



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

SOU

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:12 A

Försvarsdepartementet



---

# KRIGSMAKTENS HÖGSTA LEDNING

BETÄNKANDE MED FÖRSLAG

AVGIVET AV

1958 ÅRS FÖRSVARsledningsKOMMITTÉ

---

Stockholm 1960



# Statens offentliga utredningar 1960

Kronologisk förteckning

---

1. Folk tandvården. Idun. 189 s. **I.**
2. Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. Almqvist & Wiksell, Uppsala. XII+508 s. **Jo.**
3. Grusexploateringen i Sverige. Idun. 85 s. **Jo.**
4. Fastighetsbeskattningen. Marcus. 179 s. **Fi.**
5. Förslag till namnlag. Idun. 362 s. **Ju.**
6. Studiekostnader vid beskattningen. Idun. 211 s. **Fi.**
7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. Kihlström. 146 s. **Fi.**
8. Preliminär nationalbudget för år 1960. Marcus. V+121 s. **Fi.**
9. De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. Idun. 163 s. **I.**
10. Statsjänstemäns förhandlingsrätt. Idun. 105 s. **C.**
11. Översyn av lagen om försäkringsrörelse. Idun. 509 s. **H.**
12. Krigsmaktens högsta ledning. Beckman. 235 s. **Fö.**

**Anm.** Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet. **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960: 12

*Försvarsdepartementet*



KRIGSMAKTENS  
HÖGSTA LEDNING

*Betänkande med förslag*

*avgivet av 1958 års försvarsledningskommitté*

K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI  
STOCKHOLM 1960





## Innehåll

Skrivelse till Överbefälhavaren .....	9
Kapitel I. <i>Inledning</i>	
Utredningsuppdraget .....	11
Utredningsarbetet .....	12
Underlag för analyser och ställningstaganden .....	12
Av kommittén uppställda premisser för utredningen .....	13
Allmänna synpunkter i övrigt .....	19
Betänkandets disposition m. m. ....	22
Kapitel II. <i>Historik</i>	
A. Krigsmaktens högsta ledning enligt 1925 års försvarsbeslut .....	25
B. Utredningar och förslag åren 1926—1930 .....	26
C. 1930 års försvarskommission och 1936 års försvarsordning .....	29
Försvarskommissionens förslag .....	29
Enhetlig ledning av försvarsgrenarna .....	29
Operativ ledning i krig .....	29
Operativt förberedelsearbete i fred .....	30
Förvaltning .....	31
Försvarsgrenschefernas uppgifter .....	32
1936 års försvarsproposition och riksdagens beslut .....	32
D. 1941 års försvarsutredning, 1942 års försvarsberedning och 1942 års försvarsbeslut .....	35
Allmänna utgångspunkter .....	35
Operativt förberedelsearbete i fred .....	36
Försvarsstabens organisation .....	39
E. 1940 och 1941 års militära förvaltningsutredningar, 1943 års förvaltningsreform .....	40
1940 och 1941 års utredningar .....	40
1943 års riksdagsbeslut .....	41
Gemensam eller försvarsgrensvis ordnad central förvaltning .....	41
Förvaltningsorganens förhållande till Kungl. Maj:t och den högsta militära ledningen .....	42
Allmänt .....	42
Anslagsäskanden .....	45
F. Högkvarteretskommittén 1945 .....	46
Operativt krigsförberedelsearbete .....	46
Försvarsstabens organisation m. m. ....	47



Den centrala förvaltningsorganisationen i stort och dess förhållande till militära chefer m. m. ....	48
G. 1945 års försvarskommitté och 1948 års riksdagsbeslut .....	49
ÖB-institutionen .....	49
Militärledningen .....	50
Försvarsnämnd och försvarsråd .....	50
Operativt förberedelsearbete i fred .....	52
Försvarsstaben m. m. ....	52
H. Försvarets forskningsanstalts tillkomst 1945. — Senare beslut rörande anstaltens ledning .....	54
Styrelse eller forskningsråd? .....	54
Olika myndigheters inflytande på forskningsanstaltens verksamhet .....	55
I. 1946 års militära förvaltningsutredning och 1954 års förvaltningsreform ...	55
Förvaltningsutredningens förslag .....	55
1954 års förvaltningsreform .....	57
J. Vissa utredningar och förslag rörande försvarets högsta ledning under 1950-talet .....	60
Motioner 1951 om permanent samrådsorgan .....	60
1954 års ÖB-förslag .....	60
Utredning 1955 om samordning av vissa ärenden rörande arméstridskrafterna .....	60
Riksdagens revisorer 1956 .....	61
K. ÖB-utredningarna 1957, 1955 års försvarsberedning och 1958 års försvarsbeslut .....	63
 Kapitel III. <i>Utländska förhållanden och tendenser</i>	
Inledning .....	67
Ledningsfunktioner inom totalförsvaret .....	69
Ledningsfunktioner inom krigsmakten .....	69
Allmänt .....	69
Förvaltning .....	71
Forskning .....	71
Sammanfattning .....	72
 Kapitel IV. <i>Krav på krigsmaktens högsta ledning</i>	
Ansvarsfördelningen mellan den politiska och den militära ledningen .....	73
Allmänna krav beträffande krigsmaktsledningens ansvar och befogenheter ...	74
Krav på krigsmaktens högsta ledning i krig .....	76
Krav på krigsmaktens högsta ledning i fred .....	78
 Kapitel V. <i>Krigsmaktens högsta lednings nuvarande organisation och verksamhet</i>	
Organisation och uppgifter i fred .....	83
Organisation och uppgifter i krig .....	93

Verksamhet i krig och fred .....	95
Granskning av nuvarande organisation och verksamhet .....	98
Allmänna synpunkter på organisationen .....	99
Förhållandet till riksledningen .....	100
Verksamhet och organisation i fred .....	101
Verksamhet i krig .....	106
 Kapitel VI. <i>Vissa alternativ för organisationen av krigsmaktens högsta ledning</i>	
Grundläggande synpunkter .....	109
Ledningsförhållanden i krig .....	110
Kommitténs val av typlösning för ledningen i krig .....	113
Ledningsförhållanden i fred .....	113
ÖB-alternativet .....	113
Alternativets konstruktion .....	113
Fördelar med en ensamt beslutande överbefälhavare .....	113
Nackdelar med en ensamt beslutande överbefälhavare .....	114
Övriga synpunkter på ledning med en ensamt beslutande överbefälhavare .....	115
Underalternativ .....	116
Militärledningsalternativet .....	122
Alternativets konstruktion .....	122
Fördelar med en kollektiv ledning .....	122
Nackdelar med en kollektiv ledning .....	123
Övriga synpunkter på en kollektiv ledning .....	124
Underalternativ .....	125
Kommitténs val av typlösning för ledningen i fred .....	126
 Kapitel VII. <i>Förslag i huvudfrågorna</i>	
Grunder .....	128
Överbefälhavaren och försvarsstaben .....	129
Militärledningen .....	131
Försvarsgrenscheferna .....	133
Arbets- och ansvarsfördelning mellan högre staber .....	135
Den operativa verksamheten .....	137
Organisation i fred av försvarsstabens operationsledning .....	137
Beredskap och övergång till krigsorganisation .....	139
Långsiktsplaneringen .....	140
Behov av stabspersonal .....	141
Förslagets genomförande .....	142
 Kapitel VIII. <i>Förvaltning och forskning</i>	
A. Den nuvarande centrala förvaltningsorganisationen m. m. ....	144
Inledning .....	144



Organ inom försvarsstaben .....	147
Organ inom försvarsgrensstaberna .....	148
Armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna .....	149
Försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen och försvarets civilförvaltning .....	151
Försvarets förvaltningsdirektion .....	152
<b>B. Vissa principfrågor rörande de centrala förvaltningarnas ställning .....</b>	<b>158</b>
Gemensamma eller försvarsgrensvis organiserade förvaltningar .....	158
De centrala förvaltningsmyndigheternas ställning i förhållande till Kungl. Maj:t och överbefälhavaren .....	161
Chefskapet över försvarsgrensförvaltningarna .....	164
<b>C. Granskning av särskilda verksamhetsgrenar .....</b>	<b>165</b>
Långsiktsplanering och materielanskaffning .....	165
Forskning .....	169
Allmänna synpunkter .....	169
Organisation och ledning .....	171
Kommitténs uttalanden .....	174
Budgetarbete .....	175
Allmänt .....	175
Budgetarbetets ledning enligt nuvarande ordning .....	176
Granskning av nuvarande villkor, verksamhet och organisation för budgetarbetets ledning .....	180
Krigsproduktionsplanläggning .....	189
<b>D. Kommitténs förslag .....</b>	<b>189</b>
Principfrågor rörande den centrala förvaltningens organisation och lyd- nadsställning .....	189
Långsiktsplanering och materielanskaffning .....	190
Budgetarbete .....	190
 <b>Kapitel IX. Särskilda frågor</b>	
<b>A. Totalförsvaret och krigsmaktens inordnande däri .....</b>	<b>192</b>
Indelning och uppgifter .....	192
Krigsförberedelsearbete i central instans .....	193
Regeringen .....	193
Frågan om försvarsråd eller försvarsnämnd .....	194
Överbefälhavaren och försvarsstaben .....	195
Totalförsvarsledningens organisation och krigsmaktsledningens bero- ende av densamma .....	196
<b>B. Regional ledning .....</b>	<b>196</b>
<b>C. Underrättelsetjänst .....</b>	<b>199</b>
<b>D. Vissa utbildnings- och personalfrågor .....</b>	<b>199</b>
Överbefälhavarens inflytande på den högre stabsubildningen .....	199
Gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst .....	200

Stabsofficerares kårtillhörighet enligt nuvarande ordning .....	200
Allmänna brister .....	200
Stabskår som medel att avhjälpa vissa brister .....	201
Tidigare överväganden m. m. ....	201
För- och nackdelar med en gemensam stabskår .....	202
Sammanfattning och förslag .....	203
<b>E. Sjukvårdstjänst .....</b>	<b>204</b>
Historik .....	204
Nuvarande organisation .....	205
Grunder för kommitténs uttalanden .....	206
Krav på organisation m. m. i krig .....	207
Synpunkter på ansvarsfördelningen i fred .....	207
Gemensam kår för läkarpersonalen .....	209
<b>F. Centrala värnpliktsbyråns ställning .....</b>	<b>209</b>
Nuvarande ställning och uppgifter .....	209
Samarbetet med cheferna för marinen och flygvapnet .....	210
Synpunkter och förslag .....	211
<b>Kapitel X. Sammanfattning .....</b>	<b>212</b>

### Öppna bilagor:

<i>Bilaga I: 1.</i> Innebörden av uttrycken operationer, operativ verksamhet och operativt krigsförberedelsearbete m. m. ....	219
<i>Bilaga VII: 1.</i> Tablåer över huvuddragen i försvarsstabens nuvarande och föreslagna organisation .....	225
<i>Bilaga VIII: 1.</i> Huvudförvaltningsprincipens praktiska tillämpning i nuläget 226	
<i>Bilaga VIII: 2.</i> Samarbetsdelegationernas arbetsområden .....	229
<i>Bilaga VIII: 3.</i> Anslagsäskande myndigheter och äskandenas gång enligt gällande bestämmelser .....	234
<i>Bilaga VIII: 4.</i> Budgetarbetet inom försvarsstabens budgetdetalj .....	235

### Hemliga bilagor (i särskilt häfte):

<i>Bilaga VII: H 2.</i> Fördelning av arbetsuppgifter i fråga om krigsförberedelsearbetet inom krigsmaktens högsta ledning.	
<i>Bilaga VIII: H 5.</i> Krigsproduktionsplanläggning.	
<i>Bilaga IX: H 1.</i> Underrättelsetjänst.	





## Till Överbefälhavaren

Genom beslut den 3 oktober 1958 bemyndigade Kungl. Maj:t överbefälhavaren att tillsätta en kommitté bestående av högst åtta ledamöter för att verkställa förberedande utredning rörande frågan om krigsmaktens högsta ledning.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade överbefälhavaren den 22 oktober 1958 såsom utredningsmän inspektören för kustartilleriet generalmajoren *K. R. Kolmodin*, åt vilken tillika uppdrogs att såsom ordförande leda kommitténs arbete, generaldirektören och chefen för försvarets forskningsanstalt *E. M. Fehrm*, numera generaldirektören och chefen för försvarets fabriksverk *O. Karleby*, numera inspektören för ubåtstjänsten, kommandören *Å. F. Lindemalm*, numera översten i flygvapnet, förordnade flottiljchefen *Å. Mangård*, numera ställföreträdande militärbefälhavaren för VI. militärområdet, översten *A. H. Mohlin*, lagbyråchefen i justitiedepartementet *S. J. G. Rudholm* och överstelöjtnanten på arméns reservstat, direktören *S. A. Wärnsund*.

Kommittén antog benämningen 1958 års försvarsledningskommitté (FLK 1958).

Chefen för försvarsdepartementet uppdrog den 11 november 1958 åt byråchefen i departementet *N. V. Simonsson* att vara sekreterare åt kommittén.

Såsom experter, tillkallade av överbefälhavaren, har i kommitténs sekretariat tjänstgjort numera överstelöjtnanten vid försvarshögskolan och i flygvapnet *S.-E. Alm* (t. o. m. september 1959), kaptenen vid kustartilleriet *R. E. I. Bjule* (fr. o. m. augusti 1959), kaptenen vid kustartilleriet *K. E. Lyth* (t. o. m. juli 1959), överstelöjtnanten vid Västernorrlands regemente *F. A. Löwenhielm* (t. o. m. den 11 januari 1959 samt den 17 december 1959—den 31 januari 1960 och den 9 februari—den 15 februari 1960), överstelöjtnanten vid flygvapnet *N.-F. Palmstierna* (fr. o. m. oktober 1959), numera majoren vid pansartrupperna *O. Stroh* (den 19 december 1958—den 17 december 1959) och kaptenen vid flottan *K.-E. Ström*. Överstelöjtnanterna *Alm* och *Löwenhielm* har under de tider, som icke omfattats av deras tjänstgöring i sekretariatet, stått till kommitténs förfogande för särskilda uppdrag.

Jämlikt överbefälhavarens bemyndigande har kommittén såsom experter för särskilda uppdrag anlitat byrådirektören hos försvarets förvaltningsdirektion *T. Palm* och numera kaptenen vid generalstabskåren *S. E. Rundqvist*.

Sedan utredningsuppdraget nu slutförts, får kommittén härmed vörd-  
 samt överlämna betänkande med förslag rörande krigsmaktens högsta  
 ledning. Vissa bilagor till betänkandet överlämnas i särskild ordning.

Betänkandet är enhälligt. De i sekretariatet tjänstgörande experterna  
 har förklarat sig biträda kommitténs förslag.

Stockholm den 14 mars 1960.

*Rudolf Kolmodin*

*Martin Fehrm*

*Olle Karleby*

*A. Lindemalm*

*Åke Mangård*

*Arne Mohlin*

*Sten Rudholm*

*A. Wärnsund*

*/ Nils Simonsson*



## KAPITEL I

### Inledning

#### *Utredningsuppdraget*

I skrivelse 25/10 1958 till försvarsledningskommitténs ordförande anbefalldes överbefälhavaren, att följande direktiv skulle gälla för utredningen utöver vad som framgick av Kungl. Maj:ts bemyndigande i fråga om kommitténs tillsättande:

1. Utredningen skall utföra en allmän översyn av den nuvarande organisationen i krig och fred av den högsta ledningen inom krigsmakten samt framlägga de förslag om dennas framtida utformning som utredningen kan finna påkallade.

2. Syftet med utredningen är främst att klarlägga, vilka organisationsändringar som äro erforderliga för att tillgodose de krav, som ett modernt krig kan ställa på de högsta ledningsorganen inom krigsmakten.

3. Huvudvikten lägges vid att redovisa ansvarsfördelning i fred och krig mellan staber, förvaltningar och övriga centrala myndigheter inom krigsmakten samt problemställningar i stort ävensom brister i fråga om ledning och samordning av olika försvarsfunktioner. Vid framläggande av förslag bör utredningen, i den mån så är lämpligt, taga hänsyn till tidigare erfarenheter och utredningar om dessa förhållanden. Uppgifts- och ansvarsfördelningen i krig och fred mellan centrala staber och andra myndigheter och under dem direkt lydande chefer och myndigheter klarlägges i den mån så erfordras. Problemen bör även ses på längre sikt.

4. Utredningen skall mot bakgrund av konstaterade brister i den nuvarande organisationen och efter granskning och bedömning av in- och utländska utvecklingstendenser och -idéer studera och framlägga förslag till hur den militära ledningen i fred och krig bör fungera och hur organisationen härvidlag bör utformas för att underlätta de väsentligaste försvarsfunktionerna.

Härvid beaktas särskilt:

arbetet med att säkerställa en ändamålsenlig utveckling av krigsmakten, stridskrafternas operativa ledning i krig och för dessa erforderliga stödverksamheter samt fredsplanläggningen härför, förvaltningsverksamheten, krigsindustriplaneringen och industriens utnyttjande, samarbetet mellan stabs- och förvaltningsorgan,



det militära forskningsarbetets och försöksverksamhetens bedrivande samt resursernas utnyttjande inom och utom krigsmakten samt beredskapskravens inverkan på sammanhanget mellan krigs- och fredsorganisation.

5. Under utredningsarbetet skall krigsmaktens inpassande i det totala försvaret uppmärksammas och militära synpunkter på en ändamålsenlig ledning av det totala försvaret klarläggas.

6. Möjligheter till partiella reformer skall tillvaratagas utan att utredningens slutresultat avvaktas.

7. Utredningen skall hålla kontinuerlig kontakt med försvarsgrensledningarna, vilkas synpunkter på väsentliga frågor skola inhämtas.

8. Arbetsresultatet i frågor av principiell betydelse föredrages i militärledningen efter hand. I första hand lämnas en återblick på föregående utredningar i ämnet samt en översiktsredogörelse för nuvarande organisation och för hur denna fungerar i praktiken, ävensom för de brister som kunna anses föreligga.

9. Överbefälhavaren hålles fortlöpande orienterad om utredningens arbete.

## *Utredningsarbetet*

### **Underlag för analyser och ställningstaganden**

Kommittén inledde sitt arbete med ett omfattande studium av den nuvarande organisationen av och verksamheten inom krigsmaktens högsta ledning, varvid uppmärksamhet ägnades även åt ledningen av övriga delar av totalförsvaret. Härvid studerades först de ifrågakommande myndigheterna m. m. var för sig med hänsyn till uppgifter, befogenheter, organisation och arbetsätt samt förhållande till andra organ. Därefter studerades ledningsförhållandena beträffande olika inom krigsmakten förekommande funktioner var för sig. I båda fallen belystes såväl freds- som krigsförhållanden samt hur övergången däremellan avses ske. Studierna ägde rum i anslutning till föredragningar av kommitténs sekretariat eller, i några fall, av särskilda experter eller utanför kommittén stående befattningshavare. Föredragningarna grundade sig på skriftligt material (instruktioner, reglementen m. m.), som till stor del sammanbragts och bearbetats av den tidigare verksamma »Arbetsgrupp Kolmodin»<sup>1</sup>, men också på intervjuer med företrädare för de olika verksamhetsområdena. Genom intervjuerna åsyftades att inhämta, förutom egentliga sakuppgifter, även upp-

<sup>1</sup> »Arbetsgrupp Kolmodin» (AgK) tillsattes våren 1958 av överbefälhavaren. Dess uppgift var att förbereda en kommande utredning om organisationen av den högsta ledningen inom krigsmakten i krig och fred. Gruppen upplöstes i och med att försvarsledningskommittén tillsattes.

lysningar om myndigheternas eller vederbörande befattningshavares egna åsikter rörande ändamålsenligheten av rådande organisation m. m.

Genom föredragningar har kommittén erhållit översiktliga redogörelser för organisation och ansvarsfördelning inom den högsta ledningen av vissa andra nationers krigsmakter och totalförsvaret.

Enligt sina direktiv skall kommittén, i den mån så är lämpligt, vid framläggande av förslag ta hänsyn till tidigare erfarenheter om de förhållanden, som kommittén har att undersöka. Kommittén har med anledning härav hos nuvarande samt närmast förutvarande, ur tjänst avgångna, innehavare av krigsmaktens högsta chefsposter hemställt om att få ta del av deras erfarenheter. Förutvarande cheferna för marinen och flygvapnet, viceamiralen H. Hj. I. Strömbäck och generalen B. G:son Nordenskiöld, samt nuvarande cheferna för armén, marinen, flygvapnet och försvarsstaben har ställt sig till förfogande och inför kommittén lämnat muntliga redogörelser samt besvarat av kommittéledamöterna framställda frågor. Förutvarande överbefälhavaren generalen Herr Jung har valt att sammanfatta sina erfarenheter och synpunkter i en särskild skrivelse, som överlämnats till kommittén. Förutvarande chefen för armén, generalen C. A. Ehrensvärd har som svar på kommitténs hemställda hänvisat till sin bok »Vett och Vilja» samt till en i ett tidigare sammanhang till överbefälhavaren avgiven hemlig skrivelse. Kommittén vill framhålla att det varit av stort värde att få del av de erfarenheter och synpunkter, som sålunda i olika former meddelats kommittén.

Kommittén har studerat alla viktigare utredningar, som under senare tid verkställts inom förevarande område.

Genom ordföranden och sekretariatet har kommittén överlagt med representanter för olika myndigheter m. m. inom krigsmakten samt för kommandoexpeditionsutredningen, försvarets högskoleutredning, 1954 års utredning angående vissa personalkårer inom försvaret, utredningen rörande den försvarsmedicinska forskningen och lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet.

#### **Av kommittén uppställda premisser för utredningen**

Utredningen avser *krigsmaktens högsta ledning*. Kommittén har ansett, att därmed bör i nuvarande organisation förstås överbefälhavaren jämte i högkvarteret ingående centrala myndigheter och organ. Den så definierade, nuvarande högsta ledningen fördelar sig på en övre och en nedre nivå. Till den övre nivån hänföres överbefälhavaren, militärledningen, försvarsstaben och försvarets förvaltningsdirektion samt till den nedre försvarsgrensledningarna, de gemensamma förvaltningsmyndigheterna och andra från försvarsgrenarna fristående organ inom högkvarteret (försvarets forskningsanstalt m. fl.).



Kommittén har ansett det motiverat att utgå från att en framtida högsta ledning för krigsmakten skall ha i stort sett samma ansvar för olika slags uppgifter som åvilar den nuvarande högsta ledningen, sedd som en helhet. Ändringar i detta hänseende skulle förutsätta förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och krigsmaktens högsta ledning eller mellan denna och regionala organ inom krigsmakten. Ansvarsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och krigsmaktens högsta ledning innefattar problem, rörande vilka några förslag icke torde förväntas från kommittén. Oavsett detta förhållande har kommittén icke funnit skäl till antagande, att några betydelsefulla förändringar i nämnda hänseende skulle vara att vänta inom en nära framtid. Icke heller har kommittén funnit anledning att räkna med någon förskjutning i ansvarsfördelningen mellan krigsmaktens högsta ledning och regionala myndigheter utöver vad som följer av en fortsatt tillämpning av nu gällande grundprincip, att befogenheter bör i görlig mån delegeras till regionala chefer, framför allt i fråga om krigsförberedelsearbete och operativ ledning i krig.

Om man sålunda enligt kommitténs mening bör utgå från att en framtida högsta ledning av krigsmakten totalt sett skall ha i huvudsak samma ansvarsområde som den nuvarande, synes det redan av praktiska skäl icke rimligt att förutsätta, att verksamheten i alla sina delar skulle kunna bedrivas inom en enda myndighet eller inom ett antal helt sidoordnade myndigheter. En fortsatt uppdelning i två nivåer har därför tagits till utgångspunkt för kommitténs överväganden. För den eller de beslutande myndigheter, som kommer att tillhöra den övre nivån, har kommittén under arbetet använt den sammanfattande benämningen *toppmyndigheten*. Toppmyndighetens militära stab har benämnts *försvarsstaben*. Skälen härtill är av praktisk art, och kommittén har icke genom att i sina diskussioner i betänkandet använda denna benämning från början fattat ståndpunkt till frågorna om vilka uppgifter samt vilken ställning och organisation toppmyndighetens stab bör ha. Kommittén har emellertid utgått från att denna stab i princip endast skall handlägga ärenden, som är av grundläggande art och gemensamma för krigsmakten, och i största möjliga utsträckning befrias från arbete av detaljkaraktär.

I anslutning till det sagda synes det lämpligt att närmare belysa hur kommittén vid uppställandet av undersökningspremisserna sett på *försvarsgrenarnas ställning*. Detta är så mycket mera angeläget, som frågorna om försvarsgrenarnas fortbestånd och om ett utplånande av gränserna mellan försvarsgrenarna tilldragit sig ett betydande intresse i den allmänna diskussionen. Det må erinras om att en för de tre nuvarande försvarsgrenarna ensartad huvuduppgift — vilken är den enda som i detta sammanhang behöves tagas i betraktande — är att uppställa krigsdugliga förband. Uppgiften fullgöres genom verksamhet inom områdena taktik, organisation, utrustning, mobilisering, utbildning, övningar och personaltjänst. Det är uppen-



bart att det även framdeles måste finnas någon form av organisation här-  
för. Man kan då ställa frågan, huruvida man bör räkna med en samman-  
smältning av de nuvarande försvarsgrenarna till en enda organisation eller  
om man bör förutsätta, att det även i framtiden skall finnas flera, från  
varandra tämligen klart avgränsade organisationer för den ifrågavarande  
verksamheten.

Huruvida en fullständig sammansmältning av försvarsgrenarna kan  
komma att äga rum beror främst på den militärtekniska utvecklingen.  
Denna medför en allt längre gående komplicitet och specialisering av en-  
skilda vapensystem. Den medför samtidigt allt större behov av samverkan  
mellan krigsmaktens olika delar i den operativa verksamheten liksom också  
av samordning vid krigsmaktens utveckling och vid avvägning mellan olika  
vapensystem. Dessa samverkans- och samordningsproblem behandlas senare  
i betänkandet. För att kunna uppställa krigsdugliga förband måste man  
beakta såväl utrustningens tekniska art och ändamål som de skilda förut-  
sättningarna för dess utnyttjande vid markstrid, sjöstrid och luftstrid. Det  
primära målet är härvid icke enhetlighet utan förmåga hos varje enskilt  
förband att lösa sin uppgift så effektivt som möjligt.

Förhållandena inom robotvapenområdet är i nu berörda hänseenden be-  
lysande. I den allmänna diskussionen synes man ofta ha utgått från att  
införandet av robotvapen i krigsmaktens olika delar skulle komma att med-  
föra, att stridskrafterna blir så enhetliga att det icke längre är motiverat  
att upprätthålla skilda organisationer för deras uppsättande. I ett sådant  
resonemang bortser man emellertid dels från att robotförband under över-  
skådlig tid icke beräknas komma att kvantitativt dominera någon av våra  
nuvarande försvarsgrenar, dels från att under benämningen robot samman-  
föres vapen, som visserligen i tekniskt hänseende har gemensamma, karak-  
teristiska drag i stort men som stridstekniskt sett är artsilda. Robotar  
t. ex. för sjöstrid och för luftstrid måste sålunda anpassas till helt skilda  
förutsättningar för stridens förande. Härav följer bl. a. att kraven på ut-  
bildning av den personal, som skall handha materielen, även blir olika.

Den militärtekniska utvecklingen har icke medfört att det nu eller inom  
den tid som kommittén anser sig kunna överblicka — en period av omkring  
tio år — finnes tillräckligt starka skäl för att sammanföra all verksam-  
het, som syftar till att uppsätta förband, i en organisation under direkt  
ledning av toppmyndigheten eller av en enda myndighet under denna. Då  
vidare ett dylikt system säkerligen skulle bli alltför komplicerat och tungrott  
och därmed föga effektivt, utgör det enligt kommitténs mening icke något  
praktiskt alternativ till nuvarande ordning.

Konsekvensen av det här anförda är, att man alltså bör räkna med  
ett system, enligt vilket ett begränsat antal särskilt kvalificerade chefer  
under toppmyndigheten, men inom den högsta militära ledningen, vardera  
har ett självständigt ansvar för ett stort men såvitt möjligt enhetligt verk-



sambetsområde. Uppdelningen under toppmyndigheten kan tänkas ske på olika sätt, och kommittén finner det sannolikt att utvecklingen så småningom kommer att göra den nu gällande ansvarsfördelningen mellan försvarsgrenarna otidsenlig. Den nuvarande indelningen grundar sig i stort sett på olika metoder att förflytta stridsmedel. En indelning efter mera funktionella grunder vore tänkbar. En sådan indelning torde ge — förutom stridskrafter till lands, till sjöss och i luften — särskilda stridskrafter för underhåll, underrättelsetjänst, sambandstjänst och transporter, eventuellt också för andra stödverksamheter. En dylik utveckling i riktning mot funktionell indelning kan komma att föregås av en efter hand vidgad tillämpning av en »huvudstabsprincip»<sup>1</sup> innebärande — i analogi med huvudförvaltningsprincipen — att ansvaret för en inom flera försvarsgrenar förekommande funktion ålägges ledningen för den försvarsgren, inom vilken funktionen i fråga har den största omfattningen. Åtgärder i angiven riktning kan vara motiverade även för att begränsa arbetsbelastningen på toppmyndighetens stab. En annan tänkbar grund för indelningen av krigsmakten skulle kunna vara att denna i framtiden uppdelades med hänsyn till de mål i stort, som skall bekämpas, t. ex. i stridskrafter för försvar mot mål i luften, på (i) vattnet och på land. En ytterligare utveckling av detta sätt att indela organisationen vore att uppdelas stridskrafterna till lands i stridskrafter för gräns- och kustförsvar samt stridskrafter för hemortsförsvar. Möjligheten av en uppdelning enligt regionala eller geografiska grunder har även framförts i den allmänna diskussionen. Sådana indelningar tillgodoser emellertid ej behovet av att sammanföra utrustning och utbildning av stridstekniskt likartade förband och är därför enligt kommitténs mening ej rationella.

Vilken framtida indelning av krigsmakten, som kommer att visa sig mest ändamålsenlig för ifrågavarande fredsverksamhet, är svårt att nu förut säga. Avgörande för denna indelning är de grundläggande beslut, som kommer att fattas dels rörande totalförsvarets inriktning, dels i fråga om val av vapensystem inom krigsmakten och den närmare utformningen av dessa. För den tid kommittén ansett sig kunna överblicka har kommittén funnit, att det saknas anledning att räkna med någon annan principiell indelningsgrund än den nuvarande. Däremot är det antagligt att denna kommer att modifieras till följd av förskjutningar mellan försvarsgrenarnas ansvarsområden, bl. a. genom vidgad tillämpning av huvudstabsprincipen. På längre sikt kan en sådan utveckling leda till en förändrad indelning. Vid sina överväganden om den högsta militära ledningens organisation har kommittén beaktat dessa förhållanden och sökt bygga upp ledningen så,

<sup>1</sup> En »huvudstabsprincip» med den innebörd kommittén här angivit tillämpas i någon utsträckning redan nu. Exempel härpå är att ledningen av den militära väderlekstjänsten ålagts chefen för flygvapnet och att vissa värnpliktsärenden berörande samtliga försvarsgrenar handlägges vid centrala värnpliktsbyrån, som lyder under chefen för armén.



att den skall äga förmåga att själv klarlägga de faktorer, som påverkar krigsmaktens indelning, och efter hand genomföra eller föreslå önskvärda förändringar i denna.

Rörande olika möjligheter att avväga ansvarsfördelningen mellan toppmyndighet och försvarsgrensledningar uttalar sig kommittén i senare sammanhang. Därvid behandlas också spörsmålet, huruvida försvarsgrenarnas ledning skall vara underställd toppmyndigheten i alla hänseenden eller likasom nu i vissa frågor bära ansvar direkt inför Kungl. Maj:t.

De skäl som talar för en fortsatt uppdelning av krigsmaktens högsta ledning i två nivåer är särskilt påtagliga i fråga om *den centrala förvaltningsorganisationen* med dess mångskiftande verksamhet, vilken i betydande utsträckning har verkställighetskaraktär och innefattar detaljarbete. Kommittén har också, på skäl som närmare utvecklas i ett senare sammanhang, ansett det motiverat att förutsätta att det på den nedre av dessa nivåer kommer att finnas särskilda organ för materielanskaffning m. fl. förvaltningsuppgifter.

Enligt direktiven för utredningen skall uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staber och myndigheter i central instans och under dem direkt lydande chefer och myndigheter klarläggas i den mån så erfordras. Kommittén, som vid utarbetandet av sina förslag till organisation av den framtida högsta ledningen tagit hänsyn härtill, framlägger icke några förslag till ändringar i *de regionala myndigheternas*<sup>1</sup> organisation men redovisar vissa synpunkter rörande behovet på längre sikt av ökad samordning i regional instans.

Krigsmaktens fredsverksamhet kan uppdelas i ett antal *funktioner*, av vilka de viktigaste är operativ verksamhet, långsiktplanering, forskning, förvaltningsverksamhet, organisation, personaltjänst och utbildning. Funktionerna kan i sin tur uppdelas i en huvudfunktion och en eller flera stödfunktioner eller i ett antal delfunktioner. Den operativa verksamheten kan sålunda indelas i operativt krigsförberedelsearbete och åtgärder för att vidmakthålla erforderlig beredskap samt ett flertal stödfunktioner såsom sambandstjänst, underrättelsetjänst, underhållstjänst och kommunikationstjänst. Förvaltningsverksamheten kan indelas i fredsförvaltning, förberedelser för krigsförvaltning och budgetarbete. Dessa olika uppdelningar kan till vissa delar utläsas av gällande instruktioner och föreskrifter men är i övrigt endast vedertagna i det praktiska arbetet. Även andra indelningsgrunder förekommer.

Kommittén har efter sina studier av krigsmaktens organisation och verksamhet begränsat sina överväganden och förslag till att avse sådana funktioner, som i förevarande sammanhang är de väsentliga. Kommittén har

<sup>1</sup> Med regionala myndigheter avser kommittén militärbefälhavare, marinkommandochefer, flygeskaderchefer, chefen för spaningsflottiljen (endast i krig) samt direkt under överbefälhavaren lydande chefer för självständiga förband.



därvid funnit, att grundläggande betydelse bör tillmätas operativ verksamhet, långsiktsplanering, forskning och förvaltning. Härjämte har kommittén funnit anledning att ägna uppmärksamhet åt — förutom frågorna om totalförsvaret och krigsmaktens inordnande däri samt den regionala ledningen — vissa mera speciella problem, nämligen underrättelsetjänst, vissa utbildnings- och personalfrågor, sjukvårdstjänst samt centrala värnpliktsbyråns ställning.

Såsom redan antytts är de olika funktionerna inom krigsmakten icke alltid klart och entydigt definierade. Detsamma gäller beträffande flera inom krigsmakten allmänt brukade termer, såsom »beredskap», »taktik», »försvar» o. s. v. Det torde icke behöva närmare utvecklas hur angeläget det är att man för dylika uttryck söker få fram klara, entydiga och, såvitt möjligt, för krigsmaktens olika delar gemensamma *definitioner*. Vid sina undersökningar i ledningsfrågorna har kommittén haft anledning att i fråga om uttrycken »operativ» och »operationer» konstatera vilka svårigheter som vållas av en oklar och icke genomarbetad terminologi. De nämnda uttrycken har inom de särskilda försvarsgrenarna en så skiftande och olikartad användning, att de icke utan närmare bestämmingar kan användas vid diskussioner om hithörande frågor berörande hela krigsmakten. Såsom exempel kan anföras att termerna »operativ» och »operationer» användes i en avsevärt snävare betydelse inom armén än inom marinen och flygvapnet. För utredningsarbetet har kommittén funnit det nödvändigt att söka närmare klarlägga innebörden av uttrycken »operativ verksamhet» och »operativt krigsförberedelsearbete». I anslutning till sina undersökningar i detta syfte redovisar kommittén i *bilaga I: 1* och, sammanfattat, här nedan vilken innebörd kommittén för sin del lagt i uttrycken »operativ verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning i krig» och »operativt krigsförberedelsearbete inom krigsmaktens högsta ledning». Kommittén vill starkt understryka, att resonemang och förslag i detta betänkande icke kan rätt uppfattas med mindre den sålunda angivna betydelsen av de nämnda uttrycken hålles i minnet.

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

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



planläggningen, *dels ock* utförandet av de delar av denna planläggning, som ankommer på den högsta ledningen.

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

Under återopande av vad här anförts föreslår kommittén att innebörden av uttrycken operativ verksamhet i krig och operativt krigsförberedelsearbete fastställas genom för hela krigsmakten gemensamma definitioner av i huvudsak det innehåll som kommittén angivit.

### Allmänna synpunkter i övrigt

Storleken och sammansättningen av krigsmakten och därmed även av dess högsta ledning beror ytterst av statsmakternas beslut om vårt lands utrikespolitiska handlingslinje.

Den alliansfria utrikespolitiken ställer kravet, att vår krigsmakt i sig själv skall innehålla alla de element — stridskrafter, vapensystem och underhållsresurser m. m. av olika slag — som erfordras för att uppfylla målsättningen för vårt försvar. Krigsmaktens högsta ledning måste därför också innefatta resurser för ledning av alla funktioner, som erfordras för att genomföra försvaret i krig och för att förbereda det i fred. Vi måste ha möjlighet att utveckla våra egna metoder, vår egen materiel och vår egen organisation. Icke minst ställes krav på vår försvarsforskning och vår materielutveckling i övrigt, vilka måste arbeta på stor bredd och bearbeta många problem från grunden fram till en praktiskt användbar lösning. Det är nödvändigt att ha sådana grundläggande sammanhang för ögonen, när man tar ställning till de frågor som denna utredning avser.

Vårt lands strävan är att, om ett krig skulle utbryta, i det längsta förbli neutralt. Vår krigsmakt har till uppgift att i sin mån förhindra att vi drages in i krig, bevara vår handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av vårt lands integritet. Den måste i fred göra sig skickad och hålla sig beredd att fylla dessa uppgifter. Några fredsuppgifter i annan mening har den icke. Detta måste vara utgångspunkten vid bedömande av krigsmaktens fredsverksamhet och de krav på personella och materiella resurser, som denna ställer. På motsvarande sätt måste överväganden rörande ansvars- och organisationsförhållanden inom krigsmaktens högsta ledning, icke blott i krig utan även i fred, utgå från de uppgifter som denna ledning kan komma att ställas inför *i krig*. Kommittén har funnit det angeläget att understryka detta förhållande.

Förutsättningarna för den högsta militära ledningens funktion ändras



ständigt till följd av den utveckling som äger rum inom militärpolitik, militärteknik, ekonomi och andra områden. Ju snabbare utvecklingen försiggår, desto svårare är det att bilda sig en klar och detaljerad uppfattning om vilka krav, som vid en viss tidpunkt kommer att ställas på den högsta ledningen, och vilka möjligheter att tillgodose dessa krav, som då kommer att finnas. Dessa förhållanden måste utöva en principiell inverkan på målsättningen, då det gäller att reformera ledningsorganisationen. Svårigheterna att bedöma framtiden får icke leda till passivitet och obenägenhet att ändra bestående förhållanden. De får icke heller föranleda, att man väljer en kortsiktig lösning, även om man tror sig därigenom kunna ha tillräckligt säkert underlag för att samtidigt framlägga detaljerade förslag beträffande alla verksamhetsområden. Mot en lösning av denna karaktär talar icke blott risken för att utvecklingen snabbt kommer att göra den olämplig utan även den omständigheten, att genomförandet av samtida förändringar inom många verksamhetsområden skulle kunna vara förenat med stora övergångssvårigheter och därmed följande olägenheter i fråga om effektivitet och beredskap. Enligt kommitténs uppfattning bör man i stället söka klarlägga utvecklingens huvudriktning och med begränsning till de centrala verksamhetsgrenarna konstruera en principlösning, som ansluter sig till denna riktning och således kan förväntas vara ändamålsenlig i sina huvuddrag på längre sikt. Kommittén har härvidlag — som tidigare nämnts — räknat med att en period av omkring tio år är den längsta tid som nu kan överblickas. Om man, såsom kommittén gjort, väljer den sist angivna metoden, bör till en början ställning tagas endast till huvuddragen av organisationen. Detaljerna i denna bör därefter bestämmas successivt efter förslag av krigsmaktens ledning, efter hand som behoven kunnat fastställas och den kvalificerade personalens utbildning i erforderlig mån anpassats till nya krav.

På varje slag av organisation brukar man ställa kravet, att den skall vara »ekonomisk». Detta krav gäller självfallet också för den militära ledningsorganisationen och framföres ofta i den offentliga debatten med syftning på denna. Kravet kan emellertid ha flera betydelser. Stundom synes man icke åsyfta annat än att kostnaderna i fredstid för ledningsorganisationen absolut sett skall hållas så låga som möjligt. I det ekonomiska kravet bör emellertid inläggas att ledningens totala effektivitet i förhållande till insatta resurser skall vara så hög som möjligt. Ett krav av denna innebörd kan tillgodoses — förutom genom kunskap och förmåga hos den i ledningsorganisationen ingående personalen — genom att ansvars- och samverkanslinjer är enkla, att antalet instanser begränsas till det nödvändiga, att likartade verksamheter sammanföres och att uppbyggnad och befogenheter främjar sammanhang mellan vidtagna åtgärder. Förändringar i uppbyggnaden av krigsmakten och dess ledning måste förberedas genom att ledningen fortlöpande bevakar utvecklingens tendenser i betydelsefulla



hänseenden och utvärderar gjorda erfarenheter. Det är därför ytterst viktigt att ledningen är så utformad, att den kan väl överblicka problemen och har förmåga att, efter hand som behov och förutsättningar uppkommer, vidta eller föreslå åtgärder för en riktig utveckling. Krigsmaktens ledning skall alltså vara så konstruerad, att den kan verka för en snabb och fortgående självsanering inom krigsmakten och sålunda ge oss den minst kostnadskrävande organisationen för den försvarseffekt vi eftersträvar. Det är på detta sätt som de förslag kommittén framlägger skall kunna medföra besparingar på lång sikt. Däremot kan dessa principförslag om krigsmaktens ledning helt naturligt icke i första hand syfta till omedelbart påvisbara besparingar. En särskild anledning härtill är, att vissa av förslagen innebär att man tillgodoser verksamhetsområden, som i nuläget enligt kommitténs mening försummas eller icke beaktas i tillräcklig grad.

Krigsmaktens ledning skall också vara utformad så, att den kan förlöpande ge de anslagsbeviljande instanserna den klaraste möjliga överblick över rikets behov av stridskrafter och därmed ge dem allsidigt och sakligt underlag för deras prövning av dessa behov. Endast härigenom kan krigsmakten bibehålla förtroendet hos dem, som ytterst har att bestämma vilka åtgärder som skall vidtagas för vårt folks säkerhet. Även detta väsentliga krav har kommittén med sitt förslag velat tillgodose.

Den nuvarande högsta militära ledningsorganisationen har ibland kritiserats såsom alltför omfattande med hänsyn till krigsmaktens storlek. De militära staberna och förvaltningarna har under och efter andra världskriget betydligt ökat sin personalstyrka. Detta har, särskilt i vad det avser den militära personalen, väckt en viss oro och irritation, bl. a. genom att man häri sett en tendens att nedvärdera förbandstjänsten och dess befälsbehov. Kommittén, som finner det angeläget att närmare belysa förutsättningarna för att minska den centrala organisationen till förmån för förbanden, vill härom anföra följande.

Ingen tvekan råder därom, att staber och förvaltningar saknar egenvärde och får betydelse endast genom sin förmåga att leda och utveckla försvaret. Det är felaktigt, om den kvalificerade personalen reserveras för staber och förvaltningar i så stor utsträckning, att den praktiska utvecklingen av krigsförbanden och dugligheten vid dem allvarligt eftersättes.

Förbandens stora behov av befäl i krig är allmänt erkänt. Gällande mobiliseringsplaner för den högsta ledningen innebär också att högre staber och förvaltningar i vissa delar skäres ned till förmån för staber och förband utanför högkvarteret. Kommittén har även fått den uppfattningen, att strävan är att i detta hänseende gå längre än som redan skett. Den verksamhet, som icke är viktig sedan krigsförhållanden inträtt, lägges ned fullständigt eller i stor utsträckning, trots att det kan komma att medföra svårigheter att anpassa krigsorganisationen för en längre tids beredskapsläge.



I fredstid är förhållandet mellan den högsta ledningens och förbandens personalbehov ett annat. Det är ofrånkomligt att den tekniska utvecklingen medför allt svårare och mer tidskrävande problem, när det gäller studier av det framtida krigets natur, analys och utformning av den operativa planläggningen samt studium och val av vapensystem och annan materiel. Detsamma gäller för alla länders krigsmakter. Arbetet med krigsmaktens anknytning till det totala försvaret kommer i framtiden också att kräva helt andra ansträngningar än förr. Härtill kommer att frågor om ekonomi — stridsekonomi, anskaffnings- och förvaltningsekonomi, budgetfrågor och dylikt som sammanhänger med långsiktspaneringen — tvingar fram ett ökat arbete i staber och förvaltningar.

Oavsett om man skulle vara benägen att beteckna denna utveckling som gynnsam eller ogynnsam måste man acceptera den som ofrånkomlig. Rimlig total effekt och ekonomi kan icke åstadkommas på annat sätt. Inom allmän och enskild företagsamhet är det påtagligt, hur de som arbetar med planering, konstruktion, arbetsledning och dylikt ökar i antal i förhållande till de i produktionen direkt verksamma. Detta förhållande både framtvings och möjliggöres av den tekniska utvecklingen. Det är naturligt att motsvarande process äger rum inom vår krigsmakt, liksom fallet är i andra krigsmakter. Det är utvecklingen av det tekniskt och ekonomiskt dominerande krigsförberedelsearbetet, vari anskaffningen av krigsmateriel ingår, som gör det nödvändigt att stabs- och förvaltningssidan utvecklas personellt. Självfallet kan detta förhållande icke tagas till intäkt för en ohämnad utsvällning av staber och förvaltningar. Stor restriktivitet är nödvändig av många skäl, bl. a. att hushållning måste ske med tillgångarna av kvalificerad personal, liksom med lönedel, samt att stora organisationer blir tungrodda och därigenom får en relativt sett låg effekt. Den tendens till ökning av personalbehovet i krigsmaktens högsta ledning, som alltid kommer att vara en följd av teknisk utveckling och av krav på hög beredskap, måste därför mötas av en strävan att genom ständigt pågående rationaliseringar förenkla organisationen och hålla personalstyrkan inom rimliga gränser. I första hand bör det vara en uppgift för ledningen själv att verka i denna riktning. Det är därför av största vikt, att ledningen konstrueras på ett sätt som gynnar en sådan verksamhet.

### *Betänkandets disposition m.m.*

I kap. II lämnar kommittén en historisk översikt av den svenska försvarsledningsfrågans utveckling under de senaste decennierna. Syftet med denna historik är att utgöra en förberedelse för de i senare kapitel följande diskussionerna och förslagen. I viss mån skulle detta syfte kunna anses tillgodosett redan genom att man redogör för de förändringar i ansvars-



fördelning och organisationsformer m. m., som ägt rum vid skilda tidpunkter i det förflutna. Därigenom uppvisas ju ett antal olika lösningar av de frågor, som utredningen avser. Mera givande har det emellertid syntts vara att i redogörelsen även medtaga från olika håll framförda åsikter och motiveringar, så att fattade beslut framstår som resultat av brytningarna mellan dessa. Kommitténs analyser i det följande kan då anknyta till redan berörda synpunkter. Kommittén har därför valt att ge en dylik mera fyllig framställning. Självfallet har det dock av praktiska skäl varit nödvändigt att utvälja endast det mest väsentliga i de resonemang, som återges i betänkanden och riksdagstryck. Det torde böra framhållas, att historikens värde som argumentsamling är begränsat icke endast till följd härav utan också av det skälet, att alla diskussioner i försvarsledningsfrågor måste bedömas mot bakgrunden av de från tid till tid skiftande politiska, strategiska, militärtekniska och ekonomiska förhållanden, under vilka de förts. Det har icke heller varit möjligt för kommittén att beröra den debatt i försvarsledningsfrågor, som med större eller mindre intensitet ägt rum i böcker, tidskrifter och dagspress.

Slutligen må påpekas att historiken icke förts fram till någon mera utförlig beskrivning av nu rådande förhållanden. Sådana beskrivningar har i stället intagits i kap. V och, beträffande förvaltningsfrågorna, i kap. VIII.

Efter historiken följer i *kap. III* en kort, sammanfattande redogörelse för utländska förhållanden och tendenser beträffande den högsta militära ledningen och totalförsvarsledningen. Redogörelsen kompletteras av en hemlig studie av ifrågavarande förhållanden i vissa länder. Denna studie överlämnas i särskild ordning till överbefälhavaren.

På grundval av diskussioner rörande det ansvar och de befogenheter, som i skilda hänseenden bör tillkomma den högsta militära ledningen, har i *kap. IV* formulerats vissa krav på densamma mot bakgrunden av synpunkter på ett modernt krigs karaktär.

*Kap. V* inledes med redogörelser för den högsta militära ledningens nuvarande organisation, uppgifter och verksamhet. Därefter följer en granskning av ledningens organisation och verksamhet mot bakgrund av de i kap. IV uppställda kraven. Förvaltningsfrågor har här lämnats åsido och behandlas i motsvarande hänseenden i kap. VIII.

I *kap. VI* framlägges och värderas vissa alternativa typlösningar för en framtida organisation av krigsmaktens högsta ledning, främst med avseende på operationer och operativt krigsförberedelsearbete samt långsiktspåplanering. Som resultat av värderingarna väljes typlösning för krig och för fred.

I *kap. VII* utvecklas kommitténs förslag i huvudfrågorna (utom förvaltning och forskning) utifrån de principiella ställningstaganden som gjorts i kap. VI.



*Kap. VIII* avhandlar frågor rörande förvaltning och forskning. De frågor inom dessa områden, som kommittén ansett sig böra ta upp, har befunnits icke vara i så hög grad bundna vid någon viss typlösning för ansvarsfördelningen inom det operativa området och långsiktsplaneringen, att de måste införas i de avsnitt där dessa senare områden analyseras. Det har då ansetts vara en fördel att kunna dispositionsmässigt koncentrera behandlingen av å ena sidan de sist nämnda funktionerna och å andra sidan förvaltnings- och forskningsfunktionerna. I detta kapitel har därför intagits såväl redogörelser för nuvarande förhållanden och granskning av dessa som kommitténs förslag.

I *kap. IX* har kommittén behandlat frågorna om totalförsvaret och krigsmaktens inordnande däri samt om den regionala ledningen ävensom vissa mera speciella problem, nämligen underrättelsetjänst, vissa utbildnings- och personalfrågor, sjukvårdstjänst samt centrala värnpliktsbyråns ställning.

*Kap. X* innehåller en sammanfattning av kommitténs förslag.

## KAPITEL II

### Historik

Den nuvarande organisationen av den svenska krigsmaktens högsta ledning har helt och hållet vuxit fram under en period, vars början markeras av 1936 års försvarsbeslut. Den historiska översikt av försvarsledningsfrågan, som lämnas här nedan, har därför ansetts i princip böra begränsas till att avse denna period. Det är emellertid nödvändigt att som bakgrund till nyssnämnda försvarsbeslut och till sedermera genomförda förändringar redovisa — förutom de förslag av 1930 års försvarskommission, på vilka försvarsbeslutet grundades — huvuddragen av krigsmaktsledningens organisation enligt 1925 års försvarsordning och den utredningsverksamhet, som ägde rum under slutet av 1920-talet.

Redogörelsen avser endast utvecklingen beträffande de verksamhetsgrenar, som kommittén i föregående kapitel betecknat som de väsentliga.

#### *A. Krigsmaktens högsta ledning enligt 1925 års försvarsbeslut*

Sedan genom 1925 års försvarsbeslut ett självständigt flygvapen tillkommit, förelåg den alltjämt bestående indelningen av krigsmakten i tre försvarsgrenar: armén, marinen (innefattande flottan och kustartilleriet) samt flygvapnet. Endast en av försvarsgrenarna stod under enhetlig militär ledning, nämligen flygvapnet, för vilket en befattning som försvarsgrenschef inrättats vid vapnets tillkomst. Chefen för flygvapnet var tillika chef för vapnets centrala teknisk-ekonomiska myndighet, då benämnd flygstyrelsen. De båda äldre försvarsgrenarna uppvisade — liksom före 1925 års försvarsbeslut — i ledningshänseende en mycket utpräglad splittring, i det att olika funktioner i fred direkt inför Kungl. Maj:t företräddes av icke mindre än ett tjugotal myndigheter inom vardera försvarsgrenen. Något annat organ för samordning mellan försvarsgrenarna än regeringen fanns icke i fred.

I krig förutsattes fälthärens och motsvarande delar av marinen stå under ledning av en gemensam högste befälhavare. Bestämmelserna härom, som utfärdats år 1915, kompletterades år 1931 därhän, att även chefen för flygvapnet och de för lösandet av självständiga uppgifter avsedda delarna av flygstridskrafterna skulle underställas högste befälhavaren.



För det operativa förberedelsearbetet i fred var cheferna för generalstaben, marininstaben och flygvapnet ansvariga. De var ålagda att i denna verksamhet samarbeta med och understödja varandra.

Förvaltningsverksamheten leddes direkt under Kungl. Maj:t av arméförvaltningen, marinförvaltningen och flygstyrelsen. Arméförvaltningen var i realiteten till stor del endast en kollektivbenämning för de fem avdelningar, av vilka den bestod — arméförvaltningens artilleri-, fortifikations-, intendents- och civila departement samt sjukvårdsstyrelse. Någon gemensam chef för ämbetsverket fanns icke. Verksamheten utövades i huvudsak på de särskilda avdelningarna var för sig. Ärenden som rörde arméförvaltningen i allmänhet — bl. a. förslag till medelsäskanden — behandlades emellertid i plenum, som bestod av departementscheferna och chefen för sjukvårdsstyrelsen, varvid den äldste av dessa förde ordet. — Chef för flygstyrelsen var, som förut nämnts, chefen för flygvapnet. Inom de båda andra försvarsgrenarna fanns icke något liknande samband mellan »rent militära» organ och förvaltning. För marinens del var samråd stadgat mellan marinförvaltningen och de högsta militära myndigheterna vid uppgörandet av anslagsäskanden och i vissa andra frågor av större betydelse. Vid armén skedde däremot ingen enhetlig disposition från militära synpunkter, för såvitt icke Kungl. Maj:t i undantagsfall anbefalldes samråd mellan de högsta armémyndigheterna under det förberedande budgetarbetet.

### *B. Utredningar och förslag åren 1926—1930*

Redan innan 1925 års försvarsordning börjat genomföras, tillsattes 1926 års beredning rörande den centrala försvarsförvaltningen<sup>1</sup>. I sitt betänkande (SOU 1927: 29) behandlade beredningen bl. a. frågan om ett under Konungen gemensamt överbefäl för samtliga försvarskrafter samt frågan om ledningen av de särskilda försvarsgrenarna var för sig. Beredningen framhöll, att organisationen av försvarsväsendets ledning var behäftad med avsevärda brister, särskilt med hänsyn till behovet av koncentration och enhetlighet. De olika myndigheterna inom var och en av försvarsväsendets grenar borde sammanknytas sinsemellan. Liksom flygvapnet borde armén och marinen underställas var sin direkt under Konungen lydande chef, som skulle ha vissa befogenheter även i fråga om förvaltningen. Försvarsgrenscheferna skulle vara chefer för en armé-, en marin- och en flygstyrelse, vardera innefattande försvarsgrenens centrala stabs- och förvaltningsorgan.

Beredningen ansåg det emellertid icke vara nog med en större koncentration inom försvarsgrenarna, utan dessa måste också sinsemellan sam-

<sup>1</sup> Landshövdingen C. A. G. Malmroth (ordförande), ledamöterna av riksdagens andra kammare lantbrukaren E. A. Gustafsson, redaktören P. A. Hansson och kommandören B. F. Holmgren samt ledamoten av riksdagens första kammare generalkrigskommissarien J. L. Widell.



manknytas på lämpligt sätt. Ett dylikt sammanförande ansågs nödvändigt redan i fredstid, icke blott för att på mest ekonomiska sätt utnyttja de för försvarsväsendet anslagna medlen utan även för att åstadkomma en enhetlig ledning av det operativa och materiella förberedelsearbetet.

Ehuru det enligt beredningens mening hade varit fördelaktigt från krigsberedskapssynpunkt att redan i fredstid ha en högste befälhavare över hela krigsmakten närmast under Konungen, ansåg beredningen att man med hänsyn till därmed förenade svårigheter och olägenheter finge avstå från tanken på en dylik organisation och i stället på andra vägar söka vinna det önskvärda samarbetet och sammanhållningen mellan försvarsgrenarna. I detta syfte föreslog beredningen inrättande av ett konsultativt försvarsråd, sammansatt av stats-, utrikes-, försvars- och finansministrarna, försvarsgrenscheferna samt ordföranden i rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Beredningen uttalade vidare, att det operativa förberedelsearbetet borde åligga cheferna för armén, marinen och flygvapnet gemensamt samt att de grundläggande planerna borde fastställas av Kungl. Maj:t efter försvarsrådets hörande. För åstadkommande av samarbete mellan likartade verksamhetsområden inom de skilda försvarsgrenarna — bl. a. gemensam anskaffning av likartad materiel — borde tillsättas särskilda förvaltningsutskott sammansatta av tjänstemän från de olika förvaltningsgrenarna.

Förslaget om ett försvarsråd avstyrktes av en ledamot,<sup>1</sup> som bl. a. anförde att det nödvändiga samarbetet mellan de tre försvarsgrenarnas chefer kunde ordnas genom att viss samrådsskyldighet stadgades för dem samt att samrådet mellan regeringens ledamöter och cheferna för försvarsgrenarna kunde liksom dittills ske genom sammankallande i varje särskilt fall till konferenser.

Försvarsministern ansåg de av beredningen föreslagna reformerna vara alltför vittgående och tillsatte år 1928 *nya sakkunniga* — uteslutande officerare.<sup>2</sup> Dessa framlade samma år ett förslag (SOU 1928: 23), där varken frågan om skapande av en högste befälhavare för krigsmakten eller förslagen om inrättande av ett försvarsråd och särskilda förvaltningsutskott upptogs. Förslaget avsåg i huvudsak tillsättande av en »kommenderande general» för armén och en »kommenderande amiral» för marinen. Vid sidan av dessa och även ställda direkt under Konungen skulle alltjämt finnas inom lantförsvaret generalstabschefen och chefen för arméförvaltningen samt inom sjöförsvaret cheferna för marinstaben och marinförvaltningen.

Försvarsministern valde i *proposition till 1929 års riksdag* en medelväg mellan 1926 och 1928 års förslag. Som ett av skälen mot inrät-

<sup>1</sup> Herr Hansson.

<sup>2</sup> Generalen L. H. Tingsten (ordförande), konteramiralen C. L. de Champs, översten O. G. Thörnell och kommandören C. F. Tamm.



tande av en högste befälhavare för hela krigsmakten anförde statsrådet, att behovet var beroende av »huruvida Konungen finner för gott att själv övertaga den direkta krigsledningen eller icke». Den erforderliga enhetligheten mellan försvarsgrenarna borde därför förverkligas på andra vägar. Mot det av beredningen föreslagna försvarsrådet riktade statsrådet invändningen att det ej vore lämpligt att ett statsråd före slutligt avgörande i en fråga skulle tillkännage sin ståndpunkt såsom medlem i ett annat rådgivande organ än statsrådet. Tanken på ett försvarsråd borde dock ej av denna anledning helt övergivas, utan det borde framdeles övervägas att sammanknyta försvarsgrenscheferna och ordföranden i rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap till ett organ med vissa angivna uppgifter. Inrättandet av förvaltningsutskotten tillstyrktes. — Enhetligheten inom varje försvarsgren kunde enligt statsrådets mening icke tryggas enbart genom den princip om samråd och samverkan mellan vederbörande sidoordnade myndigheter, varpå 1928 års sakkunniga byggt. I propositionen föreslogs — i enlighet med beredningens förslag — att den centrala ledningen inom de olika försvarsgrenarna skulle utövas av en militär chef med viss direktiv rätt gentemot vederbörligt förvaltningsorgan.

Propositionen vann icke riksdagens bifall. Statsutskottet framhöll, att den föreslagna organisationen ställde sig dyrare än beredningens. De föreslagna försvarsgrenscheferna skulle dessutom få en alltför obestämd och oklar ställning till arméförvaltningen och marinförvaltningen. De förslag som framställdes av 1926 års beredning syntes utskottet i stort sett ha varit ägnade att undanröja dessa olägenheter. Då det icke hade varit möjligt att inom utskottet företa den grundliga bearbetning av Kungl. Maj:ts förslag, som ansågs önskvärd, förordade utskottet att något positivt beslut icke skulle fattas i ärendet vid 1929 års riksdag.

*Propositionen upprepades 1930*, varvid bilades ett instruktionsutkast till förtydligande av den ställning, som cheferna för hären och marinen skulle få i förhållande till de centrala förvaltningsorganen. Även denna gång avstyrktes och avslogs förslaget, nu under hänvisning till en förestående allsidig utredning av landets försvarsproblem, som riksdagen hade begärt samma år.

### C. 1930 års försvarskommission och 1936 års försvarsordning

Efter uppskovsbeslutet av 1930 års riksdag fick frågan om en effektivare organisation av försvarets ledning vila till dess 1930 års försvarskommission<sup>1</sup> avlämnade sitt betänkande år 1935 (SOU 1935: 38—43). Försvarskommissionen underkastade frågan om försvarets ledning en ingående granskning och framlade i sitt betänkande förslag om ökad ledningskoncentration, som i väsentliga delar accepterades i 1936 års beslut om ny försvarsordning.

#### Försvarskommissionens förslag

##### *Enhetlig ledning av försvarsgrenarna*

Försvarskommissionen ansåg effektivitetskravet nödvändiggöra, att den månghövdade och splittrade ledningen inom armén och marinen förbyttes i ett för vardera försvarsgrenen enhetligt chefskap. Till armé-, marin- och flygvapenchefernas omedelbara förfogande borde stå såväl centrala stabsorgan, truppslagsinspektörer och motsvarande myndigheter som även centrala förvaltningsmyndigheter. Dessa organ föreslogs sammanförda till »arméledningen», »marinledningen» och »flygledningen».

##### *Operativ ledning i krig*

Försvarskommissionen framhöll, att samtliga stridskrafter från krigföringens synpunkt var att anse som en enhet och att följaktligen de olika försvarsgrenarna snabbt och effektivt måste kunna bringas till samverkan. Bestämmandet av hur detta i olika fall skulle ske varken kunde eller borde påvåla den för krigföringen i dess helhet ansvariga regeringen. Operativerna måste ledas av en militär fackman, som utövade befälet över samtliga stridskrafter och som därför till sitt omedelbara förfogande måste äga erforderliga organ, sammanfattade i begreppet högkvarteret. Denne fackman, som kommissionen benämnde »överbefälhavaren för försvarskrafterna», borde äga befälsbefogenhet över hela krigsmakten — d. v. s. även över de centrala förvaltningsmyndigheterna, depåer m. m.

