nämnd* inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962 enligt närmare bestämmelser av Kungl. Maj:t. Uppgiften bör, som tidigare nämnts, vara att säkerställa samordning i stort av verksamheten i central instans. Ärenden som kan komma i fråga för behandling synes bl. a. vara följande:

frågor av principiell natur rörande krigsplanläggningen samt myndigheternas eller underlydande myndigheters freds- och krigsorganisation,

omfattningen av och formerna för samverkan i tidigare nämnda funktionella samverkansorgan,

decentralisering av befogenheter till regionala ledningsorgan,

anskaffningsinriktning, d. v. s. orientering och samråd om sådan anskaffning av materiel o. d. som förutsätter medverkan av i nämnden representerade myndigheter,

forskning,

territoriella och administrativa gränser samt

utbildning och övningar.

I ett krisläge tillkommer frågor om höjning av olika former av beredskap.

Utredningen, som anser att chefsnämnden bör vara så liten som möjligt, förordar att ledamöterna blir desamma, som ur centrala myndigheter ingår i det tidigare föreslagna försvarsrådet. I chefsnämnden bör således ingå överbefälhavaren — som bör åtföljas av chefen för försvarsstaben — cheferna för civilförsvarsstyrelsen, medicinalstyrelsen, överstyrelsen för ekono-

misk försvarsberedskap och telestyrelsen, statspolisintendenten samt ordförandena i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och centrala civila transportkommittén. Härtill bör komma en representant för civilbefälharna. När så befinnes lämpligt bör givetvis även chef för annan, vid ifrågasvarande tillfälle särskilt berörd central myndighet kunna anmodas att närvara.

Det bör tillkomma Kungl. Maj:t att förordna om ordförande, medan verksamhetens utformning synes ankomma på nämnden själv. Som sekreterare bör förordnas chefen för den särskilda samordningsavdelning, som utredningen föreslagit skola stå till försvarsministerns förfogande för dennes samordningsuppgifter. Därmed erhålles ytterligare förutsättningar för samarbete mellan totalförsvarets högsta och centrala ledning samt möjliggöres för samordningskansliet att följa verksamheten i central instans och i god tid få kännedom om samordningsproblem.

Därest en chefsnämnd inrättas, bör det övervägas, huruvida övriga samverkansorgan med chefsrepresentation skall bibehållas i nuvarande former. Utredningen erinrar om den tidigare framförda synpunkten att cheferna regelmässigt icke själva bör ingå i samverkansorganen. Några förslag i detta hänseende framlägges icke av utredningen, som dock vill uttala att det synes vara mest rationellt med *endast en chefsnämnd* och under denna erforderligt antal funktionella samverkansorgan med representanter för cheferna.»

I fråga om vad utredningen anfört rörande militärassistentorganisationen torde få hänvisas till referat i årets statsverksproposition, bil. 6, s. 99.

### Yttranden

Utredningens förslag att vissa centrala myndigheter i krig skall ges befogenheter att meddela föreskrifter till civilbefälhavare och länsstyrelser biträdes av *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statspolisintendenten, civilbefälhavarna i I och III civilområdena samt länsstyrelsen i Västerbottens län. Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap*, som framhåller att frågan närmast gäller myndigheternas rätt att i konkreta fall ge direktiv, säger sig f. n. icke kunna överblicka behovet av sådana befogenheter för de centrala myndigheterna, men finner det angeläget att frågan närmare utredes. *Civilbefälhavaren i IV civilområdet och överståthållarämbetet* avstyrker utredningens förslag. Övriga remissmyndigheter har icke uttalat sig i denna fråga.

*Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* framhåller angelägenheten av att de centrala myndigheterna i krig har befogenheter att lämna bindande föreskrifter åt civilbefälhavare och länsstyrelser. Styrelsen anser detta i sär-



skilt hög grad gälla i fråga om funktioner, som i fredstid icke åvilar länsstyrelserna, t. ex. väghållning och vattenförsörjning.

*Statens jordbruksnämnd* anser behovet av berörda befogenheter vara odiskutabelt inom försörjningsområdet och ifrågasätter om det är tillfyllest att dessa gäller endast i krig. Enligt nämnden torde behov av sådana befogenheter föreligga även i ett läge, då landet icke befinner sig i krig men krisregleringar införts på försörjningsområdet.

*Statspolisintendenten* anser, att den centrala polismyndigheten — på grund av polisverksamhetens speciella natur — i såväl fred som krig i vissa avseenden, dock i mycket begränsad omfattning, måste vara försedd med direktiv rätt och kunna utfärda bindande föreskrifter. Det framhålles dock, att frågan icke kan lösas tillfredsställande med utgångspunkt i nuvarande polisorganisation.

*Civilbefälhavaren i IV civilområdet* avstyrker bestämt utredningens förslag och framhåller bl. a., att under krig, då en förenklad handläggning av ärenden genomgående måste eftersträvas, skulle det vid det praktiska handhavandet av tänkta befogenheter kunna bli på det sättet, att en tjänsteman hos någon central myndighet med begränsade möjligheter till en vidare syn över läget i den regionala instansen anbefalldes åtgärder, som hindrade den samfällda krigsansträngningen på det regionala planet.

Vid en bedömning av denna fråga, fortsätter civilbefälhavaren, kan man icke draga någon parallell mellan den militära och den civila sidan. Den direktiv rätt överbefälhavaren har gentemot regionala militära organ avser ett klart avgränsat ansvarsområde, medan den civila sidan täcker ett område där några avgränsningar knappast kan komma i fråga. De av utredningen uttalade farhågorna för att Kungl. Maj:t skulle komma att belastas med ledningsuppgifter som skulle kunna betraktas som detaljärenden, därest de centrala myndigheterna ej tilldelades här nämnda direktiv rätt, anser civilbefälhavaren vara fullständigt obefogade med tanke på den decentralisering, som ovillkorligen måste ske i krig.