I högkvarteret borde ingå armé-, marin- och flygledningarna samt ett av kommissionen till inrättande föreslaget gemensamt organ, försvarsstaben. Motiven för inrättande av försvarsstaben var följande. Fördelarna av det enhetliga överbefäl, som kommissionen förutsatt, skulle icke kunna utnyttjas utan att organisatoriska åtgärder vidtoges, som möjliggjorde en en-

<sup>1</sup> Ledamöterna av riksdagens första kammare Th. Borell (ordförande), C. A. Carlsson, F. Hamrin och H. Åkerberg, ledamöterna av riksdagens andra kammare J. Jönsson, E. Lindberg, K. Magnusson, J. Nilsson, A. Törnkvist och A. Vougt samt översten A. v. Arbin, kommandörkaptenen av 1. graden M. Giron och översten T. Lychnell.



hetlig planläggning av stridskrafternas verksamhet. De frågor, som framför andra krävde en dylik enhetlig planläggning och en intim samverkan mellan personal ur olika försvarsgrenar, var sådana som berörde operationerna, transport-, underrättelse- och förbindelseväsendet samt luftförsvaret. Dylika frågor borde handläggas å en för försvarsgrenarna gemensam avdelning av högkvarteret. Genom denna organisationsform säkerställdes att överbefälhavaren till sitt omedelbara förfogande ägde erforderlig sakkunnig personal för den enhetliga ledningen av de militära operationerna. Inom försvarsstaben borde handläggas ärenden rörande operationernas direkta ledning i vad avsåg armé- och flygstridskrafterna samt luftförsvaret ävensom frågor rörande marinstridskrafternas samverkan med övriga försvarsgrenar. På grund av vissa med sjökrigföringen förknippade omständigheter syntes, uttalade kommissionen, frågor rörande den direkta ledningen av marinstridskrafterna lämpligen böra handläggas inom marinledningen.

### *Operativt förberedelsearbete i fred*

Sina förslag rörande ledningen av det operativa förberedelsearbetet i fred byggde försvarskommissionen på följande huvudmotiv.

1. Kravet på enhetlighet i förberedelsearbetet. Vid den rådande organisationen förelåg stora svårigheter att nå en sådan enhetlighet. Det låg enligt kommissionens mening nära till hands, att de skilda försvarsgrenarnas målsmän på grund av särarten hos den verksamhet de representerade kunde komma att hävda så olika uppfattningar, att den för fyllandet av försvarsväsendets uppgift nödvändiga enhetligheten mer eller mindre äventyrades. Den enda gemensamma myndigheten under Konungen var försvarsministern, vilken i regel saknade militär skolning. En militärt auktoritativ, enande myndighet syntes därför vara av behovet påkallad redan i fredstid.

Kommissionen framhöll, att krigsförberedelsearbetet avsevärt komplicerats genom flygvapnets växande betydelse och säkerligen i framtiden komme att ytterligare försvåras. Vid handläggandet av hithörande frågor av större betydelse syntes behovet av ett intimt samarbete mellan representanter för de olika försvarsgrenarna komma att allt mera göra sig gällande.

2. Organisatoriska och personella beredskapskrav. De högsta militära organens övergång till krigsorganisation måste ske snabbt och med minsta möjliga tidsutdräkt. Organisationen i fred borde därför i möjligaste mån anpassas efter den för krig planlagda organisationen. Att vid mobilisering linjerna beträffande organisationen av krigsmaktens högsta ledning icke vore fullt klara kunde bli ödesdigert.

Det syntes vidare vara av största vikt, att den som i krig avsågs skola bära ansvaret som överbefälhavare utsågs redan i fred och fick tillfälle att vidta förberedelser för sitt värv under krig. På honom borde ansvaret för ledningen av det operativa planlägningsarbetet vila. Men det erfordrades



då också, att redan i fredstid till hans förfogande ställdes ett organ, som kunde biträda honom i arbetet. Detta organ borde naturligen utgöras av en motsvarighet till den för krigstid föreslagna försvarsstaben. Härför talade också det organisatoriska beredskapskravet — det viktigaste organet för ledningen av operationerna i krig borde icke nybildas vid mobilisering utan dessförinnan finnas organiserat med hänsyn till sina uppgifter i krig.

Kommissionens förslag var alltså, att redan i fredstid skulle tillsättas en överbefälhavare och bildas en honom underställd försvarsstab. Överbefälhavaren skulle i fråga om det operativa krigsförberedelsearbetet, underrättelsetjänsten m. m. äga befälsmyndighet över försvarsgrenscheferna. Det hade dock befunnits ändamålsenligt att, i vad rörde marinen, det operativa förberedelsearbetet i fred ålège överbefälhavaren endast med avseende på fastställandet av marinstridskrafternas uppgifter i stort och säkerställandet av deras samverkan med övriga försvarsgrenar, under det att övrig del av detta förberedelsearbete borde tillkomma chefen för marinen.

Försvarsstaben borde under en stabschef bestå av en arméoperations-, en marinoperations-, en flygoperations-, en luftförsvars-, en kommunikations-, en underrättelse-, en signaltjänst-, en krypto- och en krigshistorisk avdelning, vartill kom ett fotografiskt centrallaboratorium och expedition m. m.

### *Förvaltning*

Enligt försvarskommissionens mening borde tygförvaltning (motsvarande) samt intendenturförvaltning och »kameralförvaltning» organiseras försvarsgrensvis men fastighetsförvaltningen centraliseras till en för krigsmakten gemensam, Kungl. Maj:t direkt underställd myndighet. Vid marinen borde de tre förstnämnda förvaltningsgrenarna sammanhållas i ett ämbetsverk, marinförvaltningen, medan de vid armén borde representeras av var sitt ämbetsverk. För flygvapnet räknades med en flygmaterieförvaltning och en flygintendenturförvaltning, vardera innehållande även kamerala organ.

När kommissionen sålunda — efter ingående överväganden — för tyg- och intendenturmaterielområdena förordade försvarsgrensvis ordnad förvaltning, betonade den likväl att det tekniska anskaffandet av gemensamt förekommande materiel principiellt borde omhänderhavas av den försvarsgren som vore den största förbrukaren av sådan materiel. Härmed gavs uttryck åt vad som numera går under namnet huvudförvaltningsprincipen.<sup>1</sup>

I fråga om förhållandet mellan de högsta militära organen och förvaltningsmyndigheterna angavs som ett bestämt önskemål, att varken överbefälhavaren eller försvarsgrenscheferna i avsevärd grad betungades med förvaltningsarbete utan att de huvudsakligen finge ägna sig åt sina egentliga, militära uppgifter.

<sup>1</sup> Se härom närmare kap. VIII.



Överbefälhavaren borde emellertid erhålla inflytande på anslagsfördelningen inom försvarsväsendet på så sätt, att han avgav yttrande över försvarsgrenschefernas anslagsäskanden, vilka genom honom borde inges till Kungl. Maj:t, samt ingav framställningar angående vissa för försvarsgrenarna gemensamma medelsbehov. Han borde dessutom få ett bestämmande inflytande vid uppkommande frågor om fördelning till försvarsgrenarna av industriell kapacitet.

Försvarsgrenschef förutsattes skola fatta beslut i vissa slag av förvaltningsärenden, såsom bestämmelser för uppgörande av förslag till anslagsäskanden, fastställande av vissa stater o. s. v. I flertalet egentliga förvaltningsärenden skulle försvarsgrensförvaltningarna däremot utöva självständig verksamhet. I de fall försvarsgrenschefen fattade beslut vore han själv att betrakta som förvaltningsmyndighet, och besluten måste fattas efter föredragning av vederbörande förvaltningsmyndighets chef såsom tjänstegrenschef åt försvarsgrenschefen.

#### *Försvarsgrenschefernas uppgifter*

Försvarsgrenscheferna föreslogs skola, utom i vad de beträffande operativt krigsförberedelsearbete m. m. skulle vara underkastade överbefälhavarens befälsmyndighet, lyda direkt under Kungl. Maj:t. De borde, i vad på dem ankom, vara ansvariga för resp. försvarsgrenars krigsberedskap. De borde vidare verkställa det operativa krigsförberedelsearbete, som överbefälhavaren bestämde. Deras främsta verksamhetsutövning komme att hänföra sig till utbildnings-, organisations-, utrustnings- och personalfrågor.

#### **1936 års försvarsproposition och riksdagens beslut**

Förslaget om införande av *försvarsgrenschefer* även vid armén och marinen biträdades av Kungl. Maj:t och riksdagen. Detsamma gällde förslagen beräffande *den operativa ledningen i krig*, såvitt avsåg inrättandet av ett överbefälhavarämbete och en försvarsstab. Försvarsministern anförde emellertid i fråga om försvarsstaben i krig, att bindande, detaljerade bestämmelser rörande denna stabs uppgifter och sammansättning icke borde vara fastslagna i fredstid. Riksdagen gjorde ingen erinran häremot och uttalade endast, att de närmare bestämmelserna rörande sammansättningen av högkvarteret alltjämt borde utfärdas av Kungl. Maj:t.

Beträffande ledningen av *det operativa förberedelsearbetet i fred* uttalade försvarsministern, att detta arbete i mycket stor utsträckning, kvantitativt säkerligen till den ojämförligt största delen, hänförde sig till de särskilda försvarsgrenarnas uppträdande i krig. Man kunde därför starkt ifrågasätta lämpligheten av att försvarsgrenscheferna, vilka skulle vara ansvariga för sina försvarsgrenars krigsberedskap, icke jämväl skulle vara i första hand ansvariga för det till deras försvarsgrenar hänförliga opera-



tiva krigsförberedelsearbetet. Vidare framhölls att allt arbete inom försvarsväsendet i fred är krigsförberedelsearbete i vidsträckt mening och att ett avskiljande därinom av det operativa förberedelsearbetet syntes kunna medföra icke önskvärda konsekvenser. Föredraganden pekade i detta hänseende på sambandet mellan det operativa och exempelvis det organisatoriska krigsförberedelsearbetet samt de svårigheter för samarbetet mellan vederbörliga stabsavdelningar, som enligt hans mening måste uppstå om avdelningarna förlades till skilda staber. Försvarsministern förklarade sig sålunda anse, att från synpunkten av det ändamålsenliga fastställandet av försvarsgrenschefernas kompetensområden den föreslagna anordningen med utbrytande av bl. a. det operativa krigsförberedelsearbetet från de dessa underlydande staberna och detta arbetes förläggande utom försvarsgrenarna innebar allvarliga olägenheter.

Den utomordentliga befälsställning, som skulle tillkomma en överbefälhavare, kunde komma att i fred gå mindre väl ihop med vår statsförvaltnings allmänna uppläggning. En psykologisk svårighet låge däri, att en i fred utsedd överbefälhavare lätteligen kunde — hur oväldig han än vore — komma att framstå såsom i sin ämbetsutövning särskilt representerande den försvarsgren varifrån han utgått. Skulle en dylik uppfattning göra sig gällande, bleve överbefälhavarinstitutionen snarare ägnad att skärpa än att dämpa uppkommande motsättningar mellan de olika försvarsgrenarnas målsmän.

Med hänsyn till det sålunda anförda och då uppfattningarna om lämpligheten av en överbefälhavare i fred visat sig gå mycket isär på militärt håll, kunde försvarsministern icke tillstyrka försvarskommissionens förslag i förevarande del.

För operativa och strategiska problem, gemensamma för två eller flera försvarsgrenar eller på annat sätt huvudsakligen berörande försvarsväsendet i dess helhet, borde enligt försvarsministern inrättas ett självständigt militärt organ bestående av en chef jämte ett fåtal officerare ur varje försvarsgren. Detta organ, som föreslogs få namnet försvarsstaben, borde ha att utarbета planer för bedrivande av det operativa krigsförberedelsearbetet i stort. Denna »lilla» försvarsstab skulle till skillnad från den av kommissionen föreslagna »stora» staben få en rent utredande uppgift utan sammankopplande med direktivrätt i förhållande till försvarsgrenscheferna.

Försvarsministern angav som konsekvenser av att någon överbefälhavare med »stor försvarsstab» icke skulle finnas i fred, att försvarsgrenschefernas verksamhetsområde komme att vidgas jämfört med kommissionens förslag och att uppgifterna för försvarsgrenarnas stabsorgan komme att omfatta i stort sett de områden som redan tillkom dem. Vidare syntes det bli nödvändigt att beträffande vissa spörsmål låta verksamheten inom en försvarsgrensstab tillgodose även övriga försvarsgrenars intressen (exempel: kommunikationsavdelningen inom generalstaben).



Riksdagen anslöt sig till uppfattningen, att någon överbefälhavare icke borde tillsättas i fred. Riksdagen ansåg vidare, att en försvarsstab borde organiseras men gav denna i stort sett samma uppgifter och sammansättning som försvarskommissionen tänkt sig. Försvarstaben skulle sålunda handha huvuddelen av det operativa krigsförberedelsearbetet; i fråga om marinstridskrafterna skulle samma begränsningar gälla som försvarskommissionen angivit.

I fråga om *förvaltningsverksamhetens ordnande* gjordes i propositionen och riksdagsbeslutet flera ändringar i försvarskommissionens förslag. Sålunda skulle den centrala ledningen av alla förvaltningsgrenar utövas försvarsgrensvis. Inom varje försvarsgren skulle finnas endast en central förvaltningsmyndighet. Arméförvaltningens organisation och verksamhetsformer skulle bibehållas.

Försvarsministern fann den anordning av förvaltningsmyndigheternas ställning till försvarsgrenscheferna, som kommissionen förordat, ge anledning till mycket allvarliga erinringar med hänsyn till bristen på klarhet i fråga om ansvarets förläggande. Vidare syntes det honom principellt betänkligt, att de centrala militära förvaltningsorganen i väsentliga stycken icke längre skulle komma att lyda under Kungl. Maj:t annat än via en annan myndighet, försvarsgrenschefen. Försvarsministerns förslag innebar i huvudsak, att försvarsgrenschef skulle medverka vid uppgörandet inom förvaltningen av förslag till äskanden m. m., lämna förvaltningen erforderliga militära meddelanden och anvisningar för främjande av försvarsgrenens utbildning, utrustning och krigsberedskap, utfärda föreskrifter angående planläggningen av underhållstjänsten i krig samt äga att från förvaltningen inhämta erforderliga tekniska och ekonomiska uppgifter och yttranden.

Riksdagen ansåg emellertid direktiv- och anvisningsrätten icke vara en tillfredsställande lösning, emedan med direktivrätten icke kunde förenas förvaltningsansvar och detta ansvar följaktligen måste läggas på förvaltningsmyndigheten även där det från saklig synpunkt närmast borde åvila försvarsgrenschefen. I de ärenden, där försvarsgrenschefen överhuvud borde befatta sig med förvaltningsbestyr, borde han handla med verklig förvaltningsmyndighet och sålunda fatta beslut samt bära därav följande ansvar. Ifrågavarande slag av ärenden måste klart anges i instruktion. Vid fattande av förvaltningens beslut borde försvarsgrenschefen fungera som chef för förvaltningsmyndigheten och där fatta sitt beslut. Han borde vidare äga utfärda militära anvisningar och föreskrifter för förvaltningsmyndighetens verksamhet samt infordra yttranden och påkalla utredningar från myndigheten.

Riksdagen framhöll vikten av att olikheter i försvarsgrenarnas struktur beaktades vid bestämmandet av försvarsgrenschefens ställning till förvaltningsmyndigheten. I enlighet härmed beslöt riksdagen, att chefen för flygvapnet skulle vara chef för flygförvaltningen och att han därvid skulle



biträdas av en souschef. För flygvapenchefen kom således, i motsats till vad fallet blev med cheferna för armén och marinen, rätten att i vederbörliga former besluta i förvaltningsärenden icke att begränsas till vissa grupper av ärenden.

#### *D. 1941 års försvarsutredning, 1942 års försvarsberedning och 1942 års försvarsbeslut*

Efter andra världskrigets utbrott tillsattes (8/12 1939) en överbefälhavare för rikets försvarskrafter, oaktat denna befattning enligt 1936 års försvarsbeslut hade förutsatts skola ingå först i krigsorganisationen. Till överbefälhavare utsågs försvarsstabschefen men någon efterträdare till denne förordnades icke. Däremot tillsattes en »ställföreträdande chef för försvarsstaben».

Sedan preliminära undersökningar om försvarsordningens fortsatta utveckling utförts i försvarsstaben och försvarsgrensstaberna, beslöt Kungl. Maj:t 20/6 1941 att under ledning av statssekreteraren i försvarsdepartementet T. Wärn skulle företagas en utredning, syftande till uppgörande av förslag till en plan rörande den fortsatta utbyggnaden och organisationen av landets försvarskrafter under den närmaste femårsperioden. Utredningen — 1941 års försvarsutredning — avlämnade sitt betänkande (SOU 1942: 1) i januari 1942. Kort därefter tillkallades sakkunniga<sup>1</sup> att, med beaktande av remissyttrandena över betänkandet, biträda med fortsatt beredning av frågan om försvarsväsendets organisation. Dessa sakkunniga antog benämningen 1942 års försvarsberedning. Försvarsutredningens och försvarsberedningens förslag lades till grund för propositionen 1942: 210. Propositionen behandlade, såvitt gäller frågor om krigsmaktens högsta ledning, i huvudsak ordningen och organisationen för det operativa krigsförberedelsearbetets bedrivande.

#### *Allmänna utgångspunkter*

1941 års försvarsutredning framhöll att brister i försvarsledningens organisation framträtt under den gångna freds- och beredskapstiden. De hänförde sig främst till en viss osäkerhet i befälslinjerna, bristande överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisationerna, en icke helt lämplig inre organisation av försvarsstaben samt beträffande armén ett alltför tungrott operativt förberedelsearbete.

När det gällde att avhjälpa de påtalade bristerna, ansåg försvarsutredningen nödvändigt, särskilt med hänsyn till det allvarliga utrikesläget,

<sup>1</sup> Generaldirektören E. Stridsberg (ordförande), ledamoten av riksdagens första kammare G. Andrén samt ledamöterna av riksdagens andra kammare O. Andersson (i Malmö), J. Bergvall och G. H. Svensson (i Grönvik).



att om möjligt undvika alltför stora organisationsförändringar, som under en övergångsperiod kunde minska effektiviteten. Utredningen ansåg det även vara av största vikt att icke äventyra det förbättrade samarbete mellan försvarsgrenarna, som åstadkommits under överbefälhavarens och försvarsstabens ledning och som delvis kommit till stånd därigenom, att ett relativt stort antal officerare från de olika försvarsgrenarna tjänstgjort inom försvarsstaben. Förhållandena i krig tillmättes avgörande betydelse för organisationens principiella utformande. Utredningen fann också angeläget att tillse, att — ehuru personalbehovet vid staber och övriga centrala organ icke finge oproportionerligt utökas — de högre stabernas personal likväl icke tillmättes alltför knappt i förhållande till den mångfald uppgifter, som i fredstid måste påläggas densamma.

### *Operativt förberedelsearbete i fred*

*Försvarsutredningen* föreslog att en överbefälhavare skulle tillkomma i fredsorganisationen. Han skulle frigöras från allt detaljarbete genom omorganisation av försvarsstaben samt förses med en mindre, personlig stab bestående av adjutanter och en jurist.

Överbefälhavaren skulle biträdas av försvarsstaben samt försvarsgrenscheferna och deras stabsorgan. Vid fördelningen av arbetsuppgifterna mellan dessa organ hade följande synpunkter särskilt beaktats.

Det operativa krigsförberedelsearbetet för armén borde, då arméns operativa enheter i krig avsågs skola vara helt underställda överbefälhavaren, centraliseras till försvarsstaben. Därvid förutsattes att visst detaljarbete enligt försvarsstabens anvisningar skulle äga rum i militärbefälsstaberna. Vid marinen och flygvapnet var den operativa och organisatoriska verksamheten i särskilt hög grad beroende av tekniska faktorer. Dessa omständigheter motiverade att de operativa enheterna ur dessa försvarsgrenar i krig i regel lydde närmast under respektive försvarsgrenschef och endast undantagsvis under överbefälhavaren eller annan, honom direkt underställd chef. Som följd härav borde dessa försvarsgrenschefer erhålla en särställning beträffande det operativa krigsförberedelsearbetet. Chefen för flygvapnet borde sålunda i huvudsak få samma ställning i förhållande till överbefälhavaren och försvarsstaben som chefen för marinen dittills haft. Operationsavdelningar borde därför ingå i både marin- och flygstaberna. Frågor rörande marin- och flygstridskrafternas uppgifter och verksamhet i stort samt deras samverkan med övriga försvarsgrenar borde fortfarande handläggas inom försvarsstaben.

Av *remissmyndigheterna* lämnade överbefälhavaren samt cheferna för armén och marinen förslagen utan erinran. Vissa armémyndigheter samt chefen för flygvapnet uttalade sig däremot för att arméchefen skulle i operativt hänseende intaga samma ställning till överbefälhavaren som övriga



försvarsgrenschefer. Därvid anfördes bl. a. att chefen för försvarsstaben såsom föredragande inför överbefälhavaren i operativa frågor omöjlig kunde behärska alla tre försvarsgrenarna i samma utsträckning som envar försvarsgrenschefer behärskade sin särskilda försvarsgren. Centraliseringen av arméns operativa förberedelsearbete till försvarsstaben skulle kräva att i denna stab inginge icke blott arméoperationsavdelningen utan även organisations-, utrustnings- och underhållsavdelningar. Vidare måste såväl överbefälhavaren som försvarsstabschefen med nödvändighet vara arméofficerare. Arméärendenas dominans i försvarsstaben och mängden av detaljfrågor skulle komma att hindra överbefälhavaren och försvarsstabschefen att ägna sig åt de andra försvarsgrenarna, lära sig dessa och se de stora sammanhangen.

Ordföranden i statens ammunitionsnämnd ansåg, att den operativa ledningen för samtliga försvarsgrenar borde komma under enhetlig ledning av överbefälhavaren, vars ställning eljest kunde äventyras genom splittning i direktivrätten. Det kunde med skäl fastställas att armén med sin moderna utrustning hade blivit minst lika beroende av tekniska faktorer som de båda övriga försvarsgrenarna.

Överbefälhavaren anförde, att om den operativa planläggningen för arméns vidkommande skulle ombesörjas av chefen för armén efter allmänna direktiv från överbefälhavaren, dessa direktiv måste gå rätt långt i detaljer och bl. a. omfatta de högre truppförbandens gruppering och uppgifter. Om den direkta ordergivningen för de operativa krigsförberedelserna och för den operativa verksamheten i krig lades på chefen för armén, komme dennes verksamhet att i ganska stor utsträckning bli endast att omsätta överbefälhavarens direktiv i orderform. Detta skulle ovillkorligen medföra en ofördelaktig försening, som i brådskande lägen kunde bli farlig. Vidare skulle överorganisation uppkomma genom att vissa slags organ, som måste finnas i försvarsstaben — kommunikations- och signaltjänstavdelningarna — måste ingå även i arméstaben.

1942 års försvarsberedning vände sig mot den särskilda ordningen för de arméoperativa ärendenas handläggning och ansåg att det framlagda förslaget hade karaktären av en kompromiss som knappast kunde betraktas som tillfredsställande. Den formella olikformigheten i försvarsgrenarnas ställning var visserligen icke avgörande och kunde försvaras, om praktiska skäl talade därför. Det borde emellertid i så fall klart utsägas, att den självklara konsekvensen av att arméns ledning fick en mindre självständig ställning än marinens och flygets blev, att överbefälhavaren måste tagas ur armén. Beredningen ansåg det betänkligt att förlägga det arméoperativa arbetet och arméns därmed nära sammanhörande organisations- och utrustningsarbete till skilda staber. Försvarsberedningen förordade att operationsavdelningar skulle inrättas i samtliga försvarsgrensstabes och att endast en mindre, gemensam operationsavdelning skulle finnas i för-



svarsstaben. Till arméstaben borde också överflyttas försvarsstabens kommunikationsavdelning.

En ledamot<sup>1</sup> av försvarsberedningen framhöll i särskilt yttrande, att det föreföll riktigast att operationsavdelningen knöts till försvarsstaben icke enbart i fråga om armén utan även beträffande försvarsväsendets övriga grenar. Emellertid hade reservanten icke kunnat bilda sig någon bestämd mening i denna svårbedömbara fråga.

I *propositionen 1942: 210* tillstyrktes inrättandet i fred av en beställning för överbefälhavare. Försvarsministern uttalade därvid följande:

»Erfarenheterna från det nuvarande beredskapstillståndet och myndigheternas yttranden pekar på den tvingande nödvändigheten av att äga tillgång till en över försvarsgrenarna stående auktoritativ instans med uppgift att förbereda och samordna krigsmaktens uppträdande i olika krigslägen och även att förbereda de under fred svårbemästrade och ofta ömtåliga frågorna om avvägningen av försvarsgrenarnas anslagsbehov inom ramen för våra begränsade statsfinansiella resurser.»

Försvarsministern tillstyrkte också att den för marinen gällande ordningen beträffande ledningen av det operativa krigsförberedelsearbetet skulle tillämpas även för flygvapnet. I fråga om motsvarande arbete för arméstridskrafterna fördes i propositionen en relativt ingående diskussion av centraliserings- och decentraliseringsalternativen. Därvid framfördes bl. a. följande synpunkter.

En decentralisering av det operativa krigsförberedelsearbetet i fråga om armén skulle göra det nödvändigt att flytta över försvarsstabens kommunikationsavdelning till arméstaben. Marinens och flygvapnets operativa arbete skulle därigenom göras beroende av arméstaben, vilket särskilt för flygvapnets del skulle medföra åtskilliga konsekvenser. Det måste te sig oegentligt, att gemensamma angelägenheter av central betydelse tilldelades en försvarsgrensstab, då försvarsstaben fanns som ett för försvarsväsendet gemensamt organ. En sådan anordning kunde icke vara rationell, så mycket mindre som likartade problem uppstod även beträffande signaltekniska frågor. Signaltjänstavdelningen kunde sålunda med hänsyn till sambandet med underrättelseväsendet icke flyttas från försvarsstaben. Om det operativa förberedelsearbetet för armén förlades till arméstaben, uppstode en förbistring i samarbetet mellan de olika operationsavdelningarna och de stabsavdelningar, som vore erforderliga hjälporgan för krigsförberedelsearbetet.

Vid en decentralisering syntes arméchefens redan högst betydande arbetsbörda bli alltför stor. Det vore lättare att begränsa överbefälhavarens åligganden till att allenast omfatta huvudlinjerna för det operativa krigsförberedelsearbetet än att åstadkomma en motsvarande avgränsning för arméchefens del. Vid överbefälhavarens sida skulle nämligen stå chefen

<sup>1</sup> Herr Andersson i Malmö.



för försvarsstaben som finge förutsättas vara en av vårt lands främsta operativa förmågor. Det kunde icke vara rimligt att denne intog ställningen som stabschef åt överbefälhavaren. Åt försvarsstabschefen måste tvärtom tillmätas en i hög grad självständig ställning. I samband härmed upptog försvarsministern den under remissbehandlingen gjorda invändningen, att i centraliseringsalternativet försvarsstabschefen måste vara arméofficer, och förklarade sig icke anse det nödvändigt att draga en dylik konsekvens. Enligt statsrådets mening skulle det med tillhjälp av den för arméoperationsarbete skolade personal, varöver försvarsstaben komme att förfoga, föreligga goda förutsättningar för ifrågavarande arbete, även om försvarsstabschefen icke vore arméofficer.

Övervägandena resulterade i att försvarsministern i princip godtog försvarsutredningens lösning av frågan om det arméoperativa krigsförberedelsearbetets förläggning. För att råda bot på vissa konstaterade oklarheter i befälsförhållandena föreslogs i propositionen att chefen för armén skulle få inspektionsrätt beträffande underställda myndigheters krigsförberedelsearbete och befogenhet att på grund av gjorda iakttagelser göra erforderliga framställningar till överbefälhavaren.

*Riksdagen* beslöt i enlighet med propositionen. Riksdagsskrivelsen i ämnet gav dock i fråga om ordnandet av det operativa förberedelsearbetet för arméstridskrafterna uttryck för en viss tveksamhet. Riksdagen framhöll, att den valda lösningen icke borde vara att anse som slutgiltig och att frågan om det lämpligaste anordnandet av försvarets högsta ledning i förevarande avseende borde ytterligare övervägas av Kungl. Maj:t, när mera normala förhållanden inträtt.

#### *Försvarsstabens organisation*

För att försvarsstabschefen och än mer överbefälhavaren skulle befrias från detaljarbete inom försvarsstaben, borde enligt *försvarsutredningen* vissa sammanhörande avdelningar kunna hopföras under en gemensam chef och bilda en sektion. Av utredningens förslag skall här i övrigt endast nämnas att utredningen föreslog sammanslagning av signaltjänst- och kryptoavdelningarna samt inrättande av en kvartermästaravdelning och en studieavdelning. På kvartermästaravdelningen skulle handläggas underhållsfrågor berörande mer än en försvarsgren samt underhållsfrågor av operativ betydelse för armén. Studieavdelningen avsågs som ett organ, vilket fritt från löpande ärenden skulle kunna studera strategiens, taktikens och den militära teknikens utveckling, på grundval av studierna till närmast berörda militära myndigheter avge förslag till specialstudium, försök, experiment m. m. samt därefter följa dessa.

*Remissmyndigheterna* och *försvarsberedningen* framställde vissa erinringar mot vad försvarsutredningen sålunda föreslagit; erinringarna var



till största delen uttryck för en kritisk inställning till centraliseringen av det operativa förberedelsearbetet beträffande armén.

I *propositionen 1942: 210* förutsattes att sådana jämkningar i försvarsstabens inre organisation, som icke krävde personalförstärkning, framdeles skulle kunna vidtagas utan riksdagens hörande. Två sektionschefer borde tillkomma, av vilka den ene tillika skulle vara souschef. Inrättandet av en studieavdelning kunde försvarsministern ej tillstyrka. I övrigt godtogs försvarsutredningens förslag i de delar de här omnämnts.

*Riksdagen* godtog i princip Kungl. Maj:ts förslag. — De alltjämt gällande instruktionerna för överbefälhavaren och försvarsstaben utfärdades hösten 1942 (nr 799 och 800); vissa ändringar har senare vidtagits.

### *E. 1940 och 1941 års militära förvaltningsutredningar. 1943 års förvaltningsreform*

#### **1940 och 1941 års utredningar**

Den år 1940 tillsatta militära förvaltningsutredningen<sup>1</sup> hade till uppgift att anpassa den centrala militära förvaltningstjänstens organisation efter de betydligt ökade arbetsuppgifter, som kommit och framdeles komme att åvila den militära förvaltningen. Enligt utredningsdirektiven borde i första hand eftersträvas att åstadkomma större enhetlighet i förvaltningstjänsten.

Utredningen anförde, att de olägenheter med den rådande förvaltningsorganisationen, som framträtt under den förstärkta försvarsberedskapen, huvudsakligen kunde hänföras till splittringen på de olika försvarsgrenarna av förvaltningsuppgifter av samma art samt avsaknaden av samordnande organ för det krigsindustriella planeringsarbetet. Förvaltningsverksamheten borde, så långt det låte sig göra, sammanföras till en gemensam försvarsförvaltning. Denna borde tillföras all erforderlig teknisk och merkantil sakkunskap, så att fortlöpande kontakt med industrien kunde hållas och planläggningen av krigsindustrien säkerställas. Verksamheten inom den gemensamma försvarsförvaltningen skulle uppdelas på ett materiel-, ett intendentur-, ett fortifikations-, ett sjukvårds- och ett civilt departement. I fråga om intendenturförvaltningen räknade utredningen dock även med ett alternativ, innebärande särskild centralmyndighet för varje försvarsgren. Vid sidan av den gemensamma försvarsförvaltningen skulle finnas en armé-, en marin- och en flygförvaltning för vissa för försvarsgrenarna specifika uppgifter. Försvarsförvaltningen skulle lyda direkt under Kungl. Maj:t men överbefälhavaren skulle äga direktivrätt samt äga att genom en särskild representant följa ärendenas handläggning.

<sup>1</sup> Överståthållaren T. Nothin (ordförande), direktören R. Blomquist, generalmajoren J. H. F. Söderbom, konteramiralen K. G. Bjurner, generalmajoren A. Rappe, direktören P. Gummeson och översten N. Söderberg.



Sedan 1940 års utredning avlämnat sitt betänkande och detta remissbehandlats, uppdrog Kungl. Maj:t åt statssekreteraren Wärn att handha och utföra fortsatt utredning rörande organisationen av försvarsväsendets förvaltningsverksamhet (1941 års militära förvaltningsutredning). Vid den nya utredningen borde enligt direktiven för densamma eftersträvas att åt den militära förvaltningen förläna den grad av enhetlighet som över huvud kunde åstadkommas utan att de särskilda försvarsgrenarnas berättigade krav på smidighet och anpassning trädde för nära. I direktiven betonades sambandet mellan den centrala förvaltningsorganisationen och ordnandet av den militära högsta ledningen, vilken sistnämnda fråga var under utredning. Särskilt ansågs försvarsgrenschefernas blivande ställning vara av betydelse. Härom anfördes:

»Anses försvarsgrenscheferna alltjämt böra bära ansvaret för respektive försvarsgrens utbildning och stridsduglighet i allmänhet, lärer det sålunda även böra tillkomma dem ett visst och icke alltför begränsat inflytande på den centrala förvaltningstjänsten, enkannerligen i vad rör materielförvaltningen, medan ett sådant inflytande icke synes vara lika nödvändigt, därest de nuvarande försvarsgrenschefernas ställning anses böra förändras till att bli av mera inspekterande art.»

1941 års förvaltningsutrednings förslag innebar beträffande den centrala försvarsförvaltningens organisation, att denna skulle bestå av armé-, marin- och flygförvaltningarna, försvarsväsendets fortifikationsförvaltning, försvarsväsendets sjukvårdsförvaltning, försvarsväsendets civilförvaltning samt försvarsväsendets industriverk. I fråga om förslaget innebär innebörd i övrigt torde få hänvisas till vad som framgår av det följande.

De båda förvaltningsutredningarnas förslag upptogs till behandling i propositionen 1943: 180, vilken godkändes av riksdagen på alla de punkter som beröres härafter.

### 1943 års riksdagsbeslut

#### *Gemensam eller försvarsgrensvis ordnad central förvaltning*

I propositionen uttalades att den tekniska utvecklingen på militärväsendets område hade medfört delvis samma eller åtminstone likartade problem för de olika försvarsgrenarna och därigenom försvagat och i viss mån till och med undanryckt grunden för en organisation med försvarsgrensvis skilda förvaltningar. Å andra sidan hade den medfört krav på ökade merkan-tila och tekniska specialkunskaper hos de militära förvaltningsorganen, på ökat samarbete mellan dessa inbördes och mellan den centrala förvaltningen och industrien samt på snabb och effektiv ökning av industriens produktion av krigsmateriel vid ett krigsutbrott.

Försvarsministern betecknade det som ett betydelsefullt önskemål, att den alltjämt i övervägande utsträckning bestående isoleringen mellan för-



svarsgrenarna i fråga om förvaltningsuppgifterna — »en kvarleva från den tid då den moderna krigföringens krav på samverkan mellan försvarsgrenarna även i rent militärt hänseende ännu icke starkare framträtt» — bröts genom ett sammanförande av likartade sådana uppgifter till organ gemensamma för samtliga försvarsgrenar. Den centrala förvaltningsverksamheten i fråga om ledningen av försvarsväsendets fabriker, fortifikations- och byggnadsverksamheten, sjukvården samt civilförvaltningen borde därför sammanföras till särskilda ämbetsverk — försvarets fabriksstyrelse (vilken skulle drivas som statligt affärsverk), försvarets fortifikationsförvaltning, försvarets sjukvårdsförvaltning och försvarets civilförvaltning. Med inrättandet av försvarets fortifikationsförvaltning skulle dock anstå och under tiden skulle finnas en arméns fortifikationsförvaltning. I fråga om tyg- och intendenturförvaltningen skulle det krigsindustriella förberedelsearbetet och de stora anskaffningsuppgifterna koncentreras till ett krigsmaterielverk, medan för ledningen av dessa förvaltningsgrenar i övrigt skulle finnas en arméförvaltning — bestående av en tyg- och en intendenturavdelning — samt en marin- och en flygförvaltning.

Frågan om intendenturförvaltningstjänstens centrala ledning ägnades särskilt ingående överbäganden. 1940 års utredning hade, som förut nämnts, härvidlag räknat med ett centraliserings- och ett decentraliseringsalternativ, båda dock modifierade i vissa hänseenden. 1941 års utredning hade ansett ansvaret för all central intendenturtjänst böra förläggas till förvaltningsorgan, som tillhörde de särskilda försvarsgrenarna och på vilkas verksamhet försvarsgrenscheferna kunde erhålla ett bestämmande inflytande. Försvarsministern ansåg att all den anskaffning av intendenturmateriel, som kunde ske centralt, borde överföras till krigsmaterielverket. Den efter försvarsgrenarna uppdelade intendenturförvaltningstjänsten skulle begränsas till central anskaffning av livsmedel och för viss försvarsgren specifik materiel, lokal materielanskaffning samt centrala och lokala vård- och underhållsuppgifter. I anslutning därtill borde handläggas ärenden angående intendenturväsendets organisation och utveckling, mobiliseringsärenden, frågor om reglementen och instruktioner m. m. I fråga om dessa kvarstående verksamhetsgrenar syntes det oundgängligt, att försvarsgrenschefens ansvar och inflytande bibehölls.

*Förvaltningsorganens förhållande till Kungl. Maj:t och den  
högsta militära ledningen*

**Allmänt**

*Förhållandet till Kungl. Maj:t*

Enligt 1941 års förvaltningsutredning borde någon tvekan icke råda om att försvarets centrala förvaltningsorgan även efter omorganisation borde lyda direkt under Kungl. Maj:t. Någon ny instans finge alltså icke insät-



tas mellan Kungl. Maj:t och ifrågavarande myndigheter. Om man ginge till mötes det stundom framförda önskemålet om att de centrala förvaltningsorganen borde vara underställda överbefälhavaren eller försvarsgrenscheferna i deras egenskap av militärmyndigheter, skulle chefen för försvarsdepartementet berövas ett av sina viktigaste hjälpmedel vid ståndpunktstagandet till förvaltningsfrågor i högsta instans.

Åt de högsta militära myndigheterna borde emellertid kunna i annan ordning inrymmas ett vidsträckt inflytande på förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Överbefälhavaren uttalade i sitt remissyttrande, att principen om skiljande mellan kommando- och förvaltningsmyndighet i näst högsta instans icke var förenlig med en fullt rationell ledning av försvaret. Frågan om en enhetlig ledning av försvarsförvaltningen borde undersökas. Vidare föreslog statens ammunitionsnämnd och försvarsväsendets verkstadsnämnd — vilka ansåg det nödvändigt att försvarsgrensförvaltningen fastare inordnades under försvarsgrensledningen — att det borde ingående undersökas, huruvida förvaltningarna alltjämt borde vara direkt underställda Kungl. Maj:t.

Försvarsministern förklarade — med hänvisning bl. a. till att överbefälhavaren icke borde till förfång för sina militära uppgifter betungas med ansvaret för försvarets tekniska och ekonomiska angelägenheter — att överbefälhavaren icke borde vara ett mellanled mellan Kungl. Maj:t och de centrala ämbetsverken.

#### *Förhållandet till försvarsgrenscheferna*

Med biträdande i sak av 1941 års förvaltningsutrednings uppfattning anförde försvarsministern, att det borde klart utsägas att chefskapet för försvarsgrensförvaltningarna lades i vederbörande försvarsgrenschefs hand. Denne skulle alltså i sin egenskap av förvaltningschef lyda direkt under Kungl. Maj:t. Den omedelbara ledningen av försvarsgrensförvaltningen borde under försvarsgrenschefen utövas av en souschef.

Ett tungt vägande skäl för att ge försvarsgrenschefen ett bestämt inflytande på förvaltningsverksamheten var, enligt försvarsministern, önskemålet om en från militära synpunkter gjord avvägning mellan olika anslagskrav för försvarsgrenarnas räkning samt en motsvarande disposition av beviljade medel. I armé-, marin- och flygförvaltningarnas instruktioner borde uttryckligen anges de viktigaste grupper av ärenden, som i regel skulle avgöras under försvarsgrenschefens chefskap. Delade meningar hade yppats i frågan, huruvida försvarsgrenschefen därutöver skulle tillerkännas beslutanderätt i andra förvaltningsfrågor. För egen del ansåg försvarsministern, att det måste finnas möjlighet för försvarsgrenschefen att ingripa i förvaltningen i varje fall, då ett sådant ingripande för honom framstod som påkallat.

I fråga om försvarsgrenschefs ställning till de gemensamma fortifika-



tions-, sjukvårds- och civilförvaltningarna biträdde försvarsministern 1941 års utrednings förslag, att dessa verk skulle ha att ta behörig hänsyn till de militära anvisningar och föreskrifter för deras verksamhet, som försvarsgrenscheferna funne erforderligt meddela. Myndigheterna skulle icke därigenom betagas möjligheten att vid sin prövning tillämpa allmän-giltiga förvaltningssynpunkter. Gemensam förvaltningsmyndighet skulle vara skyldig att till försvarsgrenschefer inkomma med begärda yttranden och utredningar. Åt försvarsgrenscheferna borde icke inrymmas inflytande på krigsmaterielverkets och fabriksstyrelsens arbete i vidare mån än som följde av allmänna förvaltningsrättsliga regler.

### *Förhållandet till överbefälhavaren*

1941 års utredning ansåg, att någon omedelbar direktivrätt för överbefälhavaren i förhållande till försvarsgrensövervaltningarna icke erfordrades, eftersom försvarsgrenscheferna skulle vara primärt ansvariga för respektive försvarsgrenars krigsduglighet samt utöva högsta chefskapet över försvarsgrenarnas egna förvaltningsmyndigheter. De impulser, som från överbefälhavarens sida borde komma dessa myndigheter till del och som i huvudsak syntes komma att avse krigsförberedelsearbetets bedrivande, borde i princip komma dem tillhanda via försvarsgrenscheferna.

I remissyttrandena var meningarna delade i sistberörda fråga. Försvarsministern ansåg denna i stort sett sakna praktisk betydelse men fann för egen del lämpligast, att de direktiv, som överbefälhavaren måste kunna ge försvarsgrensövervaltningarna i fråga om krigsförberedelsearbete, meddelades dem genom deras chefer, försvarsgrenscheferna.

I fråga om de gemensamma förvaltningsorganen ansåg försvarsministern i likhet med 1941 års utredning, att det borde åligga dem — förutom att lämna begärda yttranden och utredningar — att vid fullgörande av krigsförberedelsearbetet följa de direktiv, som överbefälhavaren funne erforderligt meddela. Med hänsyn till önskvärldheten av att civilförvaltningen intog en i förhållande till de militära myndigheterna såvitt möjligt självständig ställning syntes överbefälhavarens direktivrätt i förhållande till detta ämbetsverk lämpligen icke böra omfatta annat än grunderna för civilförvaltningens eget krigsförberedelsearbete.

Om det i särskilda fall visade sig icke vara möjligt för central förvaltningsmyndighet att följa lämnade direktiv, anvisningar eller föreskrifter, borde myndigheten ha att omedelbart göra anmälan därom till den som meddelat direktivet, anvisningen eller föreskriften. I förekommande fall finge tvistefrågan hänskjutas till närmast högre instans (överbefälhavaren respektive Kungl. Maj:t).



## **Anslagsäskanden**

### *Förhållandet till försvarsgrenscheferna*

Försvarsministern biträdde 1941 års förvaltningsutrednings förslag, som innebar i huvudsak följande. Framställning om anvisande av medel borde avges av den myndighet som förvaltade ifrågavarande anslag. I fråga om de anslag, som förvaltades av de gemensamma förvaltningsmyndigheterna, blev det nödvändigt att vidtaga särskilda anordningar för att säkra ett inflytande för försvarsgrenscheferna. Detta borde ske genom att skyldighet uppställdes för nämnda myndigheter att grunda sina anslagsberäkningar på det militärorganisatoriska underlag, som försvarsgrenscheferna ställde till förfogande. Om förvaltningsmyndighet i något fall skulle anse sig förhindrad att följa försvarsgrenschefs militärorganisatoriska anvisningar, borde frågan hänskjutas till överbefälhavarens bedömning. Skulle ej heller på detta sätt enighet kunna uppnås, finge frågan underställas Kungl. Maj:t. Försvarsministern framhöll som sin mening, att förvaltningsorganen därvid i ämnen, som föll inom deras fackområden, borde ge klart uttryck för sin egen mening. Först om så skedde, finge Kungl. Maj:t möjlighet till allsidig prövning av de föreliggande spörsmålen.

Det sagda borde främst gälla civil- och sjukvårdsförvaltningarna. För fortifikationsförvaltningens del ansågs i viss mån speciella förhållanden råda, i det att bedömandet huruvida vissa byggnader skulle uppföras eller andra byggnadsåtgärder vidtagas icke enbart berodde på militärorganisatoriska problem utan även sammanhänge med tillgången på arbetskraft, tillgången på utrymmen av annat slag m. m. Fortifikationsförvaltningen måste därför kunna förhållandevis självständigt bedöma vilka byggnadsföretag som borde igångsättas eller vilka markinköp som borde företagas under ett visst budgetår. Den borde emellertid vara skyldig att redovisa av försvarsgrenscheferna framställda önskemål.

### *Förhållandet till överbefälhavaren*

Enligt 1941 års utredning borde försvarsgrenscheferna, innan de avgav sitt militärorganisatoriska underlag till förvaltningsmyndigheterna, ha underställt detsamma överbefälhavarens granskning. Därigenom skulle denne redan från början få ett bestämmande inflytande över underlaget, och hans befattning med anslagsfrågorna på ett senare stadium syntes kunna reduceras till ett minimum. Utredningen utgick därvid från att överbefälhavaren vid sitt ståndpunktstagande till det militärorganisatoriska underlaget icke skulle ha att ingå i några detaljer utan att hans direktiv endast skulle avse de stora dragen.

Sedan arbetet inom förvaltningarna fortskridit så långt, att preliminära anslagsberäkningar förelåg, borde dessa beräkningar föredragas inför överbefälhavaren för inhämtande av de ytterligare direktiv i avvägnings-



hänseende, som beräkningarna kunde föranleda. Efter det erforderliga justeringar och jämkningar i de preliminära anslagsberäkningarna företagits med hänsyn till vad som förekommit vid nämnda föredragning, skulle förvaltningsorganen var för sig till Kungl. Maj:t avlåta framställningarna till statsverkspropositionen.

Till de sålunda anförda synpunkterna förklarade sig försvarsministern kunna i stort sett ansluta sig. Han använde formuleringen, att i frågor rörande avvägningen mellan förvaltningsmyndigheternas anslagsäskanden för olika ändamål »ett bestämmande inflytande på förvaltningsmyndigheternas åtgöranden» borde inrymmas åt överbefälhavaren. Såsom eget förslag framförde försvarsministern den kompletteringen, att medelsframställningarna borde överlämnas till överbefälhavaren för att av denne med eget yttrande inges till Kungl. Maj:t. Med hänsyn till den i förhållande till de militära myndigheterna mera obundna ställning, som försvarets civilförvaltning avsågs skola intaga, borde dock detta ämbetsverk inge sina anslagsäskanden direkt till Kungl. Maj:t.

### *F. Högkvarteretskommittén 1945*

Kort efter krigsslutet tillsatte överbefälhavaren den s. k. *högkvarteretskommittén*<sup>1</sup> med uppdrag att med ledning av krigserfarenheterna utreda högkvarterets organisation. Sedan kommittén slutfört sitt arbete, framlade överbefälhavaren i skrivelse till försvarsministern 10/1 1946 förslag till organisation av försvarets högsta ledning m. m. Skrivelsen överlämnades till 1945 års försvarskommitté (se nedan under G.) för övervägande i samband med fullgörandet av denna kommittés uppdrag.

#### *Operativt krigsförberedelsearbete*

För att komma till rätta med frågan om sättet för krigsförberedelsearbetets bedrivande borde enligt högkvarteretskommittén först klargöras vilka de enheter vore, som i krig skulle ledas direkt av överbefälhavaren. Härvid uttalade kommittén inledningsvis:

»Den tid är för länge sedan förbi, om den ens någonsin funnits, då sjöstridskrafterna förde sina särskilda sjökrig, flyget sitt luftkrig och lantstridskrafterna sitt lantkrig och då den högsta ledningens funktion begränsades till ett samordnande av försvarsgrenarnas operationer. För vårt vidkommande måste alltid eftersträvas att till det operationsområde, där avgörandet eftersträvas eller kan väntas falla, samla och till uppnående av uppställt operationsmål leda starkast möjliga krafter från armén, marinen och flygvapnet.»

<sup>1</sup> Generalmajoren A. Rappe (ordförande), majoren G. Bergh, intendenturkåren, kommandörkaptenen av 1. graden E. af Klint, flottan, överstelöjtnanten E. Malm, luftvärnet, majoren L. Peyron, flygvapnet, översten O. Sundell, försvarsstaben, och majoren T. Wiklund, arméstaben.



Härefter konstaterade kommittén, att direkt underställda överbefälhavaren i krig blev militärbefälhavare, chefen för marinen och chefen för flygvapnet, samt framhöll att något utrymme för chefen för armén i operativt hänseende sålunda icke gavs. Det vore därför orimligt att i fred överflytta operativt planläggning på chefen för armén.

Kommittén erinrade om att försvarsstaben enligt sin instruktion skulle närmast under överbefälhavaren handha »det operativa krigsförberedelsearbetet inom krigsmakten, i fråga om armén i den mån icke nämnda arbete ankommer på militärbefälhavare — — — samt i fråga om marin- och flygstridskrafterna endast med avseende å dessa stridskrafterns uppgifter i stort och deras samverkan med övriga försvarsgrenar». Det fanns enligt kommittén intet skäl för den i instruktionen föreskrivna skiljaktigheten vid handläggandet i försvarsstaben av operationsärendena mellan å ena sidan armén och å den andra marinen och flygvapnet. De order och anvisningar, som utarbetades av försvarsstaben, borde till både form och innehåll vara ensartade, vare sig de vore ställda till militärbefälhavare eller till chefen för marinen eller chefen för flygvapnet. I operativt hänseende är ju, framhöll kommittén, militärbefälhavare även i fred direkt underställda överbefälhavaren. Militärbefälhavarna samt cheferna för marinen och flygvapnet ålåge det att med biträde av de till förfogande stående staberna och på grund av erhållna order och anvisningar verkställa den på dem ankommande detaljplanläggningen. Planerna borde i sina huvuddrag föredragas för överbefälhavaren av vederbörande chef i försvarsstabschefens närvaro.

Den angivna ordningen hade under den gångna beredskapstiden i huvudsak tillämpats. Den hade visat sig ändamålsenlig och borde därför fastställas genom ändringar i instruktionerna för överbefälhavaren och försvarsstaben. Visserligen, anförde kommittén, hade försvarsstaben under den förstärkta försvarsberedskapen sysslat med åtskilliga detaljfrågor rörande armén. De avvikelser, som sålunda gjorts från de av kommittén angivna principerna, hade emellertid betingats av de under beredskapstiden rådande säregna förhållandena och den därunder pågående upprustningen med åtföljande organisationsförändringar, och de borde därför icke bli avgörande vid instruktionernas utformning.

Högkvartersskommitténs synpunkter rörande det operativa krigsförberedelsearbetet upptogs av 1945 års försvarskommitté i dess betänkande (se nedan under G).

#### *Försvarsstabens organisation m.m.*

Med hänsyn till det nära samband och beroende, som rådde mellan luftbevakning, luftvärn och jaktförsvaret, borde enligt kommitténs mening flyg- och luftförsvarsavdelningarna sammanslås till en avdelning.



Enligt försvarsstabens instruktion fick marin- och flygavdelningarna ingå i sektion endast vid krigsorganisation. Kommittén föreslog emellertid, att marinavdelningen och den nya flyg- och luftförsvarsavdelningen skulle redan i fredsorganisationen ingå i sektion I. Bl. a. skulle man därigenom få en mera allsidig belysning och värdesättning av de faktorer som inverkar på det operativa förberedelsearbetet och på planläggningen i stort av de militära operationerna.

Kommittén föreslog också att den under beredskapstiden organiserade sektion III skulle ingå i fredsorganisationen.

Nu nämnda förändringar genomfördes, sedan förslagen framlagts för riksdagen i prop. 1946: 120, genom Kungl. Maj:ts beslut 28/6 1946 om provisorisk omorganisation av försvarsstaben, vilket gäller tills vidare.

I detta sammanhang må nämnas att enligt kommitténs mening centrala värnpliktsbyrån borde underställas chefen för försvarsstaben och dess lyd-nadsställning under chefen för armén således upphöra. Överbefälhavaren ansåg emellertid att en ändring i byråns lyd-nadsförhållanden icke var oundgängligen nödvändig, emedan huvuddelen av dess verksamhet avsåg armén.

*Den centrala förvaltningsorganisationen i stort och dess förhållande till militära chefer m.m.*

Kommittén fann det uppenbart, att överbefälhavarens avgörande inflytande på krigsmaktens försörjning måste effektivt säkras. Detta syfte kunde synas bli bäst tillgodosett, om samtliga centrala förvaltningar förenades i ett ämbetsverk, i vilket överbefälhavaren ingick som chef på samma sätt som försvarsgrenscheferna i försvarsgrensförvaltningarna. Ett dylikt ämbetsverk skulle dock få en sådan omfattning, att den eftersträfvade enhetligheten syntes bli mera skenbar än verklig. Av praktiska skäl borde man alltså bibehålla skilda centrala förvaltningar. Dessa borde så långt möjligt vara för krigsmakten gemensamma.

Överbefälhavaren skulle i viktigare ärenden utöva chefskap inom de gemensamma försvarsförvaltningarna med undantag för civilförvaltningen, vilket verk med hänsyn till sin uppgift som kameral revisionsmyndighet för försvaret fortfarande borde vara direkt underställt Kungl. Maj:t. Överbefälhavarens inflytande över försvarsgrensförvaltningarna borde säkras genom direktivrätt.

I enlighet med sina direktiv ägnade högkvarterkommittén särskild uppmärksamhet åt frågan om möjligheterna att ordna en för försvaret gemensam intendenturförvaltning. Det skulle icke ligga inom ramen för denna redogörelse att gå närmare in på kommitténs noggranna överväganden av denna fråga. Här skall endast nämnas följande.

Kravet att nära knyta samman förvaltningstjänsten med övrig militär verksamhet gällde enligt kommittén visserligen också för intendenturens



tjänstegren men ej i lika utpräglad grad som beträffande tygförvaltnings-tjänsten. Intendenturverksamheten inom försvaret ansågs nämligen mera enhetlig och överskådlig samt klarare avgränsad än tygtjänsten. Det vore därför möjligt och nödvändigt att beträffande den förra lägga mera vikt vid de ekonomiska synpunkterna. Främst på grund härav stannade kommittén för att förorda ett alternativ, innebärande ett gemensamt intendenturförvaltningsverk kompletterat med en intendenturbyrå vid vardera armé-, marin- och flygförvaltningen.

Någon sammanslagning av de tre intendenturkårerna ansåg sig kommittén icke kunna tillstyrka förrän ytterligare erfarenheter vunnits.

I särskilt yttrande föreslog två ledamöter<sup>1</sup> bibehållande av den tredelade intendenturorganisationen med fortsatt centralisering av vissa uppgifter.

Kommittén framhöll att civilförvaltningen i vissa fall verkställt sakprövning av de militära myndigheternas framställningar beträffande personalstaterna. Då delade meningar syntes föreligga om ämbetsverkets befogenheter i dessa avseenden, borde gällande instruktion ändras därhän att civilförvaltningens sammanställning av ifrågavarande framställningar skulle insändas genom överbefälhavaren.

Överbefälhavaren gick icke närmare in på förslagen rörande förvaltning och anslagsäskanden utan förklarade sig anse, att särskild utredning borde ske rörande de centrala förvaltningsmyndigheternas organisation.

### *G. 1945 års försvarskommitté och 1948 års riksdagsbeslut*

Såsom förut nämnts innebar 1942 års försvarsbeslut att en plan fastställdes för utbyggnaden och organisationen av landets försvarskrafter under femårsperioden 1942/43—1946/47. I juni 1945 uppdrogs åt en kommitté — 1945 års försvarskommitté<sup>2</sup> — att verkställa utredning rörande försvarets organisation efter utgången av sistnämnda budgetår. På grundval av kommitténs betänkande (SOU 1947:72) utarbetades proposition i ämnet (1948:206).

#### *ÖB-institutionen*

Försvarskommittén ansåg att de synpunkter, som gjort sig gällande vid inrättandet av en överbefälhavarinstitution i fred, i allt väsentligt allt-

<sup>1</sup> Kommendörkaptenen af Klint och majoren Peyron.

<sup>2</sup> Ledamöter: landshövdingen K. Levinson (ordförande), ledamöterna av riksdagens första kammare J. E. Andersson, K. G. Ewerlöf och E. von Heland, ledamöterna av riksdagens andra kammare H. Hagberg (i Luleå), D. Hall och A. Törnkvist, partisekreteraren i socialdemokratiska partistyrelsen S. Andersson, direktören E. Bjelle, förbundssekreteraren A. Geijer samt bankdirektören J. Wallenberg.

Sakkunniga: chefen för arméstaben generalmajor I. Backlund, chefen för försvarsstaben generalmajor C. A. Ehrensvärd, souschefen vid marinförvaltningen konteramiral S. H:son Ericson, professorn vid konjunkturinstitutet E. Lundberg, direktören R. A. Malcolm, souschefen vid flygstaben överste K. Silfverberg och krigsrådet vid försvarets civilförvaltning E. Ström. Ehrensvärd har sedermera ersatts av souschefen vid försvarsstaben överste T. C. Bonde.



jämt ägde giltighet. Institutionen borde därför bibehållas. En ledamot<sup>1</sup> hävdade däremot, att den maktkoncentration, som institutionen kunde innebära, kunde utöva ett starkt inflytande på försvarsmaktens utformning och skärpa motsättningarna mellan vapenslagen. Riksförsvorstanken kunde enligt reservanten säkert betjänas bättre av ett kollegium än av en enda man.

Ingen av de centrala militära remissmyndigheterna gjorde några invändningar mot kommittémajoritetens uttalande i denna fråga, till vilket också statsmakterna anslöt sig.

### *Militärledningen*

Med hänsyn till att utvecklingen gick mot en allt mera ökad samverkan mellan stridskrafter ur de olika försvarsgrenarna hade *försvarskommittén* funnit, att det från det samlade riksförsvarets synpunkt skulle vara till fördel om överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna organisatoriskt fördes närmare varandra. Därigenom skulle den sakkunskap, som försvarsgrenscheferna var för sig besatt, i vidgad utsträckning kunna tillvaratagas vid försvarsledningens utövande och ökad säkerhet vinnas för det erforderliga samarbetet såväl mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna som mellan de sistnämnda inbördes. Försvarsgrenscheferna skulle få bära sin del i det ansvar, som är förenat med ledningens handhavande, och föranledas att betrakta försvarsfrågorna ej blott från den egna försvarsgrenens utan även från det samlade riksförsvarets synpunkt.

I angivet syfte föreslog kommittén att — utan att därmed någon inskränkning gjordes i överbefälhavarens befälsställning — för försvarets högsta ledning i fred skulle tillskapas ett organ, benämnt försvarsledningen och sammansatt av överbefälhavaren och de tre försvarsgrenscheferna. I fråga om försvarsledningens närmare uppgifter och arbetsformer torde få hänvisas till försvarskommitténs betänkande (s. 72).

*Remissmyndigheterna* var genomgående positiva till förslaget. *Försvarsministern* anslöt sig också i huvudsak till detsamma men ansåg, att tillfälle att närvara vid sammanträdena i det nya organet — vilket borde benämnas »militärledningen» — skulle i förekommande fall beredas cheferna för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, civilförsvarsstyrelsen och försvarets forskningsanstalt liksom också företrädare för andra myndigheter, vilkas verksamhet vore av betydelse för det totala försvaret. *Riksdagen* beslöt i enlighet med propositionen, och instruktion för militärledningen utfärdades (1948: 811).

### *Försvarsnämnd och försvarsråd*

*Överbefälhavaren* hade i samband med avgivandet av vissa förslag till försvarskommittén ställt under diskussion spørsmålet om att ersätta de

<sup>1</sup> Herr Hagberg i Luleå.



regelbundet återkommande försvarskommittéerna med en permanent *försvarsnämnd*, vilken vid sidan av representanter för försvars- och utrikesdepartementen, riksdagsledamöter och representanter för försvarets ledning även kunde rymma företrädare för det ekonomiska livets olika sidor och för vetenskapen och vilken borde vara en ständigt disponibel rådgivande kommitté, avsedd för ömsesidig information och förtroligt dryftande av väsentliga försvarsproblem men också beredd att framträda inför offentligheten med sina råd, när så ansåges påkallat. Enligt *försvarskommitténs* mening skulle inrättandet av en sådan nämnd icke utesluta behovet att framdeles tillsätta särskilda kommittéer för utredningar av den art och omfattning, som tid efter annan föranlett tillsättande av dylika kommittéer. Ej heller från andra synpunkter fann försvarskommittén tillräckliga skäl föreligga för tillskapande av den föreslagna nämnden.

Vidare hade inom kommittén med utgångspunkt från krigserfarenheterna framförts förslag om inrättande av ett *försvarsråd* med uppgift att säkra samarbetet mellan den politiska och den militära ledningen. I detta försvarsråd skulle ingå dels de statsråd, som i sin verksamhet handlade frågor av särskild betydelse för landets försvar, dels försvarsledningen samt representanter för civilförsvaret och den ekonomiska försvarsberedskapen. De huvudfrågor, som skulle kunna föreläggas försvarsrådet, vore exempelvis viktigare militärpolitiska spörsmål, det utrikespolitiska läget och därav följande försvarspolitiska konsekvenser, militärorganisatoriska spörsmål av större räckvidd, beredskaps- och försvarsplaner, behov av anslag för försvaret och dessas fördelning, landets försörjningsläge i den mån det hade försvarspolitiskt intresse, industriens mobiliseringsplaner och krigsproduktion samt civilförsvaret. Genom försvarsrådet skulle man förbereda det krigskabinett, som syntes ofrånkomligt i ett modernt krig för att koordinera alla ansträngningar i riksförsvarets intresse.

Även om *försvarskommittén* fann det vara i princip riktigt att stärka sambandet mellan den politiska och den militära ledningen, kände sig kommittén dock icke övertygad om behovet av en permanent institution för detta ändamål. Enligt kommitténs mening borde den erforderliga kontakten utan större olägenhet kunna etableras från fall till fall och i friare former. En av de sakkunniga<sup>1</sup> ansåg emellertid, att man härigenom icke skulle vinna den stadga och kontinuitet, som vore erforderlig, och föreslog därför att ett försvarsråd skulle inrättas i fred. Rådet borde vid krig övergå i någon form av krigskabinett. En annan av de sakkunniga<sup>2</sup> anförde, att möjligheterna till en mera positiv lösning av frågan om ett försvarsråd — för vars inrättande det totala försvarets krav utgjorde ett starkt motiv — borde närmare undersökas.

I *remissyttrandena* tilldrog sig förslagen om försvarsråd och försvars-

<sup>1</sup> Konteramiralen S. H:son-Ericson.

<sup>2</sup> Översten T. Bonde.



nämnd stort intresse. Överbefälhavaren ansåg, att det politiska livets snabba växlingar, det labila utrikespolitiska läget och den snabba utvecklingen på det tekniska området motiverade en permanent försvarsnämnd för allsidig prövning av det svenska försvarsproblemet. Härtill anslöt sig bl. a. chefen för armén.

Chefen för marinen ansåg att ett reglerat samarbete mellan politisk och militär ledning borde säkras genom ett försvarsråd. Ett stort antal andra myndigheter underströk också behovet av en försvarsnämnd eller ett försvarsråd.

*Försvarsministern* intog emellertid samma ståndpunkt som försvarskommitténs majoritet och fann ej tillräckliga skäl att föreslå inrättande av ett organ av ifrågasatt art. Samma mening hade *riksdagen*.

### *Operativt förberedelsearbete i fred*

De i 1942 års försvarsproposition anförda skälen mot att till arméstaben överflytta de med detaljplanläggningen av de lantmilitära operationerna förenade arbetsuppgifterna syntes *försvarskommittén* alltjämt bärande. Erfarenheterna bestyrkte även att chefen för armén jämväl efter den förstärkta försvarsberedskapens upphörande var så arbetsbelastad, att en utökning av hans arbetsbörda knappast kunde ifrågakomma. Kommittén hade således icke blivit övertygad om lämpligheten av att rubba grunderna för den rådande ordningen i berörda avseende. Å andra sidan hade kommittén icke funnit skäl för den instruktionsmässigt fastställda, skiljaktiga handläggningen i försvarsstaben av operationsärenden mellan å ena sidan armén samt å den andra marinen och flygvapnet. Härvidlag återgav kommittén de synpunkter som framförts av högkvarteriskommittén (se ovan under F). Försvarskommittén förutsatte, att vid kommande överarbetning av överbefälhavarens och försvarsstabens instruktioner bestämmelserna i förevarande hänseende skulle ändras i angiven riktning.

*Försvarsministern* uttalade att kommitténs förslag beträffande handläggningen av de operativa ärendena icke föranledde erinran från hans sida. Icke heller *riksdagen* gjorde någon erinran. Några sådana instruktionsändringar som försvarskommittén förutsatt — syftande till en skarpare gränsdragning mellan å ena sidan försvarsstabens och å andra sidan militärbefälhavarnas befattning med operativa ärenden — kom dock ej till stånd.

### *Försvarsstaben m.m.*

*Försvarskommittén* ansåg att vissa göromål, som enligt instruktionen för försvarsstaben åvilade dennas chef, i samband med militärledningens inrättande borde överflyttas på överbefälhavaren. Därefter kvarvarande arbetsuppgifter skulle enligt kommitténs mening icke motivera bibehållan-



det av den särställning för försvarsstabschefen i jämförelse med armé-, marin- och flygvapencheferna, som låg bl. a. däri att han stod i direkt lydtnadsförhållande icke blott till överbefälhavaren utan även till Kungl. Maj:t. Det förutsattes emellertid, att överbefälhavaren skulle åt försvarsstabschefen kunna delegera avgörandet av ärenden, som icke var av större räckvidd eller principiell betydelse. En av de sakkunniga<sup>1</sup> ansåg att förslaget likväl kunde medföra risk för att överbefälhavaren betungades av detaljarbete till men för de stora frågornas behandling. — Till majoritetens förslag rörande försvarsstabschefens ställning anslöt sig *chefen för marinen* och *chefen för flygvapnet*. *Överbefälhavaren* framhöll att det kunde vara riktigt att försvarsstabschefens ställning som stabschef hos överbefälhavaren markerades klarare än dittills varit fallet. Vissa ärenden borde dock instruktionsenligt åvila försvarsstabschefen för att överbefälhavaren ej skulle onödigt betungas med löpande ärenden. Denna sistnämnda uppfattning uttalades också av *försvarsministern*, som ansåg att gällande arbetsfördelning mellan överbefälhavaren och försvarsstabschefen borde i stort sett bibehållas. Någon ändring blev icke heller beslutad.

Enligt *försvarskommitténs* mening vore det från riksförsvarets synpunkt betydelsefullt, att befattningarna som överbefälhavare, försvarsstabschef och chef för försvarsstabens operativa sektion — i vilka dittills endast armé-officerare placerats — bestredes av beställningshavare ur olika försvarsgrenar. I den mån så med hänsyn till förefintliga personliga kvalifikationer vore möjligt, borde befattningarna därför för framtiden fördelas på angivna sätt. En ledamot<sup>2</sup> uttalade dock, att armén dominerade antalet ärenden inom försvarsstaben och att kravet på jämlikhet i representationen icke borde få drivas alltför långt. Kommittén hävdade vidare, att sådana befattningar i försvarsstaben, som ej nödvändigtvis behövde besättas med personal ur viss försvarsgren, borde göras lika tillgängliga för alla tre försvarsgrenarna. Därigenom minskades riskerna för ensidighet och bristande sakkunskap vid behandlingen av för krigsmakten gemensamma spørsmål, varjämte man finge en bredare rekryteringsbas till de förenämnda tre chefsbefattningarna. Viss löneteknisk anordning (förordnandetjänster på försvarsstabens stat) föreslogs för att möjliggöra en obunden rekrytering.

Beträffande *remissyttrandena* över nu berörda förslag torde få hänvisas till prop. 1948: 206. *Försvarsministern* framhöll att möjligheterna att fördela befattningarna som överbefälhavare samt chef för försvarsstaben och för dess operativa sektion mellan försvarsgrenarna bleve beroende av tillgången på personal med erforderliga kvalifikationer. Föreslagna åtgärder för att underlätta jämnare rekrytering ur försvarsgrenarna till försvarsstaben biträdades av försvarsministern, som dock påpekade att en lika fördelning icke kunde fastslås som en under alla omständigheter giltig norm.

<sup>1</sup> Översten Bonde.

<sup>2</sup> Herr Hagberg i Luleå.



I anslutning till ett uttalande av överbefälhavaren underströk försvarsministern betydelsen av att ökad hänsyn till behovet av personal för gemensamma uppgifter toges vid utbildningen av stabsofficerare inom samtliga försvarsgrenar. En reform i sådan anda vore att bereda stabsaspiranter ur alla försvarsgrenar tillfälle till tjänstgöring för sin utbildning vid försvarsstaben och till växeltjänst i ledningen för andra försvarsgrenar än den egna.

### *H. Försvarets forskningsanstalts tillkomst 1945. — Senare beslut rörande anstaltens ledning*

#### *Styrelse eller forskningsråd?*

Efter beslut av 1944 års riksdag (prop. 293) inrättades försvarets forskningsanstalt (FOA) fr. o. m. 1/4 1945. Anstalten ställdes under ledning av en styrelse, bl. a. för att samarbetet med de militära myndigheterna, industrien och de vetenskapliga institutionerna utanför försvaret skulle säkerställas. Under styrelsen skulle de löpande göromålen sammanhållas av en chef för anstalten. Det diskuterades att i stället för styrelsen inrätta ett forskningsråd, varigenom kontinuerlig kontakt kunde upprätthållas med i rådet representerade myndigheter m. fl. Vid anmälan av prop. 1944: 293 uttalade emellertid försvarsministern, att man därigenom skulle få en alltför tung organisation. Den kontakt, som självfallet måste anordnas, borde äga rum i obundna former. Frågan om ett forskningsråd har senare återkommit. 1947 års riksdagsrevisorer, som behandlade frågan om anstaltens ledning, ansåg vissa olägenheter vara förbundna med den gällande organisationsformen. De ifrågasatte, huruvida icke styrelsen borde ändras till att omfatta endast anstaltens chef samt cheferna för dess avdelningar och kansli. Vid den ombildade styrelsens sida borde ställas ett forskningsråd med företrädare för vetenskapliga och industriella intressen.

En år 1950 tillkallad utredningsman<sup>1</sup> föreslog att anstaltens ledning skulle anförtros åt en sådan verksstyrelse, som riksdagens revisorer räknat med, samt att styrelsen skulle ombildas till ett forskningsråd. I detta skulle ingå såväl militära representanter som civila ledamöter företrädande bl. a. forskningen vid universiteten och inom industrien. Vid remissbehandlingen yppades delade meningar; bl. a. gjordes erinringar mot förslaget om ett forskningsråd av överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, FOA samt universitetskanslern. Försvarsministern ansåg också (prop. 1954: 110) organisationen i fråga vara väl tung. Enligt hans mening borde forskningsanstalten ledas av en styrelse under ordförandeskap av anstaltens chef och i övrigt representerande den civila forskningen och de militära myndig-

<sup>1</sup> Statssekreteraren i försvarsdepartementet G. A. Widell.



heterna. Endast väsentliga forskningsfrågor och andra viktigare frågor borde avgöras av styrelsen i plenum. Riksdagen beslöt enligt propositionen.

### *Olika myndigheters inflytande på forskningsanstaltens verksamhet*

Enligt 1954 års instruktion för FOA skulle anstalten ha att till närmare undersökning uppta av överbefälhavaren eller försvarsgrenschefer anvisad forskningsuppgift. Ifrågavarande skyldighet utvidgades genom tillkomsten av nu gällande instruktion (1959: 13) till att avse även forskningsuppgift, som anvisas av central förvaltningsmyndighet inom krigsmakten, civilförsvarsstyrelsen eller statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd. I den nya instruktionen infördes även en skyldighet för FOA att vid sin planläggning av forskningsverksamheten samråda med överbefälhavaren beträffande verksamhetens huvudsakliga inriktning. Från den äldre instruktionen kvarstår en rätt för överbefälhavaren att utse lämplig militär befattningshavare att såsom hans företrädare närvara vid styrelsens sammanträden.

### *I. 1946 års militära förvaltningsutredning och 1954 års förvaltningsreform*

Vid 1954 års riksdag fattades, efter förslag i propositionen nr 109, beslut om genomgripande förändringar av den centrala organisationen för tyg-, intendentur- och civilförvaltningstjänsten inom försvaret. Besluten hade föregåtts av ett långvarigt och omfattande utredningsarbete, bl. a. i 1946 års militära förvaltningsutredning<sup>1</sup> (SOU 1950: 36—37).

#### *Förvaltningsutredningens förslag*

Utredningen riktade i sitt betänkande en skarp kritik mot den gällande förvaltningsorganisationen, speciellt i fråga om tygförvaltningstjänsten. Utredningen konstaterade, att det tillämpade systemet medförde oklarhet i ansvarsfördelningen och i icke ringa utsträckning dubbelarbete. Genom den mellanhand, som krigsmaterielverket utgjorde, stode de konstruerande och beställande förvaltningarna icke i den nödvändiga kontakt med vederbörande tillverkare, som erfordrades. Såväl förvaltningsfunktionernas uppdelning mellan de olika ämbetsverken som fördelningen av förvaltningsuppgifterna inom verken ansågs i många fall kunna ske efter rationellare grunder än de tillämpade. För att eliminera bristerna föreslog utredningen en omorganisation av förvaltningsverksamheten, varvid krigsmateriel-

<sup>1</sup> Statssekreteraren G. A. Widell (ordförande), ledamöterna av riksdagens första kammare E. von Heland och K. Hesselbom, ledamoten av riksdagens andra kammare H. Hagberg (i Luleå), generaldirektören C. T. Sällfors och överstelöjtnanten G. Bergh.



verket borde utgå. *Tygförvaltningstjänsten* borde helt ankomma på de tre försvarsgrensförvaltningarna. Därvid föreslogs dock den modifikation, att den förvaltning, som för sin försvarsgren hade att anskaffa den största mängden av ett för flera försvarsgrenar gemensamt materielslag, skulle handha huvudförvaltningen av detsamma. Den tekniska bearbetningen av gjorda konstruktioner, inköpsverksamhet och kontroll borde från krigsmaterielverket uppdelas på försvarsgrensförvaltningarna, som till sitt förfogande skulle erhålla kvalificerad merkantil sakkunskap.

Den organisation av tygförvaltningen, som utredningen föreslog, var egentligen icke den, som utredningen ansåg vara att i första hand föredraga. Principiellt hade utredningen helst sett, att all förvaltning av krigsmateriel koncentrerades till ett gemensamt ämbetsverk, som skulle överta samtliga uppgifter på tygförvaltningens område inom hela försvarsväsendet.<sup>1</sup> En sådan organisation bedömdes emellertid mindre väl lämpad för gällande försvarsordning, där tre försvarsgrenschefer svarade för var sin försvarsgrens materielutrustning. Alternativet med ett gemensamt tygförvaltningsorgan ansågs därför — i varje fall då — icke böra ifrågakomma.

Med hänsyn till den stora betydelsen av att forsknings- och konstruktionsverksamheten inom krigsmaterielområdet inriktades mot de lämpligaste målen betecknade utredningen det som angeläget, att — liksom tidigare skett i vissa andra länder — även i vårt land inrättades ett *organ för en till en sådan inriktning syftande operativ och taktisk analys*. Detta organ borde anknytas till försvarsstaben samt bestå av taktiskt och strategiskt välskolade officerare från samtliga försvarsgrenar jämte vetenskapsmän och tekniker.

All intendenturförvaltning föreslogs samlad till ett nytt ämbetsverk, *försvarets intendenturförvaltning*. Denna organisation ansågs erbjuda de bästa garantierna för effektiv standardiseringsverksamhet, ekonomisk drift i fred och underlättande av underhållstjänsten i krig. Intendenturförnödenheternas i allmänhet okomplicerade och för försvarsgrenarna ensartade beskaffenhet ansågs tala för en för försvaret enhetlig förvaltning av detsamma. — Två ledamöter reserverade sig på denna punkt. Den ene<sup>2</sup> förordade ett alternativ, innebärande fortsatt uppdelning på olika förvaltningsenheter för de tre försvarsgrenarna — arméns intendenturförvaltning (med huvudförvaltningsuppgifter) under arméchefen och en souschef samt en intendenturbyrå i vardera marin- och flygförvaltningen. Enligt reservantens mening skulle nämligen den av majoriteten föreslagna lösningen icke ge de för respektive försvarsgrenars militära användbarhet ansvariga försvarsgrenscheferna ett tillfredsställande inflytande på intendenturförvaltningstjänsten. När gränserna mellan försvarsgrenarna en

<sup>1</sup> Ledamoten von Heland förklarade sig dock anse, att det av utredningen föreslagna alternativet var att föredraga även rent principiellt.

<sup>2</sup> Överstelöjtnanten Bergh.



gång försvunne, vore det enligt reservanten lätt att från den av honom förordade organisationen övergå till ett gemensamt intendenturförvaltningsverk. Vid ett sådant tillfälle syntes även tiden vara inne att överväga lämpligheten av att ställa hela försvarsförvaltningen under enhetlig ledning. — Den andre reservanten<sup>1</sup> anslöt sig till majoritetsförslaget men endast under den bestämda förutsättningen, att överbefälhavaren gjordes till chef för försvarets intendenturförvaltning. I annat fall vore uppdelningsalternativet att föredraga.

Utredningen dryftade de fördelar, som enligt utredningens uppfattning skulle vara förenade med en för försvaret gemensam intendenturkår. Tillkomsten av en för försvaret gemensam intendenturförvaltning, som utredningen förordade, borde motivera att en dylik kår inrättades. Såsom skäl härför anfördes bl. a. att intendenturtjänsten vore gemensam för samtliga försvarsgrenar och att dess utövare fördenskull borde kunna placeras på flertalet befattningar inom den centrala intendenturförvaltningen. En gemensam kår bedömdes vara ägnad att främja en jämnare och rättvisare befordringsgång. Arméns rekryteringssätt — specialutbildning av officerare med några års trupptjänst bakom sig — vore av flera skäl det lämpligaste för en gemensam intendenturkår.

Krigsmaterielverkets planering av krigsmaterieförsörjningen vid beredskap och krig borde övertagas av ett nytt ämbetsverk, *försvarets industriplanering*. Detta nya verk — vilket skulle lyda under överbefälhavaren — skulle därjämte övertaga en del andra arbetsuppgifter från krigsmaterielverket, såsom standardiseringsverksamheten, konstruktion och anskaffning av mätdon m. m. »Industriplaneringen» skulle vidare bestämma vilken myndighet, som skulle handha huvudförvaltningen av för flera försvarsgrenar gemensam materiel, och samordna förvaltningarnas inköpsverksamhet. För att åstadkomma samordning av projekterings- och konstruktionsverksamheten beträffande telematerielen föreslogs ett för förvaltningarna gemensamt *teletekniskt laboratorium*, organisatoriskt anknutet till försvarets industriplanering.

### 1954 års förvaltningsreform

Försvarsministern konstaterade vid anmälan av prop. 109, att huvudintresset koncentrerades till tygförvaltningstjänsten på grund av dess ekonomiska och militära betydelse. Strävan var »att skapa förutsättningar för en effektiv materielanskaffning och att förverkliga av förvaltningsutredningen uppställda principer: klar ansvarsfördelning, rationellt utnyttjande av de tekniska specialisterna samt god kontakt mellan konstruktörer och tillverkare. Mot denna bakgrund har övervägande skäl ansetts tala för att krigsmaterielverket utgår ur organisationen och att garantier i annan ord-

<sup>1</sup> Herr Sällfors.



ning skapas för att de kommersiella och ekonomiska synpunkterna skall vinnna tillbörligt beaktande.» I fråga om de båda alternativ för *tygförvaltningens* ordnande, som utredningen framlagt, förklarade sig departementschefen icke vara beredd att taga slutlig ställning. Därest en annan försvarsordning skulle genomföras, som icke i samma mån som den dåvarande byggde på tre från varandra avgränsade försvarsgrenar, borde frågan tagas upp till förnyad prövning. Försvarsministern instämde sålunda i utredningens uppfattning, att alternativet med ett för försvaret gemensamt tygförvaltningsverk icke för det dåvarande borde komma i fråga. Tygförvaltningstjänstens organ blev därför armétygförvaltningen, marinförvaltningen och flygförvaltningen, en var förvaltning under chefskap av vederbörande försvarsgrenschef och med en souschef för den omedelbara ledningen.

Till den av förvaltningsutredningen väckta frågan om ett till försvarsstaben anknutet *organ för operativ och taktisk analys* var försvarsministern icke beredd att ta ställning. Han fann likväl förslaget beaktansvärt och ansåg att det borde ytterligare utredas och övervägas.

Till frågan om *intendenturförvaltningstjänstens* sammanförande till ett för hela försvaret gemensamt verk förklarade sig departementschefen — liksom till motsvarande spørsmål om tygförvaltningstjänsten — icke vara beredd att taga definitiv ståndpunkt. Såväl intendenturtjänstens nära samband med den dagliga trupptjänsten som dess betydelse i samband med både det operativa krigsförberedelsearbetet och planläggningen av fredsmässiga övningar ansågs i och för sig tala för att med då gällande försvarsorganisation försvarsgrenscheferna borde behålla sitt inflytande på denna tjänst. Utan att underskatta de fördelar, som förvaltningsutredningen ansett följa med ett gemensamt intendenturförvaltningsverk, sade sig försvarsministern likväl finna övervägande skäl tala för att i det rådande läget ställa ett genomförande av detta alternativ på framtiden. Som ytterligare stöd härför framhöll försvarsministern, att han ansåg en för försvaret gemensam intendenturkår utgöra en visserligen icke oeftergivlig men i hög grad önskvärd förutsättning för ett gemensamt intendenturförvaltningsverk. Dessa två organisationsfrågor borde därför lösas i ett sammanhang.

Förslaget om en *försvarets industriplanering* hade mött gensagor i nästan alla remissutlåtanden, bl. a. försvarsgrenschefernas och försvarsgrens-förvaltningarnas. De för det nya verket avsedda arbetsuppgifterna hade av remissmyndigheterna ansetts utan större olägenheter kunna fördelas på redan befintliga organ — riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, försvarsstaben och försvarsgrens-förvaltningarna eller särskilda av förvaltningarna tillsatta samarbetsorgan. Förslaget biträdades icke heller av försvarsministern. Denne ansåg att fördelningen av krigsmaterielverkets uppgifter borde kunna ske enklare än genom att ett nytt gemensamt förvaltningsverk inrättades. Han hyste också betänkligheter mot att ett förvaltningsverk direkt underställdes överbefälhavaren.



*Försvarets teletekniska laboratorium*, som enligt förvaltningsutredningen borde inrättas vid industriplaneringen, skulle i administrativt hänseende i stället underställas forskningsanstalten.

För att på ett högt plan handha vissa samordningsfrågor och i viss utsträckning fullgöra funktioner, som av förvaltningsutredningen avsetts för industriplaneringen, borde i stället inrättas en *försvarets förvaltningsdirektion*. Denna skulle behandla principiella frågor om huvudförvaltningsprincipen, utöva överinseende över de samarbetsdelegationer, som föreslogs tillkomma, verka för samordning, utveckling och rationalisering av krigsmaterielanskaffningen, samordna krigsindustriplaneringen samt ägna uppmärksamhet åt att den centrala förvaltningsverksamheten bedrevs rationellt under hänsynstagande till vissa samordningskrav av teknisk och ekonomisk art. Direktionen borde under inga förhållanden få utvecklas till ett forum för löpande ärenden eller frågor av sekundär betydelse.

Inflytande på de samordningsfrågor m. m., som behandlades i direktionen, skulle beredas överbefälhavaren genom att denne finge rätt att fungera som ordförande i direktionen. Som motiv härför anfördes bl. a., att ärenden inom direktionen kunde ha ett direkt samband med det operativa krigsförberedelsearbetet och andra områden, för vilka överbefälhavaren hade ansvaret, samt att det knappast vore möjligt att beträffande den högsta militära instansen uppehålla någon sträng boskillnad mellan förvaltningsverksamhet och övrig militär verksamhet.

Försvarsministern framhöll, att tillkomsten av förvaltningsdirektionen icke avsågs medföra ändring i försvarsgrensförvaltningarnas ställning som centrala, Kungl. Maj:t direkt underställda ämbetsverk. Vidare framhölls att direktionens kansli finge omfatta endast få personer och icke finge tillåtas att växa ut till ett ämbetsverk.

Denna kortfattade redogörelse för förvaltningsreformen synes lämpligen kunna avslutas med följande uttalande i propositionen i ämnet: »Som resultat av bl. a. de samordnande åtgärderna kan förväntas att den centrala försvarsförvaltningen i större utsträckning än f. n. såväl utåt som inåt skall komma att fungera som en enhet. På denna väg kan förutsättningar organiskt växa fram för en förenklad och på flera områden gemensam förvaltningsorganisation. Framtiden får utvisa lämpligheten av att skapa ytterligare gemensamma organ för den centrala förvaltningen. Detta spörsmål sammanhänger givetvis även med frågan om den framtida försvarsordningens utseende.»



## *J. Vissa utredningar och förslag rörande försvarets högsta ledning under 1950-talet*

### **Motioner 1951 om permanent samrådsorgan**

Vid 1951 års riksdag väcktes två likalydande motioner<sup>1</sup> om inrättande av ett organ med parlamentarisk anknytning för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågan. Riksdagen (skr. 362) fann det visserligen önskvärt att ledamöter av riksdagen fick en tidig och utförlig information i försvarsangelägenheter, men ansåg det icke lämpligt att tillskapa ett permanent organ härför. Riksdagen förordade att man skulle pröva sig fram genom av regeringen eller försvarsledningen under hand anordnade överläggningar eller samråd.

### **1954 års ÖB-förslag**

Överbefälhavaren ingav 27/10 1954 till Kungl. Maj:t utredning och förslag beträffande riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling, avseende budgetåren 1955/65. I detta »1954 års förslag» anfördes bl. a.:

»Den kvantitativa ramen för utformning av krigsmakten under de närmaste tio åren är, med beaktande av kravet på minsta möjliga kostnader, starkt begränsad. Genom väl samordnad ledning i syfte att genom god strategisk och taktisk samverkan — såväl inom krigsmakten som mellan denna och det civila försvaret — få ut största möjliga samlade effekt synes emellertid svagheterna hos delarna var för sig kunna utjämnas. Detta gör förslaget möjligt att framlägga.»

1954 års förslag föranledde som bekant icke något förslag till riksdagen.

### **Utredning 1955 om samordning av vissa ärenden rörande arméstridskrafterna**

På överbefälhavarens uppdrag verkställdes år 1955 under ledning av dåvarande översten H. Kring en utredning angående möjligheterna att bättre samordna ärenden rörande arméstridskrafternas operationer med ärenden rörande deras organisation, utrustning, taktik och utbildning. I inledningen till betänkandet uttalades att utredningen i överensstämmelse med uppdraget begränsats till frågor, som berörde arméstabens och försvarsstabens organisation. Det hade därför icke varit möjligt att upptaga andra lösningar, såsom en centralisering av alla operativa ärenden till försvarsstaben eller uppbyggnad av ett rent funktionellt organiserat högkvarter. Utredningen betecknade det dock som synnerligen önskvärt, att dessa frågor upptoges till behandling. Med angivna utgångspunkt granskades i

<sup>1</sup> I: 244 av herr Svärd och II: 326 av herr Hjalmarson.



betänkandet två alternativ som i princip innebar, det ena att den gällande organisationen skulle bibehållas (alt. I) och det andra att arméavdelningen med sina uppgifter skulle överföras från försvarsstaben till arméstaben (alt. II). Utredningen sammanfattade sina förslag sålunda:

»Den gjorda granskningen har lett till det resultatet, att den nu gällande organisationen och dess arbetsformer böra ändras i viss utsträckning för att effektivisera samordning av de operativa ärendena med frågor rörande organisation, utrustning, taktik och utbildning. Härvid synes det föreslagna alternativet II vara bäst och ge de största fördelarna under förutsättning att man icke eftersträvar en mera genomgripande översyn av vår högsta militära ledning på sätt som berörts i inledningen.<sup>1</sup> Å andra sidan synes några genomgripande organisationsförändringar i våra centrala staber icke önskvärda under den närmaste framtiden. Med hänsyn till detta bör en lösning enligt alternativ II icke genomföras omedelbart, men den bör vara målet för utvecklingen på något längre sikt. De begränsade reformer som komma att föreslås nedan hindra icke heller en sådan utveckling och kommer också att ge ökad erfarenhet beträffande olika samarbetsformer inom högkvarteret. Med anledning härav föreslås därför f. n. följande reformer med i huvudsak bibehållen organisation.

1. Gällande instruktioner böra ändras dels för att ge chefen för armén ytterligare kontakt med krigsplanläggningsarbetet och för att i detta arbete utnyttja arméchefens erfarenheter och kunskaper rörande armétridskrafterna samt dels för att öppna väg för en krigsplacering av chefen för armén som ställföreträdare till överbefälhavaren.

2. Vid försvarsstaben bör inrättas en planerings- eller studieavdelning, som dels kan överta vissa av arméavdelningens nuvarande uppgifter (frivilligärenden, planering av gemensamma övningar och ÖB inspektioner), dels kan handha ärenden rörande långtidsplanering och i sistnämnda hänseende bilda kärnan till en samarbetsgrupp med representanter för bl. a. arméledningen.

3. Vid arméstabens taktikavdelning bör tillkomma en souschef som kontaktman till försvarsstaben och för att biträda arméchefen vid beredning av ärenden rörande arméoperationerna.»

Över betänkandet avgavs yttrande av chefen för armén, som föreslog en omorganisation i huvudsak enligt alt. II i betänkandet.

Utredningens förslag om en planeringsavdelning i försvarsstaben upptogs i försvarsstabens anslagsäskanden för budgetåret 1958/59; se härom under K. i det följande. I övrigt har några särskilda åtgärder icke vidtagits med anledning av utredningen.

### Riksdagens revisorer 1956

Riksdagens revisorer upptog i sin berättelse över den år 1955 av dem verkställda granskningen angående statsverket under § 3, »Krigsmaktens indelning» frågan om försvarets ledning till granskning. De konstaterade att utvecklingen gått i riktning mot ökad samverkan och samordning men

<sup>1</sup> Jfr föregående sida.



att försvarsorganisationen kommit att kännetecknas av en dualism, som medfört olägenheter av olika slag. Denna dualism bottnade djupast i det förhållandet, att de tre försvarsgrenarna alltjämt fungerar som inbördes fullt självständiga enheter, envar under sin chef. Den operativa krigsplanläggningen, vilken kunde betecknas som kärnan i allt stabsarbete, skedde sålunda icke som en hela försvarets angelägenhet utan var allt efter försvarsgren fördelad på skilda organ. Vad särskilt den högre stabs- och förvaltningstjänsten beträffade, hade försök gjorts att genom anordningar av olika slag eliminera de olägenheter som försvarsgrenarnas bibehållna självständighet vållat. Detta hade dock samtidigt fått till följd att antalet organ närmast under Kungl. Maj:t ytterligare ökat. Uppenbarligen kännetecknades också försvarets högsta ledning av en viss överorganisation.

På grund av den moderna krigsteknikens speciella karaktär kunde det förutses, att de relativt skarpa gränserna mellan armé, marin och flygvapen i operativt och strategiskt hänseende komme att gradvis försvinna. Den anpassning till det nya läget, som förr eller senare måste ske, kunde tänkas få den formen, att allt operativt förberedelsearbete sammanfördes under överbefälhavaren i försvarsstaben, att befattningarna som försvarsgrenschefer indrogs och försvarsgrensstaberna omvandlades till inspektionsorgan med särskild uppgift att behandla utbildnings- och personalfrågor, att gemensamma regionala staber inrättades samt att för tyg- och intendenttjänsten inrättades hela försvaret omfattande centrala förvaltningsmyndigheter. Det syntes vidare få övervägas att inrätta en särskild försvarsstabskår med allsidig utbildning. Med framhållande av nödvändigheten att få största möjliga kraftutveckling vid en given ekonomisk insats föreslog revisorerna, att ifrågavarande spörsmål i lämpligt sammanhang skulle upptagas till grundlig prövning.

Överbefälhavaren avstyrkte efter försvarsgrenschefernas hörande i sitt yttrande att några ytterligare utredningar igångsattes utöver dem som redan pågick. Överbefälhavaren framhöll, att vi befann oss i ett skede av intensiv militärteknisk utveckling med konsekvenser för stridskrafternas såväl stridsmedel som taktik. Detta skulle otvivelaktigt komma att påverka försvarets organisation och kunde även påverka ledningsorganisationen. Det vore därför mindre välbetänkt att genomföra några genomgripande ändringar av krigsmaktens indelning och ledning, innan man erhållit en bättre överblick över utvecklingens konsekvenser. Det fanns icke heller någonting som tydde på att något skulle vara att vinna — men väl mycket att förlora — på att avskaffa försvarsgrenarna och försvarsgrenscheferna.



## *K. ÖB-utredningarna 1957, 1955 års försvarsberedning och 1958 års försvarsbeslut*

Emedan 1958 års försvarsbeslut ligger så nära i tiden har kommittén ansett sig kunna underlåta att mera ingående redogöra för dess tillkomst. Utförliga upplysningar härom står att erhålla i propositionen 1958:110. Här redogöres alltså endast för i samband med försvarsbeslutet gjorda uttalanden i vissa frågor, som bedömts vara av speciellt intresse i förevarande sammanhang.

I *ÖB-utredningarna 1957* underströks betydelsen av samverkan mellan totalförsvarets olika delar. »Om krigsmakten skall kunna verka med full effekt fordras oundgängligen att totalförsvaret bildar en hållfast enhet.» I slutet av första kapitlet (studien) behandlades vissa frågor om totalförsvarets ledning. Den högsta ledningen av totalförsvaret kan icke anses fylla erforderliga krav på funktionsduglighet vare sig i fred eller i krig. Organisationen måste vara sådan att det är möjligt att fatta snabba beslut vid krigsfara, att totalförsvarets olika delar kan ytterligare samordnas samt att ledningen med kort varsel kan utveckla full effekt på skyddad plats.

*1955 års försvarsberedning*<sup>1</sup> avgav 18/2 1958 utlåtande rörande de allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling med *ÖB-utredningarna 1957* som grund. Enligt beredningens mening hade krav på en mera enhetlig ledning såväl inom det militära försvaret som av det totala försvaret aktualiserats till följd av att det inbördes beroendet mellan försvarets olika delar blivit allt mer utpräglat. Beredningen framhöll angelägenheten av att en ökad samordning och mera enhetlig ledning i dessa hänseenden prövades i lämpligt sammanhang. Vidare erinrade beredningen om att 1951 års riksdag avgivit en skrivelse till Kungl. Maj:t med anledning av de här förut omnämnda motionerna om inrättande av ett organ med parlamentarisk anknytning för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågan. Beredningen uttalade önskemålet, att i skrivelsen berörda spörsmål måtte tagas under övervägande.

Utöver dessa till frågorna rörande försvarets högsta ledning direkt hänförliga uttalanden torde här böra erinras om försvarsberedningens rekommendationer rörande sättet för bestämmande av försvarshuvudtitelns storlek. Beredningen ansåg att en årlig stegring av anslagssumman under huvudtiteln med 2 1/2 % var erforderlig för att möjliggöra en successiv anpassning efter den militärtekniska utvecklingen och för att kunna upprätt-

<sup>1</sup> Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet S. Andersson (ordf.), ledamöterna av riksdagens första kammare A. K. Gillström, S. Larsson, V. G. Lodenius och N. G. Svärd samt ledamöterna av riksdagens andra kammare K. E. G. Boija, J. H. Hjalmarsson, G. K. V. Larsson, G. F. Thapper, B. G. Ohlin, J. M. Skoglund, M. D. E. Ståhl och E. O. Åkerström.



hålla försvarseffekten. Det var enligt beredningen vidare av avgörande betydelse för möjligheterna att vidmakthålla en viss försvarseffekt, att det reella innehållet i den försvarsorganisation som skulle utveckla den avsedda effekten icke efter hand beskars genom att kompensation icke erhöles för automatiska kostnadsökningar i form av löne- och prisstegringar.

*Chefen för försvarsstaben* hemställde i anslagsäskandena för budgetåret 1958/59, att en planeringssektion måtte inrättas vid staben. Han anförde därvid, att det kunde förutses att ledandet av arbetet på krigsmaktens utveckling komme att förbli överbefälhavarens huvudsakliga uppgift i fred. Försvarsstaben måste vara så organiserad, att den kunde följa utvecklingen i stort på alla områden och kontinuerligt lämna överbefälhavaren underlag för avgöranden i stora frågor med verkan på lång sikt. Sedan 1/4 1957 hade en planeringsavdelning varit tillfälligt organiserad vid försvarsstaben med personal ur försvarsgrensledningarna och FOA. Avdelningen hade arbetat med ÖB-utredningarna 1957. Ifrågavarande arbete komme att höra till försvarsstabens ständiga huvuduppgifter, varför den tillfälliga arbetsgruppen borde ersättas av en i staben fast inorganiserad planeringssektion. I denna borde ingå, förutom officerare med operativ, taktisk och organisatorisk utbildning och erfarenhet, representanter för bl. a. forskning och operationsanalys samt budgetexperter. Förslaget tillstyrktes av chefen för armén, medan chefen för marinen ansåg att försvarsstabens organisation, sammansättning och uppgifter borde allsidigt utredas innan beslut fattades om inrättande av en planeringssektion. Även chefen för flygvapnet ansåg att en dylik utredning borde ske men fann behovet av ett planeringsorgan i försvarsstaben vara så trängande, att resultatet av nämnda utredning icke borde avvaktas. Flygvapenchefen tillstyrkte därför i princip att ett dylikt organ inrättades. I samband härmed uttalade han bl. a., att militärledningens kapacitet måste utnyttjas i större utsträckning än dittills. Grundläggande planeringsfrågor borde redan på ett tidigt stadium och därefter fortlöpande föredragas i militärledningen. Det borde instruktionsmässigt föreskrivas att samtliga försvarsgrenar skulle vara representerade i planeringsorganet.

I *propositionen 1958: 110* anförde chefen för försvarsdepartementet, i anslutning till försvarsberedningens uttalande i ledningsfrågorna, att personal ställts till överbefälhavarens förfogande för vissa förberedande studier av frågan om krigsmaktens högsta ledning (uttalandet avsåg en arbetsgrupp, »AgK», under ledning av generalmajor K. R. Kolmodin). Statsrådet tillmätte det igångsatta utredningsarbetet stor betydelse. Organisationsformerna för krigsmaktens högsta ledning måste anpassas efter utvecklingens krav. Med hänsyn till den allmänna vikten av de spörsmål det här gällde räknade statsrådet med att, sedan undersökningarna i militär regi slutförts, utredningsarbetet lämpligen borde utvidgas för att ett allsidigt underlag för förslag i ämnet skulle erhållas. I samband härmed uttalade



försvarsministern, att även frågan om försvarets kommandoexpeditioners ställning, uppgifter och organisation borde upptagas till omprövning som ett led i den fortlöpande rationaliseringen av försvaret och i anslutning till den igångsatta översynen av krigsmaktens ledning. (Särskilda utredningsmän har sedermera tillkallats för denna uppgift.)

Till det av försvarsberedningen framförda önskemålet om en mera enhetlig ledning även av det totala försvaret anslöt sig försvarsministern i princip. Därmed sammanhängande spörsmål ansågs emellertid vara invecklade och svårbedömbara. Statsrådet sade sig dock vilja ha uppmärksamheten riktad på behovet av en ökad samordning av verksamheten inom det totala försvarets olika instanser, både på departementsplanet och i fråga om myndigheternas arbete. Med hänsyn till dessa frågors stora vikt syntes en allsidig utredning av problemkomplexet böra verkställas i lämpligt sammanhang.

I fråga om de av försvarsberedningen berörda 1951 års motioner erinrade försvarsministern bl. a. om att statsutskottet i sitt utlåtande över motionerna antytt att man borde pröva sig fram genom av regeringen eller försvarsministern under hand anordnade överläggningar eller samråd. Statsrådet förklarade sig för egen del gärna vilja medverka till att dylika kontakter komme till stånd vid lämpliga tidpunkter för information i viktiga försvarsfrågor.

Beträffande försvarsberedningens uttalanden om nödvändigheten av att kompensera försvarshuvudtiteln för teknisk och annan fördyring förklarade statsrådet, att han ville understryka den synnerliga vikten av att beredningens rekommendationer i dessa hänseenden följdes.

Det förestående försvarsbeslutets innebörd karakteriserades av statsrådet så, att en fast utgångspunkt skapades och en allmän inriktning gavs för det militära planläggningsarbetet. Försvarsministern förklarade sig vilja peka på vikten av att vid det fortlöpande planeringsarbetet för försvarets utveckling avvägningen gjordes med utgångspunkt i försvarsfunktionerna. Man borde sålunda undvika att fästa stor vikt vid de olika stridsmedlens försvarsgrenstillhörighet.

Tillkomsten av ett planeringsorgan inom försvarsstaben förklarade sig försvarsministern tillmäta särskild vikt. Han föreslog därför att en planeringssektion skulle tillkomma. Vad beträffar sektionens personalbehov, räknades i propositionen endast med tjänster och arvoden för operationsanalys, varvid tjänsterna uppfördes på FOA stat. I övrigt kunde försvarsministern icke tillstyrka att några nya tjänster då inrättades för planeringssektionen, vars personalbehov ansågs få tillgodoses genom utnyttjande av tillgänglig personal och personal, som kunde frigöras från andra uppgifter inom försvaret.

I en *motion* (nr 82) inom riksdagens andra kammare hemställdes att riksdagen vid behandling av propositionen nr 110 måtte uttala sig för att



en parlamentarisk utredning om försvarets högsta ledning snarast skulle tillsättas.

*Statsutskottet* (utl. B 53) anslöt sig till vad departementschefen uttalat rörande försvarets högsta ledning samt tillade för egen del, att starka skäl talade för att utredningsarbetet borde anförtros en kommitté med parlamentariskt inslag. Utskottet ansåg sig ha skäl förutsätta, att en sådan utredning komme till stånd utan onödig tidsutdräkt, och fann därför icke någon särskild hemställan till Kungl. Maj:t för det dåvarande påkallad. Motionen II: 82 borde följaktligen icke föranleda någon riksdagens åtgärd. Detta blev också riksdagens beslut.

I *riksdagsdebatten rörande försvarspropositionen* togs frågan om försvarets högsta ledning upp av flera talare. Vad som därvid anfördes kan sammanfattas sålunda. Den gamla gränsdragningen mellan olika försvarsgrenar ansågs ganska hastigt vara på väg mot uppluckring, och vi skulle tvingas fram till ett enhetligt bedömande på annat sätt än hittills. Det framstod som angeläget, att den kommande utredningen bedrevs med kraft, grundlighet och skyndsamhet samt att den var sammansatt så, att den hade hela folkets och samtliga försvarsgrenars oinskränkta förtroende. Försvarsgrenstänkanudet betecknades som föråldrat och hela försvarsmakten borde organisatoriskt betraktas som en enhet och ställas under en mera enhetlig högsta ledning än nu. Striden mellan försvarsgrenarna hade tydligt visat att det totala försvarets ledning måste få andra möjligheter än de som nu står försvarsstaben till buds. Det fanns ett växande behov av samordning i både tekniskt och operativt hänseende inom hela totalförsvaret. Frågan om det militära försvarets högsta ledning och frågan om en samordning av det totala försvarets högsta ledning måste lösas inom den närmaste tiden. En talare uttryckte en förhoppning om att tanken på ett försvarsråd skulle leda till faktiska resultat inom en icke alltför avlägsen framtid.

### KAPITEL III

## Utländska förhållanden och tendenser

### *Inledning*

Vid de förberedande studier för försvarsledningskommitténs arbete, som arbetsgruppen Kolmodin (AgK) utförde under sommaren 1958, undersöktes den högsta militära ledningen och totalförsvarsledningen i ett antal länder i följande avseenden:

1. Krigsmaktens organisation i stort.
2. Indelningen av den högsta militära ledningen (stabsdelar, kommittéer, förvaltningsdelar och andra centrala organ).
3. Uppgifter, lydndsställning och samverkanslinjer för delarna enligt punkt 2.
4. Den högsta militära ledningens arbetssätt (internt och vid samarbete med sidoordnade myndigheter).
5. Karakteristik av den högsta militära ledningens organisation och funktion.
6. Utvecklingstendenser eller utvecklingsidéer beträffande den högsta militära ledningens framtida uppbyggnad.
7. Huvuddragen av ledningsorganisationen för övriga delar av totalförsvaret, främst avseende dessas samordning och samverkan med den högsta militära ledningen.

För undersökning i här berörda avseenden ansågs i första hand böra ifrågakomma

länder med statsskick och resurser liknande våra, t. ex. de nordiska länderna, Belgien, Nederländerna, Österrike och Schweiz;

länder med utrikespolitisk status liknande vår, t. ex. Österrike, Schweiz och Eire;

länder med militärgeografiska förhållanden liknande våra eller anknutna till våra, d. v. s. främst de nordiska länderna;

länder i färd med att bygga upp ett nytt försvar, t. ex. Västtyskland, Japan och Österrike; samt

länder som nyligen har omorganiserat eller är i färd med att omorganisera den högsta militära ledningen eller i vilka denna fråga allmänt debatteras, t. ex. USA, Storbritannien, Frankrike och Kanada.

Utöver ovan angivna uppgifter om länderna ansåg sig AgK även behöva



få en allmän uppfattning om inrikespolitiska och andra förhållanden, som påverkar eller kan ha påverkat ledningsorganisationens utformning. Möjligheter att erhålla önskade uppgifter bedömdes främst föreligga beträffande de länder, i vilka svenska försvarsattachéer är ackrediterade.

Med hänsyn till att NATO-organisationen kunde antagas ha viss inverkan på den militära ledningsorganisationen i medlemsländerna, ansåg AgK att denna organisation och dess inverkan borde undersökas särskilt. Det ansågs även önskvärt att låta undersökningarna omfatta en öststat.

Förteckningen över de länder, som skulle undersökas, erhöll följande utseende: USA, Kanada, Storbritannien, Frankrike, Västtyskland, Nederländerna, Danmark, Norge, Sovjetunionen, Österrike, Finland och Schweiz. Därtill kom NATO-organisationen. Under arbetets gång visade sig förhållandena i Schweiz, bl. a. på grund av landets konstitution och krigsmaktens särpräglade uppbyggnad, vara så speciella att landet uteslöts.

Det material, som samlades in, sammanställdes i tablåer, tabeller m. m. Någon egentlig bearbetning och utvärdering medhann AgK ej, varför denna del av arbetet sedermera utförts för försvarsledningskommittén av en särskilt tillkallad expert. Denne har utarbetat en studie, vilken bl. a. på grund av sin omfattning icke medtagits i kommitténs betänkande utan samtidigt med detta överlämnas till överbefälhavaren. Ett kort sammandrag följer under rubrikerna »Ledningsfunktioner inom totalförsvaret» och »Ledningsfunktioner inom krigsmakten».

Kommittén anser, att det gjorda urvalet av länder samt de synvinklar, ur vilka problemen studerats, varit lämpliga och har ej funnit anledning att utvidga studierna i dessa avseenden. Det insamlade materialet har efter bearbetningen erbjudit ett gott underlag för studium av de olika organisationernas *uppbyggnad*. Det har däremot i regel icke varit möjligt att med tillräcklig säkerhet och noggrannhet utläsa den principiella gången av ledningsverksamheten eller att få säkra hållpunkter för bedömning av dess lämplighet eller effektivitet. Utvecklingstendenser och utvecklingsidéer har endast kunnat utläsas ur ett antal inlägg i den offentliga debatten, främst i samband med de senaste årens organisationsändringar i USA och Storbritannien. Uppgifterna om förhållandena i Sovjetunionen har varit knapphändiga.

Kommittén har låtit undersöka i vad mån materialet skulle kunna kompletteras för att täcka här angivna brister. Det har därvid visat sig att en sådan komplettering — för att något väsentligt utbyte skulle kunna erhållas — skulle fordra helt andra resurser än dem, som rimligen kan sättas in på uppgiften.

Kommitténs studium bygger till övervägande del på förhållandena under 1959.

## *Ledningsfunktioner inom totalförsvaret*

Studiet av totalförvarsledningen i de utvalda länderna ger ett allmänt intryck av att man i dessa lägger ökad vikt vid frågor rörande formerna för strategisk planläggning och samordning av krigsförberedelsearbetet mellan den civila och den militära sektorn. I samtliga stater utom Danmark har skapats särskilda organisationer för orientering och samarbete mellan militära myndigheter och sådana civila myndigheter, vilkas verksamhet i fred eller i krig är av väsentlig betydelse för krigsmakten.

De ifrågavarande organisationerna har i regel karaktären av försvarsråd eller försvarskommittéer och har, utöver samordnande uppgifter, genomgående även till uppgift att vara rådgivare åt statsledningen i totalförvarsfrågor. Deras befogenheter gentemot militära och civila myndigheter varierar från samverkan över anvisnings- och direktivrätt till — såsom i Österrike — ren kommandomyndighet. Organisationernas status varierar med de olika statschefernas och kabinettens växlande befogenheter i fråga om ledningen av vederbörande lands försvar. I USA och Frankrike är försvarsråden sålunda presidentens organ, i övriga länder kabinettens.

Försvarsrådets sammansättning har bl. a. påverkats av formerna för de olika försvarsdelarnas inordnande i totalförsvaret och för dettas ledning. Sammansättningen företer därför ofta stora olikheter. Ett gemensamt drag synes dock vara, att det militära försvarets intressen inom råden representeras såväl av de för försvarets ledning parlamentariskt ansvariga som av en eller flera av krigsmaktens högsta militära befattningshavare.

I Frankrike har under de senaste åren totalförsvarets betydelsefulla plats i samhället särskilt markerats. Den högste militäre befattningshavaren har där utnämnts till »överbefälhavare för totalförsvaret» och lyder i denna egenskap direkt under premiärministern. Man har vidare inom konseljpresidiet skapat en särskild totalförsvarsavdelning.

## *Ledningsfunktioner inom krigsmakten*

### **Allmänt**

I många länder kan man iaktta en strävan mot ett alltmera integrerat militärt försvar, d. v. s. en fastare organisatorisk sammanknytning av krigsmaktens olika försvarsgrenar eller andra komponenter. Härpå tyder vissa speciella åtgärder såväl på departementsnivån som beträffande den högsta stabsorganisationen. Några tecken på en förestående sammanslagning av försvarsgrenarna eller väsentlig ändring av försvarsgrensgränserna har icke kunnat iakttagas i något av de undersökta länderna.



Västtyskland, som haft negativa erfarenheter på grund av brister i samordningen på central och regional nivå under andra världskriget och som haft att bygga upp en ny organisation helt från grunden, har skapat en allsidigt sammansatt försvarsstab liksom en för försvarsgrenarna gemensam militärterritoriell indelning samt en gemensam förvaltningsorganisation.

I Frankrike går utvecklingen tydligt i samma riktning. Till resultaten kan bl. a. hänföras att ett gemensamt krigsministerium inrättats i stället för de tidigare försvarsgrensministerierna.

Den ökade integrationen av försvarsgrenarna har i USA markerats främst genom ombildande av Joint Staff till en fullständig operativ försvarsstab med operationsavdelning, underrättelseavdelning m. m. Såväl i USA som i Storbritannien har försvarsgrensministrarnas inflytande minskats, samtidigt som försvarsministern fått väsentligt ökade befogenheter.

De övriga åtgärder, som vidtagits i integrerande syfte, verkar att vara relativt begränsade. Orsakerna härtill torde vara flera. Från såväl militärt som civilt håll har givits uttryck för motvilja mot förändringar av det bestående. Vidare torde behovet av samordnande operativ verksamhet i de NATO-anslutna europeiska staterna till stor del tillgodoses genom NATO-stabernas verksamhet. Dessa avses i princip bl. a. handlägga ärenden rörande den operativa ledningen av alla stridskrafter på det europeiska fastlandet. Vissa undantag förekommer, främst avseende stridskrafter av lokalförsvarskaraktär, vilka även i operativt avseende kvarstår under nationellt befäl. Den operativa verksamheten utövas härvid i flera fall av vederbörande försvarsgrenschefer. Då statsledningarna i regel velat tillförsäkra sig visst inflytande på eller insyn i den operativa verksamheten, har i fred ansvarsfördelningen i operativt avseende mellan den nationella försvarsledningen och NATO-ledningen i praktiken blivit komplicerad och kommit att uppvisa många särdrag länderna emellan. I flera fall har en viss samordning säkerställts genom att samma person tilldelats befäl såväl över NATO-stridskrafter som över nationella stridskrafter. I krig övertar NATO-organisationen större delen av den operativa ansvaret främst inom som krigsskådeplats förklarade områden. Inom dessa träder i regel samtliga stridskrafter under NATO-befäl.

I flera av de berörda länderna — särskilt de som tidigare haft någon form av beslutande militärledning (Joint Chiefs of Staff) som toppmyndighet — har den högste militäre chefen under senaste åren fått vidgade befogenheter gentemot försvarsgrenscheferna. Under 1958 har bl. a. ordföranden i USA:s stabschefskommitté erhållit rösträtt inom kommittén, som i övrigt består av de tre försvarsgrenscheferna samt i vissa fall även chefen för marinkåren. Samtidigt har de s. k. unified commands underställts kommittén i operativt hänseende. Ordföranden utövar »på kommitténs vägnar» det direkta befälet över Joint Staff, som utökats med operativa stabsresurser. Vidare är ordföranden den ende militäre råd-



givaren åt försvarsministern och ensam militär talesman i National Security Council. Storbritanniens motsvarande befattningshavare har blivit chef för Joint Planning Staff och Defence Staff samt rådgivare åt försvarsministern. Frankrikes högste militäre befattningshavare har, som tidigare angivits, i sin egenskap av överbefälhavare för totalförsvaret erhållit lyd-nadsställning direkt under premiärministern.

Tyngdpunkterna i försvarsgrenschefernas uppgifter i krig synes i enlighet med det anförda i stort förskjutas från det operativa området mot utbildnings-, utvecklings- och administrativ verksamhet. Så t. ex. har i USA försvarsgrenschefernas direkta befälsrätt över försvarsgrenen tillhörande förband i vissa fall avsevärt begränsats i operativt hänseende. Tidigare gav vederbörande försvarsgrenschefer alla operativa order till försvarsgrenens förband. Så sker även nu i de undantagsfall förband ur försvarsgrenen bibehållits under försvarsgrenscheferns direkta befäl. Även då det gäller vissa specialoperationer, t. ex. långväga förflyttningar, ledes företagen i regel av vederbörande försvarsgrenschefer. Den operativa ledningen av huvuddelen av försvarskrafterna, organiserade i »unified» och i vissa fall även i »specified commands», utövas av stabschefskommittén. Försvarsgrensstaberna deltar såtillvida, att de under orderarbetet får tillfälle att komplettera de operativa ordena med detaljuppgifter inom sådana områden där erforderlig expertis finnes endast inom vederbörande försvarsgrensstab. Ordena utfärdas därefter av stabschefskommittén.

En liknande förskjutning av de brittiska och franska försvarsgrenschefernas uppgifter och ställning kan konstateras. Man synes genom dessa åtgärder vilja uppnå, förutom en bättre samordning av den operativa verksamheten, även en förkortning av kommandolinjerna.

I fråga om stabsarbetsformerna kan spåras en tendens att gå ifrån det ganska tidskrävande kommittésystemet, som användes framför allt inom NATO-länderna. På såväl amerikanskt som europeiskt håll har man sökt förenkla de högre stabernas organisation.

### Förvaltning

Förvaltningarnas ställning i de studerade staterna uppvisar exempel på flera principiellt olikartade system. I flera stater har man enbart försvarsgrensövervaltningar, i stort organiserade på likartat sätt och med motsvarande uppgifter som de svenska. I några stater tillämpas däremot i utpräglad grad systemet med för krigsmakten gemensamma övervaltningar. Det finnes även exempel på blandning av dessa båda system.

### Forskning

Ledningen av främst den tekniska forskningen för försvarsändamål är överallt föremål för vittgående åtgärder i syfte att hushålla med de natio-



nella resurserna och förhindra onödig försvarsgrenskonkurrens. I flertalet av de studerade länderna sker inriktning av forskningen på högsta nivå, d. v. s. i försvarsråd eller försvarskommittéer. För att säkerställa en ändamålsenlig prioritering av olika objekt har lednings- och samordnings-systemet i regel byggts upp som en kedja av vetenskapliga rådgivare och ledare av forskning, parallell med den militära ledningens lydnadslinjer. Sålunda finnes företrädare för forskningen, som är direkt föredragande såväl inför försvarsgrenschefer, överbefälhavare eller stabschefskommittéer (motsvarande) som inför kabinett och i undantagsfall inför statschefer. I några länder förekommer försvarsgrensvis ledd forskning, vilken dock i viss utsträckning dirigeras från högsta nivå.

### *Sammanfattning*

Försvarsledningskommittén anser att den kännedom, som erhållits om utländska militära ledningsorganisationer, i flera avseenden är alltför otillräcklig för att dessa organisationsformer helt eller delvis skall kunna tagas till förebild vid utformningen av den svenska militära ledningsorganisationen. De största bristerna är att bakgrunden till valda lösningar ej kunnat klarläggas tillräckligt ingående samt att en allsidig och uttömmande karakteristik av organisationernas funktion och ändamålsenlighet ej finnes tillgänglig. Dessa brister kan icke avhjälpas utan att avsevärda resurser insättes för uppgiften. Även om så kunde ske, skulle i utlandet valda lösningar säkerligen visa sig ej vara direkt tillämpbara för vår del på grund av de olikheter i förutsättningarna, som alltid förefinnes.

Även om några direkta tillämpningar beträffande organisationsformerna således ej är möjliga för vår del, vill kommittén framhålla vissa tendenser utomlands, som synes vara allmängiltiga. Det finnes sålunda en påtaglig strävan att stärka totalförsvaret såväl genom gemensam organisatorisk ledning som genom ökad samordning av krigsförberedelsearbetet mellan den civila och den militära sektorn. Vad beträffar ledningen av det militära försvaret är en strävan till ökad integration tydligt märkbar såväl på departementsnivån som i fråga om den högsta militära ledningen. Åtgärderna härför har dock i allmänhet haft begränsad räckvidd. I NATO-länderna synes det hittills tillämpade kommittésystemet vara under omprövning bl. a. på grund av dess fördröjande inverkan på stabsarbetet. Förvaltningssystemen uppvisar ett flertal skilda lösningar alltifrån en stark centralisering till en relativt fullständig uppdelning försvarsgrensvis. Någon klar utvecklingstendens kan härvidlag ej skönjas. Forskningen för försvarsändamål är föremål för stor uppmärksamhet, och strävan synes vara att bygga upp en sådan ledning, att alla resurser skall kunna samordnas och en ändamålsenlig prioritering säkerställas.

## KAPITEL IV

### Krav på krigsmaktens högsta ledning

#### *Ansvarsfördelningen mellan den politiska och den militära ledningen*

Det ankommer på den politiska ledningen att ange målsättningen för landets totala försvar och verka för att den allmänna försvarsviljan upprätthålles.

Den politiska ledningen bär således det yttersta ansvaret för krigsmaktens verksamhet och utformning. Den skall tilldela den högsta militära ledningen uppgifterna för det militära försvaret och däremot svarande resurser. Dessa uppgifter och resurser måste avvägas mot bakgrund av en målsättning för det militära försvaret, vilken utgår från målsättningen för hela totalförsvaret.

I *fred* skall den politiska ledningen kunna utnyttja krigsmakten för att hålla landet utanför eventuella konflikter, d. v. s. som ett stöd för utrikespolitiken. Detta förhållande blir särskilt påtagligt, om krig utbrutit i vår närhet men Sverige ej indragits däri. Den militära ledningsorganisationen skall i fred leda krigsmaktens uppbyggnad till en slagkraftig och beredd försvarsorganisation. Denna måste successivt moderniseras och inriktas med hänsyn till förändringar i förutsättningarna, den måste utbildas och övas samt hållas i en efter läget anpassad beredskap.

I *krig* skall den politiska ledningen leda vårt totalförsvar och genom förhandlingar utverka bistånd till vårt försvar samt söka få slut på kriget på för landet godtagbara villkor. Den militära ledningsorganisationen skall leda användningen av krigsmakten i syfte att bevara nationens frihet och oberoende.

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



*Allmänna krav beträffande krigsmaktsledningens  
ansvar och befogenheter*

De allmängiltiga krav, som kan ställas på varje ledningsorganisation och dess befattningshavare, avser kommittén ej att redovisa här. Vissa sådana krav har berörts i kap. I. Skillnaden mellan förhållandena i krig och i fred, uppgifternas stora omfattning och den därmed sammanhängande indelningen av krigsmakten i försvarsgrenar och andra i vissa avseenden fristående myndigheter samt uppgifternas vittgående konsekvenser för samhället medför emellertid, att man för krigsmakten måste ställa upp vissa särskilda krav av grundläggande karaktär. Dessa krav redovisas i det följande i samband med att kommittén granskar krigets och fredsverksamhetens krav på ledningen.

Huvuddelen av krigsmaktens verksamhet i fred utgöres av krigsförberedelsearbete. Det ligger därför i sakens natur, att det icke är möjligt att i fredstid enkelt och entydigt mäta krigsmaktens effekt. Av denna orsak och då det av sekretesshänsyn är omöjligt att offentliggöra en fullständig bild av krigsorganisationen kan den högsta militära ledningen i fred icke i full utsträckning redovisa resultaten av arbetet inom krigsmakten. Det är därför särskilt viktigt, att ledningen är så uppbyggd att den åtnjuter förtroende såväl från den politiska ledningen och samhället som från krigsmaktens personal. Endast härigenom torde förutsättningar finnas för att bibehålla den allmänna försvarsviljan och därmed den yttersta grunden för försvarets effektivitet.

Inom krigsmaktens högsta ledning bör ansvar och befogenheter vara samlade på sådant sätt, att verksamheten och dess inriktning i krig och fred kan ges kontinuitet och sammanhang. Ansvaret och befogenheterna måste även vara avvägda mot varandra samt vara entydigt definierade. Ledningens verksamhet måste bygga på insikter och erfarenhet, som främst tillgodogöres verksamheten genom en lämplig stabsorganisation men som även kan förmedlas av särskilda rådgivande organ.

Det militära försvarets ledning måste byggas upp mot bakgrunden av *ett modernt krigs karaktär*, varför kommittén har ansett det angeläget att kortfattat redovisa innebörden härav. Bedömanden i detta hänseende äger förlöpande rum i försvarsstaben på grundval av studier, utredningar och delbedömanden, som göres dels inom försvarsstaben, dels i växlande omfattning bl. a. i utrikesdepartementet, försvarets forskningsanstalt och försvarsgrensledningarna. De begränsade bedömanden, som kommittén redovisar, grundar sig på hittills vunna resultat av denna verksamhet.

I Storbritannien och USA har i den hittills förda debatten hävdats att atomvapen kan och kommer att användas även i begränsade konflikter. I Sovjet har man hävdats, att atomvapeninsats medför storkrig. Även om det sålunda icke med säkerhet kan förutsägas att atomvapen kommer att

användas i *alla* framtida konflikter, står möjligheten öppen att atomvapen kan komma att insättas.

Sveriges strategiska betydelse måste ses i samband med de kringliggande ländernas betydelse för stormakterna. Detta gäller oavsett om ett framtida krig blir långt eller kort, om det genomföres med eller utan atomvapen och om det inledes med en strategisk atomvapenduell eller har sin upprinnelse i en begränsad konflikt.

I samma mån som en eventuell angripare måste räkna med att anfall mot Sverige på grund av vårt försvars styrka fordrar så stor kraftinsats, medför sådan kraftförbrukning och tar så lång tid att genomföra, att insatsen icke kan anses stå i rimlig proportion till de fördelar, som skulle kunna vinnas, minskar riskerna för att han angriper. Råkar vi trots allt i krig, måste försvaret genom segt motstånd hindra angriparen att nå sina mål och bevara vår handlingsfrihet så att politisk och militär verksamhet till vår hjälp skall hinna göra sig gällande.

Förekomsten av atomvapen samt vapenbärare och stridsledningssystem, avpassade för atomvapenkrig, innebär att ett eventuellt angrepp mot vårt land kan komma att insättas med stor kraft och snabbhet och under utnyttjande av därför lämpliga atomvapen. Vid en isolerad konflikt kan snabbheten i genomförandet av ett angrepp mot Sverige ha stor betydelse genom att minska sannolikheten för konfliktens utvidgning. Vid eller inför ett större krig kan snabbheten tillmätas avgörande betydelse antingen för att angriparen skall kunna dra nytta av vårt nedkämpande vid sina fortsatta operationer eller för att den för honom troligen sekundära operationen mot oss icke skall under längre tid binda betydelsefulla stridskrafter.

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



### *Krav på krigsmaktens högsta ledning i krig*

Ett snabbt och våldsamt inledningsskede i ett krig ställer särskilda krav på krigsmaktens ledning. Om krigsutbrottet kommer överraskande skärpes kraven. Behovet av hög beredskap är därför markerat. Det innebär bl. a., att den högsta militära ledningens övergång till krigsorganisation skall kunna ske snabbt.