Utredningens förslag om inrättandet av *chefs nämnd* tillstyrkes av *överbefälhavaren, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, centrala civila transportkommittén, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens biltrafiknämnd, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, sjöfartsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, statspolisintendenten, civilförvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov, civilbefälhavarna i II, III och IV civilområdena, överståthållarämbetet, Sveriges Radio AB och Svenska arbetsgivareföreningen*. Ett stort antal av dessa remissmyndigheter, bl. a. *överbefälhavaren, arbetsmarknadsstyrelsen, generalpoststyrelsen, järnvägsstyrelsen* och *överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap*, anser dock, 5 — Bihang till riksdagens protokoll 1962. 1 saml. Nr 108

att flera myndigheter än de av utredningen föreslagna bör ingå i nämnden.

*Medicinalstyrelsen, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, civilbefälhavaren i I civilområdet och länsstyrelsen i Västmanlands län* ifrågasätter behovet av en chefsnämnd.

*Civilbefälhavaren i V civilområdet och länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser en särskild chefsnämnd knappast behövlig, därest det samråd mellan regeringen och cheferna för totalförsvarets huvudgrenar, som utredningen föreslagit skola äga rum inom ett *försvarsråd*, kommer till stånd.

### 3. Utredningens förslag i fråga om sjuk- och veterinärvården

Utredningen, som endast kortfattat behandlar frågan om sjuk- och veterinärvårdens ledning, framhåller att sjuk- och veterinärvården är en betydelsefull stödfunktion inom totalförsvaret. En kvantitativt tillräcklig och såvitt möjligt kvalitativt högstående krigssjukvårdsorganisation anges vara en av förutsättningarna för att moståndsandan skall kunna upprätthållas i krig.

Utredningen föreslår bl. a., att skilda militära och civila ledningsorgan bibehållas på sjuk- och veterinärvårdens område, men att en central krigssjukvårdsberedning inrättas, med huvuduppgift att verka för samordning mellan den militära och den civila sjuk- och veterinärvårdsledningen. Inom den militära och civila sektorn var för sig anses i princip enhetlig ledning bära eftersträvas så långt möjligt. Utredningen framhåller avslutningsvis att en översyn snarast bör komma till stånd av organisationen m. m. av sjuk- och veterinärvårdens centrala ledningsorgan ävensom av vissa frågor rörande militärläkarpersonalen.

Yttranden över utredningens förslag rörande den centrala ledningen av sjuk- och veterinärvården har avgivits av samtliga direkt berörda myndigheter. Med hänsyn till vad jag i det följande kommer att anföra rörande denna fråga anser jag mig emellertid icke i detta sammanhang böra redogöra för yttrandena.

## VI. Departementschefen

I direktiven till försvarsledningsutredningen erinrade jag om de krav på ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret, som under senare år i olika sammanhang framförts av riksdagen och av myndigheter m. fl. Försvarsledningsutredningen, som ingående granskat nuvarande ansvarsfördelning, organisation och verksamhet inom totalförsvarets högsta och centrala ledning, konstaterar dels att en ökad samordning är nödvändig, dels att de organisatoriska förutsättningarna härför f. n. icke är tillfredsställande. Denna utredningens uppfattning har vunnit allmän anslutning från de myndigheter m. fl. som yttrat sig i ärendet.

För egen del anser jag ingen tvekan råda om behovet av ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret. Jag ansluter mig också till utredningens och remissmyndigheternas uppfattning, att de organisatoriska betingelserna för att fylla detta behov f. n. icke är tillräckligt goda.

Jag övergår nu till att redovisa mina synpunkter och ställningstaganden beträffande föreliggande utredningsförslag. Därvid ansluter jag i huvudsak till den ordningsföljd, som tillämpats vid den föregående redogörelsen för förslag och remissyttranden.

### 1. Vissa utgångspunkter och riktlinjer

Under denna rubrik har i det föregående återgivits vissa av 1960 års försvarsledningsutrednings uttalanden av principiell natur. Uttalandena avser sådana frågor som totalförsvarets allmänna uppgift och gemensamma målsättning, vår utrikespolitiska ställning, det nutida krigets karaktär, uppbyggnaden av och de grundläggande principerna för verksamheten inom vårt totalförsvaret samt vissa ekonomiska synpunkter. Enligt min mening har dessa grundläggande spörsmål och sammanhang blivit väl klarlagda av utredningen, och jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de framförda uppfattningarna. Härutöver anser jag mig i detta sammanhang endast böra göra några kommentarer. Sålunda vill jag särskilt understryka betydelsen av att riktlinjerna för utformning och vidareutveckling av vårt totalförsvaret anges i form av *en för totalförsvaret gemensam målsättning*, vilken med utgångspunkt i totalförsvarets allmänna uppgift är baserad på en *enhetlig strategisk grundsyn*. Hänsyn måste härvid tagas till *alla* faktorer inom totalförsvaret. Jag vill vidare framhålla angelägenheten av att vår ledningsorganisation så utformas, att den säkerställer, att våra personella och materiella tillgångar utnyttjas på mest rationella sätt. Som utredningen anför, är det en gemensam och samordnad insats av militära och civila resurser, som skall eftersträvas. Slutligen vill jag erinra om den väsentliga betydelsen av att långt gående förberedelser för en decentraliserad ledning utföres och att decentraliseringen blir parallellställd, d. v. s. föres lika långt inom alla verksamheter, som är beroende av varandra och mellan vilka samarbete måste ske på det regionala planet.