Krigsverksamheten är till övervägande delen olik fredsverksamheten och ställer delvis helt andra fordringar på ledningen. En övergång till krigsorganisation ställer mer eller mindre utpräglade krav på att ledningen samtidigt skall lösa både de uppgifter som hör till kriget och de uppgifter som hör till mobiliseringen. Detta krav på beredskap torde efter hand bli allt starkare. En allmän princip för organisationsarbetet inom krigsmakten bör därför vara, att fredsorganisationen snabbt och utan funktionsavbrott skall kunna övergå i krigsorganisationen. Freds- och krigsorganisationerna skall i hänseenden, som från denna synpunkt är vitala, vara så lika som möjligt. I krig tillkommer dock nya uppgifter och utgår fredstida ledningsuppgifter i stor omfattning, varför det är orealistiskt att eftersträva en fullständig likhet mellan ledningsorganisationerna. Det är emellertid angeläget, att de personer, som i krig har nyckelbefattningar i operativt hänseende, i fredstid upprätthåller motsvarande befattningar och är samtränade. Det är också angeläget, att de viktigaste orderlinjerna och lydadsförhållandena i krig och fred stämmer överens samt att inga överflyttningar av ansvar och befogenheter mellan sidoordnade myndigheter behöver företagas vid krigsorganisering.

Den högsta militära ledningens uppgift i krig är att — i överensstämmelse med den inriktning av försvaret i stort, som statsmakterna kan komma att anbefalla — leda operationerna genom att ställa uppgifter för och fördela resurser mellan direkt underlydande chefer på grund av förändringar i krigsläget. Ledningens ställningstagande och beslut är därvid beroende av de underrättelser, som den kan skaffa och bearbeta. Den militära toppmyndigheten skall, förutom att leda operationerna, vara rådgivande åt regeringen beträffande krigföringen i stort och bistå regeringen i dess verksamhet gentemot utlandet. För att kunna fullgöra dessa uppgifter måste ledningen utformas så, att den kontinuerligt har en aktuell bild av det samlade krigsläget samt de totala militära resurserna och handlingsmöjligheterna. Toppmyndigheten måste ha sådant ansvar och sådana befogenheter, att alla operativa åtgärder vidtages inom ramen för en enda sammanhängande plan. På samma sätt måste det säkerställas, att toppmyndighetens förslag till regeringen, dess krav på övriga grenar av totalförsvaret och dess order till regionala militära myndigheter är samordnade och icke motstridiga eller lösryckta.

Om vi skulle komma i krig måste vi så snart som möjligt söka bistånd

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

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

I toppmyndighetens stab måste kvalificerat stabsarbete kunna äga rum dygnet runt. Detta stabsarbete skall utmynna i beslut, som måste kunna fattas snabbt och verkställas utan tidsförlust. Det är därför nödvändigt att krigsorganisationen är uppbyggd så, att fullständigt stabsarbete kan försiggå i lämplig skiftindelning.

Den högsta militära ledningens betydelse medför, att den i krig i särskild grad hotas av förstöring. Uppdelning av ledningsorganisationen samt godtagbar förmåga hos varje del att vid behov ensam leda hela verksamheten är därför ett viktigt skyddskrav. Möjligheter till en sådan uppdelning finnes på den personella sidan redan genom att man låter arbetande och vilande personal uppehålla sig på olika platser. Personal med mer långsiktiga eller sekundära uppgifter kan även vistas på annan plats än den personal, som är bunden till den omedelbart verkande operativa ledningen, och genom utbildning och fortlöpande orientering hållas beredd att överta uppgifter från denna.

Möjligheten att ledningen, trots skyddsåtgärder, genom skador på sambandsnät och stridsledningsorgan m. m. förlorar överblicken av det totala läget och därigenom förmågan att centralt leda verksamheten måste även förutses. Detta leder till krav på en regional ledningsorganisation, som vid behov förmår verka självständigt inom tilldelade ledningsområden eller t. o. m. utvidga dessa.

Om händelseförloppet i krig skulle bli långsamt, torde det vara möjligt att genomföra sådana ändringar i ledningsorganisationen som visar sig påkallade. Det är däremot icke möjligt att vid ett överraskande och våldsamt krigsutbrott få en otillräcklig eller felkonstruerad ledningsorganisation effektiv genom improvisationer. De ovan anförda kraven på ledningsorganisationen måste därför tillgodoses, även om man skulle kunna hävda en ganska stor sannolikhet för angreppstyper, som ställer mindre krav på ledningsorganisationen.



## *Krav på krigsmaktens högsta ledning i fred*

Krigsuppgifterna skall i fred förberedas genom studier, planering av verksamheten, utbildning, övningar och materielanskaffning. Övergång från freds- till krigsverksamhet skall förberedas genom en lämplig mobiliseringsplanläggning och beredskap. Krigsmakten måste i fred fortlöpande anpassas till utvecklingen och till förändringar i förutsättningarna.

Det *operativa krigsförberedelsearbetet* pågår ständigt. Toppmyndigheten bör härvidlag ha till uppgift:

*att* med beaktande av målsättningen för vårt försvar och övriga förutsättningar skapa samt fortlöpande utveckla och tillämpa en samlad uppfattning om våra totalförsvarsproblem på längre sikt, d. v. s. en strategisk grundsyn,

*att* utveckla och fortlöpande modernisera de försvarsåtgärder i stort som skall tillämpas inför olika typer av hot,

*att* successivt konkretisera dessa åtgärder i planer samt med ledning av dessa utfärda order och direktiv för verksamheten i krig,

*att* följa och stödja krigsplanlägningsarbetet inom krigsmaktens olika delar samt övervaka att planläggningen följer utfärdade direktiv, att den bildar en helhet utan luckor eller oklarheter samt att alla resurser utnyttjas väl och i samma riktning,

*att* lösa de uppgifter, som är gemensamma för hela krigsmakten eller delar av denna och som icke lämpligen kan lösas av någon annan myndighet än toppmyndigheten, samt

*att* samordna krigsplanlägningsarbetet inom totalförsvaret, i den mån detta icke ankommer på Kungl. Maj:t eller på annan av Kungl. Maj:t utsedd myndighet. Under alla förhållanden måste den militära toppmyndigheten för totalförsvarets övriga myndigheter klarlägga krigsmaktens beräknade verksamhet i krig och ange de krav eller den inverkan i övrigt, som kan komma att uppstå på dessa myndigheters verksamhet.

Toppmyndigheten skall kunna ge uttryck för våra totalförsvarsproblem och grunderna för deras lösande i en klar strategisk grundsyn vilande på en strategisk studie och prognos, som utmynnar i slutsatser om vilka angreppsformer vårt försvar i första hand skall kunna möta. Därigenom vinnes att principerna för försvarets förande och riktlinjerna för krigsmaktens utveckling blir entydiga och icke uppfattas olika av krigsmaktens myndigheter. Härigenom undvikes motsättningar mellan försvarsgrenarna, som eljest kan uppkomma till förfång för en sund utveckling av krigsmakten. Kommittén anser det därför vara av största vikt, att toppmyndigheten är så uppbyggd att den har förutsättningar att skapa en strategisk grundsyn samt fortlöpande utveckla och tillämpa denna.

Den verksamhet, som består i direkta förberedelser för mobilisering av krigsmakten, är icke att hänföra till operativt krigsförberedelsearbete enligt



den innebörd kommittén inlagt i detta uttryck (se kap. I och bilaga I: 1). Mobiliseringsförberedelserna innehåller många praktiska element, som icke bör åvila toppmyndigheten. De bör därför enligt kommitténs uppfattning alltså till övervägande del ledas av försvarsgrensledningarna och under dem lydande chefer. Toppmyndigheten måste dock utfärda de bestämmelser för beredskap m. m., som mobiliseringsförberedelserna skall bygga på, samt i övrigt samordna verksamheten mellan krigsmaktens olika delar och med det operativa krigsförberedelsearbetet.

*Långsiktsplaneringen* är av grundläggande betydelse för huvuddelen av krigsmaktens verksamhet i övrigt. Genom den planlägges och fastställs i varierande grad krigsmaktens inriktning på längre sikt. Enligt gällande anvisningar omfattar långsiktsplaneringen utarbetande av planer för krigsorganisation, materielanskaffning, personalorganisation och fredsorganisation.

Grunden för långsiktsplaneringen är ytterst de av vårt lands militärpolitiska läge och den militärtekniska utvecklingen betingade operativa kraven på vårt försvar samt möjligheterna att uppfylla dessa. Kraven och möjligheterna skall tillsammans med studier av ekonomiska, personella m. fl. faktorer samt jämförande värderingar av olika vapensystem utnyttas i riktlinjer för krigsmaktens uppbyggnad eller förslag till sådana riktlinjer, avsedda att föreläggas Kungl. Maj:t. Riktlinjerna skall tillkomma genom att man — inom en ekonomisk ram — gör avvägningar mellan olika behov, mellan olika försvarsfunktioner och vapensystem, mellan beredskap och uthållighet samt mellan kvalitet och kvantitet. Då dessa riktlinjer blivit fastställda, har krigsmaktens uppbyggnad och inriktning i huvudsak bestämts för flera år framåt.

Vid uppbyggnaden av den högsta militära ledningen måste strävan vara att skapa förutsättningar för en enhetlig och sakligt underbyggd långsiktsplanering. Detta fordrar, att den myndighet som inom krigsmakten har det högsta ansvaret för denna planering — toppmyndigheten — kan skapa sig en allsidig överblick över krigsmaktens behov, sedda inom ramen för totalförsvaret, samt har förmåga att objektivt bedöma angelägenhetsgraden av dessa behov.

De uppgifter, som främst bör åligga toppmyndigheten beträffande långsiktsplaneringen, är att mot bakgrunden av en entydig strategisk grundsyn och på grundval av jämförande värderingar av vapensystem utarbeta riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling samt ta ställning till avvägningar inom krigsmakten och göra erforderliga framställningar om sådana till Kungl. Maj:t.

*Forskningen* skall dels lämna prognoser för den tekniska utvecklingen som grund för strategiska studier, långsiktsplanering m. m., dels ge underlag för utvecklingen av krigsmaktens materiel och metoder. Toppmyndigheten bör ha möjlighet att inrikta försvarsforskningen efter krigsmaktens



behov och från för denna forskning ansvariga myndigheter erhålla uppgifter som erfordras för verksamheten.

*Förvaltningsverksamhetens* ändamål är att genom materielutveckling och materielanskaffning, byggnadsverksamhet m. m. omsätta de beslut, som fattats rörande krigsmaktens utveckling. De centrala förvaltningarna bör därför erhålla direktiv i stort för sitt arbete. Dessa direktiv bör ges av toppmyndigheten, som bär det samlade ansvaret för långsiktsplaneringen. Det är betydelsefullt, att toppmyndigheten har ett så starkt inflytande på de centrala förvaltningarna, att den kan kontinuerligt tillse att de linjer som genom långsiktsplaneringen uppdragits för krigsmaktens utveckling följes. Direktiven måste kompletteras med anvisningar mera i detalj från försvarsgrensheferna, som har det direkta ansvaret för försvarsgrenarnas organisation och utrustning. Toppmyndigheten måste även av beredskaps- och andra operativa skäl äga inflytande över förvaltningsverksamheten, liksom över forskningen. Den måste vidare äga befogenhet att från vederbörande myndigheter inom krigsmakten infordra för långsiktsplaneringen erforderliga uppgifter och utredningar av teknisk och förvaltningsmässig natur.

Toppmyndigheten bör härutöver ha möjlighet att påverka förvaltningarnas anskaffningsverksamhet för att denna skall anpassas efter landets forsknings- och industriella resurser samt bedrivs så, att förvaltningarnas totala resurser blir ändamålsenligt utnyttjade och dubbelarbete undviks.

Förutsättningarna för budgetarbetet har genom tillkomsten av en fixerad årsram för försvarskostnaderna blivit ändrade. Alla anslagsbehov inom krigsmakten måste numera vägas mot varandra och särskilda ramar upprättas för alla myndigheter inom krigsmakten. Arbetet härmed måste ledas centralt av toppmyndigheten, särskilt som budgetarbetet i hög grad bestäms av långsiktsplaneringen. Toppmyndigheten skall härvid kunna skaffa sig en samlad bild av anslagsbehoven, väga dessa mot varandra och utfärda därav betingade anvisningar för budgetarbetet. Vidare bör det åligga toppmyndigheten att göra en samlad bedömning av de slutliga anslagsäskandena samt med yttrande insända dessa till Kungl. Maj:t.

Vid behov av omfördelning inom budgeten, som kan uppkomma under departementsbehandlingen av förslagen till äskanden, bör det ankomma på toppmyndigheten att efter anmodan föreslå hur omfördelningen lämpligen bör göras. Toppmyndigheten måste ha tillräckliga resurser för analys, värdering och jämförelse av de äskande myndigheternas beräkningar och beräkningsmetoder. Inom toppmyndigheten bör en nära samordning vara säkerställd i arbetet med driftbudget och kapitalbudget samt mellan budgetarbetet och långsiktsplaneringen.

*Den militära personalen vid toppmyndigheten* måste ha genomgått en allsidig utbildning, men den måste även ha fått erfarenhet genom lämplig



tjänstgöring vid staber och förband inom skilda försvarsgrenar. Av särskilt stor vikt är att det finnes personal som känner förhållandena även inom andra försvarsgrenar än den egna. Dominans från en försvarsgrens sida hos toppmyndigheten eller dess stab måste undvikas. Detta kräver även, att chefsbefattningarna inom toppmyndigheten — givetvis under hänsynstagande till personliga kvalifikationer — fördelas i huvudsak lika mellan försvarsgrenarna och att sådana befattningar som regel icke för längre tid besättes med personal ur en och samma försvarsgren.

*Tillgången på kvalificerad personal* av olika kategorier inom krigsmakten är knapp. Svårigheterna att tillgodose de växande behov av sådan personal, som icke minst den tekniska utvecklingen medför, blir allt större. Utvecklingen inom samhällets civila sektor med dess likaså ökande krav på kvalificerad personal samt det övriga totalförsvarets successiva utbyggnad torde medföra att knappheten på kvalificerad personal inom krigsmakten kommer att bestå eller ytterligare accentueras. Det måste därför finnas möjligheter att centralt överblicka personalfrågan för hela krigsmakten och att rationellt använda personalresurserna i första hand med hänsyn till krigsorganisationens krav. Den planering på längre sikt, som erfordras härför, bör syfta till att samordna frågor rörande personalbehov, rekrytering, anställningsformer och utbildning samt att bereda möjligheter till smidig omdisposition av den kvalificerade personalen inom hela krigsmakten. På toppmyndigheten bör därför beträffande den kvalificerade personalen främst ankomma

att utfärda direktiv för och övervaka personalens användning i krigsorganisationen,

att utfärda direktiv för och övervaka personalens användning inom krigsmakten i fred, främst den kvalificerade stabspersonalens användning i gemensamma staber (motsvarande), samt

att utfärda samordnande direktiv för personalbehovets tillgodoseende på längre sikt.

Vid beräkning av personalbehovet i krig måste beaktas att avgångar av kvalificerad personal, främst personal i nyckelbefattningar, måste kunna ersättas snabbt.

För att toppmyndigheten skall kunna tillse att personalen användes rationellt, fordras att den har möjlighet att skaffa sig överblick av *organisationen* inom krigsmaktens olika delar. Med ledning härav bör toppmyndigheten kunna initiera åtgärder, om de olika myndigheterna sins emellan företer principiella eller andra olikheter i organisationen, vilka försvårar samarbete, om en rimlig kvalitativ och kvantitativ jämvikt ej råder eller om freds- och krigsorganisationerna för viss myndighet företer olämpliga skiljaktigheter.

*Utbildningsverksamheten* är en naturlig följd av de övriga här nämnda verksamheterna. Toppmyndigheten bör ansvara för den samordning av



utbildning och övningar, som direkt syftar till samverkan i krig mellan element ur olika försvarsgrenar. Utbildning och övningar inom den högsta ledningen måste överblickas, samordnas och i icke obetydlig utsträckning ledas av toppmyndigheten. Vissa resurser måste finnas avdelade för denna verksamhet. Den kvalificerade stabspersonalens fortsatta utbildning måste regleras genom lämpliga tjänstgöringsföljder. Toppmyndigheten bör ha möjlighet att följa upp denna personals utbildning och tjänstgöringsförhållanden samt att utfärda för den samordnade utbildningen erforderliga direktiv och anvisningar. Denna verksamhet bör främst syfta till att genom likformig och allsidig utbildning samt lämpliga tjänstgöringsföljder få fram stabsofficerare för kvalificerade befattningar i högre staber samt underlätta urvalet till chefsbefattningar främst inom försvarsstaben och andra gemensamma institutioner.

I övrigt bör toppmyndigheten endast ha ett allmänt överinseende över utbildningsverksamheten.

## KAPITEL V

# Krigsmaktens högsta lednings nuvarande organisation och verksamhet

### *Organisation och uppgifter i fred<sup>1</sup>*

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

Överbefälhavaren åligger bl. a.

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

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

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

att leda militära operationer;

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

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

att leda för två eller samtliga försvarsgrenar gemensamma större övningar;

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

<sup>1</sup> Enligt gällande instruktioner för myndigheterna.



att handlägga sådana till centrala värnpliktsbyråns verksamhetsområde hörande ärenden, som är av större betydelse för avvägningen mellan försvarsgrenarna inbördes eller mellan rent militära krav, å ena sidan, samt krigsindustriella eller eljest civila krav, å den andra.

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

Överbefälhavaren biträdes i sin verksamhet av *högkvarteret*, i vilket ingår försvarsstaben, arméledningen<sup>1</sup>, marinledningen<sup>2</sup> och flygledningen<sup>3</sup>, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse, inspektören över rikets befästningar, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, militärpsykologiska institutet samt krigsarkivet. När byggnads- och reparationsberedskapen trätt i verksamhet, ingår även chefen för denna organisation samt ett till hans förfogande stående centralkontor i högkvarteret.

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

<sup>1</sup> Arméledningen omfattar chefen för armén, arméstaben, centrala värnpliktsbyrån, rikshemvärnschefen jämte hemvärnsstaben, tjänstegrensinspektörerna, arméchefen direkt underlydande personalkärchefer, armétygförvaltningen och arméintendenturförvaltningen.

<sup>2</sup> Marinledningen omfattar chefen för marinen, marininstaben, kustartilleriinspektionen, tjänstegrensinspektörerna, marinchefen direkt underlydande personalkärchefer samt marinförvaltningen.

<sup>3</sup> Flygledningen omfattar chefen för flygvapnet, flygstaben, inspektionen för den tekniska tjänsten, tjänstegrensinspektörerna och flygförvaltningen (enligt f. n. tillämpad försöksorganisation, CFV skrivelse FS/O 23/5 1957, nr 545).



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

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

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

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

Militärledningen skall bl. a. behandla

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

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

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

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

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

andra krigsmakten berörande frågor av större räckvidd eller principiell betydelse.

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

Sammanträden med militärledningen äger rum en gång i månaden och därutöver då överbefälhavaren finner det erforderligt eller försvarsgrenschef



gjort framställning därom. Det åligger försvarsgrenschef och chefen för försvarsstaben att till överläggning i militärledningen anmäla i vederbörlig försvarsgrensledning respektive försvarsstaben under arbete varande ärende av sådan art, som militärledningen enligt sin instruktion skall behandla.

*Försvarsstabens* (Fst) uppgifter är att närmast under överbefälhavaren handha

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

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

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

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

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

Försvarsstabschefen åligger bl. a.

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

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

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



att *införskaffa, granska och sammanställa* underrättelser rörande försvarsväsendet och därmed sammanhängande förhållanden i utlandet, särskilt i grannländerna, samt att till försvarsgrensledningarna och vederbörande civila myndigheter lämna de underrättelser, vilka kan vara av värde för deras verksamhet, ävensom, där så kan ske, till försvarsgrenscheferna meddela de uppgifter i övrigt, vilka begäres av dem;

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

att *leda* verksamheten inom krigsmakten med avseende på militär säkerhetstjänst, press, rundradio och film, personalvård samt fototjänst, i den mån denna verksamhet icke ankommer på annan myndighet och den är av för försvarsgrenarna gemensam natur eller icke lämpligen kan handläggas av försvarsgrenarna, ävensom att därutinnan utfärda de bestämmelser, vilka i förekommande fall är nödvändiga för åstadkommande av erforderlig enhetlighet mellan försvarsgrenarna, dock att, därest bestämmelser av större räckvidd eller principiell betydelse skall utfärdas, försvarsstabschefen avger förslag därom till överbefälhavaren; ävensom att leda det krigshistoriska forskningsarbetet.

För samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter är militärassistenter knutna till de viktigaste totalförsvarsmyndigheterna (civilförsvarsstyrelsen och samtliga länsstyrelser, generalpoststyrelsen, rikets allmänna kartverk, telestyrelsen, vattenfallsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, järnvägsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap m. fl.) samt i vissa fall även till dessa myndigheters regionalorgan. Dessa militärassistenter är underställda försvarsstabschefen.

*Sammanfattningsvis* är således försvarsstaben stabsorgan åt överbefälhavaren, samordnande organ inom högkvarteret, samordnande organ för militär samverkan med civila myndigheter samt centralorgan inom krigsmakten för bl. a. underrättelsetjänst, säkerhetstjänst och personalvård.

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

Försvarsgrenschef åligger bl. a.

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

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



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

att leda större övningar inom försvarsgrenen;

att utöva eller leda erforderlig inspektionsverksamhet;

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

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

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

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

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

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

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

*Sammanfattningsvis* består skillnaden i ansvarsställning mellan försvarsgrenscheferna däri, att cheferna för marinen och flygvapnet under överbefälhavaren svarar för den egna försvarsgrenens operativa krigsförberedelsearbete och därmed i alla avseenden för befälet över samtliga försvarsgrenen tillhörande chefer, staber och förband, under det att chefen för armén beträffande arméstridskrafternas operativa krigsförberedelsearbete endast utövar viss inspektionsverksamhet och icke för något opera-



tivt befäl över arméns regionala chefer, staber och förband. Detta befäl utövas i stället av överbefälhavaren, under vilken försvarsstabschefen svarar för den del av arméstridskrafternas operativa krigsförberedelsearbete, som icke lämpligen kan handhavas av militärbefälhavarna.

*Armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna* (KATF, KAIF, KMF och KFF) benämnas gemensamt försvarsgrensförvaltningarna. De utövar under Kungl. Maj:t i tekniskt och ekonomiskt avseende högsta ledningen av och uppsikten över förvaltningen vid respektive försvarsgrenar.

Försvarsgrenschef är tillika chef för vederbörande försvarsgrens förvaltning(ar). Det närmaste chefskapet över försvarsgrensförvaltning utövas av en souschef.

Försvarsgrensförvaltning åligger bl. a.

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

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

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

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

Försvarsgrensförvaltning skall vid fullgörandet av sina uppgifter ställa sig till efterrättelse de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära operationernas planläggning och genomförande. Det åligger försvarsgrensförvaltning att hålla överbefälhavaren underrättad om uppkommande frågor av sådan art. Därest i särskilt fall försvarsgrensförvaltning finner sig icke kunna efterkomma överbefälhavarens direktiv och samförstånd icke kan nås, skall frågan av överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t.

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

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



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

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

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

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



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

Direktionen biträdes av ett kansli under ledning av en kanslidirektör.

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

*Försvarets forskningsanstalt* (FOA) skall omhänderha naturvetenskaplig, tekniskt-vetenskaplig och medicinsk forskning för försvarsändamål. Anstalten skall därvid följa den vetenskapliga utvecklingen på områden, som är eller kan förutses bli av betydelse för rikets försvar. Vidare skall anstalten inhämta kännedom om samt samordna och främja inom landet bedriven forskningsverksamhet av angiven art. Vid sin planläggning av forskningsverksamheten skall anstalten samråda med överbefälhavaren beträffande verksamhetens huvudsakliga inriktning. Forskningsanstalten har att till närmare undersökning uppta forskningsuppgift, som anvisas av överbefälhavaren, försvarsgrenschef, central förvaltningsmyndighet inom krigsmakten, civilförsvarsstyrelsen eller statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd. Finner anstalten hinder föreliggande mot att utföra forskningsuppgiften, skall anstalten göra anmälan härom till myn-



dighet som anvisat uppgiften. Kan samförstånd ej nås i fråga om uppgift, som anvisats av överbefälhavaren, skall frågan av överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t. Kan i annat fall samförstånd ej nås, skall frågan av anstalten anmälas för överbefälhavaren och underställas Kungl. Maj:t eller, i fråga om forskningsuppgift, som anvisats av försvarsgrenschef, av anstalten underställas överbefälhavaren. Forskningsanstaltens ledning utövas av en styrelse, bestående av generaldirektören och chefen för anstalten såsom ordförande samt tre militära och tre civila ledamöter, förordnade av Kungl. Maj:t. Överbefälhavaren äger utse lämplig militär befattningshavare att såsom sin företrädare närvara vid styrelsens sammanträden.

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

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

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

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

*Försvarets fabriksstyrelse* (FFS) utövar under Kungl. Maj:t i administrativt, tekniskt och ekonomiskt hänseende ledningen av de statliga fabriker och anstalter, som underställts styrelsen. Dessa fabriker och anstalter utgör tillsammans med styrelsen försvarets fabriksverk (FFV), som är ett affärsdrivande verk. I den mån så av Kungl. Maj:t bestämmes eller

av styrelsen med vederbörande myndighet överenskommes, åvilar styrelsen jämväl ansvaret för vissa med materielanskaffning och förrådshållning sammanhängande uppgifter, som eljest ankommer på försvarsgrensförvaltning. Fabriksstyrelsen ingår icke i högkvarteret. Styrelsen skall dock ställa sig till efterrättelse de direktiv, som överbefälhavaren meddelar för tillgodoseende av krigsberedskapen och de militära operationernas planläggning och genomförande, samt biträda överbefälhavaren med utarbetande av de förslag i verkets ämbetsområde berörande frågor, som denne kan finna erforderligt avlåta till Kungl. Maj:t.

Vid verkschefens sida står såsom rådgivande organ försvarets fabriksstyrelses råd, vilket har att verka för att fabriksverkets rörelse med tillgodoseende av försvarsberedskapen bedrivs efter tidsenliga industriella och tekniska grunder. Av rådets sex ledamöter skall tre utses på förslag av försvarsgrenscheferna. Chefen för fabriksverket samt chefen för försvarsstaben eller den han förordnar äger närvara vid och delta i rådets överläggningar.

*Övriga till försvaret hörande myndigheter och institutioner*, som helt eller delvis lyder direkt under Kungl. Maj:t, har det icke ansetts erforderligt att medtaga i denna redogörelse för ledningsorganisationen i stort. Kommittén hänvisar till den i kungörelsen angående statsdepartementen (1958:113) intagna förteckningen på myndigheter och institutioner, som skall anses höra till försvarsdepartementet.

### *Organisation och uppgifter i krig*

I det föregående har konstaterats att en allmän princip för organisationsarbetet inom krigsmakten bör vara att göra freds- och krigsorganisationerna så lika varandra som möjligt. Verksamhetsområdena är dock väsentligt olika i fred och i krig, ehuru skillnaderna varierar olika myndigheter emellan. Detta medför svårigheter att göra freds- och krigsorganisationerna lika, särskilt som statsmakterna — av ekonomiska och andra skäl — ställer krav på att fredsverksamheten skall bedrivas så rationellt och på ett så föga personalkrävande sätt, som det med hänsyn till arbetsuppgifterna i fred är möjligt.

Kravet att den högsta militära ledningen i krigsorganisationen skall kunna verka dygnet om utan uppehåll och därvid vara beredd att snabbt fatta beslut av ofta stor räckvidd har medfört, att ledningens krigsorganisation i regel bygger på en indelning i skift samt att de delar av olika myndigheter, som arbetar inom samma funktion — t. ex. den operativa — sammanförts lokalt. Med hänsyn till kravet på skydd är den högsta militära ledningen i krig grupperad annorstädes än i fred. Möjligheterna



att härför åstadkomma lokaler med erforderlig kvalitet och utrustning samt vissa krav på grupperingen har även kommit att påverka krigsorganisationen.

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

Större, genomgripande förändringar i den högsta ledningens krigsorganisation måste av praktiska skäl göras samtidigt för flera myndigheter. Detta innebär bl. a., att de icke kan företagas ofta. Smärre ändringar i avsikt att så långt möjligt anpassa organisationen till utvecklingen vidtages dock fortlöpande.

De viktigaste problemen i arbetet med krigsorganisationen synes vara att förkorta tiden för övergång från freds- till krigsorganisation och därigenom erhålla högre beredskap,

att förbättra skyddsmöjligheterna, bl. a. genom ökad utspridning,

att överse skiftindelningen samt

att i övrigt rationalisera likartad verksamhet inom hela högkvarterets ram.

Det bör även eftersträvas att hålla personantalet inom högkvarteret så lågt som möjligt för att minska de därmed sammanhängande svårigheter av bl. a. administrativ natur, som kan befaras såväl vid mobilisering som under verksamhet i krig.

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



## *Verksamhet i krig och fred*

Av de ovan lämnade redogörelserna för organisation, uppgifter och ansvarsfördelning inom krigsmaktens högsta ledning har även i stora drag framgått hur ledningen fungerar. Den följande redogörelsen för verksamheten har begränsats med hänsyn härtill, och huvudvikten har lagts vid att redovisa det aktuella läget inom viktigare områden samt de problem, som kan väntas få en dominerande plats under den närmaste framtiden.

*Den operativa verksamheten* indelas, enligt av överbefälhavaren fastställda bestämmelser för befälsförhållanden m. m. i regional instans, efter stridstekniska grunder i territoriell verksamhet, sjöoperativ verksamhet och luftoperativ verksamhet. Den territoriella verksamheten indelas i sin tur i samordnande verksamhet och markoperativ verksamhet. Den samordnande och den markoperativa verksamheten ledes direkt under överbefälhavaren, biträdd av försvarsstaben, av militärbefälhavare. De sjö- och luftoperativa verksamheterna ledes under överbefälhavaren av cheferna för marinen respektive flygvapnet i central instans och av marinkommando- och flygeskaderchef i regional instans. Beträffande sjö- och luftoperativ verksamhet biträder chefen för försvarsstaben överbefälhavaren med utarbetande av bestämmelser avseende marin- och flygstridskrafternas uppgifter i stort.

Den operativa verksamheten inom krigsmaktens högsta ledning i fred är till sin natur krigsförberedelsearbete. Den omfattar strategiska och operativa studier samt krigsplanläggning, vilken utmynnar i order och direktiv till underlydande myndigheter. Därtill kommer åtgärder för att åstadkomma en med hänsyn till läget lämpligt avpassad beredskap. Det bör framhållas att den operativa verksamheten i fred, ehuru den kvantitativt sett är av begränsad omfattning vid jämförelse med långsiktplaneringen och det därav beroende utvecklingsarbetet, i hög grad påverkar såväl långsiktplaneringen som förvaltningsverksamheten.

I krig kommer den operativa verksamheten att bli den helt dominerande. Den kommer främst att omfatta planläggning och ledning av krigsmaktens operationer och de därmed sammanhängande operativa stödfunktionerna. Den operativa verksamheten fordrar i krig stabsresurser av helt annan storleksordning än i fred, varför vid mobilisering kvalificerad personal i stort antal måste tillföras högkvarterets operativa del.

*Långsiktplaneringen* är till namnet en ny verksamhetsgren. I praktiken är dock planering på lång sikt icke något nytt inom krigsmakten, liksom den icke heller är något för den militära verksamheten speciellt. Långsiktplaneringen innebär egentligen endast en i erforderlig grad samordnad planläggning av det arbete, som i fred bedrivs inom krigsmakten. Planläggningen skall utmynna i en inriktning av verksamheten i framtiden så



långt man kan bedöma den eller så långt det för arbetet med krigsmaktens utveckling är nödvändigt att bedöma den. Med hänsyn till den grundläggande betydelse som under senare år kommit att tillmätas långsiktsplaneringen redovisas denna här som en särskild verksamhetsgren. I april 1958 utfärdade överbefälhavaren särskilda anvisningar för långsiktsplaneringen inom krigsmakten, i vilka angavs vissa konkreta, avgränsade ändamål med denna verksamhet. Överbefälhavaren lade därmed en mera bestämd innebörd i begreppet långsiktsplanering. För krigsmakten gällande instruktioner har, såvitt det gäller innehållet i sak, i de flesta fall tillkommit tidigare än 1958, varför i dem icke återfinnes några bestämmelser som direkt avser långsiktsplaneringen. I gällande arbetsordningar för centrala staber och förvaltningar finnes däremot verksamheten upptagen.

Överbefälhavarens anvisningar avser att långsiktsplaner skall utarbetas för krigsorganisation, materielanskaffning, personalorganisation och fredsorganisation. Långsiktsplanerna skall i vad avser driftbudgeten grundas på fastställda kostnadsramar, omfattande summan av de årliga kostnaderna för den avsedda planeringsperioden. Kostnadsramarna skall fördelas på årskvoter för de enskilda budgetåren. Planerna skall främst ha karaktär av kostnadsplaner, vilka normalt skall omfatta sju år. Av dessa skall de tre första åren vara mera fast planerade (förvaltningsmässigt genomarbetade), medan för de återstående åren den kostnadsmässiga inriktningen skall anges i stort. Oberoende härav kan underliggande, försvarsgrensvis uppgjorda långsiktsplaner omspänna en längre tidrymd.

De myndigheter som direkt beröres av överbefälhavarens anvisningar för långsiktsplaneringen är försvarsstaben, försvarsgrensledningarna och försvarets forskningsanstalt. Indirekt är försvarets civilförvaltning och försvarets förvaltningsdirektion berörda, och dessa myndigheter har även erhållit anvisningarna som orientering. Fortifikationsförvaltningen har för sin del erhållit särskilda, tillfälliga direktiv, som avser viss förberedande inventering av byggnadsprojekt.

Den samordnande långsiktsplaneringen fick en fast grund genom att statsmakterna med 1958 års försvarsbeslut uppdrog riktlinjer för krigsmaktens utformning och inriktning samt beslöt, att den fortsatta utvecklingen skulle ske inom bestämda ekonomiska ramar.

Ett första led i den samordnande långsiktsplaneringens arbete har varit att skapa gemensamma utgångspunkter och metoder för verksamheten samt lämpliga former för denna. De nyss nämnda av överbefälhavaren utfärdade anvisningarna är ett resultat härav.

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



prognos. Den första upplagan av den strategiska studien och prognosen, sammanförda under benämningen »Studie 59», fastställdes av överbefälhavaren i december 1959. Därmed kan det fortsatta arbetet med den samordnande långsiktsplaneringen anses ha fått ett fastare underlag.

För att dra upp riktlinjerna för krigsmaktens utveckling fordras emellertid också utredningar om olika vapensystems möjligheter att verka mot mål på marken, till sjöss och i luften, s. k. vapenmålsutredningar. Dessa måste bedrivas fortlöpande för att följa den tekniska utvecklingen. De kan efter hand återverka på den strategiska studien och prognosen. Efter direktiv av överbefälhavaren till försvarsgrensledningarna under 1957 igångsattes en mark-, en sjö- och en luftmålsutredning. Resultaten av en första etapp av utredningarna avlämnades i början av 1959 till överbefälhavaren.

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

Uppgifter om olika myndigheters organ för långsiktsplanering lämnas i kap. VIII.

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

Enligt överbefälhavarens anvisningar skall långsiktsplaner för *krigsorganisation* utarbetas av försvarsgrenscheferna och grundas på »en allmän målsättning och principer för försvarets förande samt riktlinjer för krigsmaktens framtida utformning». Underlag för arbetet är således bl. a. den tidigare nämnda strategiska studien och prognosen.

Några samordnade långsiktsplaner för *personalorganisation* finnes ännu ej. I överbefälhavarens anvisningar lämnades endast allmänna direktiv för planläggningen vid underlydande myndigheter samt meddelades att en prognos rörande landets personella resurser avsågs skola utarbetas genom cheferna för försvarsstaben försorg för att tjäna som underlag för bedömning av möjligheterna att rekrytera personal till försvaret samt kvalitetskraven och utbildningsbehoven m. m. Då försvarsstaben saknar särskilda resurser för handläggning av personalfrågor, utom för stabens egna behov, har överbefälhavaren i skrivelse till Kungl. Maj:t i december 1958 begärt att få tillsätta en särskild arbetsgrupp för att utarbeta denna prognos. Med anledning av framställningen har Kungl. Maj:t 8/5 1959 uppdragit åt 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov att med beaktande av totalförsvarets behov pröva frågan om krigsmaktens behov av personal med teknisk utbildning m. m. och föreslå erforderliga åtgärder.

I 1957 års ÖB-utredning upptogs en allmän plan för anpassning av *freds-*



*organisationen* inom krigsmakten till de riktlinjer, som angavs i utredningen. Försvarsgrenscheferna har med ledning av dessa utarbetat detaljerade planer för av utredningen betingade organisationsändringar och ingivit förslag härom till Kungl. Maj:t. Arbetet med att genomföra de ändringar, som statsmakterna beslutat med anledning av dessa förslag, har påbörjats.

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

Utöver vad som följer av de allmänna bestämmelserna har i praktiken ett relativt omfattande samarbete etablerats mellan försvarsgrenarna i utbildningsfrågor. Från försvarsgrenarna fristående myndigheter bedriver i huvudsak endast utbildning avseende egen personal. Undantag härifrån är för krigsmakten gemensamma utbildningsanstalter såsom försvarshögskolan, försvarets läroverk och försvarets brevskola. Vid försvarsstaben utbildas specialpersonal i icke ringa omfattning. Exempel på sådan personal är transportledningspersonal, fångförhållningsledare och tolkar, pressofficerare, säkerhetsofficerare, fototolkare samt personalvårdspersonal av olika slag.

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

### *Granskning av nuvarande organisation och verksamhet*

Krigsmaktens högsta lednings nuvarande organisation och verksamhet granskas här mot bakgrunden av de krav som angivits i kap. IV. Kommittén har konstaterat, att uppfattningarna om vilka brister som vidlåder den nuvarande högsta ledningen varierar avsevärt inom krigsmakten. Dessa variationer synes i hög grad sammanhänga med den allmänna bakgrund och utbildning olika befattningshavare har eller med de synvinklar ur vilka de ser problemen. Åsiktvariationerna avser såväl vad som är brister som

även graden av och orsakerna till konstaterade brister. Även inom kommittén har framförts olika uppfattningar i dessa hänseenden, framför allt om bristernas orsaker. En anledning till sådana åsiktsvariationer kan vara, att vad som rubriceras som brist i ett avseende ibland är eller anses vara en konsekvens av en vald lösning, som i andra avseenden medför fördelar. Problemet blir då att väga fördelar mot nackdelar. Genom ett samlat studium av organisationer och funktioner inom krigsmakten har kommittén emellertid kommit till en i allt väsentligt gemensam uppfattning om genomgående, allvarligare brister eller anmärkningsvärda förhållanden inom den högsta ledningen. Enär kommitténs studier främst byggt på sammanställningar av uttalanden från chefspersonal i olika befattningar och endast till mindre del grundats på direkta erfarenheter av verksamheten vid vederbörande myndigheter, kan det finnas ytterligare brister, främst av intern art, inom de olika myndigheterna. Kommittén anser dock, att dylika interna brister icke kan antagas ha nämnvärd betydelse för hur krigsmaktens högsta ledning i stort skall bedömas.

Några exempel på förhållanden, som kan ha förorsakat i det följande konstaterade brister eller anmärkningsvärda förhållanden, må här nämnas. Sålunda förekommer det att myndigheter inom den högsta ledningen saknar erforderliga eller önskvärda befogenheter, liksom att myndigheter visserligen äger sådana befogenheter men är förhindrade att utöva dem på grund av otillräckliga stabsresurser. Det finnes även tecken som tyder på att en chef, som är tilldelad både befogenheter och stabsresurser, i vissa fall av personliga eller andra skäl icke anser sig böra helt utnyttja dem. Brister kan också ha sin grund däri, att en myndighets instruktion ej är klar, entydig och tillräckligt bindande eller att olika myndigheters instruktioner är sinsemellan motstridiga eller kan tolkas motstridigt.

### **Allmänna synpunkter på organisationen**

Statsmakterna har under en följd av år ställt krav på en stark rationalisering eller på kostnadsbegränsande åtgärder över huvud taget inom försvarets fredsverksamhet. De militära myndigheterna har också själva haft anledning att eftersträva rationaliseringar för att få största möjliga utrymme för de väsentliga verksamhetsområdenas behov av personal och anslag. I viss utsträckning har dock rationaliseringssträvandena inom staber och förvaltningar hämmats av formella och praktiska svårigheter att omplacera eller avskeda arbetskraft. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om vad 1958 års besparingsutredning uttalat om möjligheterna att genomföra personalindragningar (SOU 1959: 28, s. 59 f). Allmänt sett har emellertid vår krigsmakts högsta ledning i förhållande till sina uppgifter en personalstyrka, som jämfört med motsvarande förhållanden utomlands är liten.



De nyss nämnda strävandena till rationalisering och besparing samt svårigheterna på den personella sidan har, som närmare utvecklas nedan, fått till följd att erforderliga stabsresurser saknas på flera områden samt att beredskapen icke kunnat tillgodoses i önskvärd omfattning.

Den allmänna utvecklingen ställer i dag allt flera och mer svårbemästrade krav på militära såväl som på civila ledningsorgan. Den ökning av antalet tjänstemän och tekniker i förhållande till antalet arbetare, som kan iakttagas inom den civila sektorn av samhället, motsvaras av ett tryck i samma riktning inom den militära. På grund av statsmakternas tidigare nämnda restriktiva personalpolitik har det icke varit möjligt att i erforderlig utsträckning tillgodose de krav som följer av denna utveckling inom krigsmakten. Militär och civilmilitär personal som det varit oundgängligen nödvändigt att tillföra ledningen har till större delen måst tagas från förbanden, vilket ogynnsamt återverkat på deras verksamhet.

Det mest betydelsefulla organisatoriska förhållandet inom krigsmakten är indelningen i försvarsgrenar. Denna medför den fördelen att inom varje försvarsgren samordning kan ske till dess bästa i många hänseenden. Men den medför även risker för försvarsgrensisolationism och för ett onyanserat försvarsgrenstänkande. Detta förhållande beröres närmare vid den fortsatta granskningen.

### **Förhållandet till riksledningen**

Formerna för samarbete i krig mellan den högsta politiska och den högsta militära ledningen är icke helt klarlagda. De har ej heller prövats under övningar. Det synes vara av stor vikt att så sker och att de erfarenheter, som därvid vinnes, utnyttjas för att förbättra totalförsvarsledningen på regeringsplanet och den militära arbetsrutinen vid samverkan med den politiska ledningen.

Försvarsledningskommittén har kommit till den uppfattningen, att variationer i den högsta krigsmaktsledningens förhållande till och beroende av den politiska ledningen och riksledningen i övrigt endast i mindre grad har inflytande på dess organisation. En av de främsta orsakerna härtill är, att krigsmaktens ledningsorganisation redan av militära skäl är allsidigt uppbyggd. En förskjutning av uppgifter mellan riksledningen och krigsmaktens högsta ledning kan visserligen leda till förändrad arbetsvolym och därmed till ökning eller minskning av delar i den militära ledningsorganisationen men sannolikt ej till principiella ändringar i denna. Det torde således icke erfordras annat än smärre justeringar för att inpassa en ändamålsenligt uppbyggd krigsmaktsledning i totalförsvaret. Dessa frågor belyses något utförligare i kap. IX.

Beträffande uppgiftsfördelningen mellan riksledningen och krigsmaktens högsta ledning föreligger vissa förhållanden, som är ägnade att försvåra den

senares verksamhet. Regeringen synes för närvarande icke ha de organisatoriska resurser, som är erforderliga för att i önskvärd grad samordna planläggningen av totalförsvarets utbyggnad och för att bestämma dess beredskap. Hithörande problem ligger emellertid utom kommitténs utredningsuppdrag, varför kommittén ej lägger fram några förslag i ämnet. Det bör dock här framhållas, att till följd av de nämnda bristerna krigsmaktens högsta ledning ansett sig böra ta ett ansvar i berörda hänseenden, som måhända är större än vad som förutsatts i vederbörliga instruktioner. Detta har medfört en efter hand ökad belastning på de militära stabsresurserna, vilka ej fått någon motsvarande förstärkning. Även då det gäller åtgärder för att upprätthålla den allmänna försvarsviljan har krigsmaktens ledning ibland ansett sig böra påtaga sig verksamhet, som lämpligen borde åvila statsmakterna. Detta har i den offentliga debatten utlöst viss kritik mot den militära ledningen.

### Verksamhet och organisation i fred

Möjligheterna att tillgodose kravet på en hög *beredskap* vid krigsmaktens högsta ledning är bl. a. beroende av hur lika freds- och krigsorganisationerna är uppbyggda. I stort ingår i högkvarteret samma myndigheter i krig som i fred, men dessa myndigheters uppgifter, verksamhet och organisation ändras i många fall avsevärt vid krigsorganisering. Likaså ändras vid vissa myndigheter betydelsen av deras verksamhet. Arbetsformerna, främst rutinerna för samarbete mellan myndigheterna, är olika i fred och krig. Den i fred allt mera ökande arbetsbelastningen, som föranledes av bl. a. den tekniska utvecklingen, har medfört större personalbehov med åskanden av nya tjänster som följd. Dessa åskanden har, som tidigare nämnts, endast i ringa utsträckning bifallits av statsmakterna. Härigenom har uppkommit ett allt starkare tryck på de militära myndigheterna att rationalisera fredsorganisationen och anpassa den till omfattningen och arten av *fredsuppgifterna*. Detta har lett till att skillnaderna mellan freds- och krigsorganisationerna tenderar att bli ännu större. Genom den ofta stora arbetsbelastningen i fred och genom att freds- och krigsuppgifterna till en del är olika begränsas möjligheterna att utbilda och öva högkvarterets kvalificerade personal för dess krigsuppgifter. Detta är särskilt betänkligt beträffande den chefs- och stabspersonal, som har krigsuppgifter inom den operativa sektorn med dess stödfunktioner.

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

De mest påtagliga bristerna i fråga om *det operativa krigsförberedelsearbetet* torde bestå i och bero på divergerande uppfattningar i vissa grund-



läggande strategiska frågor, bl. a. beträffande Skandinavien och Sveriges strategiska betydelse, de olika landsdelarnas inbördes betydelse samt de relativa riskerna för olika angreppsformer. Graden av oenighet varierar dock såväl mellan frågorna som i detaljer inom dem. Skilda uppfattningar förekommer också i frågor som rör effekten av fiendens och våra vapensystem samt därpå grundade avvägningar mellan försvarsfunktionerna och mellan vapensystemen, vidare beträffande avvägningen mellan kvalitet och kvantitet samt i frågor rörande beredskap och uthållighet. Skiljaktigheterna i uppfattning om huvudlinjerna i vår försvarsstrategi torde dock vara betydligt mindre på kort sikt än beträffande utvecklingen på lång sikt.

En kortfattad strategisk studie har, som nämnts, fastställts i december 1959. Försvarsgrenscheferna har i huvudsak anslutit sig till i denna framförda åsikter. Studiens tillkomst är av värde som ett led i arbetet med att utveckla en strategisk grundsyn och att åstadkomma ett efter denna gemensamt inriktat arbete för utveckling av krigsmakten. Studien är dock, bl. a. i vad rör ovannämnda frågor, så allmänt formulerad, att det icke varit möjligt att bedöma, i vilken utsträckning de betydelsefullaste skiljaktigheterna i uppfattning kunnat utjämnas. Kommittén anser det angeläget, att arbetet föres vidare så att förutsättningarna för det operativa krigsförberedelsearbetet förbättras.

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

Beträffande *övrigt krigsförberedelsearbete* har kommittén funnit, att vissa myndigheter icke klarlagt sina uppgifter och sin verksamhet i krig tillräckligt noga med hänsyn till inträffade ändringar i förutsättningarna. Anledningar härtill torde bl. a. vara att fredsarbetets omfång ökat så, att studiet av krigsuppgifterna alltmera kommit i efterhand, samt att en viss villrådighet förefinnes beträffande vissa strategiska grundfrågor.

*Långsiktplaneringen* är, som tidigare angivits, i sin nuvarande form en ny verksamhetsgren av fredsmässig art. Trots de svårigheter, som helt naturligt mött vid upptagandet av denna verksamhet, synes det arbete som utförts redan ha lett till att långsiktplaneringens betydelse blivit allmänt



insedd och att verksamheten vunnit ett betydande inflytande. Det är icke möjligt att för en värdering av verksamheten nu dra några avgörande slutsatser av de resultat, som hittills uppnåtts i strävandena att åstadkomma en för krigsmakten gemensam, sammanhängande plan. Enligt kommitténs uppfattning kan dock vissa brister eller svårigheter konstateras. Kommittén vill härom anföra följande.

De flesta myndigheter, som beröres av långsiktsplaneringen, har framhållit nödvändigheten av att denna verksamhet bygger på en för krigsmakten gemensam strategisk grundsyn. De tidigare påtalade skilda uppfattningarna i grundläggande frågor har därför försvårat planeringsverksamheten, samtidigt som planeringspersonalen måst engagera sig även i dessa operativa problem.

De tidigare nämnda s. k. vapenmålsutredningarna skulle utföras bl. a. för att ligga till grund för avvägningar vid den fortsatta långsiktsplaneringen. Utredningarna avser framtida vapen för bekämpning av markmål, sjömål och luftmål. De utföres genom försorg av respektive försvarsgrenschefer, vilka är skyldiga att biträda varandra med erforderlig expertis. De resultat som hittills redovisats har icke varit tillräckliga för att klarlägga olika stridskrafterns relativa verkansmöjligheter inom gränsområdena, d. v. s. de områden inom vilka vapen från två eller flera försvarsgrenar kan bekämpa samma mål eller inom vilka de i övrigt kan lösa samma uppgift. Detta innebär, att utredningarna ännu icke givit underlag för att bedöma huruvida ändringar i avvägningen mellan försvarsgrenarna är påkallade.

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



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

*Personalfrågor.* Om frågor rörande den värnpliktiga personalen undantages, finnes inom krigsmaktens högsta ledning icke några resurser för att få en samlad överblick av personalfrågorna. Försvarsledningskommittén anser att detta är en brist, främst mot bakgrunden av att utvecklingen inom krigsmakten ständigt medför nya personalbehov inom vissa delar av denna, medan det kan uppstå minskad arbetsbelastning inom andra delar. För närvarande kan toppmyndigheten icke med tillfredsställande noggrannhet konstatera, om arbetskapaciteten hos krigsmaktens olika myndigheter är lämpligt och jämnt fördelad med hänsyn till uppgifterna, och följaktligen icke heller föreslå eventuellt erforderliga åtgärder hos Kungl. Maj:t.

Toppmyndigheten saknar även möjligheter att i tillräcklig grad följa upp och påverka utbildning och tjänstgöringsförhållanden för personal, som kan bli aktuell för tjänstgöring inom för krigsmakten gemensamma organ, t. ex. försvarsstaben, samt att överblicka den kvalificerade personalens användning i krigsorganisationen och utfärda ur det samlade försvarets synvinkel önskvärda direktiv härför.

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

*Utbildning.* Skiljaktigheterna i strategisk uppfattning och de allmänna svårigheterna för den högsta militära ledningen att nå en gemensam upp-



fattning i många andra för krigsmakten väsentliga frågor torde till viss del bero på brister och olikheter i utbildningen av den ledande personalen inom krigsmakten. Denna fråga har behandlats av försvarets högskoleutredning i dess i november 1959 avgivna betänkande om högre stabsubildning (stencilerat). Förvarsledningskommittén vill för sin del framhålla den brist, som ligger i att toppmyndigheten icke har tillräckliga resurser för att överblicka och öva inflytande på den högre utbildningen av chefer och stabsofficerare. Detsamma gäller till stor del beträffande större tillämpningsövningar. Det är särskilt allvarligt, att den utbildning och de övningar, som direkt avser förberedelse för krigsuppgifterna, ej kan inriktas och följas upp i erforderlig utsträckning.

*Sammansättningen* av krigsmaktens högsta ledning har hittills präglats av att överbefälhavare och förvarsstabschef valts ur armén, samtidigt som förvarsstaben kommit att till övervägande delen bemannas med arméofficerare. Anledningarna härtill torde vara dels att armén i förhållande till övriga försvarsgrenar har större numerär och närmare anknytning till de civila delarna av totalförsvaret, dels att överbefälhavaren har ett omedelbart ansvar för den operativa verksamheten vid armén men icke vid övriga försvarsgrenar. För Kungl. Maj:ts val av överbefälhavare och förvarsstabschef kan givetvis även andra skäl ha funnits. De nämnda förhållandena beträffande ledningens sammansättning har, enligt en på olika håll inom krigsmakten och även på vissa håll i den offentliga debatten framförd uppfattning, medfört att arméinflytande och armésynpunkter kommit att dominera verksamheten vid förvarsstaben och påverka överbefälhavarens ställningstaganden. Vilken uppfattning man än har om det berättigade i dessa åsikter, vill kommittén dock framhålla att deras förekomst är en realitet, som minskar det inbördes förtroendet inom den högsta militära ledningen och försvårar dennas verksamhet. I anslutning härtill vill kommittén peka på den olägenhet, som ligger i att överbefälhavaren och förvarsstabschefen tages ur en och samma försvarsgren. Det finnes nämligen risk för att deras möjligheter att gemensamt överblicka och förstå de totala problemen inom hela krigsmakten blir begränsade, då deras tidigare utbildning och erfarenhet täcker en mindre del av krigsmakten än om de kommit från olika försvarsgrenar.

Den operativa verksamheten och långsiktplaneringen är på topplanet i avsevärd omfattning av samordnande och avvägande karaktär. Det är därför av stort värde, om de för försvarsgrenarnas utveckling närmast ansvariga cheferna kan inom *militärledningen* förbereda och verka för denna samordning och avvägning. Även om så delvis skett, har verksamheten allmänt sett varken till arten eller omfattningen motsvarat nutidens och framtidens behov. Anledningarna härtill kan vara flera. Kommittén vill för sin del framhålla, att det ursprungliga syftet med militärledningen torde



ha varit att få till stånd ett forum för debatt och överläggning mellan militärledningens ledamöter om de förslag rörande krigsmakten, som överbefälhavaren avsåg att tillställa Kungl. Maj:t. Vid utformningen av instruktionen för militärledningen gavs emellertid dess verksamhet en vidare ram. Syftet med verksamheten kom samtidigt att uttryckas vagt, och stabsresurserna kom icke att motsvara den vidgade målsättningen. Till följd härav synes militärledningen mera ha blivit ett organ för ömsesidig orientering än ett organ för debatt och överläggning om bestämda problem eller ärenden. Att möjligheterna att lösa problem i militärledningen blivit så begränsade, torde i stor utsträckning bero på att bristen på gemensamma stabsresurser kommit de olika medlemmarna att använda sina egna staber för att förbereda ärenden, avsedda att behandlas i militärledningen. Dessa staber — möjligen med undantag för försvarsstaben i vissa fall — har ofta icke haft förmåga och resurser att utreda aktuella problem ur det samlade försvarets synvinkel. Militärledningens medlemmar har därför icke alltid fått problemen allsidigt belysta och har ofta varit låsta i sina uppfattningar redan före sammanträdena. Detta har medfört svårigheter att komma till eniga uppfattningar inom militärledningen och sannolikt även en viss obenägenhet att till behandling ta upp frågor, i vilka stora meningsskiljaktigheter kunnat förutsättas.

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

### Verksamhet i krig

Som tidigare angivits blir vid mobilisering högkvarterets organisation delvis förändrad på grund av ändringar i uppgifterna. Dess arbetssätt blir även ett annat genom att de operativa delarna sammanföres lokalt och genom att arbetet inom dessa delar sammanknytes avsevärt mera än i fred,

i viss utsträckning även på lägre nivåer. Försvarsledningskommittén anser det vara ett mycket starkt önskemål, att kärnan av högkvarterets operativa del i krig fungerar som en enda vältrimmad stab för att största möjliga snabbhet och saklighet i arbetet skall kunna ernås. Det är nödvändigt, att denna kärna är samspelad och samövad i fred och därigenom har en hög beredskap.

En av grunderna för krigsorganisationen bör vara, att samma befattningshavare som leder viss verksamhet i fred skall leda motsvarande verksamhet i krig. Så är i regel fallet inom de enheter som bildar högkvarterets operativa del, varigenom beredskapen påverkas i gynnsam riktning. Emellertid är högkvarteret enligt gällande krigsorganisation sammansatt av ett antal krigsorganiserade staber och stabsdelar (motsvarande), vilka i fred icke arbetar tillsammans annat än vid enstaka större övningar. Vid mobilisering kan därför väntas ett betydande igångsättningsmotstånd. Härtill kommer att i högkvarterets operativa del ingående stabsorgan uppvisar flera principiella olikheter i fråga om sin sammansättning. Dessa olikheter, som i flera fall är svårfrånkomliga konsekvenser av olikheter mellan myndigheterna i fred, av krigsverksamhetens art samt av begränsad tillgång på personal, bidrar också till att verksamheten inom högkvarteret kan väntas bli tungrodd.

Även beträffande ledningen av och ansvarsfördelningen inom högkvarterets operativa del finnes anledning att peka på en del mindre tillfredsställande förhållanden. Sålunda finnes det icke under överbefälhavaren personligen någon befattningshavare eller myndighet med befogenhet att leda och ansvara för hela stabsverksamheten inom högkvarterets operativa del. Försvarsstabschefen skall visserligen samordna och leda förberedelser och föredragningar, men vid meningsskiljaktigheter på stabsplanet måste överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna engageras innan ärendets beredning kan fullföljas. Överbefälhavaren kan härigenom bli tvingad att befatta sig med ledning av stabstjänsten, vilket — förutom att det ökar hans redan förut stora arbetsbörda — icke kan anses rimligt med hänsyn till arten av hans övriga uppgifter.

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

I nuvarande högkvarterorganisation finnes endast obetydliga resurser som kan bli lämpade att i krig handlägga ärenden rörande bistånd från



andra nationer. Eftersom våra möjligheter att genomföra ett framgångsrikt försvar på längre sikt är beroende av sådant bistånd, är bristen på stabsresurser allvarlig, särskilt som improvisationsmöjligheterna är små. Vår alliansfria politik bör icke hindra, att ifrågavarande samverkansproblem ägnas uppmärksamhet samt att personal utbildas för och allmänt inriktas på denna typ av verksamhet.

## KAPITEL VI

# Vissa alternativ för organisationen av krigsmaktens högsta ledning

### *Grundläggande synpunkter*

De krav på krigsmaktens högsta ledning, som kommittén angivit i kap. IV, är av skiftande art och påverkar organisationens uppbyggnad på olika sätt. De kan icke mätas utan måste värderas. Vid en värdering av de skilda kravens inflytande på organisationen bör, enligt kommitténs mening, hänsyn i första hand tagas endast till de väsentliga kraven. Först sedan ställning tagits till hur dessa skall påverka organisationen, kan övriga behov beaktas. En följd av denna uppfattning är att icke ens stora svårigheter och olägenheter inom sekundära områden får hindra valet av en lösning som anses bäst tillgodose de primära kraven. De grundläggande frågorna vid organisationen av den högsta ledningen gäller fördelningen av det högsta ansvaret för funktionerna operativ verksamhet<sup>1</sup> i krig jämte förberedelsearbete härför i fredstid samt långsichtsplanering.

I detta kapitel avser kommittén att närmare belysa de för ledningen väsentliga faktorernas inflytande på organisationen i krig och fred, varvid kommittén utgår från de i kap. IV redovisade kraven på krigsmaktens högsta ledning och från de i kap. V anförda förtjänsterna och bristerna hos den nuvarande organisationen. Framställningen har formen av en redogörelse för och jämförelse mellan två med avseende på toppmyndighetens utformning klart skiljaktiga alternativ, nämligen ett med en ensamt beslutande överbefälhavare och ett med en kollegialt beslutande militärledning. Alternativen benämnes i det följande »ÖB-alternativet» och »Militärledningsalternativet». Det har varit nödvändigt att begränsa jämförelsen till de väsentliga dragen. Kommittén har därför i huvudsak endast behandlat toppmyndighetens förhållande till försvarsgrenscheferna men däremot ej förhållandet till övriga myndigheter och organ inom krigsmaktens högsta ledning eller till berörda civila myndigheter inom totalförsvaret, enär kommittén funnit att detta ej på något väsentligt sätt påverkar en jämförelse mellan alternativen. Frågorna om toppmyndighetens förhållande till sistnämnda myndigheter och organ samt hur deras sakkunskap skall nyttig-

<sup>1</sup> Den innebörd kommittén lägger i uttrycket »operativ verksamhet» redovisas i kap. I.



göras vid toppmyndighetens verksamhet behandlas i följande kapitel endast i den utsträckning som befunnits nödvändig för att klargöra hur de krav, som kommittén uppställt, skall tillgodoses.

De krav på organisationen av krigsmaktens högsta ledning, som kommittén uppställt, har föranlett att nedanstående förutsättningar lagts till grund för båda alternativen. Det har vidare förutsatts att de praktiska resurser som disponeras är lika.

1. Topppmyndighetens stab får ansvar, befogenheter och resurser, som ger den goda möjligheter (bättre än den nuvarande försvarsstabens) att införa den beslutande myndigheten framlägga ett samordnat och allsidigt belyst stabsunderlag i ärenden som berör krigsmaktens gemensamma grundläggande problem.

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

3. De staber (stabsdelar) som har särskilt stort behov av samarbete sammanföres lokalt. I fred kan detta ske genom att de viktigaste staberna förläggas till samma eller angränsande byggnader; i krig grupperas stabsdelar, som kontinuerligt skall samarbeta, i anslutning till varandra ehuru med iakttagande av erforderliga skyddskrav.

I den allmänna debatten har stundom framförts att toppmyndighetens stab borde utgöras av en försvarsstab, som endast skulle innefatta ett fåtal kvalificerade befattningshavare<sup>1</sup>. Denna stabs uppgift skulle vara att blott i mycket stora drag utarbeta direktiv och anvisningar. Huvuddelen av all på krigsmakten ankommande verksamhet har alltså förutsatts vara förlagd till försvarsgrensledningarna och övriga centrala myndigheter. En sådan organisation uppfyller emellertid icke de krav, som kommittén på grundval av sina undersökningar ansett ofrånkomliga. Kommittén återkommer senare i kapitlet till denna fråga.

### *Ledningsförhållanden i krig*

I krig är de väsentliga ledningsuppgifterna att fatta operativa beslut, vilka kan medföra att de viktigaste stridsmedlen bindes eller riskeras genom insats som kan innebära att de går helt förlorade. Stridsmedel kan exempelvis bindas genom val av uppgifter i ett krigs inledningssskede. Därvid uppkommer sådana frågor som huruvida strategiska reserver skall sändas till

<sup>1</sup> Angående denna försvarsstab hänvisas till kap. II (redogörelsen för 1936 års försvarsproposition).

norr eller söder och om sjö- eller flygstridskrafter skall koncentreras eller delas upp på flera operationsriktningar. Felaktigheter i beslut av denna art kan ofta icke upptäckas förrän det är för sent att rätta misstagen.