### 2. Totalförsvarets högsta ledning i krig

Ledningen av krigsansträngningarna tillkommer givetvis regeringen och inom denna statsministern. Jag delar utredningens uppfattning att statsministern för denna uppgift måste ha ett effektivt fungerande, centralt kansli till sitt omedelbara förfogande.

Jag delar även utredningens och författningsutredningens uppfattning att i grundlagarna erfordras särskilda bestämmelser för regeringens och riks-

dagens verksamhet i krig och vid krigsfara. I avvaktan på författningsutredningens betänkande anser jag mig emellertid icke böra göra några ytterligare uttalanden härom.

Vad i övrigt rör högsta ledningens organisation och verksamhet i krig eller vid krigsfara, synes mig erforderliga förslag böra utarbetas av den särskilda samordningsavdelning, som jag i det följande föreslår skola ingå i fredsorganisationen. Jag vill i anslutning härtill endast erinra om att av skäl, som utredningen anfört, kravet på överensstämmelse mellan den högsta ledningens krigs- och fredsorganisationer måste uppfyllas genom att organisationerna ömsesidigt anpassas till varandra.

### 3. Totalförsvarets högsta ledning i fred

Försvarsledningsutredningen har grundligt penetrerat frågan om vilka krav, som i fred måste ställas på totalförsvarets högsta ledning. För egen del ansluter jag mig i allt väsentligt till vad utredningen anfört härom och vill endast uttala följande. Efter att ha studerat utredningens redovisning vill jag framhålla, att den samordning av totalförsvarsverksamheten som kräves inom högsta ledningen icke får inskränka sig till ett sammanjämkande av skilda ståndpunkter och intressen i redan akuta beslutssituationer. Verksamheten måste därjämte ha en mera aktiv prägel. Sålunda är det nödvändigt att fortlöpande undersöka, vilka samordningsbehov som kan vara för handen eller på längre sikt förutses uppkomma men som icke ännu tagit sig uttryck i aktuella ärenden, samt att taga initiativ för tillgodoseende av dylika behov. Det sagda gäller inom alla de tre verksamhetsområden som särskilt angivits av försvarsledningsutredningen, nämligen *krigsplanläggning*, *budgetarbete* och *lagstiftning*. Försvarsledningsutredningens framställning av nuvarande organisation och verksamhetsformer, hl. a. redogörelsen för försvarsfunktionernas fördelning på olika departement, finner jag tydligt visa behovet av organisatoriska anordningar som underlättar den nödvändiga samordningen departementen emellan. I detta sammanhang vill jag understryka, att även om samordningen till någon del skulle kunna underlättas genom överföring av enstaka myndigheter från ett departement till ett annat, myndigheter av betydelse för totalförsvaret likväl under alla förhållanden kommer att vara fördelade på praktiskt taget alla departement.

#### Samordning inom Kungl. Maj:ts kansli

Försvarsledningsutredningen har framhållit att — på grund av de förhållanden som nyss angivits — de största samordningsproblemen för nuvarande torde föreligga inom regeringen och dess kansli. Jag ansluter mig till denna uppfattning, eftersom jag anser att totalförsvarsfrågornas uppdelning mellan samtliga departement och dessa ärendens vikt otvivelaktigt skapar behov av en ordning, som så långt det är möjligt säkerställer att re-

geringens verksamhet på detta område samordnas och inordnas under en enhetlig grundsyn, att en från denna utgångspunkt riktig avvägning av resurser och insatser sker mellan totalförsvarets olika grenar samt att totalförsvarsaspekten över huvud beaktas inom Kungl. Maj:ts kansli. Detta behov har visserligen redan förut uppmärksammats och bl. a. lett till att inom statsrådsberedningen inrättats en mindre organisation med ett par befattningshavare för att biträda ett konsultativt statsråd med handläggning av vissa hithörande frågor. Som utredningen framhållit är denna anordning emellertid helt otillräcklig för att ge de erforderliga garantierna, särskilt som organisationen i fråga i huvudsak icke har att ta befattning med ärenden som rör det militära försvaret.

De nyss mer allmänt angivna uppgifterna beträffande totalförsvaret, som sålunda kräver särskilda åtgärder inom Kungl. Maj:ts kansli, hänför sig som förut anmärkts till tre konkreta områden, nämligen budgetarbete, krigsplanläggning och lagstiftning. På det förstnämnda området gäller det bl. a. att samordna budgetarbetet i fråga om totalförsvaret, såväl i stort som vad gäller enskilda, av varandra beroende anslag inom olika huvudtitlar m. m., samt åstadkomma en med den strategiska grundsynen överensstämmande avvägning mellan totalförsvarets komponenter. Det sagda äger tillämpning även för åtskilliga löpande ärenden inom skilda departement, som har betydelse för totalförsvaret i dess helhet och som därför kräver insatser av samordningskaraktär. Sådana ärenden kan avse exempelvis materielanskaffning eller skyddsrummbyggnad. Exempel på uppgifter, som kan hänföras till krigsplanläggning, avser beredskapen inom totalförsvaret och därvid främst mobiliserings- och insatsberedskapen, forskning av betydelse för flera grenar av totalförsvaret och planläggning för riksstyrelsens verksamhet i krig.

Jag anser det även böra vara en uppgift av samordningskaraktär att inrikta och följa större totalförsvarsövningar. Icke minst betydelsefullt torde det därvid vara att erfarenheterna från sådana övningar bearbetas och omsättes i förutsättningar för nya övningar. Utbildning av riksstyrelsens personal hör även till dessa typiska samordningsuppgifter som avser krigsplanläggning. Vad slutligen angår lagstiftning, så kan hit hänföras de uppgifter att samordna den administrativa beredskapen som hittills — jämte frågor om planläggning för riksstyrelsen i krig — särskilt åvilat den till ett konsultativt statsråd knutna nuvarande samordningsorganisationen.

För att bereda ärenden av speciell totalförsvarskaraktär och för att verka för samordning av totalförsvarsverksamheten inom Kungl. Maj:ts kansli har försvarsledningsutredningen föreslagit en särskild samordningsavdelning, för vars sammansättning redogjorts i det föregående. Detta förslag har vunnit allmän anslutning från remissmyndigheterna och bestämt tillstyrkts av samtliga som yttrat sig i frågan. För egen del biträder jag utredningens förslag. Enligt min mening är inrättandet av en särskild samord-

ningsavdelning en grundläggande förutsättning för att den eftersträlvade samordningen skall kunna åstadkommas.

Avdelningens omfattning enligt förslaget har av vissa remissmyndigheter ansetts vara för liten, för att de avsedda uppgifterna skall kunna fullgöras på tillfredsställande sätt. Detta gäller bl. a. arbetsområdet utbildning och övningar. Emellertid finner jag det klokast att vid uppsättandet av den ifrågavarande arbetsenheten icke gå utöver vad utredningen föreslagit. Jag återkommer i det följande med förslag beträffande tjänster m. m.

Vad gäller frågorna om vem som inom regeringen närmast skall vara ansvarig för samordningen av totalförsvaret och om placeringen inom Kungl. Maj:ts kansli av den särskilda samordningsavdelningen är meningarna delade inom utredningen. Utredningens majoritet har på skäl som återgivits i det föregående stannat för att försvarsministern skall vara ansvarig för samordningen av totalförsvaret och att samordningskansliet skall ligga i försvarsdepartementet. Åtskilliga remissinstanser har anslutit sig till denna uppfattning. I flertalet yttranden förordas emellertid i huvudsak den linje, om vilken en av utredningens ledamöter samt dess militäre sakkunnige och expert förenat sig, nämligen att ifrågavarande ansvar skall åvila statsministern samt att kansliet skall placeras i statsrådsberedningen.

För egen del vill jag framhålla, att dessa frågor i huvudsak torde vara att hänföra till intern arbetsfördelning inom regeringen. Denna arbetsfördelning kan givetvis Kungl. Maj:t ändra närhelst skäl därtill anses föreligga. Med hänsyn till det stora intresse, som remissmyndigheterna m. fl. visat för dessa frågor, vill jag emellertid här framföra några synpunkter på dem.

Statsministern är enligt regeringsformen statsrådets främste ledamot. Han är i denna egenskap huvudansvarig för inriktningen inom alla särskilt betydelsefulla områden av regeringens verksamhet. Detta gäller i fråga om utrikespolitiken, försvarspolitiken, socialpolitiken, den ekonomiska politiken, handelspolitiken, kulturpolitiken etc. Statsministern är likaså huvudansvarig för samordningen i stort av all väsentlig verksamhet; det råder här icke någon skillnad mellan totalförsvaret och andra samordningsområden. I »stora» frågor tar regeringen regelmässigt ställning vid allmän beredning under statsministerns ordförandeskap. För att kunna ägna sig åt samtliga de allmänna och stora frågorna — vilket är statsministerns huvuduppgift — måste han såvitt möjligt vara befriad från löpande arbetsuppgifter. Detta hindrar givetvis icke, att han, när så erfordras, periodvis kan ägna huvuddelen av sin uppmärksamhet åt någon särskild ärendegrupp. En skärpning av det utrikespolitiska läget kan och bör medföra, att så sker beträffande totalförvarsfrågorna. Statsministern torde därvid komma att särskilt följa de stora dragen av utvecklingen på området och erhålla fortlöpande orienteringar om läget.

De uppgifter i fråga om totalförsvaret som enligt min uppfattning bör handläggas i Kungl. Maj:ts kansli kan schematiskt indelas i två huvudgrupper, nämligen ett fåtal större frågor av väsentlig och principiell betydelse, vilka måste behandlas vid allmän beredning under statsministerns ordförandeskap, och övriga frågor, i vilka endast gemensam beredning mellan berörda departement, eventuellt mellan cheferna för dessa, erfordras, varvid självfallet även den förut berörda samordningsavdelningen måste kopplas in. Hit hör också ärenden, som nämnda avdelning skall svara för i första hand. Handläggningen av sistnämnda grupp frågor torde icke sällan föranleda att chefen för samordningsavdelningen måste föredra ett ärende eller anmäla problem inför ett inom regeringen närmast ansvarigt statsråd. Även om en hel del frågor bör kunna lösas på tjänstemannaplanet efter samråd mellan ledande befattningshavare i de berörda departementen och i samordningsavdelningen — vilket bör eftersträvas — torde det nämligen från tid till annan vara nödvändigt att en regeringsledamot med särskild uppgift att företräda samordningsintresset engageras. Av vad nu anförts om dessa uppgifters karaktär och med beaktande av de ytterligare skäl som civilbefälhavaren i IV civilområdet framlagt i sitt remissyttrande, synes det icke möjligt att statsministern inom regeringen regelmässigt fullgör nämnda funktion och handhar de förut angivna »löpande» samordningsuppgifterna inom totalförsvaret.

Den allmänna arten av dessa uppgifter i förening med det militära försvarets särskilda inriktning på krigsförberedelsearbete och därefter avpassade organisation samt den dominerande roll som denna totalförsvargren har bl. a. som den utan jämförelse största och mest kostnadskrävande komponenten inom totalförsvaret gör, att det i stället måste anses lämpligast att uppgifterna inom regeringen närmast handhavas av försvarsministern. Samordningen av den administrativa beredskapen bör dock liksom hittills ankomma på ett av de konsultativa statsråd, som har juridiska och administrativa uppgifter.