Stridsmedel riskeras i mer eller mindre hög grad genom att insättas i strid eller förflyttas, men de kan också riskeras på sina grupperingsplatser eller baser. En uppgift för ledningen kan sålunda vara att bestämma vid vilken tidpunkt strategiska reserver av markförband skall sättas in, en annan att avgöra om sjöstridskrafter och attackflyg skall börja användas omedelbart med risk att förbrukas eller om de skall hållas tillbaka för att sättas in senare om insatsen då bedömes ha bättre förutsättningar att ge avsedd verkan. Ytterligare en uppgift av samma typ är att besluta huruvida jaktflyget vid en kustinvasion skall sättas in mot denna eller bibehålla sin luftförsvarsuppgift.

Beslut som medför stora förändringar kan icke fattas ofta. Det vore emellertid oriktigt att därav dra den slutsatsen, att beslut i den högsta ledningen kan fattas utan tidspress. Vi måste i krig räkna med att — sett i stort — vara underlägsna vår motståndare. Om vi skall kunna nå den lokala överlägsenhet som är nödvändig för framgång, måste vi samla våra krafter till enstaka, avgörande riktningar och tidpunkter, under det att behov inom andra områden och under andra tidsperioder endast kan mötas genom insättande av svagare krafter. Vi måste dessutom söka tillfällen för våra stridskrafter att strida under de för dem gynnsammaste förhållandena. Det blir därför nödvändigt att strängt prioritera de ändamål för vilka våra resurser skall användas. Tid och resurser åtgår för att inhämta och bearbeta de underrättelser, som skall göra det möjligt att värdera och prioritera olika behov. De grundläggande faktorerna i detta arbete — angriparens åtgärder, läget vid våra stridskrafter och omfattningen av våra disponibla resurser — förändrar oavbrutet läget i stort och detta stundom mycket snabbt. Arbetet kan därför aldrig bli avslutat. Underlag för omedelbara alternativa beslut måste ständigt och fortlöpande utarbetas. Den beslutande instansen måste hela tiden följa lägets utveckling och arbetet med de olika lösningarna. Dessa måste hållas aktuella för att operationsplanen i stort skall kunna fullföljas eller, om nödvändigt, ändras. Även beslut av stor räckvidd måste kunna fattas snabbt.

Den nuvarande ordningen för arbetet i krigsmaktens högsta ledning (högkvarteret), vilken karakteriseras av att tre olika operativa delar (ur försvarsstab, marinledning och flygledning) förbereder överbefälhavarens beslut, tillgodoser icke de krav på snabbhet och samordning i stabsarbetet, som numera måste ställas för att underlag för och förslag till beslut skall kunna framläggas vid varje tidpunkt. Om resultatet av den av försvarsgrensstabscheferna ledda verksamheten icke efter hand inordnas och utnyttjas i försvarsstaben utan först måste passera försvarsgrenscheferna, uppstår lätt tidsförlust och osäkerhet, som kan inverka på beslutfattningen och därmed



på toppmyndighetens möjligheter att påverka händelseutvecklingen. Försvarstabschefen skall visserligen enligt sin instruktion samordna och leda förberedelser och föredragningar, men vid meningsskiljaktigheter på stabsplanet måste försvarsgrenscheferna — och vid motsättningar mellan dessa överbefälhavaren — höras innan ärendets beredning kan fullföljas och underlag för beslut framläggas. Enligt kommitténs uppfattning måste dessa förhållanden ändras så, att chefen för försvarsstaben får fullständigt ansvar och klara befogenheter att i krig leda allt operativt stabsarbete inom högkvarteret.

Liksom stabsarbetet bör ledas enhetligt bör även besluten fattas av *en* ansvarig befattningshavare. Krigsmaktens operationer i krig kan icke ledas av flera befattningshavare, enär de olika stridsmedlens användning och de olika operationerna är så nära knutna till och infogade i varandra, att de tillsammans bildar en enhet. Om toppmyndighetens beslut fattas kollegialt, kommer alla i myndigheten ingående personer att vara ansvariga för besluten endast så länge enighet kan uppnås. Genom röstning kan visserligen beslut fattas även då viss oenighet föreligger, men därigenom rubbas den klara ansvarslinjen och enheten i åtgärderna kan äventyras. En kollegial form för att fatta beslut i krig kan lätt fresta till kompromisser. Vid fredstida uppgörelser mellan individer eller intresseorganisationer har uppnåendet av en kompromisslösning ofta ansetts vara ett tecken på vidsyn och tolerans. I operativa sammanhang är emellertid vägran att utvälja *ett* väsentligt ledmotiv detsamma som kraftsplittring eller obeslutsamhet, vilket för den underlägsne leder till nederlag. En kompromiss i operativa frågor kan liknas vid ett försök att lösa problemet om vänster- eller högertrafik genom att köra mitt på vägen.

För den överordnade regeringen, de sidoordnade totalförsvarsmyndigheterna och de underlydande regionala cheferna medför en kollektiv militär ledning i krig risk för oklarhet och omständliga kontakter. Kollegialt befäl över en operativ stab medför även betydande risker för oklarheter i stabsarbetet och försening av detta.

En fördel med en kollegial ledningsform, som ofta framhållits av ansvariga chefer i de anglosaxiska länderna under andra världskriget, är att de högsta befattningshavarna inom olika områden utan omgång kan bidra med sin sakkunskap och sin erfarenhet. Denna fördel torde emellertid efter hand komma att minska i betydelse. En orsak härtill är att även framstående chefer på grund av den tekniska utvecklingen i växande grad behöver lita till sina stabers arbete. Operativt stabsarbete i krig tenderar att bli alltmer specialistbetonat. Även om en försvarsgrenschef skulle vara den största operativa begåvningen inom sin försvarsgren, ligger hans styrka i allsidiga erfarenheter och insikter, icke i specialkunskaper som kräver ständigt underhållen rutin och träning.

Det operativa inflytande, som bör tillkomma försvarsgrenscheferna, bör

de utöva såsom rådgivare åt överbefälhavaren och — vilket närmare utvecklas i kap. VII — ställföreträdare för honom. De bör däremot icke såsom ansvariga chefer kunna ingripa i det pågående stabsarbetet i den högsta instansen.

### **Kommitténs val av typlösning för ledningen i krig**

De här redovisade förhållandena och värderingarna har övertygat kommittén om att organisationen i krig bör utformas så

*att* den högsta militära ledningen i krig utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare, biträdd främst av en allsidigt sammansatt försvarsstab,

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

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

### *Ledningsförhållanden i fred*

På den högsta ledningen av krigsmakten i fred inverkar faktorer som delvis är av annan art än i krig. Kommittén har därför funnit det påkallat att mera detaljerat gå in på problemen rörande ledningen i fred. Härvid granskar kommittén fördelar och nackdelar hos de två huvudalternativen samt redovisar även vissa egenskaper hos dessa, vilka enligt kommitténs uppfattning icke kan bestämt rubriceras som vare sig för- eller nackdelar.

### *ÖB-alternativet*

#### **Alternativets konstruktion**

Det karakteristiska för alternativet är att en överbefälhavare är under Kungl. Maj:t ensam ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet samt för krigsmaktens inriktning och avvägning. Överbefälhavaren beslutar ensam. Han fattar i väsentliga och grundläggande frågor sina beslut i en militärledning, vars ledamöter är skyldiga att redovisa sina ställningstaganden till frågorna.

#### **Fördelar med en ensamt beslutande överbefälhavare**

I alternativet är ansvarsförhållandena i stort sett lika i fred och i krig, vilket är en fördel som får än större betydelse allt efter som kraven på hög beredskap ökar.



Genom att det finnes en ensamt beslutande myndighet skapas goda förutsättningar för att inför statsmakterna vid behov snabbt kunna framlägga även radikala förslag om krigsmaktens anpassning till den tekniska utvecklingen.

Den militära representationen utåt blir i alternativet enkel och entydig. Därmed möjliggöres att handlande och planläggning i arbetet med försvarsfrågor såväl inom som utom det militära försvaret kan ske efter en entydig, gemensam riktlinje. Denna kommer på grund av den fortgående utvecklingen efter hand att ändras, men det finnes förutsättningar för att alla med varandra sammanhängande verksamheter därvid samordnas. Toppmyndighetens förhållande till sin stab blir likaledes enkelt och entydigt.

Överbefälhavare och försvarsstabschef har i alternativet gemensamma arbetsområden. Deras ställning och samordnande uppgifter har inga direkta motsvarigheter inom den militära organisationen i övrigt. Båda är — i motsats till försvarsgrenscheferna — i huvudsak fria från det särskilda tryck, som följer av det omedelbara ansvaret för stora organisationer. De får härigenom goda förutsättningar för ett nära samarbete och ett fritt tankeutbyte. Om dessa båda befattningshavare väljes ur olika försvarsgrenar, främjar detta en vidgad sakkunskap hos den högsta chefsinstansen.

Genom att försvarsgrenscheferna ålägges skyldighet att i militärledningen redovisa sina ställningstaganden i väsentliga och grundläggande frågor bör de kunna tillföra den beslutande överbefälhavaren mer värdefullt underlag för hans beslutfattning än vad som nu kan ske.

#### **Nackdelar med en ensamt beslutande överbefälhavare**

Det övervägande antalet officerare tillhör under hela sin tjänstetid en och samma försvarsgren. Den militära utvecklingen ställer krav på ökad specialisering parallellt med krav på ökad överblick. Av dessa skäl torde man även i framtiden böra räkna med att huvuddelen av dem som kan tänkas nå befattningen som överbefälhavare kan vara förhållandevis starkt präglade av sin försvarsgrenstillhörighet. Detta torde bli fallet även om utbildning och tjänstgöringsförhållanden i framtiden kommer att bättre än nu tillgodose kravet på vidsyn och allsidighet hos de officerare, som skall handlägga för försvaret gemensamma frågor. Det blir genom den tekniska utvecklingen också allt svårare för en enda man att överblicka alla de faktorer, som bör ha inflytande på de grundläggande besluten i fråga om operativ planläggning och inriktning av krigsmaktens utveckling. Ensidighet hos en överbefälhavare skulle kunna komma att felaktigt påverka den av försvarsstaben ledda studie- och utredningsverksamheten och som en följd därav även avvägningen mellan försvarsgrenarna. Resultatet av arbetet kan

bli en kraftsamlad lösning, som dock kan tänkas få en mindre lämplig huvudriktning. Denna nackdel kan i viss mån motverkas genom den av kommittén förutsatta verksamheten i militärledningen samt genom allsidigheten i det stabsunderlag som försvarsstaben skall framlägga.

En stark centralisering av initiativ, studier och utredningar till försvarsstaben under överbefälhavarens oinskränkta ledning kan medföra risk för en totalt sett minskad effektivitet och vitalitet inom försvarets ledning samt för att den interna militära debatten blir mindre livaktig. Deltagandet i och underlaget för den offentliga försvarsdebatten kan även bli ensidigt och därmed onyanserat. Lämpliga åtgärder, som är ägnade att motverka dessa och även förut nämnda olägenheter, är att försvarsgrenschefernas inflytande genom militärledningen tryggas och att överbefälhavare och högre befattningshavare inom försvarsstaben utses ur olika försvarsgrenar.

#### Övriga synpunkter på ledning med en ensamt beslutande överbefälhavare

En stor svårighet i alternativet ligger i frågan, huruvida en försvarsgrenschef utan att brista i objektivitet och intresse kan både fullgöra sina åligganden i militärledningen, där arbetet med för krigsmakten gemensamma ärenden förutsättes komma att öka, och samtidigt ansvara för utvecklingen av den försvarsgren, som han företräder. Eftersom denna svårighet är mer påtaglig i det andra av de huvudalternativ, som kommittén behandlar, kommer den att närmare belysas vid diskussionen av detta.

Kommittén har utgått från att försvarsgrenscheferna skall åläggas skyldighet att ta ställning till de frågor som förelägges dem i militärledningen. De blir därigenom formellt ansvariga för sin rådgivning åt överbefälhavaren, men icke för de beslut överbefälhavaren fattar i militärledningen. För att försvarsgrenscheferna skall kunna fullgöra sin uppgift måste de konsekvent följa en plan eller en huvudlinje, som ansluter sig till en sammanhängande grunduppfattning om våra strategiska, operativa, personella, tekniska och ekonomiska förhållanden. Kommittén har ansett att det härför erforderliga stabsunderlaget kan framtagas endast i en av staberna, nämligen försvarsstaben. Enligt det nu anförda kommer överbefälhavaren vid fattandet av sina beslut och försvarsgrenscheferna vid sin rådgivning att bygga på samma stabsunderlag. Den debatt, som måste föregå besluten, kan härigenom väntas öka i saklighet. På framställning av ledamot i militärledningen till överbefälhavaren bör stabsunderlaget kunna vidgas eller kompletteras. Sålunda begärt material framtages genom försvarsstabens försorg. Försvarsgrensledningarna och andra myndigheter bör i här berört avseende biträda försvarsstaben så att denna icke betungas med onödigt detaljarbete.

Den största svårigheten vid reglerandet av militärledningens arbete torde



bli att nå balans mellan kraven på fullständighet i ärendenas beredning och kraven på praktisk handlingskraft. Ju mer allsidigt kvalificerad och därmed allmänt betrodd försvarsstaben kan bli, desto lättare torde emellertid arbetet i militärledningen förlöpa och den önskvärda balansen kunna upprätthållas.

Kommittén vill slutligen framlägga några synpunkter rörande frågan om vad som kan anses vara en lämplig period för innehav av överbefälhavarbefattningen. Å ena sidan ställer det samlade ansvaret i fred och krig en överbefälhavare inför så komplicerade problem och uppgifter, att han icke bör förordnas för kortare tidsperiod än fem à sex år. En period av denna längd erfordras för att överbefälhavaren skall kunna fullfölja utredningar och genomföra andra större uppgifter samt för att samarbetet med sidoordnade myndigheter i totalförsvaret skall få kontinuitet. Å andra sidan ställer befattningen som överbefälhavare så utpräglade krav på förmåga att leda krigsmaktens utveckling, ta nya initiativ och verka idégivande och inspirerande, att det normalt måste förutsättas vara svårt för en person att under någon lång följd av år helt fylla dessa krav. Det är också önskvärt, att överbefälhavarposten icke under längre tid beklädes av personer ur en och samma försvarsgren. Av sålunda anförda skäl bör en överbefälhavare enligt kommitténs mening regelmässigt icke inneha befattningen under längre tid än omkring sex år. Avsteg härifrån kan naturligen bli nödvändiga. Det kan exempelvis framstå som olämpligt, att ett ombyte sker i en skärpt utrikespolitisk situation.

En överbefälhavare bör förordnas vid relativt unga år. Den omständigheten att en officer, som anses vara lämplig att förordnas till överbefälhavare, kan förutses komma att avgå från överbefälhavarposten innan han uppnått den levnadsålder, som eljest anses vara en normal avgångsålder, bör icke föranleda att förordnandet uppskjutes. Kommittén finner det vidare betydelsefullt, att sådana administrativa åtgärder vidtages som gör det möjligt för en överbefälhavare att avgå redan efter en förordnandeperiod av här angiven längd, utan att detta medför ekonomiska upppoffringar för honom. Såvitt kommittén kan finna, bör det också finnas möjligheter att utnyttja en avgången överbefälhavares kapacitet på andra viktiga poster i försvarsorganisationen eller inom den civila statsförvaltningen.

#### **Underalternativ**

Särskild uppmärksamhet förtjänar valet av organisation för det operativa krigsförberedelsearbetets ledning samt frågan, hur man skall åstadkomma erforderlig samordning mellan å ena sidan operativt arbete och å andra sidan arbete med organisation, taktik, utrustning och utbildning. De olika kraven på den operativa ledningen och möjligheterna att tillgodose dessa kommer att i det följande utvecklas i olika underalternativ.



De underalternativ som kommittén behandlar har här benämnts *uppdelningsalternativet*, *status-quo-alternativet* och *samordningsalternativet*.

*Uppdelningsalternativet* innebär att överbefälhavaren utövar sitt befäl i operativa frågor helt genom försvarsgrenscheferna, vilka till sitt förfogande har var sin operationsavdelning. Detta innebär för arméns del, att de i nuvarande organisation befintliga direkta orderlinjerna från överbefälhavaren till militärbefälhavarna och andra direkt under överbefälhavaren lydande chefer ur armén ersättes av en operativ orderlinje från överbefälhavaren till arméchefen jämte sådana linjer från denne till militärbefälhavarna och övriga tidigare under överbefälhavaren direkt lydande chefer. För marinen och flygvapnet innebär alternativet att orderlinjerna förblir desamma som i nuläget.

Överbefälhavaren skall i de grundläggande ordena till försvarsgrenscheferna ange sina operativa avsikter. Han skall också ge order för kraftsamling genom att han prioriterar viss eller vissa operationer samt anger styrkefördelningen i stort för dessa. Däremot kan han i detta alternativ icke göra någon närmare fördelning av stridskrafterna mellan honom i krig underlydande regionala chefer. Överbefälhavaren, vars uppgift är att leda operationerna i krig, är den som har det omedelbara intresset av hur stridskrafterna är disponerade i olika planer och lägen. Det skulle emellertid strida mot vedertagna grunder för befälsföring att i detalj ange hur underlydande chefer — i detta fall försvarsgrenscheferna — fördelar dem till delade resurser för att lösa erhållna uppgifter.

Resurserna för krigsmaktens gemensamma stödfunktioner, vilka disponeras av överbefälhavaren, skall anpassas till försvarsgrenschefernas planer sedan överbefälhavaren tagit del av och godkänt dessa.

En fördel med detta alternativ är att goda organisatoriska förutsättningar skapas för ett nära samarbete inom försvarsgrensledningarna mellan företrädarna för den operativa verksamheten och företrädarna för den stabs- och förvaltningsverksamhet, som erfordras för att organisera, utrusta och utbilda stridskrafterna.

Ett annat motiv för uppdelningsalternativet är att den tekniska utvecklingens växande betydelse kräver täta sammanträffanden och överläggningar — ofta av informell karaktär — mellan olika stabs- och förvaltningsrepresentanter. Det är en fördel att därvid framkommande meningsmotsättningar utan omgång kan föras upp i en högre instans, som kan fatta snabba beslut om hur det fortsatta stabsarbetet skall bedrivas.

Ansvar för operativ verksamhet verkar stimulerande på försvarsgrensledningarna i det dagliga arbetet.

En fördel i förhållande till nuvarande organisationsform är att försvarsgrenscheferna har ett ensartat utgångsläge, då det gäller att med operativa värderingar underbygga argumentering i avvägningsfrågor. Jämfört med nuläget minskar även motiven för att välja överbefälhavare och för-



svarsstabschef ur armén, varav följer större valfrihet vid besättande av dessa befattningar.

Den största *nackdelen* med alternativet är att ansvarsförhållandena icke överensstämmer med den krigsorganisation av högsta ledningen som kommittén av tidigare anförda skäl funnit nödvändig. Ett genomförande av uppdelningsalternativet i fred innebär nämligen att ansvar, operativ ledning samt orderlinjer till de chefer, som i krig lyder direkt under överbefälhavaren, måste läggas om vid mobilisering. Olägenheterna med ett sådant förfarande blir särskilt stora om omställningen göres i samband med eller efter ett krigsutbrott. Det blir således allt svårare att tillgodose det efter hand starkare kravet på förmåga hos den högsta ledningen att snabbt inta hög beredskap. Ett sätt att minska olägenheterna skulle vara att ofta samöva de operativa delarna av försvarsgrensledningarna och försvarsstaben under försvarsstabschefens ledning. Erfarenheterna visar emellertid, att det är avsevärt svårare att åstadkomma och genomföra periodiskt återkommande övning med personal från olika staber än med personal, som tillhör samma stab.

Med den av kommittén för alla alternativ uppställda förutsättningen, att försvarsstaben skall ha sådana resurser att den för överbefälhavaren och militärledningen kan lägga fram ett allsidigt belyst stabsunderlag i alla viktiga frågor, torde i detta alternativ en viss dubbelorganisation och ett visst dubbelarbete icke kunna undvikas. Även försvarsgrensledningarnas stabsresurser måste nämligen svara mot försvarsgrenschefernas operativa befogenheter. Motsättningarna inom den högsta ledningen torde genom en sådan konstruktion snarare skäras än utjämnas, vartill kommer att organisationen ställer särskilt stora anspråk på kvalificerad personal.

Det är också en nackdel att gränsen mellan överbefälhavarens och arméchefens ansvar blir oklar vid handläggning av ärenden rörande den territoriella verksamheten, vilken omfattar såväl samordnande som markoperativ verksamhet. Detta är desto mer olägligt om — såsom kommittén förutsätter — militärbefälhavarna kommer att vara ansvariga för all territoriell verksamhet i regional instans.

I fråga om uppdelningen av den territoriella verksamheten må följande anföras. Den samordnande verksamheten kan t. ex. omfatta prioritering av resurserna för transporter, underhåll, bevakning och samband. Denna prioritering sker i stort i högsta instans och bör då ledas direkt av överbefälhavaren. Den behöver regelmässigt ske i regional instans och förutsättes där skola ledas av militärbefälhavarna. De ifrågakommande operativa stödfunktionerna skall kunna utnyttjas av alla militära förband oavsett försvarsgrenstillhörighet. De måste också kunna utnyttjas av de civila delarna av totalförsvaret. En stor del av resurserna — inom transporttjänsten huvuddelen — är civila. Arméstridskrafterna är genom förbandens



antal och bundenhet till landets markyta de största militära intressenterna, när det gäller att utnyttja gemensamma resurser för flertalet operativa stödfunktioner. Arméchefen måste därför disponera särskilda stabsresurser t. ex. för planläggning av underhållstjänst och transporter. Motsvarande organisation kan dock svårigen undvaras i försvarsstaben, vilket medför krav på personal. Den allvarligaste svårigheten torde dock ligga i att berörda chefer och staber — överbefälhavaren och arméchefen samt försvars- och arméstaberna — måste planlägga för och disponera samma resurser. Även om konflikter kan bemästras genom smidighet i arbetet, kan arméchefen komma att spela en samordnande roll gentemot andra försvarsgrenars förband och gentemot civila myndigheter. Detta kan i sin tur inkräkta på överbefälhavarens verksamhetsområde. En sådan utveckling måste betraktas som olämplig.

Även då det gäller markoperativa frågor skulle överbefälhavaren kunna tvingas att välja mellan att ingripa eller att låta övriga försvarsgrenar bli beroende av arméchefens operativa beslut. Fördelningen av luftvärnsförband, markbevakningsförband, vissa lokalförsvarsförband, underhållsförband och strategiska reserver av markstridskrafter påverkar i hög grad förutsättningarna för verksamheten och därmed de operativa åtgärderna inom flygvapnet och de civila delarna av totalförsvaret samt i viss mån även åtgärderna inom marinen. En uppdelning mellan överbefälhavaren och arméchefen även beträffande markoperativa uppgifter verkar med hänsyn till vad som här anförts närmast ofrånkomlig men leder till oklarheter och dubbelorganisation.

*I övrigt* vill kommittén om uppdelningsalternativet anföra att en uppdelad operativ ledning medför, att behovet av särskilda åtgärder för samordning och samverkan i operativa ärenden blir stort. Om detta behov tillgodoses, kan man räkna med att samarbetet utvidgas även inom andra områden än det operativa, vilket är en fördel. Om behovet icke tillgodoses, följer olägenheter i form av särskiljande och isolering. Det är emellertid icke säkert, att detta uppmärksammas, eftersom fredsövningar icke ger någon fullt rättvisande bild av hur operationer sker i krig. Med hänsyn till att de samlade arbetsuppgifterna i staberna är mycket omfattande är det en fördel om det finnes ett praktiskt tvång till samverkan, som underlättar val av de viktigaste arbetsuppgifterna och som förmår stabsmedlemmarna att hålla samband och att orientera. Detta gäller exempelvis förhållandet mellan den personal, som svarar för handläggning av operativa ärenden, och den, som sköter ärenden rörande taktik, utrustning och organisation. Skulle den operativa personalen underlåta att ta behörig hänsyn till dessa områden, kommer praktiska olägenheter snart att uppstå. Beträffande kontakten mellan operativ personal i skilda staber föreligger icke samma automatiskt verkande tvång. Olikheter i inriktning av verksamheten blir icke heller omedelbart uppenbara, och försummade sam-



arbetsbehov gör sig icke påmint på samma sätt. Man måste på grund härav räkna med att brister i samverkan stundom kan föranleda att viktiga arbetsområden över huvud taget icke blir beaktade.

Det var av skäl, som överensstämmer eller är beslättrade med de här anförda, som Kungl. Maj:t i propositionen nr 210 till 1942 års riksdag avvisade tanken på att ledningen av arméoperationerna och förberedelsearbetet härför skulle överföras till chefen för armén. Dessa skäl äger alltså giltighet. Förhållandena synes ytterligare försämrats om alternativet modifieras så, att det förenas med en försvarsstab med starkt begränsade uppgifter, en stab om vilken kommittén redan tidigare i detta kapitel uttalat att den icke fyller de krav kommittén funnit ofrånkomliga.

*Status-quo-alternativet* kan ses som en variant av uppdelningsalternativet och skiljer sig från detta genom att den territoriella verksamheten även fortsättningsvis ledes av överbefälhavaren genom militärbefälhavarna.

En *fördel* med detta alternativ, som icke gäller uppdelningsalternativet, är att ledningen av den territoriella verksamheten icke är uppdelad. Denna fördel är betydande, bl. a. med hänsyn till beredskapskravet på principiell likhet mellan organisationerna i krig och fred och till andra totalförsvarsdelars, särskilt civilförsvarets, behov av stöd från och nära samverkan med ledningen för den samlade militära verksamheten.

En *nackdel* i förhållande till det rena uppdelningsalternativet är att försvarsgrenarna — såsom angivits i kap. V — naturligen blir ojämnt representerade i försvarsstaben, vilket kan väcka misstro och skapa motsättningar mellan dem. Denna snedbelastning kan å ena sidan verka på så sätt att försvarsstaben undervärderar marinens och flygvapnets behov. Å andra sidan har framhållits att de operativa kraven beträffande armén framlägges av försvarsstaben, där synpunkterna och kraven kan ha påverkats och utjämnats av den gemensamhetssyn, som är eller i varje fall bör vara mer naturlig i försvarsstaben än i försvarsgrensstaberna. Detta förhållande kan medföra att arméns krav får ett svagare operativt stöd än marinens och flygvapnets. Organisatoriskt är alternativet på denna punkt uppenbarligen icke tillfredsställande. Det är också en bestämd nackdel att försvarsgrenscheferna icke intar samma ställning i militärledningen, där två av försvarsgrenscheferna men icke den tredje — chefen för armén — kan stödja sin framställning på operativa värderingar, gjorda i den egna staben, eller skärpa sina krav under hänvisning till ett operativt ansvar. Alternativets konstruktion medför starka skäl för att utse överbefälhavare och försvarsstabschef ur armén, vilket kan innebära en skärpning av föreliggande motsättningar.

*Samordningsalternativets* innebörd i fråga om den operativa ledningen i fredstid är att denna utövas av överbefälhavaren genom att han i ärenden



som rör operativt krigsförberedelsearbete ger direkta order till regionala chefer. De operativa uppgifter jämte därmed sammanhängande stödverksamheter, som i nuläget åvilas marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben. Övriga ärenden som nu handlägges i marin- och flygstabernas operationsavdelningar kvarblir i dessa staber.

Den främsta *fördelen* med alternativet är att ansvarsförhållandena i fred och i krig kommer att överensstämja i väsentliga drag och att samma operativa ordervägar kommer att användas. Härigenom förbättras beredskapen, och framför allt underlättas ledningen om krig utbryter innan omställningen till krigsorganisation hunnit genomföras. Detta synes mot bakgrunden av ett modernt krigs karaktär bli allt mer betydelsefullt.

Krigsmaktens samarbetslinjer i operativa frågor till ledningarna för totalförsvarets civila grenar blir enkla och entydiga i jämförelse med uppdelningsalternativet. Den nödvändiga samordningen av övriga åtgärder mellan krigsmakten och totalförsvarets andra delar gynnas.

Överbefälhavaren får ett fullständigt och sammanhängande stabsunderlag för det operativa krigsförberedelsearbetet. Studier och debatt av operativa frågor i militärledningen kommer att vila på en för alla gemensam grund. Det förutsättes att allt viktigare underrättelsematerial och allt övrigt erforderligt underlag tillföres försvarsstaben, oavsett varifrån det kommer. Givetvis kan försvarsgrenscheferna, i militärledningen eller eljest, diskutera trovärdigheten av ett underrättelseunderlag eller resultaten av dess bearbetning. Det förhållandet, att sakuppgifter gemensamt värderas i samma stab och lägges till grund för gemensamma studier, prognoser och planer, synes dock underlätta en saklig debatt i operativa frågor genom att minska oklarheten i utgångsvärdena.

Alternativet medför icke någon bundenhet till viss försvarsgren vid tillsättande av överbefälhavare och innehavare av ledande befattningar i försvarsstaben.

*Nackdelarna* med detta alternativ sammanhänger nära med de tidigare redovisade fördelarna med uppdelningsalternativet. Det är sålunda en svaghet, att personal som handlägger operativa ärenden icke får samma nära kontakt som i sistnämnda alternativ med den personal som ansvarar för stridskrafternas taktik, organisation, utrustning och utbildning.

Utöver här angivna för- och nackdelar vill kommittén även anföra följande *övriga synpunkter* på alternativet.

Den tekniska utvecklingen synes i allt högre grad komma att kräva samverkan mellan å ena sidan operativ personal, som skall använda stridskrafterna och ange vilka slags förband som erfordras, och å andra sidan personal som skall organisera, utbilda, utrusta och mobilisera förbanden samt utveckla taktiska och tekniska metoder. Teknikens ökade inflytande leder emellertid till att all verksamhet mer än förr måste samordnas i ett enda för hela krigsmakten gemensamt system. Den centralisering och



systematisering av ledningen, som hör samman med den tekniska utvecklingen, har hittills fått sitt klaraste uttryck i luftförsvaret. Den gör sig emellertid allt mera gällande icke blott inom andra delar av krigsmakten utan även inom krigsmakten sedd som en helhet. Mot den nackdel av försvårad samordning inom försvarsgrenen, som ett överförande av försvarsgrenarnas operativa ärenden till försvarsstaben kan medföra, står fördelen av en förbättrad samverkan mellan operatörer från olika försvarsgrenar samt förbättrad samverkan mellan denna samlade expertis av operatörer och den samlade expertis för långsichtsplanering, som försvarsstabens planeringsorgan representerar.

Det är önskvärt att de regionala chefer, som i detta alternativ i operativt hänseende skall lyda direkt under överbefälhavaren, har en inbördes likartad ställning samt stabsresurser, som medger ett självständigt uppträdande. I nuläget är detta icke helt genomfört. Sålunda är militärbefälsstaberna och marinkommandostaberna i nämnda hänseenden bättre rustade än eskaderstaberna. Vissa ytterligare synpunkter på denna fråga framlägger kommittén i kap. IX.

### *Militärledningsalternativet*

#### **Alternativets konstruktion**

Det karakteristiska för detta alternativ är att beslut i grundläggande frågor fattas kollegialt av försvarsgrenscheferna såsom ledamöter i en militärledning. En av ledamöterna är ordförande men bibehåller väsentliga delar av ansvaret för sin försvarsgren. Ordföranden utses av Kungl. Maj:t för en begränsad tidsperiod, lämpligen tre år. Ordförandeskapet växlar mellan ledamöterna. För den försvarsgrenschef, som utsetts till ordförande, tillsättes en ställföreträdande försvarsgrenschef, vilken dock ej ingår i militärledningen. Ordföranden representerar militärledningen utåt samt planlägger och leder dess verksamhet. Militärledningens beslut verkställas genom försvarsstaben.

#### **Fördelar med en kollektiv ledning**

Det moderna kriget blir allt mer invecklat. Det blir allt svårare för en enskild man att överblicka alla de faktorer, som bör ha inflytande på de grundläggande besluten i fråga om operativ planläggning samt inriktning av krigsmaktens utveckling. Försvarsgrenscheferna representerar på grund av urval och erfarenhet den bästa expertisen inom respektive områden. Det är en fördel om deras samlade sakkunskap kan vara en permanent bakgrund till de beslut om det militära försvarets inriktning, som måste fattas av toppmyndigheten. Systemet med kollektiv ledning ger även goda förutsättningar för att den önskvärda debatten om viktiga frågor skall hållas levande.

### Nackdelar med en kollektiv ledning

Eftersom den operativa ledningen i krig enligt kommitténs mening bör utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare, kommer ansvarsförhållandena i detta alternativ att vara olika i krig och i fred. Detta är en väsentlig olägenhet, främst med hänsyn till att kravet på en hög beredskap gör sig gällande med allt större eftertryck. Särskilt beträffande den högsta operativa ledningen är en bristande överensstämmelse en allvarlig olägenhet, emedan ledningen skall kunna övergå från fredsverksamhet till operativ ledning inför eller i krig, även om någon egentlig mobilisering av ledningsorganen icke hunnit ske.

Det är sannolikt, att oenighet inom en beslutande krets fördröjer och försvårar beslut. Det är också möjligt att benägenheten att välja kompromisslösningar är större hos en beslutande krets än hos en ensamt beslutande chef. Kompromisslösningar är dock i fred icke lika omedelbart riskabla som när de avser operationer i krig. Benägenheten för kompromiss och uppskov med beslut kan måbända motverkas. Däremot går det icke att hindra att inre meningsmotsättningar försvagar toppmyndighetens beslut. Vid röstning i en kollektiv militärledning skulle beslut kunna fattas av en oenig toppmyndighet, vilket skulle kunna rubba förtroendet för denna.

Försvarets betydelse för vår utrikespolitik och dess vikt från samhälls-ekonomisk och statsfinansiell synpunkt motiverar ett allmänt intresse för och en allmän debatt i försvarsfrågorna. Kritiska, men positiva och konstruktiva synpunkter är förutsättningar för att debatten skall bidra till en fortlöpande utveckling av vårt försvar. Detsamma gäller den interna militära debatt, som ständigt måste pågå. Enighet kan härvid icke förutsättas i alla frågor. När det gäller avvägningsfrågor torde olikhet i uppfattningarna vara vanligare än full överensstämmelse. Ett sådant förhållande är naturligt och ofrånkomligt. En person som är särskilt kunnig inom ett verksamhetsområde och har ansvar för detta ser behov, brister och utvecklingsmöjligheter inom sitt eget område, liksom betydelsen av detta, i en annan och mer levande dager än han ser motsvarande företeelser inom andra ansvars- och verksamhetsområden eller inom helheten. Olikhet i värderingar och även hård argumentering bör därför betraktas såsom ofrånkomliga och i viss utsträckning befrämjande för klarhet och utveckling. Förutsättningen för att motsättningar ej skall lända till skada är dock att de icke väcker allmän misstro eller hindrar ställningstaganden och praktiska åtgärder. Med hänsyn främst till den militära toppmyndighetens samarbete med sidoordnade civila myndigheter i totalförsvaret bör den ej visa sig splittrad i väsentliga frågor. Med en kollektiv militärledning kan finnas risk för att ledamöternas olika ståndpunkter uppfattas som oförenliga, vilket kan försvåra för toppmyndigheten att inom och utom krigs-



makten upprätthålla det för krigsmakten och dess ledning nödvändiga förtroendet.

Det är angeläget att försvarsstabens lydndsställning är enkel och att lojalitetskonflikterna för dess personal, som t. ex. måste följa ett majoritetsbeslut i militärledningen även om den egna försvarsgrenschefen reserverat sig, icke blir för påtagliga. Personalens försvarsgrenstillhörighet innebär i sig själv ett ibland splittrande lojalitetskrav. Den splittrande tendensen måste enligt kommitténs mening motverkas, ej skärpas.

I militärledningsalternativet har det, liksom i ÖB-alternativet, förutsetts att toppmyndighetens beslut skall verkställas genom försvarsstaben. Försvarsstabschefen får härigenom till uppgift att verkställa uppdrag och har intet självständigt verksamhetsområde att främja. Uppgifternas omfattning och kravet på kontinuitet föranleder dock, att det är nödvändigt att ge försvarsstabschefen relativt stor frihet och stora befogenheter. Härav följer den olägenheten att försvarsstabschefen i praktiken torde få ett inflytande som icke motsvaras av hans ansvar.

### Övriga synpunkter på en kollektiv ledning

En försvarsgrenschef som ingår i en beslutande militärledning får härigenom formellt och reellt ansvar för det samlade militära försvarets utveckling och krigsförberedelsearbete. Hans ställningstaganden påverkar avgränsningen mellan försvarsfunktioner och därmed avvägningen mellan försvarsgrenarna i fred. Samtidigt är försvarsgrenschefen ansvarig för den egna försvarsgrenen. En utveckling av metoder och materiel ingår i detta ansvar. Inom väsentliga funktioner utgör olika vapensystem, exempelvis artilleri, attackraketer och torpeder, alternativ till varandra. Det är naturligt att de ansvariga förespråkarna för dessa stridsmedel efter hand söker vidga sitt verksamhetsfält och sitt ansvar. Denna strävan behöver icke i och för sig vara olämplig. Den är ofta ett uttryck för tilltro och livskraft. Inom försvarsgrenar och inom truppslag har dessa strävanden i hög grad bidragit till utvecklingen.

Möjligheterna att utvidga ett begränsat verksamhetsområde på bekostnad av andra områden måste emellertid regleras av någon som har större överblick och bättre förutsättningar för objektivitet än de som är ansvariga för olika delområden. Så sker för närvarande inom försvarsgrenarna. Motsvarande arbete över försvarsgrensgränserna har visat sig vara betydligt svårare. Det finnes ingen klar och inarbetad metodik för hur detta skall gå till. Avvägningsfrågor har ofta kommit att betraktas som rent ekonomiska problem. Olika militära grupper — i regel försvarsgrenars — motstånd mot de avvägningar som överbefälhavaren gjort har stundom av personer utom krigsmakten betraktats såsom svårförståeliga. Man bör emellertid ha klart för sig, att en av de största svårigheterna vid en ändrad

avvägning mellan försvarsgrenarna är av personell eller snarare av mänsklig art. Försvarsgrenscheferna måste bevara andan inom försvarsgrenarnas personalkårer. Så länge som påfrestningarna initieras utanför försvarsgrenen eller beror på yttre förhållanden kan denna anda väntas tåla betydande påfrestningar. I den mån en avvägning kräver förskjutningar mellan personal tillhörande olika försvarsgrenar eller medför en försämring av vissa personalkårens utvecklingsmöjligheter, kommer en inom militärledningen beslutande försvarsgrenschef i en svår situation. Å ena sidan kan han anse sig böra medverka till radikala förändringar med hänsyn till helhetens krav. Å andra sidan kan han anse sig böra avvisa förslaget med hänsyn till de påfrestningar, som förändringarna skulle medföra för hans försvarsgren och för de personalkårer vilkas intressen han har att tillvarata. Om han avvisar förslaget, behöver emellertid detta icke bero på bristande vilja att ta hänsyn till helhetens krav. Han kan vara ärligt övertygad om att nackdelarna av åtgärderna under lång tid kommer att väga över fördelarna. Särskilt kommer kraven på att erforderlig beredskap skall kunna upprätthållas ofta att understödja en sådan uppfattning, eftersom omdaningsperioder kan medföra svaghet.

Här nämnda förhållanden kan dels medföra att utvecklingsmöjligheter ej blir tillvaratagna, dels verka dämpande på utvecklingstakten, dels öka benägenheten för kompromisser på bekostnad av möjligheter till radikala lösningar. Sådana tendenser är betänkliga med hänsyn till den allt snabbare och mer genomgripande tekniska utvecklingen. Det verkar mindre sannolikt att försvarsgrenschefernas ökade ansvar för det samlade militära försvaret i detta alternativ blir en så stor fördel, att den kan uppväga de nu nämnda nackdelarna.

#### **Underalternativ**

De ovan redovisade egenskaperna hos en kollektiv ledning sammanhänger med alternativets karaktär, och nackdelarna kan aldrig helt elimineras.

En möjlighet att motverka en av nackdelarna vore att tillföra militärledningen en fristående ordförande, som icke hade något direkt ansvar inom den försvarsgren, från vilken han vore hämtad. Denne, som skulle vara avsedd såsom överbefälhavare i krig, skulle i fred närmare kunna följa och kontrollera försvarsstabens arbete med att omsätta militärledningens beslut. Denna modifiering i konstruktionen skulle dock ej motverka övriga nackdelar.

Liksom i ÖB-alternativet är det även i detta alternativ en betydelsefull fråga, vilken fördelning av ansvar som skall göras mellan den övre och den nedre nivån inom toppmyndigheten, främst beträffande den operativa verksamheten och långsiktplaneringen. I stort kan härvid organisations-



former motsvarande dem, som diskuterats inom ÖB-alternativet, vara tänkbara. Vid sina överväganden har emellertid kommittén funnit, att vilken organisationsform för den nedre nivån som än väljes inom militärledningsalternativet, skulle detta icke bidra till att motverka de nackdelar, som är förenade med alternativet, och kommittén har därför icke ansett det erforderligt att närmare belysa frågan.

### *Kommitténs val av typlösning för ledningen i fred*

Kommittén vill erinra om att den uppställt vissa förutsättningar för en framtida ledningsorganisation, som gäller oberoende av alternativ. Förutsättningarna är i sammanfattning, att försvarsstaben skall få goda möjligheter att framlägga ett allsidigt belyst stabsunderlag för behandlingen av försvarets gemensamma problem, att stabsofficerarnas förmåga att bearbeta gemensamma problem ökas och deras beroende av den egna försvarsgrenen minskas samt att de verksamheter som har stort behov av samarbete sammanföres lokalt. Mot bakgrund av dessa förutsättningar och de krav på ledningsorganisationen som redovisats i kap. IV samt under hänsynstagande till i kap. V konstaterade förtjänster och brister hos den nuvarande organisationen har kommittén värderat de olika alternativen. Kommittén har därvid funnit, att en organisation med enhetlig toppledning ger de bästa förutsättningarna för utvecklingen av ett effektivt försvar, och förordar alltså ÖB-alternativet.

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

För att effektiviteten i organisationen skall bli fullgod är det angeläget att motverka och helst undanröja vissa olägenheter som kan följa med den av kommittén valda organisationsformen. Kommittén vill härom anföra följande.

En erinran, som kan riktas mot ÖB-alternativet, är att en stark centralisering av initiativ, studier och utredningar till försvarsstaben under överbefälhavarens oinskränkta ledning kan leda till passivitet i försvarsgrensledningarna. Detta skulle i sin tur kunna medföra en totalt sett minskad aktivitet och vitalitet inom försvarets ledning. En sådan utveckling behöver emellertid icke befaras, om försvarsgrensledningarnas inflytande tryggas genom en förändring av militärledningens verksamhet, om överbefälhavare och försvarsstabschef utses ur olika försvarsgrenar samt om försvarsstaben är allsidigt sammansatt. Vad beträffar militärledningen, må här särskilt

framhållas att försvarsgrenscheferna bör åläggas skyldighet att i militärledningen ta ställning till väsentliga frågor samt att militärledningens verksamhet skall grundas på ett samordnat och fullständigt stabsmaterial.

En nackdel med samordningsalternativet i förhållande till övriga underalternativ är det stabsmässiga skiljandet av den personal som ansvarar för operativ verksamhet och långsiktsplanering från den som ansvarar för taktik, organisation, utrustning och utbildning m. m. Olägenheten härav torde emellertid genom olika åtgärder kunna minskas. Sålunda är det betydelsefullt att gränsen mellan försvarsstabens och försvarsgrensstabernas arbetsområden drages på lämpligt sätt. Såsom kommer att närmare utvecklas i kap. VII, bör till försvarsstabens endast överflyttas ärenden som rör operativ verksamhet med den innebörd kommittén lägger i begreppet, under det att den verksamhet som berör mobilisering, taktik och stridsteknik bör kvarligga i försvarsgrensstaberna. Det bör vidare åläggas försvarsgrenscheferna att, enligt överbefälhavarens anvisningar, inspektera det regionala krigsplanläggningsarbetet.

Det är av största betydelse att samverkan mellan å ena sidan operatörer och planeringspersonal i försvarsstabens och å andra sidan personalen i försvarsgrensledningarna underlättas och främjas. På det högsta chefsplanet torde förutsättningarna för samverkan bli goda, om militärledningens verksamhet ordnas så som kommittén föreslår. På det lägre planet torde en sådan samverkan framtvingas av att operativ planläggning icke kan genomföras utan medverkan i detaljarbetet av försvarsgrensledningarnas specialister inom olika områden. Ej heller kan försvarsgrensledningarna arbeta utan ständig anknytning till den operativa bakgrunden.



## KAPITEL VII

# Förslag i huvudfrågorna

### *Grunder*

Kommitténs uppfattning är att den militära, tekniska, ekonomiska och samhällsorganisatoriska utvecklingen ställer allt starkare krav på enhetlighet i ledningen av totalförsvaret och dess olika delar. Kommittén anser dock, såsom anförts i kap. I, att utvecklingen för närvarande icke kan överblickas för längre tid än omkring tio år, och kommitténs förslag till organisation av krigsmaktens högsta ledning bör bedömas mot denna bakgrund. Även om huvuddragen av förslagen kan förväntas vara ändamålsenliga också på längre sikt, är det dock ej möjligt att nu föreslå organisatoriska åtgärder för en senare period. Den fortsatta utvecklingen av ledningens organisation bör grundas på efter hand vunna erfarenheter. Kommittén har sökt utforma sina förslag till organisation för den högsta ledningen så, att denna skall äga goda möjligheter att själv upptäcka förekommande svagheter och även själv framlägga förslag till fortsatta reformer.

Kommittén går i sina förslag endast i begränsad omfattning in på detaljer i organisationen. De främsta skälen härtill är följande. En förbättring av ledningsorganisationen på lång sikt kräver en vidgad utbildning av stabsofficerare och troligen även någon personalökning. En högre beredskap är med hänsyn till ett nutida och framtida krigs karaktär ofrånkomlig, oavsett ledningsorganisationens utformning i övrigt, och medför i sig själv ett ökat personalbehov. Dessa förändringar i behovet av personal kan, enligt kommitténs mening, bestämmas till sin ungefärliga storlek men icke i alla detaljer fastställas innan erfarenheter från den föreslagna verksamheten föreligger.

De organisatoriska åtgärder, som kommittén föreslår, avser främst att bättre tillgodose den operativa verksamheten<sup>1</sup> och långsiktsplaneringen. Förändringar av personalbehovet för den operativa verksamheten kan icke enbart hänföras till kommitténs ändringsförslag i fråga om fördelning av ansvar och befogenheter, enär kommittén funnit det nödvändigt att föreslå att även andra åtgärder, som sammanhänger med den operativa verksamheten, samtidigt genomföres. Sålunda föreslås höjning av den högsta ledningens beredskap och utvidgning av det samlade operativa studiearbetet

<sup>1</sup> Angående innebörden av detta uttryck hänvisas till kap. I.

samt föredragningar i ökad omfattning inför militärledningen. Det är ofrånkomligt att genomförandet av dessa förslag, vilka delvis innebär en utökning eller intensifiering av verksamheten inom det operativa området, kräver något ökade personalresurser. Att närbesläktade arbetsuppgifter enligt kommitténs förslag sammanföres stabsorganisatoriskt synes emellertid ge de bästa förutsättningarna för att arbetet skall bli effektivt och för att onödigt dubbelarbete skall undvikas.

Den centrala långsiktsplaneringens personalbehov synes i nuläget i stort sett vara klarlagt i fråga om den grundläggande kontinuerliga verksamheten. Det ytterligare behovet torde komma att i viss mån variera såväl kvantitativt som kvalitativt med perioder i den tekniska utvecklingen. Kommittén bedömer det därför icke lämpligt att beställningar inrättas vid försvarsstaben för all personal, som där kan förutses verka inom planeringsverksamheten, utan endast för sådan personal som erfordras för den kontinuerliga stabsverksamheten inklusive det centrala budgetarbetet.

### *Överbefälhavaren och försvarsstaben*

Såsom framgår av kap. VI har kommittén valt ÖB-alternativet att ligga till grund för ledningsorganisationen i krig och i fred. Av diskuterade underalternativ till ÖB-alternativet avseende ledningen i fred har kommittén förordat samordningsalternativet.

Överbefälhavaren bör enligt kommitténs mening få de befogenheter och resurser, som erfordras för att han i krig och fred skall kunna utöva en enhetlig ledning och åstadkomma en gemensam inriktning av hela krigsmaktens ansträngningar. Han skall ge operativa order direkt till regionala chefer. Dessa order skall utarbetas i en allsidigt sammansatt försvarsstab. Det sagda utesluter icke, att överbefälhavaren uppdrar åt försvarsgrenschef eller annan myndighet att i visst eller vissa hänseenden utfärda kompletterande order eller anvisningar.

För att kravet på en allsidig behandling av för krigsmakten gemensamma, viktigare ärenden skall tillgodoses, skall sådana ärenden av överbefälhavaren föreläggas militärledningen. Överbefälhavaren skall i sådana ärenden fatta beslut vid sammanträde i militärledningen sedan dess ledamöter tagit ställning till de förelagda ärendena och givit sina råd. Det skall åligga överbefälhavaren att ge militärledningen bästa möjliga, allsidigt belysta stabsunderlag för ledamöternas ställningstaganden. Detta stabsunderlag skall framläggas genom försvarsstabens försorg. Denna skall sålunda vara stabsorgan för överbefälhavaren även i hans egenskap av ordförande i militärledningen.

Chefen för försvarsstaben bör icke vid sidan av att han är överbefälhavarens stabschef bära det högsta ansvaret under Kungl. Maj:t för vissa



verksamhetsgrenar. Försvarsstaben skall koncentrera sitt arbete till de viktigaste verksamhetsområdena och icke betungas med detaljarbete. Den bör även befrias från att leda sådan verksamhet, som visserligen är av för krigsmakten gemensam natur men av mindre väsentlig art. Exempel härpå är utbildning av olika slags tekniker och specialister, bostadsförmedling och fotografering. Sådana ärendesgrupper bör i största utsträckning brytas ut ur försvarsstaben och tillföras andra myndigheter. Förhållandet kan bli likartat i fråga om krigshistorisk forskning<sup>1</sup>. Vid den översyn av försvarsstabens och andra stabers uppgifter och organisation, som får förutsättas äga rum i anslutning till kommande beslut om krigsmaktens högsta ledning, bör man tillämpa en »huvudstabsprincip» med en innebörd i huvudsak motsvarande huvudförvaltningsprincipens (jfr kap. I).

I krig skall chefen för försvarsstaben ha fullständigt ansvar och klara befogenheter att leda allt operativt stabarbete inom högkvarteret. Försvarsstaben förstärkes i krigsorganisationen genom att försvarsgrensstabscheferna och delar av försvarsgrensstaberna tillföres. En sådan personell förstärkning är erforderlig med hänsyn till den operativa verksamhetens omfattning och betydelse och till behovet av att disponera viss expertis, som eljest icke är representerad i försvarsstaben. Härtill kommer att verksamheten skall kunna ledas från alternativa platser och att den måste fortgå dygnet runt. Försvarsgrensstabscheferna skall vara försvarsstabschefens ställföreträdare. Den närmare sammansättningen av högkvarterets operativa del synes böra fastställas av överbefälhavaren.

Organisationen inom den högsta ledningen i fred för operativ verksamhet och långsiktsplanering behandlas närmare längre fram i detta kapitel.

Vid besättning av befattningarna såsom överbefälhavare och försvarsstabschef samt de viktigaste befattningarna i försvarsstaben måste givetvis hänsyn i första hand tagas till de personliga kvalifikationerna. För att ett ensidigt försvarsgrensinflytande i det operativa tänkandet och handlandet skall undvikas, bör emellertid för dessa befattningar så långt möjligt väljas officerare ur olika försvarsgrenar. Vid byte av befattningshavare bör tillses att en rimlig balans i detta hänseende upprätthålles. Dylika urvalsprinciper torde dock minska i betydelse, allteftersom de av kommittén i det följande berörda åtgärderna beträffande de kvalificerade stabsofficerarnas utbildning och tjänstgöringsförhållanden gör sig gällande.

Överbefälhavaren bör förordnas för en period av fem å sex år. Förordnandet synes i regel icke böra förlängas utöver denna tid.

<sup>1</sup> 1958 års militärhistoriska utredning har i betänkande 20 maj 1959 framlagt förslag, innebärande att den krigshistoriska avdelningen i försvarsstaben skall ombildas till ett fristående militärhistoriskt institut. Förslaget är f.n. under bearbetning av överbefälhavaren.



## Militärledningen

Såsom tidigare anförts skall för krigsmakten gemensamma, viktigare ärenden *i fred* behandlas i militärledningen. Denna skall enligt kommitténs mening liksom nu bestå av överbefälhavaren såsom ordförande och försvarsgrenscheferna som ledamöter. Därest i militärledningen skall behandlas fråga, som berör t. ex. de militära förvaltningarna, forskningsanstalten eller de civila grenarna av totalförsvaret eller för sitt avgörande kräver tillgång till sakkunskap från någon av dessa myndigheter, skall vederbörande verkschef kallas att närvara vid militärledningens sammanträde.

Militärledningens viktigaste uppgift är att överlägga om för krigsmaktens utveckling grundläggande frågor. Uppgiften bör lösas genom att ledamöterna debatterar det gemensamma stabsunderlaget och tar ställning till frågorna innan överbefälhavaren i militärledningen fattar sina beslut. Försvarsgrenscheferna, som i praktiken har att genomföra många av besluten, kommer alltså att väl känna dessa till anda och bokstav, vilket underlättar genomförandet och främjar en enhetlig utveckling.

Det är nödvändigt att militärledningens överläggningar sker på grundval av ett allsidigt belyst stabsmaterial. Det är naturligt att materialet framlägges genom försvarsstabens försorg.

Genom att frågorna först bearbetas inom försvarsstabens och därefter — på grundval av det genom dess försorg framtagna stabsunderlaget — diskuteras i militärledningen, synes man ernå bästa möjliga förutsättningar för att välja riktiga lösningar och fatta riktiga beslut. Det kontinuerliga studiet i militärledningen av operativa problem som gäller krigsmakten i dess helhet är av särskild betydelse. Genom att försvarsgrenscheferna på detta sätt medverkar i behandlingen av de viktigaste ärendena, får de i jämförelse med nuläget ökade insikter och förbättrade möjligheter att bedöma de olika problemen från hela krigsmaktens synpunkt.

En fortlöpande anpassning av krigsmakten till utvecklingen måste främjas. Verksamheten i militärledningen bör syfta till att trygga den samverkan, som är nödvändig för krigsmaktens utveckling och rätta funktion. Anpassningen till nya utvecklingslinjer kan medföra betydande påfrestningar på en eller flera försvarsgrenar. Det är viktigt att de invändningar, som kan uttalas mot förslag till förändringar, får komma till uttryck. Det är emellertid också viktigt att dessa invändningar framföres i anslutning till behandlingen av konkreta, för det gemensamma försvaret väsentliga problem, som fått en allsidig belysning. Härigenom framtvingas att av en ledamot framförd kritik åtföljes av konkreta förslag, vilka kan direkt jämföras med övriga ledamöters ställningstaganden i samma frågor och mot bakgrund av samma stabsunderlag.

Genom sitt arbete i militärledningen får försvarsgrenscheferna en god uppfattning om överbefälhavarens viktigaste uppgifter och försvarsstabens



verksamhet. Försvarsgrenschefernas och i viss mån även försvarsstabschefens verksamhet i militärledningen kan komma att tjäna till ledning vid bedömning av dessa personers lämplighet för överbefälhavarposten. Därest någon av dem utses till överbefälhavare, torde han genom sin tidigare medverkan i militärledningen få ökade möjligheter att göra sig effektivt gällande efter förhållandevis kort tid.

Verksamheten i militärledningen måste bedrivas så effektivt och sakligt som möjligt. Formerna för verksamheten bör vara sådana att de främjar detta syfte. Kommittén anser att härför erfordras förhållandevis detaljerade regler för militärledningens verksamhet samt för ledamöternas ansvar och skyldigheter. Det är ofrånkomligt att arbetet i militärledningen kommer att medföra en ökning av ledamöternas arbetsbelastning. För att försvarsgrenschefer skall hinna med detta viktiga arbete är det angeläget att han frigöres från sådant arbete inom försvarsgrenen, som kan delegeras till andra.

Kommittén föreslår att följande grunder för verksamheten i militärledningen skall tillämpas. De bör omsättas i kommande instruktioner för militärledningen och överbefälhavaren.

a) Militärledningen har att överlägga om för krigsmakten centrala frågor samt verka för samordning och enhetlighet såväl inom krigsmakten som mellan krigsmakten och övriga grenar av totalförsvaret.

b) Det åligger militärledningen att mot bakgrund av den av statsmakterna angivna målsättningen för vårt försvar särskilt behandla grundläggande operativa frågor, förslag till planer för krigsmaktens beredskap, viktigare ärenden rörande krigsmaktens verksamhet vid krigsfara och krig, förslag till riktlinjer för krigsmaktens utveckling, frågor rörande avvägningen mellan försvarsgrenarna, förslag till överbefälhavarens direktiv för myndigheternas anslagsäskanden och budgetarbetet i övrigt samt viktigare frågor rörande utbildning och personal.

c) Ledamöterna av militärledningen är skyldiga att ange sin ståndpunkt i de ärenden som förelägges dem.

d) Överbefälhavaren fattar beslut efter att ha tagit del av ledamöternas råd och ståndpunktstaganden samt andra på grund av särskild kallelse närvarande personers uppfattningar. Besluten fattas i militärledningen. Detta kan ske antingen vid det sammanträde då ledamöterna angivit sin ståndpunkt eller vid ett senare sammanträde.

e) Det åligger överbefälhavaren att planlägga militärledningens arbete och att i god tid före sammanträde i militärledningen framlägga av försvarsstaben sammanställt underlag för ärendets bedömning. Om ledamot för sitt ståndpunktstagande önskar särskilt utredningsmaterial utöver det som överbefälhavaren framlagt, skall han hos överbefälhavaren hemställa där- om. Sådant material framtages genom försvarsstabens försorg.

f) Försvarsgrenschefer må till överläggning föreslå ärende, som icke upp- tagits i överbefälhavarens plan för militärledningens arbete.



- g) Överbefälhavaren fastställer dagordning för varje sammanträde.
- h) Om försvarsgrenschef är förhindrad att närvara vid sammanträde, skall han företrädas av vederbörande försvarsgrensstabschef.
- i) Försvarsstabschefen är föredragande i militärledningen och deltar i överläggningarna. Vid militärledningens sammanträden skall protokoll föras. För protokollföring förordnas officer ur försvarsstaben. Av protokollen skall framgå ledamöternas ställningstaganden och överbefälhavarens beslut. Har på grund av särskild kallelse vid sammanträde närvarit någon, som icke är ledamot av militärledningen, skall, om han så önskar, även hans uttalade uppfattning anges i protokollet.
- j) Om skrivelse avlåtes till Kungl. Maj:t eller till chef för statsdepartement i ärende, som varit föremål för överläggning i militärledningen, skall i skrivelsen anges att så skett samt, i förekommande fall, genom utdrag ur protokoll redovisas ledamots eller annan vid ärendets behandling närvarandes skiljaktiga mening.

Kommittén räknar med att militärledningen icke kan utöva någon reglerad verksamhet *i krig*. Anledningen härtill är — förutom tjänstgöringsförhållandena i krig — att flertalet av de typer av ärenden, som enligt de föreslagna bestämmelserna skall behandlas i militärledningen, då bortfaller.

### *Försvarsgrenscheferna*

Även om militärledningen som sådan icke beräknas kunna fungera *i krig*, är det dock betydelsefullt att överbefälhavaren har tillgång till kvalificerade rådgivare som kontinuerligt följer händelsernas utveckling. Kommittén anser att sådan rådgivning — för vilken några regelmässiga former icke bör föreskrivas — främst bör ankomma på försvarsgrenscheferna. Rådgivningen bör icke ändra de avsedda formerna för det operativa stabsarbetet.

Försvarsgrenscheferna har god kännedom om de militära cheferna inom sina försvarsgrenar. De kan väl bedöma förbandens stridsvärde och allmänna tillstånd, förhållanden som har stor betydelse för stridskrafternas användning. Försvarsgrenscheferna synes bättre än andra ägnade att ge överbefälhavaren och hans stab underrättelser om dessa förhållanden samt vid behov föreslå ersättare i olika chefsbefattningar.

Vid meningsskiljaktigheter eller oklarheter rörande ledningen i regional instans bör överbefälhavaren om möjligt ingripa personligen på platsen. I vissa lägen kan emellertid överbefälhavaren vara förhindrad att göra detta, i andra lägen kan en viss försvarsgrenschef på grund av uppgiftens art vara särskilt lämplig. Försvarsgrenschef bör i sådana fall kunna på uppdrag av överbefälhavaren ge de direktiv och order som erfordras.

Vid förhandlingar i krig med makter, som då kan tänkas komma att understödja oss, är vår militära representation av stor betydelse. Den främ-



mande maktens militära ledare måste övertygas om att ett stöd åt vårt land är genomförbart och förmånligt för de egna operativa avsikterna. En skicklig militär förhandlare med tillräcklig auktoritet och försedd med erforderliga fullmakter bör kunna avsevärt bidra till en gynnsam utgång av dylika förhandlingar. Svårigheterna är emellertid sådana att endast de främsta krafterna kan komma ifråga. Normalt torde försvarsgrenscheferna vara lämpliga att fullgöra uppgifter av denna art.

Om överbefälhavaren kortvarigt är borta från högkvarterets grupperingsplats — t. ex. vid besök inom ett operationsområde — torde det i regel vara lämpligast att försvarsstabschefen utfärdar erforderliga order på överbefälhavarens uppdrag. Om överbefälhavaren och den del av högkvarteret, från vilken han leder verksamheten, sättes ur spel för längre tid, skall ledningen övertagas av en annan del av högkvarteret som är beredd härför. Såsom ersättare för överbefälhavaren bör en av försvarsgrenscheferna inträda. Försvarsstabschefen kan i ett här angivet läge sannolikt icke komma ifråga, enär han i regel befunnit sig på samma plats som överbefälhavaren. Principen bör vara, att försvarsgrenscheferna enligt en viss turordning skall vara beredda att omedelbart överta den högsta ledningen i avvaktan på att ny överbefälhavare förordnas av regeringen. Eftersom det inledande skedet av ett modernt krig kan få en synnerligen häftig karaktär, erfordras ett automatiskt verkande system för övertagande av överbefälhavarens befäl. Den nyssnämnda turordningen mellan försvarsgrenscheferna bör därför fastställas senast vid krigsutbrott.

Försvarsgrenschefernas ovan redovisade uppgifter motiverar enligt kommitténs uppfattning att de i krig tilldelas ställning som ställföreträdande överbefälhavare.

En försvarsgrenschef kan ha varit regional chef tämligen kort tid före ett krigs utbrott. Skulle det i ett svårt läge bli aktuellt att ersätta sådana chefer inom något betydelsefullt område, kan försvarsgrenscheferna stundom komma att vara de enda lämpliga ersättarna.