I detta sammanhang vill jag understryka att den nu förordade ordningen självfallet inte innebär, att övriga statsråd befrias från det ansvar, som de i egenskap av departementschefer eller eljest såsom företrädare för vissa verksamhetsgrenar har för olika delar av totalförsvaret och för dessa delars anpassning till totalförsvaret i övrigt. Hithörande frågor kommer att handläggas som förut, dock med den ändringen att de även i fall, där så ej nu sker, skall beredas gemensamt med försvarsministern och härvid prövas på samordningsavdelningen.

Vad gäller frågan om denna avdelnings placering torde en departemental anknytning vara avgjort att föredraga framför ett inordnande i statsrådsberedningen, alldeles oavsett vilket statsråd som inom regeringen anförtros samordningsuppgiften. Av det anförda framgår emellertid att avdel-

ningen bör lyda under försvarsministern och ingå i försvarsdepartementet, där de flesta och största samordningsfrågorna blir aktuella och där god kontakt således erhålles med den levande försvarsverksamheten.

Jag vill icke underlåta att — vilket även försvarsledningsutredningen har gjort — framhålla en nackdel som kan vara förenad med den här skisserade arbetsordningen. Försvarsministern kan synas få en känslig dubbelställning som främste företrädare för en huvudgren inom totalförsvaret och samtidigt ansvarig för samordningen inom hela totalförsvaret. Denna nackdel måste emellertid tagas, då det icke finnes några andra alternativ som är lämpligare eller över huvud taget möjliga.

Ett relativt stort antal remissmyndigheter har framfört uppfattningen, att förslaget medför en så bristande överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisation, att detta skulle innebära en svaghet. Med anledning härav vill jag framhålla följande. Samordningsavdelningen skall i såväl fred som krig syssla uteslutande med frågor rörande samordning av totalförsvaret; att avdelningen — som givetvis även i fred kommer att ha goda kontakter med statsministern — vid övergång till krigsorganisation ställes till statsministerns *omedelbara* förfogande, innebär från organisatorisk synpunkt en så liten förändring, att den icke har någon praktisk betydelse. I fråga om statsministerns befattning med totalförvarsfrågorna i fred är det uppenbart, att statsministern alltid måste följa utvecklingen i stort inom ett för nationen så vitalt område som totalförsvaret. Jag har tidigare anfört, att även om försvarsministern inom regeringen och under statsministern i fred har ansvaret för samordningen, man måste förutsätta att frågor av väsentlig och principiell betydelse behandlas i allmän beredning under statsministerns ordförandeskap. Kontakt med totalförvarsfrågorna kommer statsministern också att ha genom att han — som jag ämnar föreslå i det följande — fungerar som ordförande i försvarsrådet.

I anslutning till det sagda vill jag framlägga några synpunkter på samordningsavdelningens uppgifter och verksamhetsformer. Det finns enligt min mening anledning att räkna med att den allmänna uppgiften — att verka för samordning mellan totalförsvarets komponenter — vid och efter övergång till krigsorganisation kommer att få fullgöras i former, som ganska mycket avviker från de under fredsförhållanden tillämpade. Under fredsförhållanden skall avdelningen sträva efter att överblicka krigsförberedelsearbetet över hela fältet, i den omfattning samordningsuppgiften kräver, och ingripa där det befinnes påkallat. Den skall bl. a. verka för att lämpliga decentraliseringsåtgärder förberedes och att myndigheterna äger erforderlig kännedom om varandras avsedda organisation och verksamhet under krigsförhållanden. Ju längre avdelningen under fredstid har kunnat komma i dessa hänseenden, desto mera kan samordningen av de olika totalförsvarskomponenternas handlande vid och närmast efter krigsorganisering



väntas vara präglat av en automatik, som minskar behovet av särskilda åtgärder från avdelningens sida. Under krigsförhållanden torde — åtminstone i vissa lägen — beredningsformerna i Kungl. Maj:ts kansli bli väsentligt annorlunda än i fred, och direkta föredragningar inför regeringen eller statsministern torde i stor utsträckning komma att göras av totalförsvargrenarnas chefer. Den väsentliga betydelsen av samordningsavdelningen under dylika förhållanden torde vara, att regeringen i den har tillgång till en kärna av personer, vilka genom inriktning, kunskaper och erfarenheter är särskilt lämpade att sättas in på speciella samordningsuppgifter som anmäler sig, eventuellt såsom ledare av arbetsgrupper ur Kungl. Maj:ts kansli och totalförsvarsmyndigheter. Vilken ställning avdelningen som sådan har i departementsorganisationen har därvid, som jag redan framhållit, ingen nämnvärd betydelse.

Uppmärksamhet bör ägnas även den möjligheten, att ett skärpt läge, som kräver omfattande beredskapsåtgärder inom totalförsvarets olika delar men icke fullständig krigsorganisation, blir bestående under relativt lång tid. Även i ett sådant läge torde statsministern få ägna en betydande del av sina krafter åt totalförsvaret och därvid direkt biträdas av samordningsavdelningen. Ehuru behovet av kanslimässiga samordningsåtgärder därvid torde vara större än vid totalmobilisering, är å andra sidan tidsfaktorn icke lika avgörande. Icke heller vid en dylik händelseutveckling synes därför samordningsavdelningens fredstida placering i försvarsdepartementet innebära någon svaghet.

En särskild fråga är civilbefälhavarnas ställning i förhållande till samordningsministern och samordningsavdelningen. Försvarsledningsutredningen har föreslagit att samordningsministern skall vara huvudman för civilbefälhavarna och att ärenden rörande civilbefälhavarna skall beredas inom samordningsavdelningen. Civilbefälhavarna är jämte länsstyrelserna våra mest totalförsvarsbetonade ledningsorgan; deras samordnande uppgifter innefattar hela den civila sektorn av totalförsvaret. De har således utan tvekan en funktionell anknytning till samordningsavdelningen och samordningsministern och måste i fråga om t. ex. större totalförsvarsövningar, ärenden rörande civilbefälhavarnas befogenheter m. m. sortera under den sistnämnde. Civilbefälhavarnas starka fredsmässiga, administrativa anknytning till länsstyrelserna medför emellertid att de enligt min mening även i fortsättningen i administrativt hänseende bör lyda under inrikesdepartementet. Efter en eventuell departementsreform eller eljest sedan erfarenheter vunnits av nu föreslagen ordning kan denna fråga dock komma i ett annat läge.

#### **Civiltförsvarets och vissa andra organisationers departementstillhörighet**

Flertalet remissmyndigheter, som yttrat sig i denna fråga, har avstyrkt att civiltförsvaret och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar överfö-

res till försvarsdepartementet. Beträffande statens signalskyddsnämnd har flertalet tillstyrkt ett överförande. För egen del anser jag mig icke nu böra framlägga några förslag i ämnet. De nu väckta överföringsfrågorna torde få upptagas till behandling senare.

#### **Utredningens förslag rörande försvarsråd**

Utredningens förslag om inrättandet av ett *försvarsråd* för samordning av verksamheten inom regeringen med verksamheten inom de centrala myndigheterna, främst genom ömsesidiga orienteringar, biträder jag. Jag finner det naturligt, att statsministern — såsom ytterst ansvarig för samordningen inom totalförsvaret — skall fungera som ordförande i försvarsrådet, liksom även att försvarsministern skall inträda som ordförande vid förfall för statsministern. Vad gäller frågan om vilka myndigheter som skall vara fast representerade i rådet, synes en mindre ökning böra ske i förhållande till utredningens förslag. Det torde böra ankomma på Kungl. Maj:t att närmare besluta härom.

Jag vill tillägga, att tjänstgöringen som sekreterare i försvarsrådet, vilken enligt förslaget skall fullgöras av chefen för den särskilda samordningsavdelningen, vidgar avdelningens möjligheter till kontakt med de centrala myndigheterna och ger den god kännedom om aktuella problem. Jag anser detta vara en rationell anordning.

#### **Samordning av verksamheten inom riksdagen och av verksamheten inom regeringen med verksamheten inom riksdagen**

Jag vill i denna fråga erinra om att förslag om en permanent, rådgivande kommitté med parlamentarisk anknytning — i fortsättningen kallad försvarsnämnd — under många år varit föremål för diskussion i riksdagen och i den allmänna debatten. Uppgifterna för en sådan nämnd har som regel ansetts vara att följa försvarsfrågornas utveckling och överlägga om försvarsproblem. Vissa förslagsställare har ansett en permanent försvarsnämnd i viss mån kunna ersätta de med relativt jämna mellanrum inkallade, tillfälliga försvarsutredningarna. Senast vid 1961 års riksdag väcktes fyra motioner i berörda fråga, två i vardera kammaren. Sålunda hemställde herrarna Ewerlöf m. fl. och Hjalmarson m. fl. i två likalydande motioner (I: 188 och II: 289) att direktiven för 1960 års försvarsledningsutredning måtte kompletteras så att utredningen finge i uppdrag att överväga och framlägga förslag till ett totalförsvarsråd eller en totalförsvarsnämnd med stark parlamentarisk anknytning. Vidare hemställde herrarna Torsten Andersson m. fl. och Lars Eliasson m. fl. i två likalydande motioner (I: 385 och II: 448) om utredning av möjligheterna att genom tillskapande av en permanent försvarsnämnd eller försvarsberedning bättre tillgodose riksdagens behov av fortlöpande information om och bevakning av totalförsvarets utveckling och behov.

Statsutskottet erinrade i sitt utlåtande (1961:146) om att departementschefen i Kungl. Maj:ts av 1961 års riksdag godkända proposition nr 109 angående ny organisation av krigsmaktens högsta ledning hade förutsatt, att frågan om ett försvarsråd eller en försvarsnämnd komme att behandlas i den påbörjade andra etapp av försvarsledningsutredningens arbete, som avsåge totalförsvarsledningen, och föreslog därför att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i överensstämmelse med utskottets förslag.

Försvarsledningsutredningen har efter ett närmare studium av problemen anfört som sin mening, att övervägande skäl talar mot en nämnd med här avsedd sammansättning. För egen del ansluter jag mig till utredningens uppfattning i denna fråga. Riksdagens ställningstagande till totalförsvarsfrågorna bör enligt min mening förberedas genom de ordinarie utskotten, och den utförligare och tidigare information för ledamöter av riksdagen, som man har velat vinna med en försvarsnämnd, kan lämnas på annat sätt än genom tillskapandet av ett nytt organ med ställning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen.

Vad gäller den av försvarsledningsutredningen väckta tanken att omorganisera utrikesutskottet till ett kombinerat utrikes- och försvarsutskott samt att på motsvarande sätt bilda en utrikes- och försvarsnämnd av utrikesnämnden, vill jag anföra följande. De inbördes sammanhanget mellan utrikespolitik och totalförsvar ligger i öppen dag — totalförsvaret skall utgöra ett stöd för utrikespolitiken och skapa största möjliga handlingsfrihet för denna. Det förekommer också redan nu att orientering i allmänna försvarspolitiska frågor lämnas vid utrikesnämndens sammanträden i anslutning till någon utrikespolitisk fråga, vilken då är den initierande, och jag är för min del beredd att medverka till att så sker i ökad omfattning. Jag anser mig f. n. dock icke kunna ta ställning till huruvida det är erforderligt eller lämpligt med en utvidgning i detta hänseende av utrikesutskottets och utrikesnämndens i grundlagen angivna kompetensområden. En omvandling av utrikesutskottet till ett försvarsutskott i den meningen att bland annat IV huvudtiteln skulle behandlas inom detta, synes mig knappast vara ändamålsenlig.