*I fred* bör enligt kommitténs mening försvarsgrenschef bibehålla det ansvar för försvarsgrenens krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt, som enligt nuvarande instruktioner åvilar honom. Det ansvar för operativt krigsförberedelsearbete, som nu åvilar cheferna för marinen och flygvapnet, överföres till överbefälhavaren. Liksom hittills bör det särskilt åligga försvarsgrenscheferna att vidta och främja åtgärder för tidsenlig organisation och utrustning, utarbeta planer för krigsorganisation och mobilisering, fastställa riktlinjer för utbildningen samt fatta beslut i vissa personalfrågor. De skall inspektera här nämnda verksamhetsområden inom sin försvarsgren. Enligt kommitténs mening bör härjämte alla försvarsgrenscheferna enligt överbefälhavarens närmare anvisningar inspektera det operativa krigsförberedelsearbete, som utföres av regionala chefer och andra omedelbart under överbefälhavaren lydande chefer. Denna inspektionsverksamhet bör kunna



omfatta icke blott krigsförberedelsearbetet för utnyttjandet av stridskrafter som organiseras av den egna försvarsgrenen utan även åtgärder för samordning av verksamhet, som skall bedrivas av stridskrafter ur olika försvarsgrenar.

### *Arbets- och ansvarsfördelning mellan högre staber*

Kommittén föreslår en organisation som är ägnad att åstadkomma en fullständig samordning inom det operativa verksamhetsområdet, vilket i krig är dominerande och i fredstid är av grundläggande betydelse för inriktningen av krigsmaktens utveckling. Beredskapen för operativ ledning i krig och under övergång till krigsorganisation bör höjas. Förutsättningarna för gemensamma studier och krigsspel bör förbättras för att den högsta ledningen i framtiden skall kunna få en tillräcklig överblick av de operativa behoven och möjligheterna.

Genom en gemensam ledning av den operativa verksamheten ökas möjligheterna till samordning med annan verksamhet i högsta instans. Härvid har i fred långsiktsplaneringen och den därmed sammanhängande avvägningen mellan olika vapensystem och försvarsåtgärder särskild betydelse. Kommittén ser i en reform, som innebär skapandet av en samordnad operativ ledning, ett steg i riktning mot närmare samordning och gemensam inriktning även inom andra verksamhetsområden.

Det operativa krigsförberedelsearbetet bedrivs i central instans i en allsidigt sammansatt operativ del av försvarsstaben och i samverkan med försvarsstabens övriga delar och försvarsgrensledningarna. I regional instans utföres arbetet av de regionala cheferna under överbefälhavarens direkta ledning och huvudsakligen i samma omfattning som för närvarande. Försvarsgrenscheferna äger att enligt överbefälhavarens närmare anvisningar inspektera det krigsförberedelsearbete som utföres i regional instans samt är skyldiga att till överbefälhavaren inrapportera sina iakttagelser.

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



I fråga om försvarsstabens organisation i övrigt bör i sektion I tillkomma en allmän avdelning med uppgift främst att bereda sådana ärenden, som nu åvilar sektionens operativa avdelningar men som med hänsyn till sin art varken bör överföras till operationsledningen eller, med tillämpning av en huvudstabsprincip, överflyttas till andra myndigheter. Det bör även övervägas att överföra press- och filmavdelningen till sektion I eller II, varigenom sektion III skulle kunna utgå<sup>1</sup>. Tablåer över huvuddragen i försvarsstabens nuvarande och föreslagna organisation finnes i *bilaga VII: 1*.

I försvarsstaben bör främst följande uppgifter lösas:

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

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

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

Från *marinstaben och flygstaben* överföres de operativa<sup>2</sup> ärenden, som handlägges vid nuvarande operationsavdelningar, till försvarsstabens operationsledning. Därmed sammanhängande ärenden av underhållsnatur överföres samtidigt till försvarsstabens kvartermästaravdelning. Vidare bör en del av verksamheten vid underrättelseavdelningarna överflyttas till försvarsstaben. Detta senare spörsmål behandlar kommittén närmare i *bilaga IX: H1* (hemlig).

Vid det nämnda överförandet av operativa ärenden till försvarsstaben kommer huvuddelen av arbetsuppgifterna för de nuvarande operationsavdelningarna i marin- och flygstaberna att kvarstå. Dessa uppgifter kan i princip hänföras till något av områdena taktik, mobilisering, utrustning och övningar samt vid marinen dessutom fortifikations- och byggnadsverksamhet. De är sålunda icke av operativ art. Arbetsuppgifterna ifråga bör kvarstanna i respektive försvarsgrensstaber, där operationsavdelningarna ersättes av avdelningar, som förslagsvis benämnes centralavdelningar.

I fråga om *arméstabens* organisation är inga väsentliga förändringar i fråga om ansvars- och arbetsfördelning erforderliga. Det kan dock övervägas att, på motsvarande sätt som föreslås beträffande marin- och flygstaberna, bilda en centralavdelning.

De grundläggande, samlade ordena för operativt krigsförberedelsearbete bör enligt kommitténs mening upprättas i försvarsstaben och utges av över-

<sup>1</sup> Jfr not s. 130.

<sup>2</sup> Angående innebörden av uttrycket operativ hänvisas till kap. I.



befälhavaren. De bör utsändas årligen på bestämd tid och samtidigt till alla regionala chefer och chefer för självständiga förband. Resultaten av de revideringar som blir nödvändiga under årets lopp bör på samma sätt utsändas samtidigt och om möjligt vid bestämda tidpunkter. Föreskrifter av den art, som kommittén hänfört till mobiliseringsföreskrifter och som utöver operativa order behövs för krigsförberedelsearbetet, bör utfärdas av försvarsgrenscheferna.

För att närmare belysa gränsdragningen mellan försvarsstaben och försvarsgrensledningarna beträffande krigsförberedelsearbetets bedrivande har kommittén i *bilaga VII: H 2* (hemlig) redovisat huvuddragen av de order, som bör tillställas de regionala cheferna från överbefälhavaren och från respektive försvarsgrenschefer. Det kan bli erforderligt att göra jämförelser i arbetsfördelningen efter hand som erfarenheter vinnes. Ett nära samarbete måste förutsättas ske mellan alla berörda befattningshavare och arbetsenheter, oavsett organisatoriska gränser.

### *Den operativa verksamheten*

#### **Organisation i fred av försvarsstabens operationsledning**

Kommittén vill konkretisera sina överväganden om den operativa verksamheten i fred i försvarsstaben genom följande organisationsförslag, som anger storleken och arten av avsedda personalförändringar.

I försvarsstabens operationsledning bör följande personal ingå:

<i>Arméofficerare:</i>	två regementsofficerare; tre kompaniofficerare.
<i>Marinofficerare:</i>	två regementsofficerare, varav en ur kustartilleriet; tre kompaniofficerare, varav två ur flottan.
<i>Flygvapenofficerare och luftvärnsutbildade officerare:</i>	två regementsofficerare ur flygvapnet; fyra kompaniofficerare, varav två luftvärnsutbildade.
<i>Stabsaspiranter:</i>	minst sex och högst nio kompaniofficerare, varav två—tre ur varje försvarsgren.
<i>Expeditions- och biträdespersonal.</i>	

För operativ underhållstjänst bör en officer ur marinen och en, eventuellt två, ur flygvapnet tillföras försvarsstaben och där placeras vid kvartermästaravdelningen i sektion I.

För att tillgodose det ökade behovet i försvarsstaben av personal i den underrättelsetjänst, som erfordras för den utökade operativa verksamheten, bedömes någon officer ur varje försvarsgren böra tillkomma i sektion II.

Antalet beställningshavare, som enligt detta förslag erfordras utöver det



antal som nu finnes vid berörda delar av försvarsstaben<sup>1</sup>, utgör två—tre ur armén, tre—fyra ur marinen och högst sex ur flygvapnet. Behovet kan komma att öka med någon officer, beroende på i vilken utsträckning personal erfordras i den av kommittén föreslagna allmänna avdelningen vid sektion I, vilken skall handlägga ärenden som nu ankommer på armé-, marin- samt flyg- och luftförsvarsavdelningarna och som icke överföres till operationsledningen.

Utöver den personal, som enligt det anförda föreslås skola placeras vid operationsledningen eller fullgöra aspiranttjänstgöring där, bör officerare ur andra delar av försvarsstaben, ur försvarsgrensledningarna och ur regionala staber tillfälligt kommenderas dit för tjänstgöring. De främsta skälen härtill är att utbildningsstandarden för den personal som i krig skall förstärka operationsledningen bör upprätthållas samt att operationsledningen bör tillgodogöras erfarenheter från andra staber.

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

Officerare som är placerade till tjänstgöring i operationsledningens beredskapsdel bör bytas så ofta som kraven på egen träning medger. För att en önskvärd kontinuitet skall upprätthållas måste dock vissa officerare, och särskilt den som placeras som chef, tjänstgöra förhållandevis långa perioder. Cirkulation med tjänst inom denna beredskapsdel bör såvitt möjligt ske inom operationsledningen, men lämpliga stabsofficerare ur andra delar av försvarsstaben eller ur försvarsgrensstaberna och regionala staber bör även komma ifråga.

Den till tjänsteställningen främste officeren ur varje försvarsgren bör vara chef för en av operationsledningens delar. Samtidigt som han sålunda göres ansvarig för ledningen av en huvudfunktion berörande hela krigsmakten, är han den främste och mest sakkunnige företrädaren för frågor

<sup>1</sup> Armé-, marin- samt flyg- och luftförsvarsavdelningarna, kvartermästaravdelningen och utrikesavdelningen.



som rör den egna försvarsgrenen och dess stridskrafter. Denna dubbla ställning för cheferna i operationsledningen motiverar att de har ställföreträdare med regementsofficers grad.

Även om det föreligger starka skäl för att vissa officerare beordras tjänstgöra vid operationsledningen under relativt lång tid, måste både denna personal och övriga officerare i operationsledningen beredas tillfälle att tjänstgöra vid förband. Under den tid de tillhör operationsledningen bör sålunda officerarna få tillfälle till växeltjänstgöring vid staber och förband, företrädesvis inom andra försvarsgrenar än den de själva tillhör. För att möjliggöra en sådan växeltjänstgöring, som kommittén anser vara ett betydelsefullt led i skolningen av stabsofficerarna, kräves emellertid att operationsledningen har personella resurser härför. Efter avslutad stabstjänstperiod — som ej annat än i undantagsfall bör göras längre än för annan stabspersonal — bör officerarna i operationsledningen i likhet med vad nu sker med personal i högre staber beordras att fullgöra praktisk tjänst vid förband, innan de åter tages i anspråk för stabstjänst.

### Beredskap och övergång till krigsorganisation

Övning av personalen inom operationsledningen, ofta i tillämpad form, är den viktigaste åtgärden för att förbereda en snabb övergång till krigsverksamhet. Att försvarsstabschefen personligen äger förtrogenhet med och vana vid krigsuppgiften och de problem, som kan uppstå vid överraskande krigsutbrott och vid mobilisering, är i detta sammanhang av särskild betydelse. Förhållandet är likartat beträffande försvarsgrensstabscheferna i deras egenskap av ställföreträdare för försvarsstabschefen.

Ett speciellt problem uppstår i samband med mobilisering vid samordningen mellan den personal, som i fredstid ägnar sig åt operativ verksamhet, och den personal, som från försvarsstabens övriga delar och försvarsgrensledningarna skall tillföras det krigsorganiserade högkvarterets operativa del. Ett nära samarbete mellan försvarsstabschefen och försvarsgrensstabscheferna måste fortlöpande äga rum för att den operativa ledningens övergång från freds- till krigsorganisation skall kunna ske smidigt. Utbildning och övning spelar stor roll. Genom den karaktär av en fredstida stomme till krigsorganisationen, som försvarsstabens operationsledning har, får den goda förutsättning att snabbt övergå från freds- till krigsverksamhet. Man bör sträva efter att dels öva högkvarterets olika delar var för sig, dels öva högkvarteret i dess helhet. När rutin utvecklats torde goda övningsresultat kunna uppnås även under kortvariga övningar. En förutsättning härför är dock, att dessa övningar äger rum så ofta att de mer kan ges karaktären av träning än av egentlig utbildning.

Den tidigare omnämnda kommenderingen för egen utbildning av personal ur försvarsgrensstaberna är ytterligare ett lämpligt sätt att förbereda



en övergång till krigsverksamhet. En på längre sikt planlagd tjänstgöring vid olika staber i fredstid för all kvalificerad stabspersonal kan även bidra till att göra denna och de blivande högsta cheferna förtrogna bl. a. med de problem som sammanhänger med övergången från freds- till krigsorganisation.

För att yngre officerare i tid skall få en inblick i operativa frågor bör eleverna vid de militära högskolorna i viss omfattning delta i övningar tillsammans med försvarsstabens operationsledning.

### *Långsiktsplaneringen*

Vid bedömning av organisation och personalbehov för långsiktsplaneringen måste följande förhållanden särskilt beaktas.

Å ena sidan arbetar den nuvarande organisationen med under ganska lång tid ackumulerade uppgifter. Efter hand som dessa löses borde sålunda behovet av arbetskraft minska. Å andra sidan kan den tekniska utvecklingen och kravet på en utvidgad ekonomisk långsiktsplanering väntas leda till att uppgifterna ökar. Kravet på förbättrad samordning och uppföljning av utlagda utredningar kan öka arbetets omfattning, men erfarenheter och rutin kan efter hand komma att underlätta samordningen.

Det är således knappast möjligt att endast på grundval av hittills vunna erfarenheter uttala sig om det mer långsiktiga behovet av personal för planeringsverksamheten i försvarsstaben, i försvarsgrensledningarna samt i de gemensamma förvaltningarna och forskningsanstalten. Beträffande försvarsstaben understrykes detta av den nuvarande ordningen, som delvis belastar planeringssektionen med operativt arbete. Sedan detta arbete överförts till operationsledningen, kommer en större koncentration till det egentliga planeringsarbetet att kunna ske. Kommittén anser att den nuvarande personaltillgången i den provisoriskt inrättade planeringssektionen utgör en god grund för att bygga upp en organisation med tillräcklig stadga. Det erfordras dock en förstärkning av personal bl. a. för vetenskaplig analys i enlighet med vad överbefälhavaren hemställt i särskild underdånig skrivelse. Det nuvarande provisoriet beträffande sektionens personalorganisation bör enligt kommitténs mening hävas och beställningar tillkomma på försvarsstabens stat för den nuvarande personalen. Personalbehovet i övrigt förutsättes tills vidare kunna tillgodoses genom att personal ur försvarsgrensledningarna och forskningsanstalten m. fl. myndigheter beordras att tillfälligt tjänstgöra i försvarsstaben.

Kommittén vill vidare framhålla att den nu gällande uppdelningen av ansvaret för långsiktsplaneringen mellan försvarsstaben, försvarsgrensledningarna samt de gemensamma förvaltningarna och forskningsanstalten synes ändamålsenlig. Försvarsstaben bör ej åläggas detaljarbete i detta hän-



seende utan endast verka såsom ledande och samordnande organ. Av särskild vikt är att arbetet med prognoser för krigsmaktens inriktning och utveckling samt härtill anknutna planer för personalbehovens tillgodoseende kan bedrivas med kraft. Denna verksamhet bör, som i andra sammanhang framhållits, ske i nära samarbete med den föreslagna operationsledningen. Den övervägande delen av arbetet med långsiktsplaneringen bör sålunda, liksom nu, i framtiden åvila försvarsgrensledningarna, de gemensamma förvaltningarna och forskningsanstalten. De organisationsformer för planeringsverksamhet, som nu har utbildats vid de nämnda myndigheterna, synes i huvudsak lämpliga för sitt ändamål, men kapaciteten bör utökas.

Erforderliga förändringar i verksamhetens omfattning och därav följande anpassning av de personella resurserna bör efter hand föreslås eller genomföras av överbefälhavaren och cheferna för berörda myndigheter i övrigt.

### *Behov av stabspersonal*

Bristen på stabspersonal för den av kommittén föreslagna, delvis mycket kvalificerade stabstjänsten är påtaglig. Redan den nuvarande verksamhetens omfattning medför stundom att stabspersonalen pålägges uppgifter i större utsträckning än som är rimligt. Kommittén anser dock att inga delar av stabstjänsten är viktigare än de här anförda. Detta bör föranleda att de personella behoven för den utvidgade operativa verksamheten och långsiktsplaneringen tillgodoses. Kommittén finner det vidare angeläget att framhålla, att de personalökningar som föreslås för försvarsstaben är ringa. De sammanhänger, som tidigare framhållits, icke heller enbart med den valda organisationsformen eller uppgiftsfördelningen. I allt väsentligt hänför de sig till verksamhetsområden, som i nuläget är eftersatta och som i framtiden icke kan förbli försummade och outvecklade, om krigsmakten skall kunna utvecklas på ett önskvärt, planmässigt sätt. Kommittén förutsätter, att eventuellt erforderliga ytterligare preciseringar av personalbehoven till följd av kommitténs förslag kommer att göras vid försvarsledningsfrågans fortsatta behandling inom krigsmakten samt att därvid även klarlägges på vilket sätt dessa behov lämpligen bör tillgodoses.

Beträffande de tre högsta befattningshavarna i försvarsstabens operationsledning finner kommittén det angeläget att beställningar för dem snarast inrättas. Skälen härtill är den stora betydelse och det stora ansvar, som dessa befattningshavare får. De blir i fredstid, jämte försvarsstabschefen, de främsta företrädarna för den operativa stabstjänsten. I krig kommer visserligen försvarsgrensstabscheferna enligt kommitténs förslag att ingå i försvarsstaben, men genom dessas ställning som ställföreträdare för försvarsstabschefen kommer de högsta befattningshavarna i operationsled-



ningen att ha arbetsuppgifter av samma karaktär som i fred. De måste motsvara mycket högt ställda krav på självständighet och duglighet. Det arbete som i fred skall bedrivas i försvarsstabens operationsledning är i viss utsträckning av nyskapande natur. Det innebär också en omfattande samverkan med sidoordnade och regionala myndigheter. Förtroendet inom krigsmakten för verksamheten i försvarsstaben och därigenom indirekt även för verksamheten i militärledningen har ett stort värde. Detta tillgodoses bäst om de nämnda officerarna är personligen framstående, har hunnit skaffa sig anseende inom egen försvarsgren och har så hög militär grad och goda allmänna framtidsutsikter, att deras självständighet icke sättes ifråga. Dessa befattningshavare måste ha stor initiativkraft och förmåga att personligen delta i lösandet av förekommande arbetsuppgifter. Innehavarna av de högsta befattningarna i operationsledningen får genom sin tjänst en utbildning, som mer än annan tjänst gör dem ägnade att bekläda de högsta militära chefsposterna. De bör utväljas med särskild hänsyn härtill. De samlade kraven på allmän duglighet, initiativkraft och personlig arbetsförmåga, förenade med ett synnerligen stort ansvar, motiverar att dessa chefer placeras i lönegrad Bo 4/3 och att de förtidsbefordras så att de kan tillträda befattningarna vid förhållandevis låg ålder.

Kommittén har i olika sammanhang anfört att långsichtsplaneringen vid sidan av den operativa verksamheten är grundläggande för krigsmaktens utveckling och inriktning. Den under försvarsstabschefen främste företrädaren härför är chefen för planeringssektionen. Han är i nuläget placerad i lönegrad Bo 1. Kommittén finner det motiverat, att han erhåller en ställning som är jämbördig med de högsta befattningshavarna i operationsledningen, d. v. s. att han placeras i lönegrad Bo 4/3.

Den av kommittén föreslagna beställningen för en souschef vid försvarsstaben bör placeras i lönegrad Bo 4.

I fråga om försvarsstabschefen föreslår kommittén, att han skall tillsättas medelst förordnande för viss tid. Förordnandeperiodens längd bör vara omkring sex år och i överensstämmelse med vad som anförts beträffande överbefälhavaren bör förnyat förordnande i regel icke meddelas. Försvarsstabschefen är i nuläget placerad i lönegrad B 5/4. Kommittén har övervägt att föreslå en placering i lönegraden B 6 men stannat för lönegraden B 5, med hänsyn bl. a. till att ökade möjligheter till placering av en avgående försvarsstabschef därigenom kommer att föreligga.

### *Förslagets genomförande*

I detta kapitel har kommittén framlagt förslag till organisation av högsta ledningen främst för de två viktigaste verksamheterna inom krigsmakten, nämligen den operativa verksamheten och långsichtsplaneringen. I fråga om

den sistnämnda innebär förslagen inga principiella förändringar, eftersom den nuvarande provisoriska organisationen synes vara i stort sett lämplig och bör utgöra en god grund att bygga vidare på. Förslagen avseende den högsta operativa ledningens organisation innebär däremot väsentliga förändringar i jämförelse med nuläget, främst i fråga om ansvarsfördelning. Antalet befattningshavare, som kommittén bedömer erforderligt för att i högsta instans leda och samordna dessa viktiga verksamheter, är måttligt men mycket höga krav måste ställas på personalens allsidiga skolning och förmåga till samarbete.

Kommitténs förslag är av principiell karaktär, d. v. s. de anger organisationen i stort och ger grundlinjerna för hur verksamheten bör bedrivas. Utformandet av freds- och krigsorganisationens detaljer samt erforderliga bestämmelser och anvisningar för verksamheten bör ske efter hand som erfarenheter vinnes. Härvid bör särskild hänsyn tagas till åtgärder som medger en smidig övergång från freds- till krigsverksamhet.

De föreslagna, ändrade ansvarsförhållandena i krig och fred mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna, den utökade verksamheten i militärledningen samt arbetsfördelningen mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna bör genomföras så snart ske kan, efter det erforderliga instruktionsändringar kunnat vidtagas och resurser ställts till förfogande. Kommitténs förslag utgör i nämnda hänseenden en helhet som icke lämpligen kan genomföras annat än i ett sammanhang. Väsentliga delar av det samma bör således icke lösbrytas och genomföras separat.



## KAPITEL VIII

# Förvaltning och forskning

### A. Den nuvarande centrala förvaltningsorganisationen m.m.

#### Inledning

Förvaltningen inom försvaret är enligt allmänna försvarsförvaltningsreglementet en verksamhet, som har till ändamål att tillgodose krigsmaktens behov av förnödenheter och tjänstbarheter. Denna verksamhet är icke en självständig och helt avskiljbar funktion inom krigsmakten. Den sammanhänger med funktionerna operativ verksamhet, långsiktsplanering, forskning och budgetarbete och kan sägas materialisera den allmänna inriktningen av krigsmakten.

Förvaltningsverksamheten kan indelas i följande fackområden:<sup>1</sup>

*tygförvaltning*, varmed avses förvaltning av krigsmateriel i egentlig mening såsom vapen, ammunition, fartyg, flygplan, fordon och signalmateriel;

*intendenturförvaltning*, omfattande ärenden angående beklädnad, förplägnad, kaserninventarier, expeditionsmateriel, bränsle-, lyse- och vattenförsörjning, tvätt, veterinärmateriel, undervisning och övningar, remontering och hästhållning m. m.;

*fortifikations- och byggnadsförvaltning*, avseende ärenden angående försvarets befästningar, byggnader och övriga fasta egendom i allmänhet, den fortifikatoriska utrustningen och det fortifikatoriska underhållet inom försvaret m. m.;

*sjukvårdsförvaltning*, omfattande försvarets hälso- och sjukvård med därtill hörande materiel; samt

*civilförvaltning*, varmed i huvudsak förstås handhavandet av allmänt administrativa spørsmål inom försvaret, såsom författningsfrågor av allmän innebörd och avlöningsspörsmål, ledandet av krigsmaktens kassa- och redovisningsväsende, handhavandet av det militära redovisningsväsendet samt tillvaratagandet av förvaltningsmyndigheternas rättsliga intressen.

Fortifikations- och byggnadsförvaltningen, sjukvårdsförvaltningen samt civilförvaltningen handhaves i central instans av för krigsmakten gemen-

<sup>1</sup> Indelningen i huvudsak enligt 1946 års militära förvaltningsutredning (SOU 1950:36).

samma förvaltningsmyndigheter. Däremot är tygförvaltningen och intendenturförvaltningen organiserade försvarsgrensvis.

Verksamheten inom en förvaltning med uppgifter inom materielområdet innefattar i stort följande moment:

a) *Förvaltningsmässig planering*, varigenom underlag för förslag till anslagsäskanden framtages.

b) *Förslag till anslagsäskanden*.

c) *Anskaffning* av den materiel, vartill medel beviljats. Till anskaffningsverksamhet räknas bl. a. projektering, konstruktion, försök samt tillverkning eller inköp.

d) *Förrådshållning, underhåll, redovisning* m. m. av materielen.

Gången av materielanskaffning för försvaret enligt här skisserade grunder framgår schematiskt av omstående bild, som även visar sambandet med andra funktioner. Att observera vid studium av bilden är att denna endast utgör en principskiss, där all förvaltningsverksamhet representeras av ett block. I verkligheten är verksamheten, såsom nämnts, uppdelad på ett flertal förvaltningar.

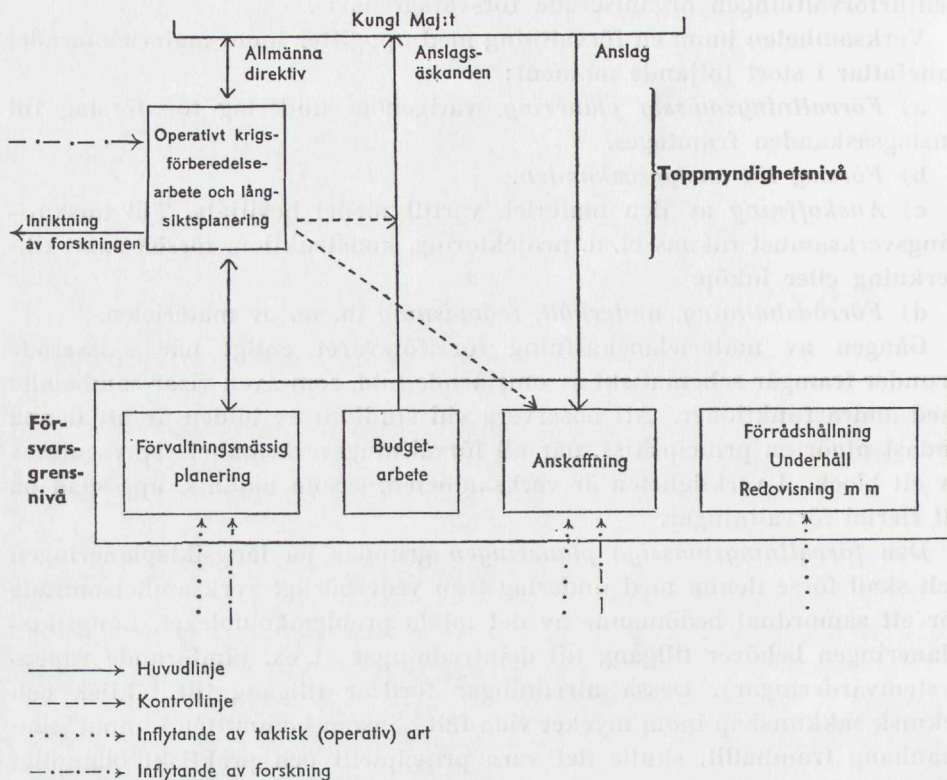
Den *förvaltningsmässiga planeringen* grundas på långsichtsplaneringen och skall förse denna med underlag från vederbörligt verksamhetsområde för ett samordnat bedömande av det totala problemkomplexet. Långsichtsplaneringen behöver tillgång till delutredningar (t. ex. jämförande vapensystemvärderingar). Dessa utredningar fordrar tillgång till taktisk och teknisk sakkunskap inom mycket vida fält. Såsom kommittén i annat sammanhang framhållit, skulle det vara principiellt och praktiskt olämpligt att till ett centralt organ samla all den personal, som skall tillhandahålla denna sakkunskap. Utredningsarbetet fördelas därför på skilda organ under toppmyndigheten, vars befattning med detta arbete begränsas till direktivgivning och successiv uppföljning samt sammanställning och utvärdering.

Den förvaltningsmässiga planeringen är en angelägenhet mellan stab och förvaltning. Vem som härvid skall vara den ledande har diskuterats. Det har sålunda å ena sidan hävdats, att förvaltningarna inför Kungl. Maj:t är ansvariga för anskaffningsverksamheten och att inflytandet från stabssidan därför bör begränsas. Å andra sidan har framhållits att stabssidan bör vara den ledande, enär de operativa, taktiska och utbildningsmässiga kraven skall diktera materielutvecklingen. Ingendera tolkningen är riktig efter moderna betraktelsesätt. Arbetet måste resultera i en balanserad synes mellan operativa och taktiska samt tekniska och ekonomiska synpunkter. Utvecklingen inom ett av områdena påverkar kontinuerligt utvecklingen inom det andra. Ifrågavarande planering måste därför ske genom samverkan mellan stab och förvaltning i nära kontakt med forskningen inom och utom den egna förvaltningen.

*Förslag till anslagsäskanden* utgör det närmaste praktiska resultatet av



Den principiella gången av materielanskaffning inom försvaret



den förvaltningsmässiga planeringen. De måste uppgöras på grundval av denna planering som tar hänsyn till bl. a. ekonomiska och industriella synpunkter. Ju hårdare långsiktplaneringen bestämmer inriktningen av den förvaltningsmässiga planeringen, i desto högre grad blir de olika förvaltningsmyndigheternas äskanden en återspeglning av den gemensamma grundsynen på försvarets utveckling.

*Anskaffning* utgör realiserandet av planerna med anlitande av de medel Kungl. Maj:t ställt till förfogande. Om statsmakternas beslut i anslagsfrågorna avviker från förslagen till äskanden, kan revidering av planerna bli erforderlig innan anskaffning sker. Anskaffning är den mest omfattande delen av förvaltningsverksamheten, varför större delen av förvaltningspersonalen är engagerad i detta arbete. Inom den ram, som uppdragits genom den förvaltningsmässiga planeringen och därpå grundade anslag, måste detaljarbetet ske i fortlöpande samarbete med taktiskt skolad personal ur staber och förband, med forskning och med industri.

Bilden härövan upptar en pil mellan långsiktplaneringen och anskaffningen. Därigenom anges att toppmyndigheten kan behöva påverka an-

skaffningen med hänsyn t. ex. till landets industriella och tekniska resurser och till undvikande av skadligt dubbelarbete.

*Förrådshållning, underhåll, redovisning m. m.* måste anpassas efter bl. a. den operativa planläggningen.

I det följande ges en översikt av krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter samt vissa andra organ, vilkas verksamhet är av särskild betydelse för dessa myndigheter.

### Organ inom försvarsstaben

Genom beslut av 1958 års riksdag inrättades *försvarsstabens planeringssektion*. Den består av sektionschef, tre regementsofficerare (kommanderade) och elva övriga officerare (av vilka nio kommanderade). De viktigaste arbetsuppgifterna är f. n.:

- a) utarbetande av strategisk grundsyn (riktlinjer för försvarets förande);
- b) uppdragande av riktlinjer för krigsmaktens utveckling; samt
- c) fördelning i stort av ekonomiska resurser.

Statsmakterna uppställer den allmänna målsättningen för försvaret. På grundval av denna målsättning utarbetas med sektionen som sammanhållande organ en strategisk studie, avseende nuläget, och en strategisk prognos för ungefär tio år framåt. Detta arbete omfattar bl. a. studier av den militärtekniska utvecklingen, de militärgeografiska förhållandena samt den krigspotential m. m., som utgör bakgrunden till bedömandet av vilka olika angreppsmetoder som kan komma att användas mot oss. Härigenom blir det möjligt att ange anfallsalternativ, som vi skall kunna möta, och att dra slutsatser rörande avvägningen mellan olika försvarsfunktioner. Härjämte pågår värdering av utredningar om vilka nya vapensystem som bäst lämpar sig för olika uppgifter vi har att lösa. I dessa studier ingår bl. a. stridsekonomiska värderingar och operationsanalytiska undersökningar.

Den strategiska studien och prognosen utgör den grund, på vilken överbefälhavaren stöder sig, när han bestämmer riktlinjer för krigsmaktens utveckling i samband med direktiven för försvarsgrenarnas förslag till anslagsäskanden. Genom dessa direktiv fördelas de ekonomiska resurserna i stort — försvarsgrenarna erhåller sina »ramar» för det närmaste budgetåret och anvisas även en ekonomisk inriktning för de därpå följande åren. Långsiktplaneringen vid försvarsstaben utmynnar således bl. a. i fördelning av ekonomiska resurser samt direktiv i stort för medlens användande. Försvarsgrenarnas förslag till äskanden och de planer som åtföljer dessa insändes genom överbefälhavaren till Kungl. Maj:t.

Genom sina direktiv och sina yttranden över myndigheternas äskanden har överbefälhavaren möjligheter att inrikta materielanskaffningen i stort.



Däremot har han — såsom närmare behandlas i ett följande avsnitt om krigsmaktens budgetarbete — f. n. icke samma möjligheter att påverka utvecklingen i fråga om personal. Materielutvecklingen och utvecklingen på personalsidan måste emellertid bli föremål för samtidig avvägning, om utvecklingen totalt sett skall bli ändamålsenlig.

Även inom *försvarsstabens kvartermästaravdelning* bedrivs planerande och samordnande verksamhet av intresse i detta sammanhang. Avdelningen, som ledes av en regementsofficer och i övrigt består av fem till sju personer, utför det krigsförberedelsearbete av operativ art, som sammanhänger med anskaffning och förvaring av krigsförnödenheter samt dessas fördelning i stort inom krigsmakten. Grundläggande föreskrifter för verksamheten fastställs av Kungl. Maj:t. Med stöd av dessa ger överbefälhavaren direktiv till de centrala förvaltningsmyndigheterna. Direktiven avser materiel, förplägnad, drivmedel, bränsle, sjukvård och veterinärvård.

Planläggningen sker i nära samarbete med totalförsvaret i övrigt för att bästa möjliga samlade resultat skall erhållas och skadligt dubbelarbete undvikas.

### Organ inom försvarsgrensstaberna

Inom *arméstaben* finnes enligt Kungl. Maj:ts beslut 23/5 1958 en planeringsavdelning, f. n. bestående av fyra officerare. Dessutom finnes med denna samarbetande planeringsdetaljer inom organisations-, utrustnings-, taktik-, utbildnings- och personalavdelningarna. Till avdelningen knytes personal ur försvarets forskningsanstalt för operationsanalys. Arbetsuppgifterna avser:

1. grundläggande studier rörande materielsystemens framtida utformning;
2. studier och sammanställning av studier rörande den tekniska utvecklingen i stort och dess inverkan på armén;
3. forskningsplanering och samverkan med försvarets forskningsanstalt; samt
4. operationsanalytiska undersökningar.

De nämnda planeringsdetaljerna har till uppgift att upprätta långsiktiga planer för arméns utveckling i organisatoriskt, materiellt, taktiskt, utbildnings- och personellt hänseende samt att verka för samordning av de olika områdena.

Inom *marinstaben* inrättades tidigare än vid övriga försvarsgrenar en särskild planeringsavdelning. Detta skedde i nära kontakt med kustartilleriinspektionen. De arbetsuppgifter som tilldelats avdelningen, vilken består av fem officerare, är bl. a.:

1. att följa den marinpolitiska och strategiska utvecklingen;
2. att följa sjö- och kustartilleristridskrafternas taktisk-tekniska utveckling;

3. att uppgöra långtidsplaner för sjöförsvarets utveckling och sammanställning;
4. att uppgöra planer för och principförslag till nybyggnad och modernisering av sjökrigsmaterielen;
5. att utföra operationsanalytiska undersökningar samt att handha forskningsärenden.

För närvarande medverkar i marina utredningar inom ramen för planeringsavdelningens arbetsuppgifter företrädare för försvarsstaben, armén, flygvapnet och forskningsanstalten. På motsvarande sätt medverkar personal ur marinstabens planeringsavdelning vid inom försvarsstaben och andra försvarsgrenar bedrivet utredningsarbete av sådan karaktär, att marin expertis är erforderlig eller önskvärd.

För behandling av operationsanalytiska problem knytes personal ur försvarets forskningsanstalt till avdelningen, varjämte konsulter från universitet och högskolor utnyttjas. Det interna planeringsarbetet inom marinen vid uppgörande av materielplaner sker under kontakter mellan planeringsavdelningen, marin staben i övrigt, kustartilleriinspektionen och marinförvaltningen.

*Flygstabens* planeringsavdelning tillkom som ett led i den försöksorganisation av staben, som tillämpas med stöd av Kungl. Maj:ts beslut 29/7 1957. Avdelningens uppgifter är planering på lång sikt av flygvapnets verksamhet i stort, samordning av vapensystem samt analys av deras konsekvenser beträffande organisation, personal, utbildning och kostnader. Avdelningen omfattar, förutom chef, fyra officerare för respektive flygplansystem, stridslednings- och luftbevakningssystem, luftförvarssystem samt organisation. Till avdelningen är knuten flygvapnets operationsanalysgrupp med personal bl. a. ur försvarets forskningsanstalt.

Planeringsavdelningen anses ha för blygsam omfattning för att vara i stånd att svara för all den planläggning, som måste förekomma vid flygstaben och som tenderar att få allt större omfattning i takt med vapnets ökade komplicitet och inbördes beroende (vapensystem). En arbetsfördelning i stort har därför genomförts, i det att planeringsavdelningen svarar för stabsmässig planering på lång sikt, medan övriga avdelningar handhar planeringen för den närmaste framtiden. Planeringsarbetet utföres i nära samarbete mellan flygstaben och flygförvaltningen.

Lösningen av vissa stora frågor anförtros i viss utsträckning särskilt tillsatta utredningar, där specialister ingår från flygstaben, flygförvaltningen och civila institutioner (forskningsanstalten m. fl.).

### **Armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna**

Dessa verk utövar, under Kungl. Maj:t, i tekniskt och ekonomiskt avseende ledningen av och uppsikten över tyg- och (eller) intendenturförvalt-



ningen inom respektive försvarsgrenar. Ämbetsverkens arbetsuppgifter i nämnda avseenden anges i deras instruktioner.

Den följande redogörelsen för de ifrågavarande ämbetsverken begränsas till planeringsverksamheten samt grunderna för anskaffningsverksamheten.

De centrala tygförvaltande verkens ekonomiska planering sker genom deras *centralplaneringar*, vilka är direkt under souscheferna lydande s. k. stabsorgan. Arbetsområdena varierar något inom de olika ämbetsverken. Gemensamt kan sägas vara att centralplaneringarna sammanhåller uppgörandet av planerna för materielanskaffning och samordnar arbetet med förslagen till medelsäskanden m. m., utgående från planerna och direktiven för budgetarbetet. Härtill kan även komma anslagsövervakning i den mån denna icke sker genom annat stabsorgan.

Planerna för materielanskaffningen är visserligen avsedda att gälla en förhållandevis lång tidsperiod. Emellertid kan det icke undvikas att förändringar i planerna måste vidtagas. En orsak härtill kan vara, att anskaffning av viss materiel av särskilda skäl måste prioriteras eller forceras. Vidare kan genom statsmakternas beslut förändringar göras i anslags- och bemyndiganderamar. Härtill kommer att nödvändiga ändringar av redan projekterad eller beställd materiel kan förskjuta leverans- och betalningstider, liksom dylika förskjutningar även kan bli en följd av leveransförseningar m. m.

Det må framhållas att fullgörandet av centralplaneringarnas i stor utsträckning till budgeten knutna, ekonomiska planerings- och kontrolluppgifter kräver ett nära samarbete med respektive staber och aktiv medverkan från ämbetsverkets övriga enheter.

Ett för marinförvaltningen speciellt planeringsorgan är *vapenplaneringen* inom dess vapenavdelning. Den fullgör delvis uppgifter av centralplaneringskaraktär.

Slutligen bör med några ord beröras den s. k. *systemplaneringen*, vilken bedrivs inom de tre tygförvaltande verken och för vilken flygförvaltningen numera har en särskild organisationsenhet inrättad. Ett system kan i stort sett sägas motsvara vad 1946 års militära förvaltningsutredning benämnde »ett sammansatt stridsmedel». Exempel på ett system i här avsedd betydelse utgör en stridsvagn, ett örlogsfartyg eller ett stridsflygplan jämte direkt samverkande spanings- och eldledningsorgan. Systemens delar kan i stor utsträckning utgöras av delsystem, medan ett system i sin tur kan ingå som ett delsystem i ett system av högre ordning. Vapen- och försvarssystem har givetvis alltid funnits. Det moderna systemtänkandet (som understundom ställes upp som motsats till det äldre »apparatänkandet») har sin bakgrund i den komplicerade naturen hos den samverkan mellan personal och dyrbar, tekniskt avancerad materiel, som är en förutsättning för en effektiv verkan av hela systemet, vare sig detta system utgöres av ett enstaka vapen med därför avsedd personal eller

exempelvis all personal och materiel för luftbevakning, stridsledning och luftförsvarsstrid vid flygvapnet. Vid systemplaneringen tillämpas bl. a. operationsanalytiska metoder.

Av största betydelse för verksamheten inom de materielförvaltande verken är kungörelsen 1954:470 med vissa grundläggande bestämmelser för anskaffande av förnödenheter inom försvaret (*försvarets anskaffningskungörelse*). I denna kungörelse definieras begreppet anskaffning och fastslås vissa allmänna principer, som skall vara vägledande vid anskaffning av krigsmateriel. Bl. a. föreskrives att myndighet skall väga militära, tekniska och ekonomiska synpunkter mot varandra. Vidare fastslås den s. k. huvudförvaltningsprincipen, vilken varit en av hörnstenarna vid uppbyggnaden av krigsmaktens centrala förvaltningsorganisation. Innebörden och tillämpningen av denna princip behandlar kommittén i det följande i samband med redogörelsen för försvarets förvaltningsdirektion.

Enligt kungörelsen omfattar anskaffning av förnödenheter:

utförande av projektering, konstruktion och därmed sammanhängande standardisering samt försök;

utarbetande av tekniska bestämmelser för tillverkning eller upphandling;

verkställande av inköp, leveranskontroll och garantiövervakning; samt

utarbetande av materielbeskrivningar och tekniska underhållsinstruktioner.

Begreppet anskaffning har, som synes, en väsentligt mera vidsträckt innebörd än den man enligt vanligt språkbruk lägger i ordet. De materielförvaltande verken har att svara för alla de i anskaffningen ingående momenten i fråga om den ofta komplicerade materiel, som det rör sig om. Därmed är dock icke sagt att alla momenten måste utföras inom verken.

### **Försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen och försvarets civilförvaltning**

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* har med avseende på hälso- och sjukvården inom krigsmakten — såvitt nu är fråga — uppgifter motsvarande dem, som åvilar försvarsgrensförvaltningarna inom deras förvaltningsområden. Närmare redogörelse för sjukvårdsstyrelsens verksamhet lämnas i kap. IX.

*Fortifikationsförvaltningen* kan inom sitt område jämföras med de centrala materielförvaltande verken. Eftersom statsmakterna icke fastställt någon för flera år gällande kostnadsram för kapitalbudgeten (jfr »Budgetarbete» nedan), kan ämbetsverket dock ej bedriva någon långsiktspianering i den mening som avses i detta betänkande. Ämbetsverket handlägger byggnadsärenden för alla försvarsgrenar. Önskemål om nybyggnader och underhållsarbeten är många, och när dessa önskemål vandrat från lokal via regional till central instans har de undergått en successiv prut-



ning; ofta beskäres de slutligen ytterligare av Kungl. Maj:t. Vid lösandet av uppgiften att prioritera mellan olika krav och önskemål skall förvaltningen samråda med överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Därjämte måste planläggningen inom byggnadsområdet ansluta till materiellplanläggningen. Denna har tidigare ofta ändrats, vilket återverkat på byggnadsplanläggningen. Med den stadga, som nu eftersträvas i materiellplanläggningen, torde emellertid byggnadsplanläggningen kunna få en fast grund.

*Försvarets civilförvaltning* intar en markerad särställning i förhållande till de materielförvaltande verken. På grund av verksamhetens art (administrativa, kamerala och rättsliga frågor) har överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas rätt att ge ämbetsverket direktiv och anvisningar fått begränsad räckvidd och avser — bortsett från budgetarbetet — i huvudsak det krigsförberedelsearbete, som hänför sig till ämbetsverkets egen verksamhet samt kassa- och räkenskapsverksamhet i övrigt vid krig eller krigsfara.

Verkets fristående ställning medför ingalunda att dess verksamhet bedrivs isolerad från försvaret i övrigt. Eftersom ärendena bör bedömas mot en aktuell militär bakgrund, kräves ett nära samarbete med militära instanser, främst de centrala staberna. Detta gäller av naturliga skäl i hög grad de personal- och organisationsfrågor av betydande räckvidd, som verket har att bedöma. Kassa- och räkenskapsväsendet måste i fred och krig vara fast infogat i den militära organisationen vid förband m. m. I instruktionen stadgas att vederbörande försvarsgrenschefs mening skall inhämtas i ärenden av större räckvidd för den militära verksamheten. Samarbete med centrala staber m. m. torde dock sträcka sig utöver vad som direkt följer av detta stadgande. Samverkan förekommer även i avsevärd utsträckning med övriga centrala förvaltningar.

### **Försvarets förvaltningsdirektion**

En redogörelse för verksamheten inom försvarets förvaltningsdirektion har lämnats i en PM angående civil medverkan inom försvarets verksamhet m. m., som under år 1959 på försvarsministerns uppdrag utarbetats av kanslichefen B. Wallén<sup>1</sup>. Redogörelsen har — med de ändringar som föranledes bl. a. av att ny instruktion för förvaltningsdirektionen trätt i kraft 1/1 1960 — i huvudsak följande innehåll.

Förvaltningsdirektionen tillkom 1/7 1954 i samband med den förvaltningsreform som då genomfördes, närmast såsom ett samarbetsorgan på hög nivå för den centrala förvaltningstjänsten.

Direktionen består av åtta ledamöter, nämligen souscheferna vid de fyra försvarsgrensförvaltningarna, chefen för försvarets fabriksverk samt

<sup>1</sup> Se 1960 års statsverksproposition, bil. 6, s. 17—22 och 30.

tre personer utsedda av Kungl. Maj:t. En av de särskilt utsedda ledamöterna är ordförande. Härjämte äger cheferna för civilförvaltningen, fortifikationsförvaltningen, sjukvårdsstyrelsen och forskningsanstalten inträda som ledamöter i ärenden, som berör deras verksamhet eller som för sitt avgörande kräver tillgång till deras sakkunskap. Rätt att närvara vid direktionens sammanträden har dessutom chefen för försvarsstaben samt, vid behandling av fråga om krigsproduktionsplanläggningen, chefen för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap. Överbefälhavaren äger rätt att inträda som ordförande i direktionen, varjämte försvarsgrenschef kan ersätta souschef, när han så finner lämpligt.

Direktionens kansli består enbart av civila tjänstemän. Förutom biträdestjänster finnes där fem tjänster. Verksamheten ledes av en kansli-direktör. Möjlighet finnes att anlita särskilda sakkunniga, personal ur militärförvaltningarna, de nedan berörda samarbetsdelegationerna m. fl.

Direktionens arbetsområde behandlas i det följande förhållandevis utförligt med hänsyn till att därigenom erhålles en översikt över frågor, som är av betydelse för den centrala förvaltningsverksamheten.

Bland arbetsuppgifterna överväger de samordnande funktionerna. En betydelsefull uppgift för direktionen är att vara ett forum för dryftande av viktigare spörsmål gemensamma för förvaltningstjänsten. I princip saknar direktionen befogenheter att ålägga myndigheterna att vidta åtgärder m. m. och kan endast meddela rekommendationer. I vissa hänseenden är direktionen dock beslutande. Direktionen är sålunda direkt ålagd att

a) utse huvudförvaltningsmyndighet för olika förnödenheter, förordna, där så bedömes lämpligt, att huvudförvaltningsprincipen helt eller delvis icke skall gälla samt avgöra övriga frågor om tillämpning av huvudförvaltningsprincipen, samt

b) besluta om tillsättande, sammansättning och avveckling av s. k. samarbetsdelegationer och meddela direktiv för delegationerna i frågor av allmän räckvidd.

Däremot är direktionens verksamhet av mera rådgivande natur då det gäller att

c) verka för samordning och effektivisering av den militära anskaffningsverksamheten och ge rekommendationer i dessa frågor, såvitt möjligt med anknytning till krigsproduktionsplanläggningen och med beaktande i övrigt av industriella och ekonomiska synpunkter,

d) samordna krigsproduktionsplanläggningen för krigsmakten i dess helhet och ge rekommendationer i detta hänseende, samt

e) ägna uppmärksamhet åt att krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter även i övrigt samarbetar rationellt och på lämpligt sätt fördelar sin verksamhet.



Här nedan behandlas angivna fem punkter var för sig.

a) *Huvudförvaltningsprincipen* finnes som förut nämnts definierad i försvarets anskaffningskungörelse. Den innebär att den myndighet, inom vars verksamhetsområde det faller att anskaffa den största mängden av en för flera försvarsgrenar gemensam förnödenhet, skall, i den utsträckning och i de avseenden så lämpligen kan ske, handha anskaffningen av ifrågasvarande förnödenhet för försvaret i dess helhet och svara för den krigsindustriella planläggningen därav.

Principiellt är tillämpningen i enlighet med ovan angivna definition begränsad till anskaffning i vidsträckt bemärkelse och krigsproduktionsplanläggning för de olika förnödenheterna. De av direktionen meddelade bestämmelserna tar icke sikte på en detaljreglering av alla i anskaffningsverksamheten förekommande artiklar utan inskränker sig till vissa huvudgrupper av anskaffningsobjekt. Möjligheter finnes att av praktiska skäl göra avsteg från bestämmelserna i det enskilda fallet. I praktiken har emellertid principen även utvidgats till bl. a. gemensam förrådshållning av vissa reservdelar till handvapen och motorfordon. Frågan om principens praktiska tillämpning är f. n. föremål för utredning inom direktionen. Den fortgående specialiseringen av krigsmaterielen samt nödvändigheten av att anpassa den till olika system (delsystem) är i och för sig av natur att begränsa huvudförvaltningsprincipens tillämpning.

I *bilaga VIII: 1* lämnas en översikt av huvudförvaltningsprincipens tillämpning i nuläget.

b) *Samarbetsdelegationernas* uppgifter är bl. a. att inom sina verksamhetsområden verka för att likartade arbetsuppgifter samordnas och regleras mellan berörda myndigheter samt att möjligheter till besparingar och rationaliseringar tillvaratages ävensom att verka för enhetlighet mellan myndigheterna i fråga om anskaffning och förvaltning av förnödenheter. Enligt direktionens instruktion skall delegationerna följa direktionens direktiv och hålla den underrättad om sin verksamhet.

Ledamöterna består av vid vederbörande myndigheter anställda tjänstemän. Verksamheten bygger på personlig kontakt mellan tjänstemän med likartade uppgifter och har formen av sammanträden, i regel en gång i månaden, vid vilka orienteringar hålles, olika frågor dryftas och uppgifter lämnas rörande tilltänkta anskaffningar, pågående försök m. m., varjämte förslag till rekommendationer för verksamheten lämnas. Delegationernas beslut är att anse som förslag till respektive myndigheter.

För närvarande finnes 17 samarbetsdelegationer inrättade, av vilka elva *sakdelegationer*, var och en representerande ett visst materielområde, och sex *funktionella*, d. v. s. företrädande gemensamma förvaltningsfunktioner, allt enligt följande.

*Sakdelegationer*

1. Vapendlegationen
2. Ammunitionsdelegationen
3. Fordonsdelegationen
4. Teletekniska delegationen
5. Skyddsmaterieldelegationen
6. Maskeringsdelegationen
7. Beklädnadsdelegationen
8. Inventariedelegationen
9. Förplågnadsmaterieldelegationen
10. Robotdelegationen
11. Helikopterdelegationen

*Funktionella delegationer*

12. Merkantila delegationen
13. Krigsindustriedelegationen
14. Kontrolldelegationen
15. Materielhanteringsdelegationen
16. Standardiseringsdelegationen
17. Renhållningsdelegationen.

Delegationernas arbetsområden framgår närmare av en översikt, som bifogas (*bilaga VIII: 2*).

c) Förvaltningsdirektionens *rådgivande verksamhet* är mångskiftande. Inriktningen är icke revisionell eller inspekterande, och detaljspörsmål behandlas icke.

Direktionen ingriper icke i anskaffningsverksamheten genom att ge respektive myndigheter anvisningar på leverantörer m. m., icke heller genom att prioritera viss anskaffning vid konkurrens på köparsidan. Där- emot dryftas hithörande problem i princip, och ledamöterna lämnar synpunkter på och gör uttalanden rörande de skilda frågorna. Härigenom erhålles i vissa avseenden ett auktoritativt underlag för handlandet inom de olika förvaltningarna.

Bland frågor, som kommit upp till specialbehandling i anslutning till här berörda verksamhet, må nämnas frågor om långsiktsplanering av militära beställningar, enhetlighet i planeringen från budgetsynpunkt, enhetliga normer för beräkning av löne- och prisstegringar m. m. Visst arbete har vidare ägnats åt att följa upp den militära beställnings- och inköpsverksamheten hos industrien samt att kartlägga variationerna i beställningsvolymen och dennas differentiering mellan olika företag och industri- grenar.

En fråga, som direktionen ägnat speciell uppmärksamhet, är spørsmålet om enhetliga föreskrifter för leveranser från industrien till de anskaffande militära myndigheterna. År 1958 har i samverkan med organisationer inom näringslivet framlagts förslag till allmänna leveransbestämmelser, vilka accepterats av myndigheter och näringsorganisationer. Dessa bestämmelser ligger till grund för det arbete med utformande av motsvarande föreskrifter för den civila statsförvaltningen, som f. n. pågår i sta- tens sakrevisions regi.



Rörande den allmänna frågan om samverkan mellan industrien och försvaret må nämnas att från industrihåll ådagalagts intresse för att så tidigt som möjligt få uppgifter (prognoser) rörande beställningsvolymen från de olika myndigheterna. Vidare önskas så långsiktiga och kontinuerliga leveranser som möjligt med hänsyn till intern planering, produktion, råvaruanskaffning m. m.

Inom direktionen har ägnats stor uppmärksamhet åt frågan om att engagera industrien i utveckling och konstruktion av krigsmateriel. Såsom ett exempel på resultaten av denna samordningsverksamhet må anföras att direktionen — sedan flygförvaltningen tagit kontakt med den berörda industrigrenen — understött bildandet år 1958 av ett *teleindustriens utredningsinstitut* (TUAB), avsett att utföra projekt- och utvecklingsverksamhet, systemutredningar m. m. inom det teletekniska området för försvarsgrenarnas räkning samt att svara för samordning och prioritering av uppdragen från de militära förvaltningarna. Institutet är helt privatägt och har formen av ett bolag, i vilket de fem största teleindustri-företagen i landet är intressenter. Bolaget arbetar i nära kontakt med försvarets forskningsanstalt. Avsikten är att de militära förvaltningarna skall vara bolagets huvuduppdragsgivare.

Vid sidan av förvaltningsdirektionen finnes plattformar för överläggningar och kontakter med industrien i de av Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen gemensamt inrättade *Industriens försvarsråd* och *Industriens försvarsbyrå*. Med dessa institutioner upprätthåller direktionen löpande kontakt.

d) *Samordning av krigsproduktionsplanläggningen för krigsmakten i dess helhet* sker i enlighet med överbefälhavarens direktiv till de militära förvaltningsmyndigheterna för tillgodoseende av krigsberedskap och de militära operationernas planläggning och genomförande. Åtgärderna har i huvudsak tagit formen av principdiskussioner inom direktionen samt med försvarsstaben och riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap. Industriens försvarsråd samt vissa industriföretag har deltagit i viss omfattning. Härvid har de problemställningar klarlagts, som är förknippade med en dylik planläggning vid industriföretagen, framför allt med hänsyn till föreliggande planer på utrymning, undanförsel av råvaror, arbetskrafttillgång och dylikt.

Specialfrågor, som direktionen fortlöpande ägnar intresse, avser hur vid försvarsbeställningar prissättningen skall kunna jämkas för att leverantörer skall stimuleras att bättre tillgodose krigsproduktionsberedskapen samt hur man skall förebygga kapitalförtäring beträffande viss militär beredskapsmaskinpark, bl. a. genom uthyrning till industrien under fredstid. Direktionen har därutöver utfört specialutredningar av frågan om förkortande av starttiderna för krigsindustrien med särskilt beaktande av kravet på administrativ och finansiell beredskap. Kansliets personal

har medverkat i här berörda verksamhet dels genom att aktivt biträda vid utarbetandet av kompletterande bestämmelser för krigsproduktionsplanläggningen, dels — i samverkan med riksnämnden — genom att verka för enhetlighet i krigsproduktionsplanläggningens redovisning hos de enskilda myndigheterna.

e) *Åtgärder för rationellt samarbete och lämplig verksamhetsfördelning mellan de militära förvaltningsmyndigheterna* tar sikte på specialutredningar, rekommendationer samt initiativ till bildande av speciella organisations- och arbetsgrupper, som sammanhålls av eller i vilka ingår företrädare för direktionens kansli. Såsom exempel på verksamhet av detta slag kan nämnas:

- utredningar angående förutsättningarna för enhetliga principer för *förrådsredovisning* vid de skilda förvaltningarna samt eventuellt även för gemensam förrådshållning av vissa förnödenheter;

- utredning rörande möjligheterna att åstadkomma enhetlighet mellan förvaltningarna i fråga om *titelredovisningssystemet*;

- rekommendationer rörande enhetliga normer för utformandet av årliga *förslag till medelsäskanden*;

- deltagande av kansliets tjänstemän i förvaltningsmyndigheternas interna arbetsgrupper för rationalisering av *arbetsrutiner* samt för åstadkommande av enhetliga normer för *materielredovisning*;

- deltagande i studiegrupper m. m. för spörsmål sammanhängande med utnyttjande av *databehandlings- och hålkortsmaskiner* i förvaltningsverksamheten;

- rekommendation till förvaltningsmyndigheterna att tillämpa enhetliga, av standardiseringsdelegationen utarbetade *skrivregler*;

- utredningar rörande *sekretesskydd* för militära industribeställningar; samt

- utredningar rörande förutsättningarna för *gemensamt teleunderhåll* mellan försvarsgrenarna samt för ett intensivare samarbete mellan försvarsstaben och förvaltningarna rörande organisation och utbyggnad av totalförsvarets strategiska signalförbindelser.

Arbetet i sistnämnda fråga har resulterat i inrättandet av ett samarbetsorgan under ordförandeskap av direktionens ordförande. I detsamma medverkar — förutom företrädare för de militära myndigheterna — cheferna för telestyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap och beredskapnämnden för psykologiskt försvar samt en representant för Kungl. Maj:ts kansli.



## *B. Vissa principfrågor rörande de centrala förvaltningarnas ställning*

### **Gemensamma eller försvarsgrensvis organiserade förvaltningar**

Som redan anförts är fortifikations- och byggnadsförvaltningen, sjukvårdsförvaltningen och civilförvaltningen organiserade som gemensamma förvaltningar. Däremot är tygförvaltningen och intendenturförvaltningen fortfarande organiserade försvarsgrensvis.

Någon återgång till förvaltningsorganisation försvarsgrensvis inom de områden, för vilka gemensamma förvaltningar nu är inrättade, torde det icke finnas anledning att ifrågasätta. Vad som däremot förtjänar att närmare övervägas är frågan, huruvida tyg- och intendenturförvaltningstjänsten alltjämt bör ledas försvarsgrensvis eller om dessa förvaltningsgrenar eller någon av dem hellre borde stå under en för försvarsgrenarna gemensam ledning. Denna fråga har, såsom framgår av kap. II, under årens lopp ingående debatterats vid och i anslutning till olika utredningar som berört krigsmaktens förvaltningsorganisation. Då spørsmålet senast prövades av statsmakterna — vid 1954 års förvaltningsreform — framhöll föredragande departementschefen dock att valet av försvarsgrensvis ordnad tyg- och intendenturförvaltning icke innebar något definitivt ståndpunktstagande. Principen med gemensam tyg- och intendenturförvaltning avvisades alltså icke, men dess eventuella förverkligande ställdes på framtiden.

I sin nyligen avgivna berättelse har riksdagens år 1959 församlade revisorer uttalat den uppfattningen, att frågan om ett gemensamt tygförvaltningsverk bör närmare utredas. Revisorerna relaterar i huvudsak den debatt som utspann sig kring denna fråga med anledning av 1946 års militära förvaltningsutrednings förslag rörande försvarets centrala tyg-, intendentur- och civilförvaltning (SOU 1950:36). De erinrar vidare om att en huvudanledning till att statsmakterna icke redan 1954, vid sin behandling av nämnda förslag, fattade beslut om ett gemensamt tygförvaltningsverk, var det militära försvarets uppdelning på tre från varandra avgränsade grenar. Revisorerna konstaterar nu att »detta formella hinder» alltjämt består men uttalar, att den militärtekniska utvecklingen kännetecknas av en allt starkare tendens till uppluckring av gränserna mellan de traditionella försvarsgrenarna.

Då försvarsledningskommittén nu tar upp förevarande spørsmål till behandling, utgår kommittén dels från en värdering av den nuvarande organisationens sätt att fungera, dels ock från ett försök att bedöma huruvida de skäl, som tidigare anförts för och emot gemensam förvaltning, stärkts eller försvagats samt om några nya skäl tillkommit.

Den nuvarande organisationen har i full utsträckning tillämpats endast en kort tid. Det är därför vanskligt att bedöma den erfarenhetsmässigt. Kommitténs samtal med företrädare för olika delar av försvaret har emel-



lertid givit kommittén den uppfattningen, att organisationen i det stora hela fungerar väl. Samma huvudintryck ger de uttalanden som gjorts av 1956 års förvaltningssakkunniga i samband med deras under de senaste åren genomförda översyn av försvarsförvaltningarnas organisation m. m. Vid detta förhållande måste det givetvis, om en förändring av grunddragen i förvaltningsorganisationen skall kunna förordas, vara klarlagt att man genom förändringen skulle vinna betydande fördelar i preciserade hänseenden och att dessa skulle klart överväga eventuella negativa konsekvenser.

De viktigaste skäl för och emot gemensam förvaltning, som anförts i samband med tidigare utredningar, kan i korthet sammanfattas sålunda.

Vad som ansetts göra en sammanslagning önskvärd har främst varit ekonomiska motiv; man har i en sådan åtgärd sett möjligheter att minska förvaltningens egna kostnader genom att eliminera eventuellt dubbelarbete och sålunda minska personalbehovet, men även ökade möjligheter att standardisera materiel och förnödenheter och därmed att förbilliga anskaffningen. Förutsättningarna för en sammanslagning har ansetts vara särskilt gynnsamma i fråga om intendenturförvaltningstjänsten, emedan intendenturförnödenheterna i allmänhet är okomplicerade och likartade för samtliga försvarsgrenar. Härtill kommer att intendenturmaterielen i regel icke förekommer inbyggd i större, sammansatta stridsenheter. Så är däremot fallet beträffande tygmaterielen, vilket ställer krav på nära samverkan mellan dem som utformar stridsenheterna och dem som konstruerar den för inbyggnad i dessa avsedda tygmaterielen.

Mot sammanslagning har beträffande både tyg- och intendenturförvaltningsområdena framförts som ett huvudargument, att försvarsgrenscheferna enligt nuvarande ordning är ansvariga för sina försvarsgrenars materielutrustning och att försvarsgrensvis ordnad förvaltning ger bättre möjligheter till kontakt mellan dessa chefer med sina staber och förvaltningsorganisationen. I fråga om tygförvaltningen har ansetts att dess ordnande försvarsgrensvis ger bättre förutsättningar för åstadkommande av snabba och kvalitativt fullgoda arbetsresultat, då det gäller projektering och utformning av sammansatta stridsmedel under hänsynstagande till taktiska och andra militära krav. För intendenturtjänstens vidkommande har man understrukit det nära sambandet mellan denna och den dagliga tjänsten samt dess betydelse i samband med krigsplanläggningsarbetet och planläggningen av fredsmässiga övningar.