#### **4. Totalförsvarets centrala ledning**

##### **Organisation och verksamhet i krig**

Vad försvarsledningsutredningen anfört i fråga om krav på totalförsvarets centrala ledning i krig kan jag i allt väsentligt ansluta mig till. I fråga om arbetsformer m. m. för den centrala ledningen anser jag det vara angeläget med en för myndigheterna gemensam krigsinstruktion eller liknande författning, som reglerar bl. a. myndigheternas samarbetsformer och utnyttjandet av gemensamma sambandsmedel. Det bör ankomma på den av

mig föreslagna särskilda samordningsavdelningen att närmare överväga de problem som sammanhänger med de centrala myndigheternas organisation och arbetsordning m. m. i krig, varför jag f. n. icke framlägger några konkreta förslag härom.

Vad gäller utredningens förslag att vissa centrala myndigheter i krig bör ges ökade befogenheter gentemot civilbefälhavare och länsstyrelser, vill jag framhålla att detta är en komplicerad fråga, som bl. a. beror av i vilken omfattning Kungl. Maj:ts och de centrala myndigheternas befogenheter kan decentraliseras till de regionala myndigheterna. Jag delar helt försvarsledningsutredningens uppfattning, att ett villkor för att i förhållande till nuläget ökade befogenheter skall ges åt vissa centrala myndigheter är, att ledningsverksamheten i central instans samordnas de olika myndigheterna emellan, och anser att frågan bör avgöras först sedan möjligheterna härtill har klarlagts.

### Organisation och verksamhet i fred

Jag har ingenting att erinra mot de synpunkter som försvarsledningsutredningen framfört i fråga om krav, som i fred bör ställas på totalförsvarets centrala ledning. Jag vill för egen del framhålla att en tillfredsställande samordning av totalförsvaret är en så komplicerad ledningsfråga, att ett slutligt avgörande i högsta instans inom flera områden förutsätter en nära samordning redan i central instans.

Jag är väl medveten om att ett nära samarbete redan nu förekommer mellan totalförsvarets centrala myndigheter och att dessa själva vidtagit olika åtgärder för att främja samverkan. Jag anser det emellertid vara angeläget, att Kungl. Maj:t tillskapar fasta former för denna samverkan, och ansluter mig till utredningens förslag om inrättandet av en *chefs nämnd* med i huvudsak de uppgifter som föreslagits av utredningen. I motsats till utredningen anser jag dock icke att endast i försvarsrådet ingående myndigheter bör vara representerade, utan är av den uppfattningen att i chefsnämnden kan och bör ingå cheferna för ytterligare ett antal myndigheter. Det bör som utredningen föreslagit tillkomma Kungl. Maj:t att förordna om ordförande, medan verksamhetens utformning bör ankomma på nämnden själv. Som sekreterare bör förordnas chefen för den tidigare nämnda samordningsavdelningen, vilket enligt min mening ger denna avdelning goda möjligheter att följa verksamheten i central instans. I vilken utsträckning nämnden skall ersätta vissa nu befintliga samverkansorgan med chefsrepresentation synes böra avgöras av Kungl. Maj:t, som också i övrigt bör utfärda närmare bestämmelser för chefsnämndens organisation och uppgifter.

### Sjuk- och veterinärvårdens centrala ledning

Med hänsyn till att remissbehandling f. n. pågår av betänkandet »Läkaren i totalförsvaret» — avgivet av 1959 års utredning rörande utbildning av

värnpliktiga läkare m. m. — och att 1959 års utredning rörande den försvarsmedicinska forskningen förväntas framlägga sitt betänkande inom kort, är jag f. n. icke beredd förelägga riksdagen några förslag i denna fråga. Jag avser att, så snart erforderligt underlag föreligger, lämna en redogörelse för hela denna fråga och i detta sammanhang även närmare redovisa försvarsledningsutredningens förslag och remissmyndigheternas yttranden häröver.

## **5. Medelsbehovet för budgetåret 1962/63 under anslaget Försvarsdepartementet:**

### **Avlöningar**

Ifrågavarande anslag är för innevarande budgetår uppfört med ett belopp av 1 540 000 kr. I årets statsverksproposition (bil. 6, punkt 1) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att, i avbidan på särskild proposition i ämnet, till Försvarsdepartementet: Avlöningar för budgetåret 1962/63 beräkna ett förslagsanslag av 1 550 000 kr.

Jag får nu framlägga slutligt förslag rörande medelsbehovet under förevarande anslag för nästa budgetår.

I det föregående har jag anslutit mig till försvarsledningsutredningens förslag, att en särskild avdelning för samordning i totalförsvarsfrågor skall ingå i försvarsdepartementet. Jag föreslår att för avdelningen inrättas tjänster för en avdelningschef i Br 4, en byrådirektör i Ae 26 (för ärenden rörande totalförsvarsövningar m. m.) och ett kanslibitråde i Ae 7.

För samordningsavdelningen erfordras vidare en byråchef i Br 2 (för allmänna frågor och samordning av budgetärenden), en sakkunnig för ärenden rörande administrativ beredskap samt en befattningshavare för ärenden rörande riksstyrelsens krigsorganisation m. m. De båda sistnämnda synes böra vara avlönade med arvode. Medel för att bestrida kostnaderna för den sakkunnige bör beräknas under den i staten för förevarande anslag uppförda anslagsposten till expertis och tillfällig arbetskraft. Beträffande övriga nu nämnda personalbehov vill jag erinra om att i statsrådsberedningen f. n. finnes en byråchefstjänst i Br 2, avsedd för handläggning av ärenden rörande samordning av beredskapsplaneringen m. m., samt att under statsrådsberedningens avlöningsanslag beräknats medel — 38 000 kr. — för bestridande av kostnaderna för expertis m. m. för samma ändamål. Ifrågavarande tjänst och medelsanvisning har tagits i beräkning vid äskandet i årets statsverksproposition (bil. 4, punkt 1) av medel för nästa budgetår under anslaget Statsrådsberedningen: Avlöningar. Under förutsättning att riksdagen icke har något att erinra däremot torde byråchefstjänsten och det för expertis avsedda beloppet under nästa budgetår få tagas i anspråk för försvarsdepartementets samordningsavdelning. Förslag om deras överförande till försvarsdepartementets avlöningsanslag bör föreläggas 1963 års riksdag.

I fråga om försvarsdepartementets personalorganisation i övrigt får jag anföra följande.

Författningsarbetet vid departementets lagbyrå tilltar i omfattning. Härtill bidrar bl. a. de pågående stora omorganisationerna inom krigsmakten, som berör praktiskt taget alla områden och icke minst ledningsförhållandena. Den granskning av i kommandoväg utfärdade reglementen m. m., som bedrivs vid lagbyrån, tenderar också att öka. Jag föreslår därför att byrån ombildas till rättsavdelning, varvid den nuvarande tjänsten som byråchef för lagärenden i Br 2 utbytes mot en tjänst som chef för rättsavdelning i Br 4.

En för fjärde byrån avsedd tjänst för förste kanslissekreterare i Ao 23 bör utbytas mot tjänst för byrådirektör i Ao 26. Vidare bör en tjänst för amanuens i reglerad befordringsgång utbytas mot förste kanslissekreterartjänst i Ae 23, varjämte en tjänst för kontorist i Ae 9 bör ordinariesättas.

Jag beräknar medel under anslaget för de tjänsteutbyten vid departementet, som beslutats på förslag i årets statsverksproposition (bil. 2).

Anslagsposterna till avlöningar till ordinarie tjänstemän och till arvoden till pensionerad personal i arvodesbefattningar torde med hänsyn till belastningen kunna nedräknas med vardera 5 000 kr.

Med beaktande av det nu anförda samt av resultaten av 1961 års löne-  
rörelse m. m. beräknar jag förevarande anslag till 1 675 000 kr.

Aberopande det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

a) bemyndiga Kungl. Maj:t att vidtaga de ändringar i personalförteckningen för försvarsdepartementet, som föranledes av vad jag föreslagit i det föregående;

b) fastställa följande avlöningsstat för försvarsdepartementet att tillämpas tills vidare från och med budgetåret 1962/63:

#### *Avlöningsstat*

1. Avlöningar till departementschefen .....	51 000
2. Avlöningar till ordinarie tjänstemän, <i>förslagsvis</i> .....	745 000
3. Arvoden till pensionerad personal i arvodesbefattningar, <i>förslagsvis</i> .....	65 000
4. Arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t, <i>förslagsvis</i> .....	2 280
5. Ersättningar till expertis och tillfällig arbetskraft, <i>förslagsvis</i> .....	168 000
6. Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal .....	285 000
7. Rörligt tillägg, <i>förslagsvis</i> .....	338 720
8. Kompensation för höjda folkpensionsavgifter, <i>förslagsvis</i> .....	20 000

Summa kr. 1 675 000

c) till *Försvarsdepartementet: Avlöningar* för budgetåret 1962/63 anvisa ett förslagsanslag av 1 675 000 kr.

Med bifall till vad föredragande departementschefen sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Åke Lindwall*

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
I. <i>Inledning</i> .....	3
II. <i>Vissa utgångspunkter och riktlinjer</i> .....	4
III. <i>Totalförsvarets högsta ledning i krig</i> .....	11
IV. <i>Totalförsvarets högsta ledning i fred</i>	
1. Krav på totalförsvarets högsta ledning .....	16
2. Nuvarande organisation och verksamhet .....	21
3. Utländska förhållanden och tendenser .....	26
4. Sammanfattning av försvarsledningsutredningens förslag .....	28
5. Utredningens förslag rörande samordning inom regeringen och dess kansli .....	29
6. Utredningens förslag rörande överförande till försvarsdepartementet av civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd .....	43
7. Utredningens förslag rörande försvarsråd .....	45
8. Utredningens synpunkter på samordning av verksamheten inom riksdagen och av verksamheten inom regeringen med verksamheten inom riksdagen .....	48
V. <i>Totalförsvarets centrala ledning</i>	
1. Krav på totalförsvarets centrala ledning .....	49
2. Nuvarande organisation och verksamhet samt utredningens förslag utom i fråga om ledningen av sjuk- och veterinärvården .....	52
3. Utredningens förslag i fråga om sjuk- och veterinärvården .....	58
VI. <i>Departementschefen</i> .....	58
1. Vissa utgångspunkter och riktlinjer .....	59
2. Totalförsvarets högsta ledning i krig .....	59
3. Totalförsvarets högsta ledning i fred .....	60
4. Totalförsvarets centrala ledning .....	67
5. Medelsbehovet för budgetåret 1962/63 under anslaget Försvarsdepartementet: Avlöningar .....	69