Man har nu anledning att ställa frågan, om det efter 1954 års beslut i förvaltningsfrågan inträffat eller kan förutses några förändringar i de olika argumentens relativa styrka. Vad först beträffar de motiv av ekonomisk art, som anförts till förmån för gemensam förvaltning, står det helt klart att dessa i dag måste tillmätas minst samma vikt som tidigare. Det bör emellertid beaktas, att den nuvarande förvaltningsorganisationen innesluter element som är ägnade att tillgodose ekonomiska krav även vid bibehållen



uppdelning. Vid förvaltningsreformen fäste man sålunda stor vikt vid samordnande verksamhet och organ av olika slag, såsom huvudförvaltningsprincipens tillämpning, inköpsavdelningarna, samarbetsdelegationerna och försvarets förvaltningsdirektion. En utveckling mot ökad samordning har också ägt rum. En begränsning ligger dock i att huvudförvaltningsprincipen endast avser materielanskaffning och krigsproduktionsplanläggning. Till frågan om att utvidga principens tillämpning till andra led i materieförvaltningen återkommer kommittén i samband med granskningen av materielanskaffningen.

De synpunkter som anförts rörande behovet av nära kontakt mellan försvarsgrenschef och vederbörlig tygförvaltning äger ännu giltighet. Såsom framgår av vad kommittén anført i kap. I och VII räknar kommittén med att en försvarsgrensindelning kommer att förefinnas under den tid av omkring tio år, som nu kan överblickas, och att försvarsgrenscheferna därvid kommer att bära ansvar bl. a. för försvarsgrenarnas materielutrustning. I fråga om de omständigheter, som vid 1954 års förvaltningsreform synes ha varit avgörande för valet av en uppdelad tygförvaltning, förutser kommittén alltså icke någon förändring under de närmaste åren. Rörande förvaltningsorganisationens samband med frågan om indelning i försvarsgrenar vill kommittén endast tillägga, att ett eventuellt framtida avlägsnande av nuvarande försvarsgrensgränser icke nödvändigtvis behöver leda till att tygförvaltningstjänsten sammanhålls i en central förvaltningsmyndighet. Andra möjligheter är också tänkbara, exempelvis särskild central förvaltning för något dominerande vapensystem vid sidan av gemensam förvaltning för övriga vapensystem.

Sammanfattningsvis hyser kommittén i fråga om tygförvaltningstjänsten den uppfattningen, att det icke efter 1954 års förvaltningsreform inträffat och ej heller kan för den framtid, som nu kan överblickas, förutses inträffa några så avgörande förändringar i förutsättningarna för 1954 års beslut, att grundvalarna för tygförvaltningstjänstens organisation nu lämpligen bör rubbas.

Vad åter angår intendenturförvaltningstjänsten, har genom huvudförvaltningsprincipens tillämpning samordningen redan drivits så långt, att en övergång till gemensam organisation icke skulle i sak innebära någon omvälvande förändring. Då vidare en gemensam organisation synes kunna medföra vissa rationaliseringsvinster, hyser kommittén sympatier för införandet av en sådan organisation. Emellertid vill kommittén erinra om att försvarsministern, då han vid anmälan av 1954 års förvaltningsproposition fann övervägande skäl tala för att i dåvarande läge ställa inrättandet av ett gemensamt intendenturförvaltningsverk på framtiden, förklarade sig anse en för försvaret gemensam intendenturkår utgöra en visserligen icke oefftergivlig men i hög grad önskvärd förutsättning för det gemensamma verket. Dessa två organisationsfrågor borde därför enligt hans mening



lösas i ett sammanhang. Uppdrag att utreda kårfrågan lämnades sedermera 1954 års personalkårutredning. Med hänsyn till det läge, vari frågan om intendenturförvaltningstjänstens organisation sålunda befinner sig, har försvarsledningskommittén ansett sig icke böra framlägga några förslag i ämnet.

### **De centrala förvaltningsmyndigheternas ställning i förhållande till Kungl. Maj:t och överbefälhavaren**

Någon ändring i det nu rådande förhållandet, att de centrala förvaltningarna är direkt underställda Kungl. Maj:t, har i allmänhet icke ifrågasatts vid de utredningar som gjorts i förvaltningsfrågan under de senaste decennierna. Det har ansetts, att den svenska ämbetsverksprincipen avgjort talar för den nuvarande ordningen.

Frågan har vid ett tillfälle avhandlats mera utförligt, nämligen av 1941 års militära förvaltningsutredning, som anförde:

»I enlighet med den princip som är den förhärskande inom svensk statsförvaltning lyda för närvarande samtliga försvarsväsendet tillhörande centrala förvaltningsmyndigheter omedelbart under Kungl. Maj:t. — — —

Den sålunda med sträng konsekvens upprätthållna principen, att de centrala ämbetsverken i sin ämbetsutövning äro Kungl. Maj:t omedelbart underställda, utgör ett särdrag för den svenska statsförvaltningen; i de kontinentala länderna äro som bekant motsvarigheterna till våra centrala ämbetsverk i allmänhet inorganiserade i själva ministerierna. Den självständighet gentemot regeringsmakten, som sålunda tillkommer de svenska ämbetsverken och som ytterligare framhäves genom principen om ämbetsmännens oavsättlighet, är uppenbarligen av stort värde för bevarandet av fastheten i vår statsförvaltning. Men denna självständighet får å andra sidan icke utvidgas därhän, att en ny instans insättes mellan Kungl. Maj:t och de centrala förvaltningsmyndigheterna, vilket ju närmast bleve innebörden av det stundom framförda önskemålet om att de militära centralförvaltningsorganen borde i sin verksamhet vara underställda överbefälhavaren eller försvarsgrenscheferna i deras egenskap av militärmyndigheter. En sådan anordning skulle beröva departementschefen ett av hans viktigaste hjälpmedel vid ständpunktstagandet till förvaltningsfrågor i högsta instans. — — —

Detta utesluter givetvis icke, att åt de högsta militära myndigheterna kan i annan ordning inrymmas ett vidsträckt inflytande på förvaltningsmyndigheternas verksamhet.»

I propositionen 1943:180, där förvaltningsutredningens förslag anmälades, var föredraganden inne på samma linjer:

»Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen har överbefälhavaren ansett, att ett skiljande mellan kommando- och förvaltningsmyndighet i näst högsta instans icke vore förenligt med en fullt rationell ledning av försvaret. Enligt hans mening borde frågan om en enhetlig ledning av försvarsförvaltningen undersökas. För min del uttalade jag mig redan vid framläggande av propositionen 1942:210 angående den fortsatta utbyggnaden och organisationen av landets försvarskrafter för en begränsning av överbefälhavarens åliggan-



den, i syfte att bevara hans tid och förmåga åt de stora frågornas bemästrande samt för en effektiv avlastning av överbefälhavaren från allt detaljarbete. I likhet med 1940 och 1941 års utredningar anser jag därför, att överbefälhavaren icke bör vara ett mellanled mellan Kungl. Maj:t och de centrala ämbetsverken inom den militära förvaltningen.»

Statsrådet räknade emellertid med inflytande för överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna direktivvägen. Denna anordning har i nuvarande instruktioner utformats enligt följande (bortsett från bestämmelser rörande anslagsäskanden, för vilka redogörelse lämnas under avsnittet »Budgetarbete»).

*I försvarsgrensförvaltningarnas instruktioner stadgas:*

»(Armétygförvaltningen) skall vid fullgörande av sina uppgifter ställa sig till efterrättelse de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära operationernas planläggning och genomförande. Det åligger (armétygförvaltningen) att hålla överbefälhavaren underrättad om uppkommande frågor av sådan art. Därest i särskilt fall (armétygförvaltningen) finner sig icke kunna efterkomma överbefälhavarens direktiv och samförstånd icke kan nås, skall frågan av överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t.»

Av betydelse bl. a. för långsiktspaneringen är detta stadgande i samma instruktioner:

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

*Försvarsgrenschefernas inflytande har uttryckts sålunda:*

»(Armétygförvaltningen) har vidare att i sin verksamhet taga behörig hänsyn till de anvisningar och föreskrifter av militär art, som chefen för (armén) finner erforderligt meddela rörande ämbetsverkets verksamhet.»

*De gemensamma förvaltningarnas instruktioner innehåller bestämmelser motsvarande dem som nu återgivits, dock med tre avvikelser. Sålunda har området för överbefälhavarens direktivrätt gentemot civilförvaltningen preciserats till ämbetsverkets uppgifter med planläggning och förberedande av kassa- och räkenskapsväsendet vid krig eller krigsfara. Vidare föreskrives i de tre nu ifrågavarande instruktionerna att i ärende av större vikt för den militära verksamheten vederbörande försvarsgrenschefs mening skall inhämtas, varjämte skyldighet att inkomma med begärda yttranden och utredningar stadgats i förhållande icke blott till överbefälhavaren utan även till försvarsgrenscheferna.*

*I försvarsgrenschefernas instruktioner sägs:*

»Armé- (marin-, flygvapen-)chefen äger meddela försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse och armé- (marin-, flyg-)förvaltningen de anvisningar och föreskrifter av rent militär art, som han med avseende på vederbörande myndighets verksamhet finner erforderliga.»



### I chefens för flygvapnet instruktion stadgas härjämte:

»I samråd med vederbörande försvarsgrenschef äger chefen för flygvapnet vidare meddela armé- och marinförvaltningarna anvisningar och föreskrifter i frågor, som angå av dessa ämbetsverk förvaltd materiel för luftbevakningen.»

*Sammanfattningsvis* gäller alltså det förhållandet, att krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter är ansvariga direkt inför Kungl. Maj:t för sin verksamhet men att de i fråga om dennas inriktning är underkastade ett sådant inflytande från överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna, att de icke är helt jämförbara med andra ämbetsverk.

På sina håll anser man det icke längre så självklart, att försvarsförvaltningarna skall vara direkt underställda Kungl. Maj:t. Om förvaltningarna ställdes under överbefälhavarens ledning — eventuellt under en gemensam styrelse med överbefälhavaren som ordförande — skulle man enligt denna meningsriktning bättre än nu kunna tillgodose behoven av samordning mellan olika förvaltningsområden för att förhindra olämpligt dubbelarbete och för att bringa sådana åtgärder inom skilda områden, som erfordras för framtagandet av ett och samma system, i takt med varandra.

Kommittén vill för sin del erinra om att man från statsmakternas sīda tidigare (se bl. a. prop. 1943: 180) bestämt hävdad, att allt detaljarbete bör avlastas från överbefälhavaren i syfte att bevara dennes tid och förmåga åt bemästrandet av de stora frågorna. Till denna princip vill kommittén från sina utgångspunkter helt ansluta sig. I och för sig skulle man visserligen kunna tänka sig att överbefälhavaren bleve chef för förvaltningarna utan att principen ifråga trädde för nära. Ett chefskap för överbefälhavaren skulle nämligen kunna konstrueras efter mönster av den nuvarande ledningen av försvarsgrensförvaltningarna. Överbefälhavaren skulle därvid förutsättas utöva sin beslutanderätt som förvaltningschef endast beträffande förslag till anslagsäskanden och andra särskilt betydelsefulla ärenden, medan förvaltningarnas verksamhet i övrigt skulle ledas av souschefer. I försvarsgrensförvaltningarna kunde försvarsgrenschefernas inflytande säkras genom ledamotskap i förvaltningen och därmed följande reservationsrätt. Kommittén vill emellertid framhålla, att möjligheter för överbefälhavaren att inverka på de väsentliga frågor inom förvaltningsområdet, med vilka han enligt det anförda lämpligen bör ta befattning, redan finnes eller väl kan åstadkommas utan att förvaltningarnas ledning omorganiseras. De viktigaste frågorna är inriktningen av förvaltningarnas anskaffningsverksamhet och utarbetande av förslag till anslagsäskanden. På den senare verksamheten äger överbefälhavaren redan nu ett inflytande, som synes kommittén i stort sett lämpligt avvägt; härmed sammanhängande spörsmål behandlas närmare i det följande avsnittet »Budgetarbete». Vad åter angår anskaffningsverksamhetens inriktning, kan och bör denna i stora drag bestämmas genom den långsichtsplanering, som enligt kommitténs förslag skall ledas av överbefälhavaren. I anslutning härtill vill



kommittén dock framhålla såsom angeläget att överbefälhavaren fortlöpande får rapporter om hur förverkligandet av materielplanerna fortskrider och därigenom får överblick och möjlighet att vid behov ingripa.

Vid bedömandet av förevarande spørsmål bör också hållas i minnet, att stora uppgifter i fråga om samordning och rationalisering på förvaltningsområdet åvilar försvarets förvaltningsdirektion. Vissa ytterligare uppgifter torde kunna tillföras direktionen. Denna fråga behandlas i ett senare sammanhang.

Försvarsledningskommittén finner således, att erforderligt inflytande på förvaltningsverksamheten kan tillförsäkras överbefälhavaren utan ändring av de centrala förvaltningsmyndigheternas nuvarande ställning i förhållande till Kungl. Maj:t. Med hänsyn härtill föreligger enligt kommitténs mening icke skäl för ändring i detta avseende.

### **Chefskapet över försvarsgrensförvaltningarna**

Ett huvudskäl för bibehållandet av försvarsgrensvis organiserad tyg- och intendenturförvaltningstjänst har tidigare framhållits vara, att försvarsgrenscheferna är ansvariga för sina försvarsgrenars materielutrustning och att försvarsgrensvis ordnad förvaltning ger de bästa möjligheterna till kontakt mellan dessa chefer med sina stabsorgan och förvaltningsorganisationen. Kommittén har också förklarat sig räkna med att försvarsgrenscheferna tills vidare kommer att bära det direkta ansvaret för försvarsgrenarnas materielutrustning och bl. a. av detta skäl icke ansett sig nu böra föreslå ett frångående av systemet med försvarsgrensvis ordnad tygförvaltning. Det kan emellertid förtjäna övervägas, i vilka former försvarsgrenschefen lämpligast bör tillförsäkras det inflytande på försvarsgrensförvaltningens verksamhet, som sålunda bör tillkomma honom på grund av hans ansvar för utrustningsfrågorna. Härom vill kommittén anföra följande.

Den nuvarande ordningen, enligt vilken försvarsgrenscheferna är chefer för respektive förvaltningar medan det närmaste chefskapet över dessa utövas av souschefer, bygger på grundsatserna, att försvarsgrenschefen skall ha ett bestämmande inflytande över förvaltningen och att han vid fattandet av beslut som har förvaltningskaraktär skall fungera såsom chef för förvaltningen och därmed bära förvaltningsansvaret. Erfarenheten visar emellertid att man på sina håll icke alltid inser hur anordningen avsetts fungera. Den missuppfattningen förekommer sålunda, att försvarsgrenschefen såsom myndighet, med sin stab, skulle vara överordnad förvaltningen. Man gör ibland icke klart för sig, att försvarsgrenschefen icke kan fatta förvaltningsbeslut i denna sin egenskap utan endast såsom chef för förvaltningen, efter föredragning i denna och i övrigt i de former som förvaltningens instruktion föreskriver.



Kommittén vill i detta sammanhang erinra om följande uttalande av 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga (betänkande del I, s. 41):

»Samarbetet mellan försvarsgrensstaber och förvaltningar avser en fråga, med vilken de sakkunniga inte haft att taga befattning. Denna fråga är emellertid av stort intresse. Visserligen kan på grund av att försvarsgrenscheferna även är förvaltningschefer alla meningsskiljaktigheter avgöras på ett auktoritativt sätt. I det löpande samarbetet, där parterna är företrädade av tjänstemän på olika nivåer, får stabernas militärt betingade synpunkter och önskemål inte betraktas som bindande anvisningar, varigenom de ekonomiska och tekniska synpunkterna löper risk att inte bli tillbörligt beaktade vid den avvägning, på vilka alla åtgärder i anskaffningsfrågor skall grunda sig. Här må anmärkas, att den anvisningsrätt i förhållande till de Kungl. Maj:t direkt underställda försvarsgrens-förvaltningarna, som försvarsgrenscheferna har, enligt sakens natur varken kan delegeras till eller eljest utövas av underställd myndighet eller befattningshavare.»

Det är otvivelaktigt en svaghet i den nuvarande anordningen med försvarsgrenscheferna som chefer för försvarsgrensförvaltningarna, att den på sätt här angivits ger utrymme för missuppfattningar rörande förhållandet mellan försvarsgrenscheferna som myndighet och förvaltningsmyndigheten. I och för sig skulle det medföra en klarare organisation, om försvarsgrenschefernas dubbelställning upphävdes och särskilda förvaltningschefstjänster inrättades. Det inflytande på förvaltningarna, som bör tillkomma försvarsgrenscheferna, finge då utövas genom direktiv. För att försvarsgrenschefernas inflytande icke skulle försvagas jämfört med nuläget, bleve det nödvändigt att dylika direktiv finge bindande karaktär. I så fall kunde emellertid försvarsgrenscheferna komma att i realiteten råda över förvaltningsmyndighetens beslut i förvaltningsfrågor, medan denna myndighet skulle inför Kungl. Maj:t bära det formella ansvaret för besluten. En dylik ordning vore enligt kommitténs mening icke tillfredsställande. Med hänsyn härtill och då nuvarande system i stort sett synes ha fungerat väl, anser sig kommittén icke böra föreslå ändring i vad som nu gäller beträffande chefskapet över försvarsgrensförvaltningarna.

### *C. Granskning av särskilda verksamhetsgrenar*

#### **Långsiktsplanering och materielanskaffning**

Långsiktsplaneringens betydelse för materielanskaffningen, liksom för annan förvaltningsverksamhet, har kommit till uttryck i allmänna försvarsförvaltningsreglementet, där det föreskrives att verksamheten skall präglas av förutseende, planmässighet och god hushållning.

Alla de långsiktsplaner, som enligt överbefälhavarens tidigare omnämnda anvisningar skall utarbetas för olika verksamhetsområden, förutsätter att en *förvaltningsmässig planering* äger rum. För att det skall säkerställas



att denna planering ansluter sig till gällande riktlinjer för krigsmaktens utveckling och avvägning måste överbefälhavaren kunna påverka den. Överbefälhavaren måste också kunna infordra underlag för sin planeringsverksamhet. Enligt vad som tidigare framgått är det i nuvarande instruktioner sörjt för att båda dessa krav tillgodoses. Grundläggande betydelse för den fortsatta planläggningen på försvarsgrensnivån har de kostnadsramar för försvarsgrenarna, som överbefälhavaren fastställer inom den av statsmakterna beslutade totalramen för försvarets budget. Dessa delramar måste respekteras, om planläggningen skall få någon mening.

Det är givetvis nödvändigt, att överbefälhavaren fortlöpande får del av planlägningsarbetet och förvaltningsverksamhetens inriktning på försvarsgrensnivå. Om ursprungsdirektiven för planläggningen icke följes, skall toppmyndigheten ingripa. Endast en växelverkan mellan direktivgivning från den högre instansen och uppföljning av arbetsläget i den lägre ger möjligheter till verkligt rationell långsiktplanering för försvaret i dess helhet.

I anslutning till den förvaltningsmässiga planeringen sker på försvarsgrensnivån en *teknisk planering*, som måste bedrivas med mycket stort förutseende för att framstegen på det tekniska området skall kunna utnyttjas på mest rationella sätt. Eftersom våra resurser är begränsade, måste projektverksamheten så tidigt som möjligt koncentreras på sådana alternativ, som det finns tekniska, ekonomiska, operativa och organisatoriska förutsättningar att fullfölja. Överbefälhavaren bör ha rättighet och skyldighet att bestämma om igångsättandet av dyrbara och omfattande materielprojekt. Särskilt stora materielprojekt, liksom även mycket omfattande inköp från utlandet, bör genom överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t.

De långsiktplaner, som ligger till grund för anskaffningsverksamheten, utarbetas av försvarsgrensledningen — stab och förvaltning i samråd — varvid staben svarar för den taktiskt-organisatoriska delen och förvaltningen för den tekniskt-ekonomiska. Inom den fastställda materielplanens ram beslutas anskaffningarna av förvaltningen.

Anskaffningsverksamheten består av

förarbete, d. v. s. den verksamhet som omfattar projektering, utveckling, konstruktion och försök, samt

upphandling, d. v. s. den verksamhet som omfattar utarbetande av tekniska bestämmelser för tillverkning eller upphandling, inköpets verkställande, leveranskontroll och garantiövervakning samt utarbetande av materielbeskrivningar och tekniska underhållsinstruktioner.

Under denna anskaffningsverksamhet planlägges och utföres försök av förvaltningen i samråd med staben och eventuella modifieringar vidtages. Likaså utredes behov av förråds- och utbildningslokaler, garage- och hangarutrymmen, skjutfält och övningsplatser samt genomföres försök rörande taktik, organisation, utbildning och hjälputrustningar så att om möjligt materielen kan direkt tagas i bruk, när den levereras.



Kommittén anser det icke nödvändigt att i detta sammanhang penetrera de olika delarna av anskaffningsverksamheten. Däremot bör något nämnas om anskaffningsarbetets fördelning och samordning förvaltningarna emellan. De materielområden, på vilka projektering, utveckling, konstruktion och försök inriktas vid de skilda förvaltningarna, kan något förenklat anges sålunda.

Armétygförvaltningen — vapen, från handvapen och finkalibriga automatvapen till lätta och tunga pjäser, luftvärnspjäser och pansarvärnspjäser, samt ammunition och eldledningsinstrumenteringar till dessa vapen, robotar för motsvarande ändamål, stridsfordon inklusive vapen till dessa, transportfordon av special- eller standardutförande, skyddsmateriel mot kemiska och radioaktiva stridsmedel samt sambandsmedel av många olika typer.

Arméintendenturförvaltningen — beklädnadsutrustning, utrustning för truppernas försörjning med livsmedel och drivmedel, förläggingsmateriel.

Marinförvaltningen — skeppsbyggnad, för fartygsplattformen och sjö- mål särskilt avpassade vapen (innefattande även robotar), ammunition, spanings- och eldledningsutrustning (häri inbegripet kustartilleriet), för sjötjänst utformad personlig utrustning och skyddsmateriel.

Flygförvaltningen — flygplan och deras beväpning inklusive flygburna robotar och ammunition, luftbevaknings- och stridsledningssystem, luftförsvarsrobotar, för flygtjänst särskilt avpassad personlig utrustning.

Fortifikationsförvaltningen — byggnader, särskilt befästningar, för hela försvaret.

Sjukvårdsstyrelsen — sjukvårdsmateriel, inklusive sjukhusutrustningar, för hela försvaret.

Denna områdesuppdelning innebär dock icke att beröringspunkter saknas. Inom vapenområdet är handvapen gemensamma för hela försvaret, lättare automatvapen och pjäser kan användas inom andra försvarsgrenar än armén, vapentekniken överhuvudtaget har flera grunddrag som är gemensamma för olika applikationer, eldlednings- eller snarare stridsledningssystemen för arméns och marinens luftvärn har många drag gemensamma med flygvapnets luftbevaknings- och stridsledningssystem, ammunitionstekniken har liksom vapentekniken vissa grunddrag som är generella. Skyddsmateriel, särskilt för personligt skydd, är i princip oberoende av soldatens försvarsgrenstillhörighet. Sambandsmedlen — av genomgående teleteknisk konstruktion — har gemensamma grundelement, o. s. v.

Av besparings skull är det nödvändigt att taga tillvara alla möjligheter att samordna verksamheten, där beröringspunkter sålunda finnes. Detta bör ske redan under förarbetet före upphandling. I nuvarande organisation har man sökt tillgodose kravet på samordning främst genom huvudförvaltningsprincipen samt genom försvarets förvaltningsdirektion och samarbetsdelegationernas verksamhet.



Den praktiska tillämpningen av *huvudförvaltningsprincipen* är f. n. under utredning inom förvaltningsdirektionen. Kommittén vill i anslutning härtill som sin mening uttala, att det är angeläget att undersöka och praktiskt pröva vilka möjligheter som finnes att utvidga huvudförvaltningsprincipen till att omfatta även förrådshållning, vård och underhåll samt materielinspektion. Om och i den mån en dylik utvidgning visar sig möjlig och lämplig, skulle man nå fram till ett system där en förvaltning beträffande viss materiel helt betjänar flera försvarsgrenar. Kommittén är medveten om att vissa svårigheter kan vara förknippade med införande av en dylik »korsförvaltning» men anser frågan vara ytterst betydelsefull för framtiden.

*Förvaltningsdirektionens verksamhet* i samordnande syfte tillmåter kommittén stor betydelse. Icke minst torde inslaget från näringslivet i direktionens sammansättning vara av värde. De anmärkningar i fråga om effektiviteten i direktionens verksamhet, som ibland framförts, torde närmast få tillskrivas de omständigheterna att verksamheten ännu ej funnit sin slutliga form utan i viss mån varit försöksbetonad och att arbetsformerna präglats av en viss tungroddhet. I den nya instruktion, som trätt i kraft 1/1 1960, har möjlighet öppnats att i vissa fall tillämpa enklare handläggningsformer än som tidigare kunde ske, i det att direktionen bemyndigats överlämna avgörandet av visst ärende eller viss grupp av ärenden åt kanslidirektören. Det torde få förutsättas att härvid avsetts icke kontroversiella samordningsärenden m. m. samt rutinärenden. Kommittén anser detta vara en värdefull rationalisering, som medför snabbare handläggning av ifrågasvarande ärenden och sparar ledamöternas tid för de mera komplicerade ärendena, vilka alltjämt skall handläggas i plenum. I fråga om dessa ärenden har det framförts att handläggningen ibland drar ut på tiden på grund av vissa svårigheter att driva fram en kontroversiell fråga till ett avgörande. Till sådana svårigheter kan ha bidragit att förvaltningsdirektionen fortfarande är en relativt ny företeelse och att, såsom ovan antytts, dess arbetsformer ännu icke vunnit stadga. En annan orsak torde vara att vissa frågor blivit kontroversiella genom att hittillsvarande långsiktsplanering icke till alla delar varit tillräckligt underbyggd. Det är emellertid kommitténs uppfattning, att direktionens verksamhet härvidlag kommer att underlättas genom den organisation av krigsmaktens högsta ledning som kommittén föreslår, eftersom denna är ägnad att säkerställa att viktiga frågor är fullt klarlagda från militära synpunkter då de upptages i förvaltningsdirektionen.

Kommittén vill slutligen beröra frågan om samordning mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna med avseende på deras *personaltillgångar*. Den ökade fasthet i organisationen, som blev ett resultat av 1954 års förvaltningsreform, anser kommittén vara ett värde som i princip bör bevaras. Med hänsyn till att utvecklingen medför och i allt högre grad kan väntas



medföra förskjutningar i förvaltningarnas uppgifter, är det emellertid också angeläget att organisationen besitter en viss rörlighet och elasticitet. Problemet att förena dessa önskemål har, då det gäller de interna avvägningarna på kort sikt inom försvarsgrensförvaltningarna, tills vidare lösts genom vissa bemyndiganden för ämbetsverken att omflytta tjänster och personal. Någon rörlighet i personalhänseende mellan de särskilda förvaltningarna finnes däremot icke. Åstadkommandet av en dylik rörlighet, särskilt då det gäller utnyttjandet av specialister inom olika områden, är emellertid enligt kommitténs mening en angelägen uppgift. Även om man tills vidare bör räkna med försvarsgrensvis organiserade materieförvaltningar med egna personalstater, vore det irrationellt att icke bedöma uppkommande personalbehov hos en sådan myndighet mot bakgrunden av motsvarande tillgångar och behov inom den centrala försvarsförvaltningen som helhet. Kommittén anser för sin del att en lösning enligt följande linjer skulle vara lämplig.

När förvaltningsdirektionen löser en fråga enligt huvudförvaltningsprincipen, skall lösningen även innefatta de personalfrågor som berör förvaltningsobjektet. Förvaltningsdirektionen och samarbetsdelegationerna synes även i övrigt ha goda förutsättningar att observera ojämnheter i organisation och personaltillgång. För behandling av sådana uppkommande problem bör enligt kommitténs mening tillkomma en särskild samarbetsdelegation för organisations- och personalfrågor. Skulle förvaltningsdirektionen, efter att ha mottagit redogörelse för delegationens åtgärder i ett dylikt ärende, icke kunna komma till någon lösning, bör direktionen ha att underställa frågan Kungl. Maj:ts prövning.

Med det nu skisserade systemet skulle enligt kommitténs mening förvaltningsdirektionen få ökade möjligheter att verka för en sådan självsanering inom förvaltningsorganisationen, som otvivelaktigt är angelägen för framtiden.

## Forskning

### *Allmänna synpunkter*

Behovet av en egen militärteknisk forskningsorganisation och värdet av det forskningsarbete, som där bedrivs, har klart kommit till uttryck bl. a. i ÖB-utredningarna 1957, i 1955 års försvarsberednings utlåtande 18/2 1958 rörande de allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling samt i Kungl. Maj:ts proposition 1958: 110.

Forskningsverksamheten kan i stort uppdelas i två delar, av vilka den ena skall ge underlag för bedömning av nuläget i utlandet och av den framtida utvecklingen av militärtekniken (prognoser), medan den andra skall ligga till grund för militärtekniska tillämpningar inom vårt eget försvar



beträffande ny materiel och nya metoder. Prognosverksamheten skall ge primära underlag för försvarsplaneringen och får icke påverkas av avvägningar mellan försvarsgrenarna eller mellan olika vapensystem. Den forskning, som syftar till att skaffa fram för prognosverksamhet erforderliga utgångsvärden, måste dock planeras med hänsynstagande till den allmänna målsättningen för försvaret. Det är av stor betydelse, att alla områden, som är eller synes bli av vikt för den militära verksamheten, blir täckta. Försvarets forskningsorganisation kan icke ensam bevaka alla de vetenskapliga områden, som kan bli berörda, utan verksamheten måste bedrivas i nära samarbete med andra forsknings- och utvecklingsorgan inom landet. Det är även av stor betydelse att utländska forskningsresultat tillvaratas.

Den del av forskningsverksamheten, som tjänar syftet att tillföra vårt försvar ny materiel och nya metoder, måste på grund av våra begränsade resurser bedrivas med sträng prioritering. Eftersom de största ekonomiska och personella insatserna faller på konstruktion, tillverkning och underhåll av materielen samt utbildning av trupp för dess användning, måste redan vid forskningsplaneringen hänsyn tagas till dessa faktorer, så långt det är möjligt. Planeringen sker i överensstämmelse med långsiktplaneringen och i samarbete bl. a. mellan försvarets forskningsanstalt, försvarsstaben och försvarsgrensstaberna samt, speciellt vid detaljplaneringen för olika delområden, försvarsgrensförvaltningarna och civilförsvarsstyrelsen.

När det gäller utformningen av forskningsplaner står det klart att någon mera ingående planering på lång sikt icke är principiellt möjlig. Resultaten av egen och andras verksamhet, vilka framkommer successivt, blir avgörande för det vidare handlingsprogrammet.

Den del av forskningsverksamheten, som avser inriktningen på »nya vapen», avser icke enbart vapen i egentlig mening utan i stor utsträckning även skyddsmateriel och skyddsmetoder samt transport- och spaningsmateriel m. m. Emedan vårt försvar måste anpassas med hänsyn till de vapen angripare kan komma att välja, är det betydelsefullt att den forskning som avser skyddet icke har några väsentliga luckor.

Man kan särskilja tre olika huvudområden för forskningen, nämligen det naturvetenskapliga och tekniska, det medicinska samt det humanistiska området. Den svenska försvarsforskningen måste spänna över alla dessa områden. I detta sammanhang — forskningsverksamhet, sedd som ett led i förvaltningsverksamheten — beröres emellertid endast de tekniskt-vetenskapliga och medicinska forskningsområdena. Till forskningen kan även hänföras den operationsanalytiska verksamheten, vilken i stort kan sägas innebära, att man genom vetenskapliga — ofta statistiska — metoder söker skapa underlag för bedömande av hur tillgängliga och anskaffbara resurser bör avvägas och användas för att på bästa sätt lösa viss uppgift.



### *Organisation och ledning*

I den tekniskt-vetenskapliga och medicinska forskningen för försvaret medverkar försvarets forskningsanstalt, försvarsstaben, försvarsgrensförvaltningarna, fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse, statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd, flyg- och navalmedicinska nämnden, försvarets fabriksstyrelse samt industrien, universitet och högskolor m. fl.

Huvudmyndigheten, *försvarets forskningsanstalt*, åligger att inom de områden, som är eller kan förutses bli av betydelse för rikets försvar, bedriva forskning, följa den vetenskapliga utvecklingen, inhämta kännedom om den forskningsverksamhet som bedrivs inom riket samt samordna och främja denna verksamhet. Anstalten skall därjämte bl. a. planlägga sin forskning, bearbeta forskningsuppgifterna och, i den mån uppgifterna kan och lämpligen bör överlämnas till annat forskningsorgan, fördela uppgifterna på de statliga eller enskilda forskningsorgan som står till förfogande.

Vid sin planläggning av forskningen skall anstalten samråda med överbefälhavaren beträffande verksamhetens huvudsakliga inriktning. Anstalten skall därjämte samarbeta med övriga myndigheter inom krigsmakten, med statliga och enskilda forskningsorgan samt med andra myndigheter och institutioner, vilkas uppgifter har samband med anstaltens verksamhet. Överbefälhavaren, försvarsgrenschef, central förvaltningsmyndighet inom krigsmakten, civilförsvarsstyrelsen och försvarsmedicinska nämnden äger anvisa forskningsuppgifter till anstalten.

Forskningsanstaltens planläggning utmynnar i en femårsplan och en ettårsplan. Femårsplanen omfattar en redogörelse för de olika huvudområden, som skall bearbetas. Planen grundar sig bl. a. på insända uppgifter om forskningsbehov och är noggrant genomgången vid prioriteringskonferenser som anordnas av försvarsstaben. Ettårsplanen är mera detaljerad och utgör en fullständig sammanställning i tablåform av arbetsläget för olika forskningsuppgifter samt en plan för arbete under närmast följande budgetår. Dessa s. k. forskningstablåer tillkommer efter samråd med försvarsstaben och försvarsgrensledningarna och utsändes liksom femårsplanen till dessa.

Anstaltens forskning bedrivs icke enbart inom anstalten, utan forskningsuppdrag lägges också ut på andra lämpliga forskningsorgan, både statliga och enskilda.

*Försvarsstabens forskningsavdelning*, ingående i stabens sektion IV, medverkar i forskningsverksamheten icke såsom direkt forskande organ (annat än genom studier av litteratur m. m.) utan såsom försvarsstabens organ för behandling av prioriteringsfrågor. Lösandet av dessa frågor är beroende av försvarets långsiktplanering i övrigt, vilket arbetsområde



inom försvarsstaben bearbetas i sektion IV. Forskningsavdelningen biträder även i underrättelse- och upplysningsverksamheten.

*Försvarsgrensförvaltningarna* skall instruktionsenligt inom sina arbetsområden bl. a. ombesörja att materielen hålles i tidsenligt skick samt följa den tekniska utvecklingen och bearbeta härvid insamlat material.

För att få erforderligt underlag för att lösa dessa uppgifter måste förvaltningarna i en eller annan form begagna den moderna forskningstekniken och tillgodogöra sig forskningens resultat. Någon egentlig forskning kan naturligen ej ske och forskningens resultat ej ens helt bearbetas inom förvaltningarna. I stället eftersträvar man att utnyttja all den sakkunskap som finnes vid industrier, institut, högskolor m. m. såväl inom som utom landet och att initiera och försöka inrikta forskning vid dessa. Främst utnyttjas den målbundna forskningen vid försvarets forskningsanstalt, statens skeppsprovninganstalt, flygtekniska försöksanstalten, flyg- och navalmedicinska nämnden och de tekniska högskolorna samt tillverkare inom olika grenar av industrien, t. ex. AB Bofors, SAAB, Flygmotor och ASEA samt varvs- och teleindustrier. Men man tillgodogör sig även allmänna forskningsresultat, d. v. s. resultat av den forskning som bedrivs kontinuerligt utan att ha en bestämd inriktning på grund av särskilda direktiv eller beställningar (s. k. fri forskning).

Handläggningen av forskningsärenden är inom förvaltningarna icke centraliserad till någon organisatorisk enhet utan bedrivs av de olika avdelningarna, byråerna och sektionerna i anslutning till deras övriga verksamhet.

*Fortifikationsförvaltningens* uppgifter beträffande forskning och anpassning till utvecklingen av försvarets fortifikations- och byggnadsväsende avser forskning om olika vapens verkan på fortifikationer och byggnader. Härför erfordras bl. a. uppgifter om verkan av dessa vapen, d. v. s. forskning som tenderar mot och delvis även faller inom samma områden som forskningsanstaltens. Med hänsyn till verksamhetens omedelbara samband med konstruktion av befästningar har det ansetts nödvändigt med ett nära samarbete mellan den personal som omhänderhar forskningen och den som svarar för befästningskonstruktionerna. Det är därför viss forskningsverksamhet ansetts böra kvarligga inom förvaltningen. Den praxis som utbildats beträffande hela detta arbetsområdes uppdelning mellan förvaltningen och forskningsanstalten bedömes av båda dessa myndigheter vara lämplig.

Forskningsverksamheten bedrivs inom fortifikationsförvaltningen av en forskningssektion, som intill 1958 organisatoriskt ingick i förvaltningens befästningsbyrå men därefter fått en självständig ställning. Sektionen arbetar i nära kontakt med såväl forskningsanstalten som de med konstruktionsuppgifter arbetande enheterna inom den egna förvaltningen och till-



godogör sig även resultat av annorstädes bedriven grundforskning inom ifrågavarande område.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* har med avseende på sjukvårdsmateriel och skydd mot ABC-stridsmedel uppgifter motsvarande dem som nyss nämnts för försvarsgrensförvaltningarna. Viss forskning initieras av styrelsen hos forskningsanstalten, försvarsmedicinska nämnden och universiteten. Inom ABC-stridsmedlens område bedrivs i vårt land f. n. en omfattande forskning, som syftar till att åstadkomma en effektivare behandling av personskador.

*Försvarsmedicinska nämnden* skall följa och samordna den allmänna försvarsmedicinska forskningen samt ta initiativ till och medverka vid lösandet av sådana forskningsuppgifter. Nämnden skall även genom understöd till institutioner och enskilda forskare främja den försvarsmedicinska forskningen inom landet liksom studier av densamma utomlands. Nämnden skall medverka till lösande av problem, som anmäles av försvarets myndigheter och civilförsvarsstyrelsen.

Den allmänna försvarsmedicinska forskningen bedrivs vid försvarets forskningsanstalt och statens bakteriologiska laboratorium men även vid andra institutioner samt av enskilda forskare. Någon egen forskningsverksamhet bedrivs icke av nämnden.

*Flyg- och navalmedicinska nämnden* har uppgifter liknande försvarsmedicinska nämndens inom ett forskningsområde, som är avgränsat från den allmänna försvarsmedicinska forskningen och omfattar vissa speciella frågor som t. ex. påfrestningar av olika slag under flygning och dykeri-arbete. Nämnden skall även medverka till lösande av uppgifter, varom framställning göres av marinens, flygvapnets samt den civila sjö- och luftfartens myndigheter.

Den flyg- och navalmedicinska forskningen bedrivs i huvudsak vid de fysiologiska institutionerna vid universiteten i Uppsala och Lund, Karolinska mediko-kirurgiska institutet och gymnastiska centralinstitutet samt i viss utsträckning vid klinikerna för otiatri och oftalmiatrik vid universiteten. I motsats till försvarsmedicinska nämnden skall flyg- och navalmedicinska nämnden själv igångsätta och bedriva forskning. Denna utföres av hos nämnden anställda laboratorer, som dock har sin tjänstgöring förlagd till nyssnämnda fysiologiska institutioner. Någon särskild forsknings- och försöksanstalt för nämnden finnes sålunda icke.

*Försvarets fabriksstyrelse* bedriver viss forskningsverksamhet dels för utveckling av den egna fabrikstekniska verksamheten, dels och huvudsakligen för försvarsgrensförvaltningarna. Denna forskning får dock betraktas som en beställningsforskning av samma karaktär som den som bedrivs vid de civila *industrierna m. fl.* Verksamheten sammanhänger liksom hos industrierna oftast med den efterföljande försöksverksamheten och tillverkningen.



### *Kommitténs uttalanden*

Försvarets forskningsanstalt avgav 1958 förslag till ny instruktion för anstalten. Vid remissbehandlingen av förslaget påtalade överbefälhavaren, att där icke förutsatts någon rätt för överbefälhavaren att meddela *forskningsanstalten direktiv* för tillgodoseende av krigsberedskapen samt de militära operationernas planläggning och genomförande. Överbefälhavaren åberopade att instruktionerna för försvarsgrensförvaltningarna och de gemensamma förvaltningsmyndigheterna innehåller en sådan direktivrätt. Forskningsanstaltens styrelse anförde med anledning härav i huvudsak att överbefälhavaren redan hade möjlighet att påverka inriktningen av anstaltens verksamhet, bl. a. genom ledningen av högkvarteret och genom den samarbetsrutin, som utvecklats.

I den instruktion för forskningsanstalten, som utfärdades i januari 1959, intogs icke några sådana bestämmelser om direktivrätt, som överbefälhavaren föreslagit.

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

*Samordningen av forskningsverksamheten* hör naturligen på det högsta planet nära samman med långsiktsplaneringen för försvaret i dess helhet. Härför ansvarar överbefälhavaren, varvid forskningsavdelningen inom försvarsstabens sektion IV står till hans förfogande som samordningsorgan.

I övrigt är däremot linjerna för forskningens samordning icke fullt klara. Försvarsgrensförvaltningarna m. fl. har helt fria händer att lägga ut forskningsuppdrag på civila institutioner, industrier m. m. Om därvid forskningsanstalten icke blir orienterad, kan dubbelarbete uppkomma. I en del fall kan det vara en fördel med visst dubbelarbete inom forskningen, eftersom det kanske är flera institutioners ansträngningar inom ett och samma område som ger resultat. Men dubbelarbetet måste vara reglerat. Delvis är det f. n. sört för samordning genom de »forskningstabläer» som tidigare omtalats. Detta är emellertid icke tillräckligt och därför pågår, enligt vad kommittén erfarit, åtgärder för att åstadkomma en samordningsrutin olika forskningsorgan emellan med försvarets forskningsanstalt som



sammanhållande. Kommittén tillmäter dessa samordningsfrågor stor betydelse och anser det nödvändigt att pågående undersökningar leder fram till en effektiv arbetsrutin. Sammanhållande organ synes i detta hänseende lämpligen böra vara försvarets forskningsanstalt.

Slutligen bör här omnämnas att kommittén gör vissa uttalanden rörande den *försvarsmedicinska forskningen* under rubriken Sjukvårdstjänst i kap. IX.

## Budgetarbete

### *Allmänt*

Någon fastställd definition av begreppet budgetarbete finnes icke. Den verksamhet, som vanligen avses därmed, kan i detta sammanhang betecknas som ett arbete inom försvarets centrala myndigheter, vilket skall resultera i förslag till Kungl. Maj:ts äskanden hos riksdagen av anslag och be-myndiganden under fjärde huvudtiteln och försvarets kapitalbudget.

Innebörden kan emellertid utvidgas. Sålunda kan till budgetarbetet hänföras upprättandet av förslag till Kungl. Maj:ts dispositionsföreskrifter (regleringsbrev) och omsättandet av dessa föreskrifter i bestämmelser avsedda för vederbörande myndighets egna underavdelningar eller underlydande myndigheter. Denna verksamhet avser kommittén icke att behandla. Däremot synes det vara av intresse att beröra sådan verksamhet, som åsyftar förbättringar av regler och metoder för beräkning och disposition av anslagsmedel och beställningsbemyndiganden.

Frågan om budgetarbetets samband med andra funktioner har berörts i inledningen till detta kapitel. I anslutning till vad där anförts skall nu endast erinras om att budgetarbetet schematiskt sett utgör ett mellanled mellan långsiktsplanering och egentlig förvaltningsverksamhet; budgetarbetet syftar till att precisera behovet av de ekonomiska resurserna för anskaffning m. m. i enlighet med långsiktsplaneringens intentioner.

Såsom förut framhållits utgör det av statsmakterna år 1958 fattade beslutet om en för de närmaste åren på visst sätt bestämd årlig totalram för fjärde huvudtiteln en nödvändig grund för att långsiktsplaneringen, sådan denna verksamhet numera fattas, skall få erforderlig stadga och mening. Beslutet innebär en avvägning och har möjliggjort en planmässig inriktning av krigsmakten på längre sikt. Avvägningen realiserar via ett budgetarbete, som styres genom att totalramen uppdelas i delramar för olika områden inom krigsmakten.



### *Budgetarbetets ledning enligt nuvarande ordning*

Inledningsvis torde få erinras om den redogörelse, som i kap. II lämnats för statsmakternas beslut 1943 rörande gången av krigsmaktens budgetarbete (i betydelsen förberedande av anslagsäskanden). Dessa beslut är alltså grundläggande för verksamhetens reglering. I det följande redogöres närmare för hur besluten ifråga omsatts i vederbörliga av Kungl. Maj:t utfärdade instruktioner. Redogörelsen omfattar också av överbefälhavaren utfärdade bestämmelser samt tillämpad praxis.

#### **a) Driftbudgeten**

Varje anslag för försvarsändamål skall förvaltas av den myndighet, till vars verksamhetsområde anslaget närmast hänför sig, och framställning om anvisande av medel under anslaget skall göras av denna myndighet. Sålunda avges förslag till äskanden av varje förvaltning för dess egna avlönings- och omkostnadsanslag, av försvarsgrensförvaltning för den egna försvarsgrenens anslag till tygmateriel (motsvarande) och intendenturmateriel samt av försvarets civilförvaltning för försvarsgrenarnas anslag till avlöningar för fast anställd och värnpliktig personal ävensom åtskilliga för försvarsgrenarna gemensamma anslag, särskilt sådana som avses för ändamål av avlöningskaraktär.

Den omständigheten, att själva äskandet av de till försvarsgrenarna hänförliga anslagen åligger de centrala förvaltningsmyndigheterna, har påkallat särskilda anordningar för att säkerställa att överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna får inflytande på anslagsframställningarna. Överbefälhavarens inflytande utövas enligt gällande föreskrifter *dels* i den formen, att de centrala förvaltningsmyndigheternas förslag till anslagsäskanden skall — utom i vad avser anslag för de gemensamma förvaltningarnas egen verksamhet — grundas på de anvisningar, som med hänsyn till avvägningen mellan försvarsgrenarnas krav må lämnas av överbefälhavaren, *dels ock* därigenom, att de centrala förvaltningsmyndigheternas — utom civilförvaltningens — förslag till äskanden skall avges genom överbefälhavaren. Försvarsgrenscheferna har tillerkänts inflytande på respektive försvarsgrensförvaltningars medelsframställningar på det sättet, att enligt dessa förvaltningars instruktioner framställningar rörande försvarsgrenens och ämbetsverkets medelsbehov ankommer på chefen för förvaltningen — d. v. s. på försvarsgrenschefen. Gentemot de gemensamma förvaltningarna har försvarsgrenscheferna inflytande genom att dessa förvaltningar är ålagda att grunda sina förslag till anslagsäskanden på de önskemål av militärorganisatorisk art, som framställes av försvarsgrenscheferna. I fortifikationsförvaltningens instruktion heter det dock i stället att försvarsgrenschefernas önskemål skall inhämtas, innan förslagen till äskanden uppgöres.



I prop. 1943: 180 uttalades att, om »gemensam» förvaltningsmyndighet i något fall skulle anse sig förhindrad att följa försvarsgrenschefs militärorganisatoriska anvisningar, frågan borde hänskjutas till överbefälhavarens bedömande; om ej heller på detta sätt enighet kunde uppnås, finge frågan underställas Kungl. Maj:t. Någon föreskrift av detta innehåll har emellertid ej utfärdats av Kungl. Maj:t.

Utom av de centrala förvaltningsmyndigheterna uppgöres förslag till äskanden av vissa andra för försvaret gemensamma myndigheter och institutioner m. fl., nämligen försvarets förvaltningsdirektion, chefen för försvarsstaben, försvarets radioanstalt, försvarets fabriksstyrelse, krigsarkivet, armémuseum, försvarets forskningsanstalt, försvarets socialbyrå och de frivilliga försvarsorganisationerna, samt — beträffande enstaka anslag — av de utom krigsmakten stående myndigheterna riksförsäkringsanstalten, arbetsmarknadsstyrelsen och luftfartsstyrelsen. Från de sistnämnda myndigheterna bortses här. De nyssnämnda till försvaret hörande myndigheterna m. fl. är i sitt budgetarbete formellt underkastade inflytande från militära myndigheter såtillvida, att de av chefen för försvarsstaben, radioanstalten och fabriksstyrelsen uppgjorda äskandeförslagen skall inges genom överbefälhavaren, att försvarsgrenschef skall lämna frivillig försvarsorganisation uppgift på det årliga utbildningsbehovet för beräkning av erforderliga statsanslag samt att överbefälhavaren skall avge yttrande över nämnda organisationers förslag till anslagsäskanden.

Vilka myndigheter m. fl. som har att upprätta förslag till äskanden och vilken väg förslagen går till Kungl. Maj:t framgår av en vid betänkandet såsom *bilaga VIII: 3* fogad skiss.

Möjlighet till militärt inflytande på förslag till anslagsäskanden kan i ett par fall sägas föreligga genom att militär representation i vederbörande myndighets styrelse är föreskriven. Så är fallet beträffande forskningsanstalten och socialbyrån.

Det inflytande på upprättandet av förslag till anslagsäskanden, som statsmakterna ansett böra tillkomma överbefälhavaren, utövas f. n. i praktiken i följande former.

Överbefälhavaren utfärdar årligen *dels* direktiv och anvisningar för utarbetande av preliminära förslag till äskanden (utfärdas normalt i mars), *dels ock* direktiv och anvisningar för de slutliga äskandena (utfärdas normalt i juni). I den första skrivelsen inforrdar överbefälhavaren preliminära förslag från myndigheterna. Efter granskning av dessa förslag utfärdas de slutliga direktiven. Enligt direktiven för 1960/61 skulle »Studie över krigsmaktens fortsatta utveckling 1959» tjäna till ledning för myndigheternas budgetarbete. Förslagen till äskanden skulle vidare grundas på anvisningarna rörande långsiktspanering inom krigsmakten.

I direktiven avseende driftbudgeten brukar överbefälhavaren ange kost-



nadsramar för de tre försvarsgrenarna för det budgetår äskandena skall avse. Härjämte anges preliminära kostnadsramar, i de preliminära direktiven för ett och i de slutliga direktiven för två därpå följande budgetår. Någon siffermässig fixering av enskilda anslag inom försvarsgrenarna sker icke, bortsett från anslaget »Luftförsvarsrobot» som redovisas under flygvapnet men har ansetts vara av »gemensam» natur. Inom den ram för »gemensamt», som återstår sedan försvarsgrenarnas ramar fastställts, går överbefälhavarens direktiv in på enskilda anslag i två hänseenden. Sålunda uttalas att ökning, som begäres på en försvarsgrensförvaltnings egna anslag, skall inrymmas i vederbörlig försvarsgrens ram. Vidare brukar i överbefälhavarens direktiv för vart och ett av vissa uppräknade anslag — bl. a. vissa anslag av utpräglad beredskapsnatur — anges den ändring från vilken vederbörande myndighet har att utgå vid anslagsberäkningen eller, som det har uttryckts i de slutliga direktiven, den ändring som kan biträdas av överbefälhavaren. I de slutliga direktiven har så skett även i fråga om civilförvaltningens, sjukvårdsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens egna anslag. Såsom tidigare berörts är uttryckligt undantag gjort för dessa anslag i de bestämmelser som ålägger förvaltningarna att grunda sina anslagsberäkningar på överbefälhavarens direktiv. I samband med utgivandet av sina preliminära direktiv våren 1959 hade emellertid överbefälhavaren hos de gemensamma förvaltningarna anhållit om uppgift rörande de anslagsbelopp de avsåge att begära för sin egen verksamhet.

Till överbefälhavarens ledande verksamhet på budgetområdet hör att han — med hemställan om beaktande under petitaarbetets gång — tillställt de tre gemensamma förvaltningarna en PM som syftar till att säkerställa samarbete mellan förvaltningarna och försvarsgrensstaberna samt att klarlägga karaktären av de militärorganisatoriska underlagen och av förvaltningarnas bedömanden. Det framhålles i promemorian, att det ankommer på envar försvarsgrenschef att inom den av överbefälhavaren tilldelade ramen göra den avvägning mellan försvarsgrensens anslag, som betingas av effektivitetsskäl, samt att bevaka att summan av äskandena håller sig inom ramen. Här efter anföres:

»En icke oväsentlig del av försvarsgrensanslagen äskas emellertid av FCF, FortF och SjvS. Dessa fackförvaltningar baserar sina medelsberäkningar bl. a. på militärorganisatoriska underlag, som tillhandahålles av försvarsgrenschef. Sådant underlag är naturligen icke helt bestämmande för vad som förvaltningen slutgiltigt anser sig böra äska. Det kan visa sig, att när de förvaltningsmässiga och tekniska synpunkter, förvaltningen är skyldig att företräda, trängt igenom i petitaarbetet, medelsberäkningarna kommer att stanna på en annan nivå än vad försvarsgrenschef ursprungligen räknat med.

För att det skall kunna bli praktiskt möjligt att anpassa äskanden efter ramarna, är det bl. a. nödvändigt att ett nära samarbete äger rum under petitaarbetets gång mellan försvarsgrenschef å ena sidan och FCF, FortF och SjvS å den andra. Prutningar och jämkningar i anslagskraven kommer då sannolikt att visa sig erforderliga. Därvid måste hänsyn tagas såväl till de synpunkter för-



svarsgrenschef har att anföra rörande utrymmet för de olika anslagen i budgeten som till förvaltningarnas tekniskt-ekonomiska synpunkter på vad som bör äskas. Under alla förhållanden bör dock förefintliga behov anmälas, även om dessa av ovan anförda skäl i alla delar inte kan utmynna i slutgiltiga förslag till äskanden.»

I sammanhanget bör vidare nämnas att överbefälhavaren fastställt rutiner med tidsplaner för behandlingen av de frivilliga försvarsorganisationernas förslag till anslagsäskanden samt för avgivandet av försvarsgrenschefernas militärorganisatoriska underlag till civilförvaltningen och överbefälhavarens anvisningar till detta ämbetsverk. Den sistnämnda rutinen är inarbetad i det sammanfattande schema över budgetarbetet inom försvarsstabens budgetdetalj, som bifogas såsom *bilaga VIII: 4*.

Sedan överbefälhavaren avgivit sitt yttrande över myndigheternas förslag till äskanden, har han vissa ytterligare möjligheter att öva inflytande på anslagsfördelningen inom huvudtiteln. Enligt praxis har nämligen från försvarsdepartementet i december tillställts honom en sammanställning av de anslagsbelopp, som framkommit vid den departementala budgetbehandlingen. Förutom det orienterande syftet är avsikten härmed att överbefälhavaren skall ha tillfälle att lämna förslag till de jämkningar mellan anslagsbeloppen, som han finner vara från militära synpunkter motiverade.

#### **b) Kapitalbudgeten**

Vad förut sagts om principen, att framställning om anvisande av anslag skall göras av den myndighet som förvaltar anslaget, äger tillämpning även beträffande investeringsanslagen, likaså redogörelsen för överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas anvisningsrätt enligt förvaltningarnas instruktioner samt föreskrifterna om äskandeförslagets insändande genom överbefälhavaren.

I fråga om kapitalbudgeten uppgöres dock förslag till äskanden endast av tre myndigheter, fortifikationsförvaltningen, flygförvaltningen och fabriksstyrelsen, av vilka den sistnämnda uppgör förslag enbart för försvarets fabriksfond. Under försvarets fastighetsfond äskar flygförvaltningen anslagen till anläggningar för el- och teleutrustning, flygfältsarbeten samt markförvärv för flygvapnet, såvitt angår markförvärv för flygfältsarbeten. I övrigt äskas anslagen under fastighetsfonden av fortifikationsförvaltningen. Det bör dock erinras om att 1956 års försvarsförvaltnings-sakkunniga haft i uppdrag att utreda, vilken myndighet som bör handlägga ärenden om byggande och underhåll av militära flygfält m. m. samt markförvärv m. m. för flygfältsändamål. Utredning och förslag i ämnet har avlämnats hösten 1959. I 1960 års statsverksproposition har föreslagits att ifrågavarande grupper av ärenden skall överföras från flygförvaltningen till fortifikationsförvaltningen fr. o. m. 1/7 1963. Enligt Kungl. Maj:ts beslut 11/12 1959 kommer dock ärenden angående markförvärv för flygvapnets bombfällnings- och skjutplatser att överföras till fortifikationsförvaltningen redan fr. o. m. 1/7 1960.



Underlag för förslag till äskanden under fastighetsfonden lämnas

1) av forskningsanstalten, radioanstalten och sjukvårdsstyrelsen beträffande anslagen för deras verksamhet, av vilka vissa är uppförda under arméns delfond och vissa under befästningars delfond,

2) av försvarsgrenscheferna för respektive försvarsgrenars delfonder i övrigt,

3) av försvarsstabschefen beträffande sådana anläggningar under befästningars delfond som är av för försvarsgrenarna gemensam natur — t. ex. centralförråd för ammunition och drivmedel — eller som erfordras för den markoperativa verksamheten,

4) av chefen för armén beträffande vissa friliggande ammunitionsförråd under befästningars delfond, erforderliga för att säkerställa arméns mobilisering, samt

5) av cheferna för marinen och flygvapnet beträffande sådana anläggningar under befästningars delfond, som erfordras för den sjö- respektive luftoperativa verksamheten.

Här kan man konstatera, att försvarsstabens roll såsom högsta stabsinstans för den markoperativa verksamheten inverkat på ansvarsfördelningen i budgetarbetet på ett sätt, som — med enstaka undantag, t. ex. anskaffning av krigskartor — icke har sin motsvarighet när det gäller driftbudgeten.

Efter kapitalbudgetens beredning i försvarsdepartementet har, på samma sätt som i fråga om huvudtiteln, en preliminär anslagsfördelning brukat tillställas överbefälhavaren.

Någon ram för kapitalbudgeten fastställdes icke genom 1958 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren tillkallade emellertid i början av 1958 en utredningsman för utredning angående långsiktsplanering av försvarets byggnadsverksamhet (investeringsutredningen). Uppgiften var att uppgöra ett byggnadsprogram inom fixerade kostnadsramar för budgetåren 1959/62. För återstående år inom långsiktsplanen skulle en investeringsplan uppgöras i huvuddrag. I avbidan på resultatet av investeringsutredningen har överbefälhavaren i sina direktiv för äskandena de båda senaste åren angivit vissa totalbelopp, bestämda på grundval av särskilda överväganden. Ifrågavarande belopp har fördelats på de båda fonderna samt inom fastighetsfonden på dess delfonder. Ytterligare har inom flygvapnets delfond särskilt ett belopp för flygfält m. m., varjämte befästningars delfond uppdelats på försvarsstabens objekt, marinens objekt och flygvapnets objekt.

### *Granskning av nuvarande villkor, verksamhet och organisation för budgetarbetets ledning*

#### **a) Budgetarbetets allmänna villkor**

Budgetarbetet och frågorna om ledningen därav bestämmes idag i hög grad av det genom 1958 års försvarsbeslut införda systemet med i förväg be-



stämnda årliga kostnadsramar för försvarshuvudtiteln. Kommittén, som förut understrukit betydelsen av detta system för att ett meningsfullt arbete med krigsmaktens utveckling skall vara möjligt, vill i detta sammanhang endast framhålla att kommittén vid sina överväganden rörande budgetarbetet och dess ledning förutsatt att ett ramsystem kommer att tillämpas även framdeles. Fördelarna av ett dylikt system kan emellertid icke tillfullo utnyttjas med mindre det tillämpas även för kapitalbudgeten, vilket nu icke är fallet. Kommittén finner det angeläget att denna fråga så förberedes inom krigsmakten, att den kan aktualiseras inför de förestående övervägandena rörande försvarets fortsatta kostnadsutveckling.

I samband med ramsystemet må erinras om en teknisk fråga inom budgetarbetet, som länge vållat stora svårigheter för såväl myndigheterna som Kungl. Maj:ts kansli, nämligen frågan om grunderna för beräkningen av pris- och lönehöjningar. Denna fråga ställdes på sin spets då ramsystemet infördes. Som bekant har i anslutning till försvarsbeslutets klausul om kompensation för pris- och lönehöjningar verkställts utredningar och fastställts vissa regler, som redovisats i prop. 1959:119. Det torde ännu vara för tidigt att göra några uttalanden om hur den sålunda införda regleringen fungerar, och kommittén begränsar sig till att understryka nödvändigheten av att det i berörda hänseende finnes fasta normer, som tillgodoser försvarsbeslutets syfte i denna del.

Det är självfallet, att de resultat av krigsmaktens planeringsarbete, på vilka budgetarbetet skall bygga, måste fylla vissa kvalitetskrav i fråga om klarhet, fullständighet o. s. v. Kommittén vill emellertid här peka på ett annat krav som måste ställas, nämligen att åtgärder så långt möjligt är vidtagna för att planeringsresultaten då de presenteras för Kungl. Maj:t skall kunna accepteras i sakligt hänseende. Det får icke vara så, att eventuella meningsskiljaktigheter mellan Kungl. Maj:ts kansli och krigsmaktens ledning i fråga om riktigheten av anslagsäskandenas sakliga underlag i stort aktualiseras först efter det förslagen till äskanden inkommit till försvarsdepartementet. För diskussioner och utredningar i dylika frågor är den tid av året, då anslagspropositionerna förberedes i Kungl. Maj:ts kansli, utomordentligt ogynnsam. Det synes önskvärt — och detta självfallet icke endast med hänsyn till budgetarbetets rationella bedrivande — att mera kontinuerliga och ordnade kontakter etableras mellan krigsmaktens högsta ledning och försvarsdepartementets ledning för information om och dryftande av större frågor rörande planerings- och utvecklingsarbetets inriktning och fortskridande.

I fråga om förslag rörande krigsmaktens personalstater har de nyss antydda olägenheterna varit påtagliga. Skiljaktigheterna mellan Kungl. Maj:ts och myndigheternas förslag har därvidlag allmänt sett brukat bli högst betydande, i all synnerhet då fråga varit om militära befattningar. Erfarenheten visar även att det möter stora svårigheter att få utnyttja rationali-



seringsvinster på personalområdet. Det är svårt att få någon bestämd uppfattning om vilka motiveringar som ligger bakom statsmakternas speciella restriktivitet på detta område. En principiell motivering skulle kunna vara en motvilja mot att binda sig för så långsiktiga engagemang som anställandet av — i varje fall ordinarie — tjänstemän utgör. Sådana skäl borde emellertid, såvitt kommittén kan finna, ha förlorat i styrka efter den anslutning som statsmakterna givit grundtankarna om krigsmaktens systematiska uppbyggnad med stöd av långsiktiga planer — en anslutning som icke blott varit principiell utan på materielområdet också tagit sig konkreta uttryck. I detta sammanhang vill kommittén också uttala, att man icke bör vara främmande för tanken att en översyn av anställningsformerna kan vara befogad och att man kanske därvid skulle kunna finna nya sådana former, som bättre tillgodosåge såväl statsmakternas som myndigheternas synpunkter. — Kanske kan den nuvarande situationen också i viss mån ha sin orsak däri, att en samtidig presentation av det totala personalbehovet för olika verksamhetsgrenar inom krigsmakten och en prognos för behovets utveckling icke har förelegat. Om detta antagande är riktigt, understrykes givetvis betydelsen av att personalplaneringen kommer i gång på allvar och att resultaten framlägges för statsmakterna på sådant sätt, att de får möjlighet till överblick. Det måste också anses angeläget, att myndigheterna vid bedömning av sina personalbehov värderar dessa icke endast inbördes utan också i förhållande till redan tillgodosedda behov och att man sålunda tar tillvara alla möjligheter att vid tillkomsten av nya, angelägna arbetsuppgifter slopa eller reducera äldre uppgifter, som förlorat i betydelse. Vilka orsakerna till det rådande läget än må vara, måste detta betraktas som otillfredsställande, icke minst genom de risker för ömsesidig brist på förtroende som föreligger.

Då det gäller uppbyggnaden av personalstaterna, finnes anledning att också uppmärksamma det sätt på vilket den lönemässiga värderingen av tjänster och beställningar numera sker. Under loppet av få år har en utveckling ägt rum, som lett till att de reella avgörandena beträffande stats-tjänsternas lönegradsplacering träffas vid eller i anslutning till förhandlingar mellan civildepartementet såsom statens representant och personalens intresseorganisationer. Det är uppenbart, att denna form för frågornas avgörande medför stora olägenheter för en verksamhet, vars syfte är att med lämplig avvägning mellan olika områden — personal, materiel etc. — anskaffa de resurser som anses erforderliga för att genomföra en avsedd utveckling t. ex. av ett visst vapensystem eller en viss utbildningsorganisation. Det torde böra framhållas, att den kritik av rådande förhållanden, som ligger i det nu sagda, givetvis icke riktar sig mot en nödvändig samordning av lönepolitiken inom alla områden av den statliga förvaltningen. Vad kommittén däremot från sina utgångspunkter icke kan underlåta att beklaga, är att förslag, vilka inom krigsmakten ingår som



led i ett större sammanhang, brytes loss ur detta och infogas i ett system där deras tjänstemässiga motiveringar kan få vika för överväganden av annan karaktär. Härtill kommer att vid förhandlingarna även behandlas önskemål rörande lönegradsupplyttningar eller andra förbättringar i anställningsförhållandena, som framförts av någon personalorganisation men icke av myndigheterna. Om önskemål av denna kategori har framgång och om därav föranledda kostnader — vilka ibland kan vara relativt betydande — anses skola bestridas inom försvarets fasta kostnadsram, framtingas ändringar i den anslagsfördelning, som föreslagits från militära utgångspunkter och som kanske i och för sig anses lämplig också av statsmakterna.

En effekt av sist berört slag uppkommer givetvis även vid felaktiga anslagsberäkningar och kan oberoende härav uppkomma beträffande vissa anslag till följd av tidsförskjutningen mellan uppgörandet av förslag till äskanden och framläggandet av Kungl. Maj:ts förslag.

#### **b) Ledning av budgetarbetet genom militära myndigheter**

Behovet av en central ledning av arbetet med krigsmaktens årliga anslags-  
 äskanden har länge varit erkänt av statsmakterna (jfr de i kap. II refererade uttalandena i prop. 1942:210 och 1943:180). Enligt kommitténs mening får detta behov numera anses stå utom diskussion, särskilt efter ramsystemets införande och med hänsyn till budgetarbetets uppgift att i ekonomiskt hänseende effektuera den centralt bestämda avvägningen mellan krigsmaktens olika delar.

I kap. IV har kommittén uppställt som ett krav, att vid uppkommande behov av omfördelningar inom budgeten toppmyndigheten skall beredas tillfälle att föreslå hur dessa skall göras.

Rätt för överbefälhavaren att meddela »anvisningar» för utarbetandet av förslag till äskanden har av Kungl. Maj:t stadgats endast i förhållande till de centrala förvaltningsmyndigheterna. Den är vidare — såsom framgår av tidigare lämnad redogörelse — begränsad på sådant sätt, att den formellt icke kan utövas beträffande anslag för de »gemensamma» förvaltningarnas egen verksamhet och att i övrigt endast sådana anvisningar kan meddelas, som motiveras av »avvägningen mellan försvarsgrenarnas krav». Vilka anslag som uteslutes genom den sistnämnda formuleringen är icke fullt klart.

Det ligger i sakens natur, att det inom försvarsbudgeten måste finnas en »frikrets» av anslag, på vilkas bestämmande toppmyndigheten av principiella eller praktiska skäl icke skall ha något inflytande. Dit hör självfallet försvarsdepartementets egna anslag samt anslagen till kommittéer, till extra utgifter och liknande ävensom anslag, vilka förvaltas av myndigheter utanför krigsmakten. Ytterligare anslag bör hänföras till frikretsen endast om särskilt starka skäl talar därför beträffande enskilda anslag eller grupper av anslag. Med denna utgångspunkt bör anvisningsrättens



nuvarande allmänna begränsning till försvarsgrensberoende anslag avlägsnas. Bestämmelserna om anvisningsrätten bör alltså ändras till att avse anvisningar, som toppmyndigheten må lämna med hänsyn till avvägningen »mellan krigsmaktens olika delar». Därigenom erhålles en sakligt riktig och otvetydig lösning. Då det härefter gäller att avgöra, huruvida några speciella inskränkningar bör göras, finner kommittén icke anledning att till diskussion upptaga några andra anslag än de i nuläget från överbefälhavarens inflytande undantagna anslagen för de gemensamma förvaltningarnas egen verksamhet. Det förefaller kommittén knappast vara motiverat att bibehålla undantagsställningen för dessa anslag. Framhållas må att en sådan ställning icke tillkommer försvarsgrensförvaltningarnas motsvarande anslag. Detta tyder på att nuvarande bestämmelser i ämnet icke motiverats av omsorg om de centrala ämbetsverkens självständiga ställning direkt under Kungl. Maj:t. Härvidlag bör dock göras den reservationen, att dylika hänsyn kan ha tagits då det gäller civilförvaltningen, vilket ämbetsverks mera obundna ställning i hithörande sammanhang markerats genom att dess förslag till äskanden skall inges direkt till Kungl. Maj:t (jfr kap. II). Kommittén anser övervägande skäl tala för att den nu ifrågavarande begränsningen kvarstår för civilförvaltningens vidkommande men anser att den bör upphävas beträffande övriga gemensamma förvaltningar.

Överbefälhavarens rätt — och skyldighet — att utfärda anvisningar för anslagsäskandena torde böra komma till uttryck, förutom i de äskande myndigheternas instruktioner, även i instruktionen för överbefälhavaren.

Från skyldigheten att avge förslag till äskanden genom överbefälhavaren är undantagna — förutom krigsmakten icke tillhörande myndigheter — civilförvaltningen, armémuseum, socialbyrån, förvaltningsdirektionen, krigsarkivet och forskningsanstalten. För att anordningen med ett sammanfattande yttrande från överbefälhavaren över myndigheternas äskandeförslag skall få avsett värde, erfordras enligt kommitténs mening — liksom beträffande överbefälhavarens anvisningsrätt — att den i princip avser *allt* budgetarbete inom krigsmakten. Några särskilda skäl för att de här angivna myndigheternas förslag till äskanden — av vilka civilförvaltningens och forskningsanstaltens är mycket betydelsefulla både sakligt och i fråga om sin andel av budgeten — skulle formellt gå förbi överbefälhavaren, kan kommittén icke finna. Kommittén intar alltså i fråga om civilförvaltningen här en annan ståndpunkt än då det gäller överbefälhavarens anvisningsrätt beträffande ämbetsverkets egna anslag. Några farhågor för att civilförvaltningens auktoritet som den främsta representanten för administrativ sakkunskap inom försvaret skulle rubbas, om dess förslag till äskanden insändes genom överbefälhavaren, synes icke behöva hysas. Det får nämligen förutsättas, att överbefälhavarens yttrande icke innebär någon omprövning av sådana tekniska bedömanden, som ankommer på civilför-



valtningen, utan avser de behov, som anmälts i försvarsgrenschefernas m. fl. militärorganisatoriska underlag, avvägningen mellan dem samt de omfördelningar som kan visa sig erforderliga efter den förvaltningsmässiga bearbetningen inom civilförvaltningen. I realiteten innebär kommitténs förslag på denna punkt knappast någon förändring; de senaste åren har överbefälhavaren i ingressen till sitt yttrande angivit att han »tagit del av» civilförvaltningens (och forskningsanstaltens) förslag till äskanden.

Då det gäller försvarsgrenarnas anslag, förutsätter gällande bestämmelser att överbefälhavarens anvisningar för äskandena skall riktas till försvarsgrensförvaltningarna. I avsändningslistan för dessa anvisningar (»direktiv») upptages emellertid — förutom andra myndigheter — såväl förvaltningarna som försvarsgrenscheferna. Ansvar för att de av överbefälhavaren åt försvarsgrenarna tillmätta kostnadsramarna icke överskrides lägges också i direktiven på försvarsgrenscheferna. I de preliminära direktiven för 1960/61 anfördes sålunda:

»Det bör ankomma på försvarsgrenschef att inom tilldelad kostnadsram göra den avvägning anslagen emellan, som betingas av effektivitetsskäl, samt bevaka att summan av äskandena på de anslag, som riksstaten redovisar under respektive försvarsgrensrubrik, hålls inom den utmätta ramen. Det är därför nödvändigt att ett nära samarbete äger rum på ett tidigt stadium mellan försvarsgrenschef å ena sidan och centrala förvaltningsmyndigheter å den andra.»

Redan av det skälet, att en försvarsgrensförvaltning icke förvaltar samtliga för försvarsgrenen uppförda anslag, är det nödvändigt att på sätt som sker pålägga försvarsgrenschefen ansvaret för försvarsgrenens kostnadsram och fördelningen inom denna. Men det är nödvändigt också med hänsyn till försvarsgrenschefens — »stabssidans» — ansvar för försvarsgrenens utveckling i skilda hänseenden. Kommittén finner därför nuvarande praxis i princip riktig. Gällande bestämmelser bör i överensstämmelse härmed ändras så, att ifrågakvarande ansvar för försvarsgrenscheferna införes i deras instruktioner och att motsvarande befogenhet stadgas i toppmyndighetens instruktion. Därvid torde ur försvarsgrensförvaltningarnas instruktioner böra utgå de ord, som anknyter överbefälhavarens anvisningsrätt till hans avvägningsuppgifter.

Varken försvarsgrensförvaltningarnas eller försvarsgrenschefernas instruktioner upptar någon rätt för dessa chefer att lämna förvaltningarna anvisningar eller direktiv för utarbetandet av förslag till anslagsäskanden. Man har därvidlag ansett försvarsgrenschefen inflytande säkrat genom dennes chefskap över förvaltningen (jfr prop. 1943: 180, s. 96). Med hänsyn till att det utifrån ett formellt betraktelsesätt rörande innebörden av försvarsgrenschefens dubbla chefskap måhända kan göras vissa erinringar häremot, anser kommittén att en anvisningsrätt gentemot försvarsgrensförvaltningen bör föreskrivas för försvarsgrenschefen i denna hans egenkap.



Det synes nödvändigt att klargöra, i vad mån av militär chef utfärdade anvisningar för förvaltningsmyndighets budgetarbete är eller bör vara bindande för denna myndighet. Vad först gäller överbefälhavarens anvisningar till förvaltningarna, må erinras om försvarsministerns uttalande i prop. 1943: 180, att i ett avseende »ett bestämmande inflytande på förvaltningsmyndigheternas åtgöranden» borde inrymmas åt överbefälhavaren, nämligen beträffande frågor om avvägningen mellan förvaltningsmyndigheternas anslagsäskanden för olika ändamål. I överensstämmelse härmed innehåller förvaltningarnas instruktioner i förevarande hänseende icke några motsvarigheter till de stadganden som föreskriver, att om i särskilt fall förvaltning finner sig icke kunna efterkomma överbefälhavarens direktiv för tillgodoseende av krigsberedskapen m. m. och samförstånd icke kan nås, frågan skall av överbefälhavaren underställas Kungl. Maj:t. Man synes av det anförda böra sluta sig till att avvägningsanvisningarna redan nu är avsedda att vara bindande. Något annat vore enligt kommitténs mening icke heller rimligt. I bestämmelserna om toppmyndighetens befogenhet att reglera avvägningen mellan äskandena för olika delar av krigsmakten bör den bindande karaktären av toppmyndighetens meddelanden i detta syfte komma till tydligt uttryck. Det synes lämpligt att ifrågavarande meddelanden benämnas direktiv, såsom i praktiken sker redan nu.

Rörande innebörden av de »önskemål av militärorganisatorisk art», som försvarsgrenschef framför till gemensam förvaltningsmyndighet, torde få hänvisas till överbefälhavarens i det föregående återgivna PM om samarbetet mellan försvarsgrensstab och gemensam förvaltning. Generellt torde dock kunna sägas att bedömningen av försvarsgrenens behov (enligt fastställda riktlinjer) ankommer på försvarsgrenschefen och att förvaltningen har att beräkna kostnaderna för behovens täckande men att den mellan dessa led liggande uppgiften att pröva hur behoven skall täckas icke kan utan vidare tilläggas den ena eller den andra parten ensam. Problem rörande gränsdragningen mellan de båda myndigheternas kompetensområden har förelegat särskilt då det gällt de på civilförvaltningen ankommande personaläskandena. Härom torde följande böra anföras.

Under senare år har kunnat förmärkas ett ganska starkt missnöje hos militära myndigheter med civilförvaltningens principer för sitt arbete med de militärorganisatoriska underlagen. Det har därvid påtalats att civilförvaltningen icke begränsat sig till bedömning av löneställningsfrågor, beräkningsgrunder och liknande spörsmål av förvaltningsteknisk natur utan också gjort behovsbedömningar i fråga om antalet föreslagna tjänster och dylikt. Man har ifrågasatt ämbetsverkets kompetens härtill och ansett, att verket i sådana hänseende borde ha att följa underlagen; i annat fall riskerade man en bristande balans mellan personal och materiel. Det



har på sina håll ifrågasatts, om icke upprättandet av förslag till personal-  
 äskanden borde ankomma på försvarsgrenscheferna.

I årsberättelse 1958 inom krigsvetenskapsakademien anförde chefen för  
 civilförvaltningen följande:

»Oberoende av vad som kan stå i direktiven ankommer det på FCF att granska  
 föreslagna löneställningar, att göra jämförelser med motsvarigheter inom andra  
 försvarsgrenar eller kanske inom verk tillhörande den civila statsförvaltningen  
 (icke sällan kommunikationsverken), att överväga eller åtminstone ifrågasätta,  
 om en viss organisatorisk utbyggnad av rekryterings- eller andra skäl är möjlig  
 att genomföra annorledes än i etapper, att pröva, om en viss organisation för-  
 valtningsmässigt sett kan anses vara den mest rationella eller om andra och ur  
 sådan synpunkt mera fördelaktiga alternativ kunna stå till buds o. s. v. — — —  
 det är särskilt med hänsyn till FCF ställning såsom remissmyndighet av väsentlig  
 betydelse, att verket icke är skyldigt att inom sitt fackområde — med de undan-  
 tag, som jag förut angivit<sup>1</sup> — åtlyda direktiv från militära myndigheter. En  
 rubbning av FCF:s självständiga ställning i detta hänseende skulle, såvitt jag  
 förstår, medföra att tyngdpunkten i remissförfarandet beträffande försvarets  
 äskanden komme att förläggas till ett ämbetsverk utanför försvaret och utan  
 den ständiga inblick i försvarets frågor, som civilförvaltningen dock har.»

I inledningen till sina äskandeförslag avseende budgetåren 1959/60 och  
 1960/61 har civilförvaltningen gjort vissa principuttalanden, i huvudsak  
 innebärande att ämbetsverket bedömt de av försvarsgrenscheferna fram-  
 förda förslagen såsom ett led i den nya försvarsordningen och alltså ansett  
 något väsentligt utrymme för nedprutningar icke kunna föreligga. Vidare  
 har på ämbetsverkets initiativ under de båda senaste årens budgetarbete  
 prövats nya former för samarbete på ett tidigt stadium mellan verket och  
 försvarsgrensstaberna. Syftet härmed har varit att få en sådan utformning  
 av underlagen att de kunnat direkt infogas i äskandena, att få tid för er-  
 forderliga utredningar o. s. v.

Kommittén, som finner de ovan återgivna uttalandena av chefen för  
 civilförvaltningen beaktansvärda, har med hänsyn till vad som under senare  
 tid förekommit i här avsedd fråga kommit till den uppfattningen, att  
 förutsättningar finnes för att uppkommande problem skall kunna lösas på  
 godtagbart sätt. Om långsiktplaner för krigsmaktens försörjning med  
 personal kommer till stånd, bör detta ytterligare bidra härtill. Kom-  
 mittén finner därför icke anledning att föreslå några särskilda åtgärder i  
 fråga om ansvarsfördelning och organisation inom detta avsnitt av budget-  
 arbetet.

<sup>1</sup> Här avsågs den i instruktionen inskrivna skyldigheten att följa av överbefäl-  
 havaren utfärdade direktiv för tillgodoseende av krigsberedskapen m. m. samt att ta  
 behörig hänsyn till av försvarsgrenscheferna meddelade anvisningar och föreskrifter av  
 rent militär art.



**c) Utveckling av budgettekniska metoder m.m.**

För varje myndighet, som har att upprätta förslag till anslagsäskanden, får det anses vara en självklar uppgift att utveckla metoder för anslagsberäkning, som är så tillförlitliga och så enkla i användningen som möjligt. Det är likaledes självfallet, att anslagsförvaltande myndighet bör ha sin uppmärksamhet riktad på behovet av principiella ändringar i konstruktionen av ekonomiska flerårsplaner, regler för anslagsdisposition, budgetuppställningen och dylikt samt hos Kungl. Maj:t föreslå erforderliga ändringar. Från de synpunkter kommittén har att beakta är en verksamhet av här ifrågavarande slag betydelsefull närmast med hänsyn till kravet, att den av överbefälhavaren gjorda medelsfördelningen skall motsvara den reella avvägning som åsyftats.

Det angivna kravet leder till att det på toppmyndighetsnivå måste bedrivas en verksamhet, som innebär att de av olika anslagsäskande myndigheter tillämpade reglerna och metoderna systematiskt studeras och jämföres samt värderas med ledning av vunna erfarenheter. Resultaten av en sådan verksamhet skall kunna tillgodogöras vid utarbetandet av överbefälhavarens direktiv för förslagen till äskanden och vid granskningen av dessa förslag. Verksamheten kan emellertid icke begränsas till vissa delar av året utan måste, speciellt då det gäller mera långsiktiga studier och utredningar, pågå ständigt. Den måste bedrivas i nära samarbete med de myndigheter som utarbetar förslag till äskanden och i växelverkan med deras motsvarande arbete.

En verksamhet, som i vissa delar motsvarar vad som här åsyftas, har bedrivits av förvaltningsdirektionen, vilken i sin rådgivande verksamhet upptagit frågor om enhetlighet i myndigheternas planering från budgetsynpunkt, enhetliga normer för beräkning av löne- och prisstegringar m. m. Genom den instruktion, som från ingången av år 1960 gäller för direktionen, har denna ålagts att verka för enhetliga beräkningsmetoder vid upprättande av förslag till anslagsäskanden. Kommittén anser det värdefullt att denna uppgift tillförts direktionen, som med hänsyn bl. a. till sin sammansättning och till den ingående kännedom om förvaltningarnas verksamhet som samlas där bör ha goda förutsättningar att fullgöra uppgiften. Den nya instruktionsföreskriften täcker emellertid endast en del av de uppgifter inom det budgettekniska området, som kommittén ovan angivit. Föreskriften bör enligt kommitténs mening kompletteras med hänsyn härtill.

Genom att de budgettekniska uppgifterna ålägges förvaltningsdirektionen uppkommer organisatoriskt sett en uppdelning av budgetarbetet inom toppmyndigheten. Kommittén förutsätter, att denna olägenhet till stor del skall kunna motverkas genom fortlöpande samarbete på stabsplanet. Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning nödvändigt, att en samordning av budgetarbetet i försvarsstaben och förvaltningsdirektionen säkerställes

även på ett högre plan. I detta syfte bör åt överbefälhavaren ges befogenhet att från förvaltningsdirektionen infordra utredningar och uppgifter inom det område av budgetarbetet, som tilldelats direktionen.

#### d) Försvarsstabens resurser för ledning av budgetarbetet

Såsom kommittén uttalat i kap. IV, bör inom toppmyndigheten en nära samordning vara säkerställd i arbetet med drift- respektive kapitalbudget och även mellan budgetarbete och långsiktsplanering. Mot bakgrunden av dessa krav kan anmärkningar riktas mot budgetärendenas nuvarande lokalisering i försvarsstaben, där ärenden rörande driftbudgeten handlägges i sektion IV men ärenden rörande kapitalbudgeten i sektion I. De nuvarande personella resurserna — en kompaniofficer inom vardera sektionen — synes med hänsyn till budgetfrågornas stora vikt och omfattning icke vara tillräckliga. Kommittén anser, att för handläggningen av samtliga på försvarsstaben ankommande ärenden rörande krigsmaktens budget bör, i stället för nuvarande budgetdetalj, inom sektion IV inrättas en budgetavdelning med en regementsofficer som chef.

### Krigsproduktionsplanläggning

Kommitténs synpunkter på detta område redovisas i *bilaga VIII: H 5* (hemlig).

#### D. Kommitténs förslag

Kommittén sammanfattar här nedan sina ställningstaganden och förslag i vissa frågor, som behandlats i detta kapitel. Beträffande motiveringarna hänvisas till det föregående.

#### Principfrågor rörande den centrala förvaltningens organisation och lydadsställning

Inom kommittén har diskuterats huruvida den centrala ledningen av tyg- och intendenturförvaltningstjänsten alltjämt bör vara organiserad försvarsgrensvis eller om man bör övergå till en för försvarsgrenarna gemensam ledning av dessa förvaltningsgrenar. I fråga om tygförvaltningstjänsten har kommittén därvid funnit, att några avgörande förändringar i förutsättningarna för 1954 års förvaltningsbeslut icke inträffat och icke heller kan förutses för den närmaste framtiden. Främst av dessa skäl har kommittén stannat för att nu icke föreslå någon förändring i berörda hänseende. Vad intendenturförvaltningstjänsten beträffar, uttalar kommittén sympatier för en för krigsmakten gemensam organisation. Med hänsyn till



denna frågas samband med frågan om en gemensam intendenturkår framlägger kommittén emellertid icke några förslag rörande intendenturförvaltningstjänsten.

Icke heller har kommittén ansetts sig böra föreslå någon ändring i fråga om de centrala förvaltningsmyndigheternas ställning i förhållande till Kungl. Maj:t och överbefälhavaren eller beträffande chefskapet över försvarsgrensförvaltningarna.

### Långsiktplanering och materielanskaffning

Överbefälhavarens uppgift att leda krigsmaktens långsiktplanering bl. a. inom materielområdet förutsätter enligt kommitténs mening, att han genom regelbunden rapportering hålles orienterad om hur förverkligandet av materielplanerna fortskrider och därigenom får möjlighet att vid behov ingripa. Särskilt stora materielprojekt liksom mycket omfattande inköp från utlandet bör underställas överbefälhavaren och, genom dennes försorg, Kungl. Maj:t.

Möjligheterna att utsträcka huvudförvaltningsprincipen till funktionerna förrådshållning, vård och underhåll samt materielinspektion bör undersökas och prövas.

Kommittén, som fäster stort avseende vid att en ökad rörlighet i personalhänseende kommer till stånd förvaltningsmyndigheterna emellan för att dessas totala personalresurser skall utnyttjas rationellt, anser att en samarbetsdelegation för organisations- och personalfrågor bör tillkomma. Delegationen bör bl. a. handlägga sådana organisations- och personalproblem, som uppkommer i samband med beslut om tillämpning av huvudförvaltningsprincipen eller som eljest aktualiseras i förvaltningsdirektionens verksamhet.

### Budgetarbete

Kommittén förutsätter, att systemet med i förväg bestämda årliga kostnadsramar för försvarshuvudtiteln kommer att tillämpas även framdeles, och understryker detta systems betydelse för att ett meningsfullt arbete med krigsmaktens utveckling skall vara möjligt. Ramsystemet bör tillämpas även för kapitalbudgeten.

Kommittén finner behovet av en central ledning av krigsmaktens budgetarbete vara fullt klarlagt. Denna ledning bör utövas av överbefälhavaren. Nuvarande begränsningar i överbefälhavarens rätt att meddela anvisningar för utarbetandet av förslag till anslagsäskanden bör upphävas. Dyliga anvisningar bör alltså kunna riktas till alla myndigheter inom krigsmakten, som utarbetar sådana förslag, samt avse alla anslag utom försvarets civilförvaltnings anslag för ämbetsverkets egen verksamhet. Likaså bör alla

inom krigsmakten upprättade förslag till äskanden insändas genom överbefälhavaren.

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

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

Inom försvarsstaben bör budgetarbetet avseende såväl drift- som kapitalbudgeten bedrivas vid en i stabens sektion IV ingående budgetavdelning under en regementsofficer.



## KAPITEL IX

### Särskilda frågor

I detta kapitel behandlar kommittén frågorna om totalförsvaret och krigsmaktens inordnande däri, den regionala ledningen samt vissa mera speciella problem. De frågor, som sålunda upptages här, har delvis berörts i kap. IV och V men har av kommittén icke bedömts vara huvudfrågor vid organisation av den högsta ledningen.

#### *A. Totalförsvaret och krigsmaktens inordnande däri*

##### **Indelning och uppgifter**

Totalförsvaret brukar med hänsyn till verksamhetens art indelas i huvudgrenarna *krigsmakten*, *civilförsvaret* med närliggande områden såsom polisväsende, hälso- och sjukvård samt socialvård, det *ekonomiska försvaret* omfattande försörjning, arbetsmarknad och transportväsende samt det *psykologiska försvaret*. Denna indelning avser i första hand krigsförhållanden men kan i viss utsträckning tillämpas även i fred.

Civilförsvarets uppgifter i stort är att skydda och rädda liv och egendom. De uppgifter som åvilar polisväsendet, hälso- och sjukvården samt socialvården är principiellt desamma i krig som i fred.

Det ekonomiska försvaret skall vidta åtgärder för att krigsmaktens, civilförsvarets och folkförsörjningens behov av förnödenheter och tjänster skall kunna tillgodoses i krig samt i ett beredskapsläge.

Det psykologiska försvaret skall motverka en fiendes psykologiska krigsföring, upprätthålla en svensk försvarsvilja samt ge upplysning till utlandet om vårt läge och våra avsikter.

Gemensamma uppgifter för det totala försvarets civila delar är att på allt sätt understödja krigsmakten samt verka för att försvarsvilja och försvarsförmåga hos folket upprätthålles. Krigsmakten skall å sin sida vid behov kunna sätta in sina resurser för att stödja övriga delar av totalförsvaret, främst civilförsvaret.

Någon av statsmakterna klart formulerad uppgift för totalförsvaret i dess helhet finnes icke. I överbefälhavarens förslag 1954 till riktlinjer för krigsmaktens utveckling uttrycktes kraven på vårt totala försvar sålunda:

»Vårt försvar bör ha en sådan styrka att anfall mot Sverige fordrar så stor

kraftinsats, medför sådan kraftförbrukning och tar så lång tid att genomföra, att insatsen icke kan anses stå i rimlig proportion till de fördelar, som skulle kunna vinnas.»

Dessa krav innebär att totalförsvarets samtliga grenar måste i fredstid förbereda sin krigsuppgift. Ingen gren får i krig vara svag, eftersom helhetens styrka då är väsentlig.

För att totalförsvaret skall kunna träda i funktion samt verka i krig, erfordras *administrativ beredskap*. Härmed avses att sådana beredskapsåtgärder och planläggningsarbeten är utförda, som kan göras i fredstid i syfte att säkerställa att samhällsapparaten vid krig snabbt kan fungera med största möjliga effektivitet till stöd för de samlade krigsansträngningarna. Till de administrativa beredskapsuppgifterna hör bl. a. åtgärder för att reglera vilken offentlig verksamhet som skall bedrivas i krig samt hur denna skall bedrivas.

### Krigsförberedelsearbete i central instans

#### *Regeringen*

En genomgående princip för vårt totalförsvaret är att den myndighet, som i fred leder viss funktion inom totalförsvaret, skall planlägga för funktionens omställning för krig samt i krig leda verksamheten. Det är uppenbart att all denna planläggning icke kan fungera tillfredsställande utan en gemensam ledning. Ju mer samhället i krig kan väntas komma att skilja sig från samhället i fred, desto större blir behovet av en noggrann planläggning, som sker på gemensam grund och samordnas väl.

I högsta instans ledes krigsförberedelsearbetet av regeringen genom de olika statsdepartementen, vart och ett för de områden av totalförsvaret, som vederbörligt departement enligt stadgan angående statsdepartementen<sup>1</sup> har att ansvara för. Verksamhetens samordning är en regeringens gemensamma angelägenhet. Genom särskilda beslut har Kungl. Maj:t förordnat ett konsultativt statsråd<sup>2</sup> att i vederbörande departementschefes ställe bl. a. föredra frågor rörande samordning av den civila försvarsberedskapen. Till nämnda statsråds förfogande inom statsrådsberedningen står ett fåtal befattningshavare, fr. o. m. 1/7 1959 en byråchef och viss arvodespersonal. Uppgifterna i detta sammanhang är att handlägga frågor rörande planläggningen av riksstyrelsens verksamhet i krig, att vaka över den administrativa beredskapen samt att följa behandlingen inom de olika fackdepartementen av sådana ärenden av beredskapsnatur — inbegripet medelsäskanden — beträffande vilka behov av samordning mellan departementen föreligger.

<sup>1</sup> SF nr 401/1950, ändr. bl.a. SF nr 113/1958, § 2.

<sup>2</sup> F. n. statsrådet af Geijerstam.



Möjligheterna för ifrågavarande statsråd att göra avvägningar mellan olika försvarsändamål eller fastställa angelägenheten av olika medelsbehov torde i praktiken vara små. Även om fackdepartementen kan påverkas att göra justeringar inom respektive huvudtitlar, torde stora svårigheter föreligga att åstadkomma ändringar mellan huvudtitlarna.

Inga övningar eller gemensamma spel, berörande den högsta instansen, har hållits. Bl. a. av denna anledning torde få befattningshavare i Kungl. Maj:ts kansli och hos de olika myndigheterna ha en levande insikt om totalförsvarssystemet och om det inbördes beroendet mellan dess delar. Utbildning i totalförsvarsfrågor började 1951 med en särskild kurs och sker sedan 1952 vid försvarshögskolan. Härigenom förbättras kunskaperna om totalförsvaret efter hand hos allt fler personer, som innehar för detsamma betydelsefulla befattningar. Dessa kunskaper ökar förståelsen för totalförsvarets problem men kan givetvis icke ersätta vare sig övning av totalförsvaret eller det praktiska arbete som är nödvändigt för att fastställa totalförsvarets olika behov och för att göra avvägningar dem emellan.

Författningsutredningen ger i sitt betänkande om regeringsarbetet (SOU 1958: 14) i vissa hänseenden synpunkter och förslag rörande totalförsvarets ledningsfrågor. Sålunda synes utredningen anse, att åtminstone de administrativa beredskapsfrågorna bör handläggas i det regeringskansli som föreslås tillkomma.

Sammanfattningsvis måste konstateras att statsmakternas möjligheter att överblicka, samordna, utveckla och leda totalförsvaret icke förbättrats i den takt och den utsträckning som krigföringens ändrade förutsättningar motiverar. Kommittén vill emellertid erinra om att försvarsministern vid anmälan av propositionen 1958:110 uttalade, att en allsidig utredning rörande behovet av ökad samordning av verksamheten i det totala försvarets olika instanser borde verkställas i lämpligt sammanhang.

#### *Frågan om försvarsråd eller försvarsnämnd*

Frågan om inrättande av ett särskilt organ för att stärka sambandet mellan den politiska och den militära ledningen eller för att öka samordningen inom det totala försvaret har under senare tid vid flera tillfällen tagits upp till behandling (t. ex. inom 1945 års försvarskommitté<sup>1</sup> och vid behandlingen av kommitténs förslag, genom motioner i riksdagen år 1951<sup>2</sup>, av 1955 års försvarsberedning och vid behandlingen av dess förslag samt av författningsutredningen). Som en sammanfattning härav torde kunna konstateras att behovet av en samordning av de olika totalförsvarsdelarnas verksamhet har uppmärksamrats men att tveksamhet har rått, huruvida något särskilt organ skulle behöva tillkomma för ändamålet och hur detta i så fall skulle utformas.

<sup>1</sup> Jfr kap. II, avsnitt G.

<sup>2</sup> Jfr kap. II, avsnitt J.



Kommittén bedömer å ena sidan att ett organ, som utan ämbets- eller politiskt ansvar skulle ge råd åt regeringen, knappast vore någon lämplig institution. Å andra sidan skulle ett politiskt ansvarigt organ föregripa ställningstaganden i regering och riksdag och därför icke heller erbjuda någon lämplig lösning. Den möjligheten återstår då, att en försvarsnämnd skulle ha uppgifter av i huvudsak informativ natur. Representanter för de politiska partierna skulle kontinuerligt studera försvarsfrågan så att de inför viktiga avgöranden kunde råda sina partiledningar. De skulle även kunna representera partierna vid parlamentariska utredningar i försvarsfrågor.

Frågorna om inrättande av en försvarsnämnd och om den närmare sammansättningen av en sådan torde främst vara av politisk natur. Militär medverkan i en sådan nämnd kan äga rum oavsett utformningen av och ansvarsfördelningen inom den högsta militära ledningen. Kommittén har dock kommit till den uppfattningen, att en försvarsnämnd med huvudsakligen informativa uppgifter skulle vara av påtagligt värde från ovan angivna synpunkter.

Oavsett om en försvarsnämnd tillkommer förutsätter kommittén, att kontinuerliga överläggningar sker mellan den politiska och den militära ledningen främst i syfte att uppnå gemensamma bedömningar av det militärpolitiska läget.

#### *Överbefälhavaren och försvarsstaben*

Överbefälhavaren har jämlikt sin nuvarande instruktion att främja samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter. Överbefälhavaren skall samarbeta med civila myndigheter rörande ianspråktagande för krigsmaktens behov av rikets industriella tillgångar, förråd, nyttigheter m. m. Han skall vidare handlägga ärenden rörande avvägning mellan militära och civila krav i fråga om personella resurser. Då beredskapstillstånd inträder skall överbefälhavaren enligt beredskapskungörelsen till Kungl. Maj:t inge förslag om vilka civila myndigheter som skall mobiliseras.

Även försvarsstaben har för närvarande till uppgift att främja samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter och är att betrakta såsom ett centralorgan för totalförsvaret. Försvarsstaben skall härvidlag verka för utvecklingen i stort inom totalförsvaret samt vaka över mobiliseringsberedskapen i vidaste bemärkelse inom krigsmakten och totalförsvaret i övrigt.

Det är således en uppgift för krigsmaktens högsta ledning att tillse, att ledningsorganen inom totalförsvarets civila funktioner i fred planlägger sin verksamhet efter samma krigsförutsättningar och att krigsförberedelsearbetet i övrigt ges en enhetlig inriktning.

Nyss berörda bestämmelser för ansvarsförhållandena utformades visserligen i ett läge, som var mycket olikt det nuvarande, men även med hän-



syn till de förhållanden som numera råder anser kommittén det vara nödvändigt att överbefälhavaren bibehåller en i viss mån ledande roll vid inriktningen och avvägningen inom totalförsvaret, så länge ingen annan myndighet finnes som kan överta dessa uppgifter. Enligt kommitténs förslag rörande försvarsstabens ställning och uppgifter bör intet självständigt ansvar i hithörande frågor åläggas denna. Överbefälhavaren måste emellertid mer än nu ha insyn i berörda myndigheters krigsplanläggning. Endast om så blir fallet kan han inför Kungl. Maj:t uttala sig om lämpligheten från krigsmaktens synpunkt av olika åtgärder och om prioriteringen av olika behov inom ett efter enhetliga grunder inriktat totalförsvär.

*Totalförvarsledningens organisation och krigsmaktsledningens  
beroende av densamma*

Det högsta ansvaret för totalförsvarets ledning och för avvägning mellan dess delar måste åvila Kungl. Maj:t. Kommittén anser det vara ett bestämt önskemål, icke minst från militära synpunkter, att denna grundsats kommer till uttryck i en effektiv ledning av totalförsvaret och att de särskilda resurser tillkommer, som erfordras för att så skall kunna ske.

Vad som främst erfordras är en klart formulerad målsättning för totalförsvaret och dess olika delar, en entydig grundsyn på totalförsvarets förutsättningar och utveckling samt en på målsättningen och grundsynen uppbyggd rullande långsiktsplan. Det är uppenbart att samordningsåtgärder inom totalförsvaret icke kan begränsas till de ekonomiska och statsfinansiella områdena. Ett organ för att lösa ifrågavarande uppgifter bör enligt kommitténs mening finnas på regeringsplanet. Hur detta organ skall vara beskaffat och hur det skall inpassas i organisationen ligger dock utom ramen för kommitténs uppdrag.

Krigsmaktens högsta ledning har sina huvuduppgifter inom krigsmakten. Dessa uppgifter bör bestämma ledningens organisation och fördelningen av ansvar, befogenheter och resurser mellan dess myndigheter. En ökad verksamhet från regeringens sida beträffande totalförsvarets ledning kommer måhända att något lätta överbefälhavarens arbetsbörda i detta avseende, men någon genomgripande förändring av överbefälhavarens verksamhet innebär icke en sådan utveckling. Det är kommitténs uppfattning, att det icke kommer att erbjuda några svårigheter att anpassa krigsmaktens högsta ledning efter framtida ändringar av organisationen för totalförsvarets ledning i högsta instans.

*B. Regional ledning*

Såsom angivits i kap. I skulle försvarsledningskommitténs utredning enligt överbefälhavarens direktiv för densamma avse krigsmaktens högsta ledning,



d. v. s. den centrala instansen; frågan om den regionala ledningen skulle endast beröras i den mån så erfordrades för bedömning av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de centrala och regionala instanserna.

Kommittén har i det föregående framhållit riskerna för att högkvarteret i krig slås ut eller på annat sätt hindras att utöva sin verksamhet. Det har även understrukits att försvaret i sådana situationer måste kunna fullföljas med ledning i regional instans. För att nå bästa effekt i försvarsåtgärderna erfordras även i detta läge att stridskrafterna ur samtliga försvarsgrenar samverkar och handlar enligt en gemensam plan.

Enligt nu gällande bestämmelser skall under krig i här avsedda lägen militärbefälhavare *efter samråd* med övriga regionala chefer besluta rörande försvarets genomförande. Med avseende på respektive chefers uppehållsplatser finnes i vissa fall goda möjligheter lokalmässigt sett att åstadkomma samverkan, i andra fall är möjligheterna sämre. Även i de fall de olika regionala staberna finnes i nära anslutning till varandra synes de för närvarande ej vara tillräckligt utbildade och övade för att kunna på önskvärt sätt framlägga det allsidiga stabsunderlag, som erfordras för fattandet av beslut. En i utgångsläget samordnad regional ledning skulle öka möjligheterna härtill.

Även då den centrala ledningen har möjligheter att fungera väl har emellertid en mer samordnad regional ledning stor betydelse. Den centrala ledningens viktigaste uppgift i krig har här tidigare sagts vara att fördela uppgifter och resurser mellan olika operationsområden. Underlaget för dessa beslut utgöres i stor utsträckning av underrättelser från de regionala myndigheterna, vilka redovisar sina brister, påfrestningar, möjligheter och behov. Ju mer samlad bilden från varje operationsområde är och ju mer likartat bilderna från de olika operationsområdena är uppbyggda, desto mer underlättas beslutfattningen i högkvarteret. Om läget i en viss del av landet presenteras för riksledning och högkvarter, förutom av civilbefälhavare, av militärbefälhavare, marinkommandochef och en å två eskaderchefer och om härvid underrättelserna insändes var för sig, torde mot-sägelser och oklarheter icke kunna undvikas. Belastningen på sambandsnätet blir även stor. Kan läget inom samma område redovisas mot bakgrund av en civil och en samlad militär uppfattning, synes fördelarna i fråga om klarhet och förenklad sambandstjänst bli otvetydiga. Redan om läget på den militära sidan presenteras av en militärbefälhavare, en marinkommandochef och en eskaderchef med en gemensam operativ uppgift inom samma territoriella område, har förenklingen och samordningen nått betydligt längre än nu.

De resurser inom ett territoriellt område, som icke är strängt försvarsgrensbundna, t. ex. huvuddelen av transportkapaciteten, telekommunikationer, drivmedel för motorfordon samt vårdplatser, skall efter samråd med civilbefälhavaren fördelas inom krigsmakten av militärbefälhavaren. Upp-



giften försvåras av att denne icke kan bedöma hela problemet för exempelvis en eskaderchef. Dels saknar han erforderliga stabsresurser härför och dels hänför sig ofta endast en del av eskaderchefens problem till hans militärområde. En annan del av samma problem måste lösas i samarbete mellan eskaderchefen och en annan militärbefälhavare. Så länge som högkvarteret kan överblicka och leda med full effekt finnes förutsättningar att kunna bemästra dessa förhållanden, även om de förorsakar merarbete i högkvarteret. Om högkvarterets verksamhet eller inflytande i de regionala områdena av någon anledning försvagas, kan betydande olägenheter vållas av oenhetlig indelning och av i övrigt bristande förutsättningar för samordnad ledning.

Ett förhållande, som talar mot en redan i utgångsläget genomförd helt enhetlig ledning i regional instans med uppgift att leda alla inom ett regionalt område förekommande stridskrafter, är att möjligheterna att centralt leda framför allt attackflyget måste tillvaratagas. Flygstridskrafterna kan på grund av sin rörlighet med kort varsel användas inom olika delar av landet eller i anslutning till olika försvarsoperationer. De bör därför icke bindas till begränsade områden. Detta gäller särskilt attackförbanden. Luftförsvaret bygger visserligen på en regional indelning, men dels bör dess eskaderområden vara betydligt större än de nuvarande militärområdena och dels måste förskjutning av resurser beträffande jaktförband kunna ske snabbt. Vidare bör beaktas att uppsättande av regionala staber, med förmåga att leda alla flygslag, kräver god tillgång på stabsofficerare. Mot en enhetlig regional ledning talar också det förhållandet, att en marinkommandochefs verksamhetsområde kan komma att — beroende på fiendens åtgärder — beröra mer än ett militärområde.

I fråga om sambandet mellan central och regional ledning vill kommittén anföra följande. De principiella ändringar av krigsmaktens högsta ledning, som kommittén föreslår, synes ej påverkas av den regionala ledningens nuvarande organisation och funktion. Ej heller synes några ändringar av den regionala ledningen i och för sig vara nödvändiga som följd av förslaget beträffande den centrala ledningen. Huruvida det nu finnes några andra anledningar att vidta ändringar av den regionala ledningen, faller utanför kommitténs uppdrag att utreda. Likväl har kommittén velat framföra ovanstående synpunkter. Det synes böra framhållas att möjligheterna att samordna den regionala ledningen ökas genom den organisation för den operativa verksamheten inom högkvarteret, som kommittén föreslår. Genom förstärkning av resurserna vid försvarsstaben torde den centrala ledningen framdeles få bättre möjligheter att överblicka och lösa problemen på det regionala planet. Slutligen vill kommittén, icke minst av beredskapsskäl, föreslå att frågan om ändring av den regionala ledningen tages upp till behandling först sedan föreslagna åtgärder beträffande den centrala ledningen genomförts och tillräckliga erfarenheter vunnits rörande dessa åtgärders inverkan på det regionala planet.



### C. Underrättelsetjänst

Kommitténs synpunkter på detta område redovisas i *bilaga IX:H 1* (hemlig).

### D. Vissa utbildnings- och personalfrågor

I anslutning till uttalanden i kap. IV, V och VII har kommittén ansett sig inom områdena utbildning och personaltjänst böra behandla frågan om överbefälhavarens inflytande på den högre stabsutbildningen och stabsofficerarnas tjänstgöring samt frågan om en gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst. Kommittén har i kap. V påtalat föreliggande brister beträffande toppmyndighetens möjligheter att påverka personalfördelningen inom krigsmakten. Då långsiktsplaneringen inom personalområdet ännu icke nått sådana resultat som synes erforderliga för närmare överväganden rörande det sätt, på vilket bristerna lämpligen bör avhjälpas, framlägger kommittén icke några förslag i detta hänseende.

#### Överbefälhavarens inflytande på den högre stabsutbildningen

Den högre utbildningen inom krigsmakten av chefer och stabsofficerare bedrivs dels vid försvarshögskolan och försvarsgrenarnas högskolor, dels i form av aspirant- och växeltjänstgöring främst vid högre staber, dels ock genom lämpligt anordnade tjänstgöringsföljder. Av högskolorna lyder försvarshögskolan under överbefälhavaren och försvarsgrenshögskolorna under respektive försvarsgrenschefer.

Kommittén har funnit att överbefälhavaren i nuläget icke har tillräckliga resurser för att i fråga om huvuddelen av den högre utbildningen åstadkomma samverkan och enhetlighet de olika försvarsgrenarna emellan, något som instruktionsmässigt är honom ålagt. Kommittén har även funnit att detsamma till stor del gäller beträffande uppläggnings- och tillämpningsövningar.

I syfte att åstadkomma en ökad samordning i utbildningen av högre stabsofficerare från olika försvarsgrenar tillsatte överbefälhavaren 1957 försvarets högskoleutredning. Denna utredning avgav i november 1959 sitt betänkande. Efter remissbehandling av detta har överbefälhavaren i underdånig skrivelse i februari 1960 avgivit förslag i ämnet. Förslagen innebär i princip att försvarsgrenarnas högskolor organiseras som en gemensam högskola lydande direkt under överbefälhavaren men med tillförsäkrande åt försvarsgrenscheferna av erforderligt inflytande på de delar av undervisningen, som faller inom deras ansvarsområde, samt att utbildningen för särskilt kvalificerade befattningar kompletteras med aspiranttjänstgöring för vissa uttagna officerare.



Kommittén finner för sin del icke anledning till annat uttalande i frågan än att en organisation av högskoleväsende och aspiranttjänstgöring i enlighet med överbefälhavarens förslag är väl förenlig med kommitténs förslag till organisation av den högsta ledningen.

Var ärenden rörande stabsofficerarnas fortsatta tjänstgöring bör handläggas är ett spørsmål, som hänger nära samman med frågan om en för stabsofficerare gemensam personalkår. Denna fråga behandlas närmare nedan. Om en sådan kår tillkommer, bör inom denna finnas en nämnd motsvarande den av försvarets högskoleutredning föreslagna aspirantnämnden, sammansatt av försvarsstabschefen och försvarsgrensstabscheferna och med uppgift att samordna tjänstgöringsföljder m. m. Denna nämnd synes lämpligen kunna biträda överbefälhavaren i hithörande frågor. Om en gemensam personalkår icke skulle komma att inrättas, synes det kommittén, att åt aspirantnämnden skulle kunna uppdragas jämväl att direkt under överbefälhavaren bereda frågor rörande stabsofficerares tjänstgöringsföljder m. m.

Eventuellt erforderlig handläggning inom försvarsstaben av frågor rörande den här nämnda utbildningen synes lämpligen böra ankomma på den tidigare föreslagna allmänna avdelningen inom sektion I.

Vad slutligen angår överbefälhavarens befattning med större tillämpningsövningar m. m., utgör den av kommittén föreslagna operationsledningen ett lämpligt stabsorgan härför.

### **Gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst**

#### *Stabsofficerares kårtillhörighet enligt nuvarande ordning*

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

#### *Allmänna brister*

Tillgången på kvalificerad stabspersonal är ringa i förhållande till de uppgifter som i fred och krig skall lösas av krigsmaktens högsta ledning. På grund härav och då kommitténs förslag till ändringar i organisationen av den högsta ledningen förutsätter en viss såväl kvantitativ som kvalitativa



tiv förstärkning av stabspersonalen, fordras att särskilda åtgärder vidtages för personalens utbildning, utväljande och tjänstgöring.

Förutom att utbildningen företett tidigare omnämnda brister, har nuvarande former för personalens kårtilhörighet icke i tillräcklig utsträckning främjat den anda av gemensamt ansvar för krigsmakten i dess helhet, som kommittén anser nödvändig inom krigsmaktens högsta ledning för att åstadkomma enhetlighet i stabsarbetet, t. ex. vid skapandet av en strategisk grundsyn. Den enskilde officeren är för närvarande för sin framtid beroende av sin försvarsgrenschef och av de högre officerare i övrigt, som i befordringsberedningarna bedömer hans lämplighet och föreslår eller avstyrker befordran. Härtill kommer att försvarsgrenschef av naturliga skäl känner det som sin plikt att slå vakt om sina underlydandes intressen. Dessa förhållanden gör att den enskilde officeren vid tjänstgöring utom egen försvarsgren, t. ex. i försvarsstaben, kan komma i lojalitetskonflikt mellan den tillfällige chefen och försvarsgrenschefen.

För närvarande ligger en allvarlig brist i det förhållandet, att toppmyndigheten har små möjligheter att påverka utbildning, kommendering och befordran av den officerspersonal som avses för kvalificerade chefs- och stabsbefattningar främst inom försvarsstaben och andra gemensamma staber och institutioner.

#### *Stabskår som medel att avhjälpa vissa brister*

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

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

#### *Tidigare överväganden m.m.*

Med ingående motiveringar av i allt väsentligt samma innebörd som de ovan gjorda uttalandena föreslog överbefälhavaren i skrivelse till Kungl.



Maj:t i slutet av år 1943 att en försvarsstabskår skulle inrättas. I yttranden över förslaget instämde försvarsgrenscheferna i princip i överbefälhavarens uppfattning om lämpligheten av en förbättrad utbildning för stabsofficerare och om behovet av att en samarbetsanda skapades och hölls vid makt. Där- emot avstyrkte de inrättandet av en försvarsstabskår och ansåg att man borde söka sig fram på andra vägar för att vinna avsedda syften. Vid in- sändandet av försvarsgrenschefernas yttranden vidhöll överbefälhavaren sin tidigare mening och förklarade bl. a., att inrättandet av en gemensam stabskår var den utväg som snabbast och säkrast skulle föra till målet.

Kungl. Maj:t beslöt i april 1944 att icke vidta någon åtgärd med an- ledning av överbefälhavarens förslag.

I enlighet med förslag av 1945 års försvarskommitté uttalades i proposi- tionen 1948:209 att 16 stabsaspiranter borde placeras till tjänstgöring vid försvarsstaben, varav 10 officerare ur armén (generalstabsaspiranter) samt tre ur vardera marinen och flygvapnet. Enligt uppgift från försvarsstaben har antalet ur marinen och flygvapnet aldrig uppnåtts, varför från armén, för att fylla behovet av aspiranter, kommenderats fler än avsedda 10 officerare.

#### *För- och nackdelar med gemensam stabskår*

De huvudsakliga *fördelarna* synes vara följande.

Om stabsofficerarna tillhör en gemensam stabskår, kommer deras möj- ligheter att tjäna krigsmakten som helhet att förbättras i förhållande till nuläget, liksom enhetligheten i stabsarbetet kommer att öka. Detta anser kommittén vara väsentligt.

En gemensam kår skulle ge möjligheter att skapa ökad känsla för det gemensamma ansvaret för krigsmakten i dess helhet och skulle bidra till att minska försvarsgrenstänkandet. I detta sammanhang bör även fram- hållas de inom en kår befintliga möjligheterna till diskussioner och sam- varo medlemmarna emellan. *Fördelarna* härmed bör icke underskattas.

Det synes inom en gemensam kår vara lättare än för närvarande att re- krytera befattningshavare till försvarsstaben och andra gemensamma in- stitutioner. Som förebild bör generalstabskåren kunna tjäna. Personalen i denna har utövat ett starkt inflytande på de för krigsmakten gemensam- ma frågorna och på totalförsvarsproblemen. Förutsättningen för att en ge- mensam stabskår skall tjäna sitt syfte är att inträde i densamma blir lika eftersträvansvärt, som det hittills varit för officerare ur armén att vinna inträde i generalstabskåren.

Vissa *nackdelar*, som talar mot införandet av en stabskår, redovisas nedan.

Chefen för försvarsstaben synes vara den, som ligger närmast till hands att vara personalkårchef för en gemensam stabskår. Härigenom skulle emellertid det förhållandet uppstå, att försvarsgrenschef, vilken är an-



svarig för organisation och utveckling m. m. av sin försvarsgren, i viss mån berövades inflytandet över toppskiktet av sin kvalificerade personal.

Chefen för den gemensamma stabskåren skulle få svårt att avge på jämförbara grunder uppgjorda förslag till befordran av kårens officerare, enär dessa, som ovan framhållits, skulle vara avsedda för tjänstgöring i försvarsstaben, försvarsgrensledningarna och de regionala staberna. Denna svårighet torde bli betydligt större än den som försvarsgrenschef för närvarande har, när det gäller att bedöma de officerare ur den egna försvarsgrenen, som tjänstgör i försvarsstaben. Fråga uppkommer även, till vem personalkårchefen skulle avge sina förslag och vem som skulle samordna frågor mellan stabskåren och de olika försvarsgrenarnas kårer. Personalkårchefen för en gemensam stabskår borde lyda antingen under överbefälhavaren, som emellertid enligt kommitténs förslag icke har något direkt ansvar för försvarsgrenarnas organisation, eller också under alla tre försvarsgrenscheferna, vilket torde vara mindre lämpligt.

Tillkomsten av en gemensam stabskår skulle innebära att flottans, kustartilleriets och flygvapnets för närvarande odelade officerskårer vardera uppdelades i åtminstone en stabskår och en kår med övriga officerare. Även dessa övriga officerare har emellertid i många fall specialiserad utbildning, och det skulle, därest en gemensam stabskår bildades, kunna göras gällande, att även t. ex. officerare med högre teknisk utbildning borde sammanföras i en särskild kår inom krigsmakten eller i särskilda tekniska kårer inom försvarsgrenarna. En uppdelning av de redan nu förhållandevis små kårerna inom marinen och flygvapnet synes dock ej vara ett steg i rätt riktning, så länge indelningen i försvarsgrenar består.

För att motverka nackdelarna synes emellertid flera åtgärder kunna tänkas, framför allt i form av ökat samarbete mellan försvarsstaben och försvarsgrensledningarna i personalfrågor.

### *Sammanfattning och förslag*

Införandet av en gemensam stabskår för officerare i högre stabstjänst ligger i princip i linje med kommitténs synpunkter och förslag rörande en mer samordnad högsta ledning av krigsmakten. De praktiska och tekniska svårigheterna är emellertid påtagliga. Kommittén har icke ansett det ligga inom ramen för dess uppdrag att närmare utreda frågan. Enligt kommitténs mening är det önskvärt att en särskild utredning av frågan kommer till stånd.

Oberoende av den sålunda föreslagna utredningen bör åtgärder snarast vidtagas för att åstadkomma bättre överblick och samordning av officerspersonalens befordringsförhållanden m. m. Bland åtgärder som kan tjäna detta syfte vill kommittén särskilt nämna införandet av den ordningen, att försvarsstaben skall vara representerad i försvarsgrenarnas befordrings-



beredningar genom lämplig officer ur vederbörlig försvarsgren. Kommittén vill i detta sammanhang vidare erinra om att kommittén vid sin behandling i kap. VII av frågan om militärledningens arbetsuppgifter förutsatt, att till dessa skall höra behandling av viktigare frågor rörande utbildning och personal.

## *E. Sjukvårdstjänst*

### **Historik**

Försvarets sjukvårdstjänst har under lång tid varit föremål för olika utredningar och överbåganden. I särskild berättelse 3/6 1957 om försvarssjukvårdens centrala ledning lämnade riksdagens revisorer en utförlig redogörelse för utvecklingen t. o. m. våren 1957 och gjorde för egen del vissa uttalanden i ämnet. Av utrymmesskäl refereras berättelsen ej här. Kungl. Maj:t uppdrog 27/9 samma år åt sjukvårdsstyrelsen att utreda organisationen av den militära sjukvårdens ledning m. m.

Statsutskottet tog i sitt utlåtande nr B 34 år 1958 upp de problem som revisorerna behandlat i nyssnämnda berättelse. Utskottet sammanfattade revisorernas förslag i sex punkter:

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

Beträffande »de rent militära sjukvårdsfrågorna» — varmed torde ha åsyftats punkterna 1.—3. — förklarade sig utskottet kunna helt ansluta sig till revisorernas synpunkter. Härefter anförde utskottet:

»Det synes sålunda uppenbart att verksamheten på förevarande område, vilken i väsentliga avseenden är av likartad natur inom samtliga försvarsgrenar, erbjuder särskilda möjligheter till en mera fullständig samordning av såväl ledning som organisationsformer i övrigt, vilket onekligen skulle leda till icke obetydliga rationaliseringsvinster. Förhållandet bör även ses mot bakgrunden av den aktuella militärtekniska utvecklingen som tenderar att alltmer utplåna gränserna mellan de traditionella försvarsgrenarna till förmån för en mera enhetlig försvarsorganisation. Utskottet delar därför revisorernas uppfattning, att hithörande spörsmål böra upptagas till förnyat överbågande.»

Utskottet förordade att uppdraget åt sjukvårdsstyrelsen skulle utvidgas till att avse en sådan översyn som revisorerna åsyftat. Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet anförde.



Beträffande sjukvården uttalade chefen för försvarsdepartementet i 1959 års statsverksproposition följande:

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

Detta uttalande, mot vilket riksdagen icke gjorde någon erinran, har sjukvårdsstyrelsen uppfattat som ett åtminstone temporärt återkallande av Kungl. Maj:ts förenämnda uppdrag till ämbetsverket.

Ny instruktion för försvarets sjukvårdsstyrelse har utfärdats i april 1959 (SF nr 175).

### Nuvarande organisation

I fred utövar försvarets sjukvårdsstyrelse under Kungl. Maj:t i tekniskt och ekonomiskt avseende ledningen av och uppsikten över hälso- och sjukvården inom krigsmakten.

*Förvaltningsverksamheten* är helt koncentrerad till sjukvårdsstyrelsen. Som förvaltningsorgan har sjukvårdsstyrelsen samma ställning som övriga centrala förvaltningar. Utöver rena förvaltningsuppgifter har sjukvårdsstyrelsen vissa därmed jämförbara uppgifter, nämligen *att* i samarbete med övrig försvarsmedicinsk expertis tillse att den medicinska forskningens rön kommer hälso- och sjukvården inom krigsmakten till godo, *att* leda den hygieniska livsmedelskontrollen inom krigsmakten *samt att* i sjukvårdstekniskt och hygieniskt avseende handlägga ärenden rörande krigsmaktens sjukvårdsanstalter (sjukavdelningar), andra krigsmaktens byggnader och lokaler samt fartyg.

Överbefälhavaren har direktivrätt och försvarsgrenscheferna anvisningsrätt gentemot sjukvårdsstyrelsen på samma sätt som i kap. VIII beskrivits i fråga om övriga förvaltningar.

Instruktionsenligt äger försvarsgrensöverläkare närvara vid föredragning och avgörande i sjukvårdsstyrelsen av ärende som berör hälso- och sjukvården inom krigsmakten som helhet eller inom den försvarsgren han företräder eller beträffande vilket han äger särskild sakkunskap. Sjukvårdsstyrelsen skall därför hålla försvarsgrensöverläkarna underrättade om sådana ärenden. Det åligger försvarsgrensöverläkare, som sålunda är närvarande vid beslut i visst ärende och som har från beslutet skiljaktig mening, att låta anteckna denna till protokollet.

Beträffande *den stabsmässiga delen av tjänsten* är ansvars- och lydnds-förhållandena mera oklara.



Enligt försvarsgrenschefernas instruktioner är dessa ansvariga för sina försvarsgrenars krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt och har att utöva erforderlig inspektionsverksamhet även på hälso- och sjukvårdens område. Som tjänstegrensinspektörer finnes armé-, marin- och flygöverläkarna. Armé- och marinöverläkare är personalkårchefer för fältläkarkåren och marinläkarkåren, under det att chefen för flygvapnet är personalchef för flygvapnets läkare liksom för annan civilmilitär personal av motsvarande tjänsteklasser inom flygvapnet.

Den nya instruktionen för sjukvårdsstyrelsen föreskriver emellertid, att styrelsen »skall genom inspektioner förskaffa sig kännedom om hälso- och sjukvården inom krigsmakten samt äger i anledning av ämbetsverkets vid inspektionerna gjorda iakttagelser meddela försvarsgrenschef de anvisningar och föreskrifter rörande hälso- och sjukvården, som ur teknisk och ekonomisk synpunkt må finnas erforderliga. Sjukvårdsstyrelsen skall i samråd med vederbörande försvarsgrenschef tillse att ämbetsverkets inspektioner samordnas med de militära inspektionerna av hälso- och sjukvården inom försvarsgrenen. Sjukvårdsstyrelsen och försvarsgrenschef skola hålla varandra underrättade om inspektionsbehovet inom försvarsgrenen.»

Vidare skall styrelsen »verka för att utbildningen inom krigsmakten av den för hälso- och sjukvården avsedda personalen samordnas och att enhetliga synpunkter anläggas på handläggningen av ärenden rörande denna personal.»

Beträffande krigsplanläggning åligger det sjukvårdsstyrelsen att efter samråd med berörda myndigheter planlägga och förbereda hälso- och sjukvården inom krigsmakten vid krig eller krigsfara.

I *krig* ledes sjukvårdstjänsten inom krigsmakten av överbefälhavaren. Frågor rörande sjukvårdens ledning handlägges — liksom övriga underhållsfrågor — vid försvarsstabens kvartermästaravdelning. Vid krigsmaktens staber och förband följer sjukvården de vanliga underhållslinjerna, för vilka redogörelse icke lämnas här.

### Grunder för försvarsledningskommitténs uttalanden

Med hänsyn bl. a. till vad chefen för försvarsdepartementet uttalat till 1959 års statsverksproposition har kommittén ej uppfattat det förhållandet, att försvarets sjukvårdsstyrelse våren 1959 erhållit ny instruktion, såsom uttryck för att problemen beträffande den militära sjukvårdens ledning och därmed sammanhängande frågor skulle anses vara slutligt eller ens temporärt lösta. Med de ändringar, som genomförts i förhållande till den tidigare instruktionen, torde icke ha åsyftats något mera än dels en modernisering i så måtto att allmänna verksstadgans bestämmelser gjorts tillämpliga även på sjukvårdsstyrelsen, dels ett genomförande — så långt möjligt



utan att försvåra senare ställningstaganden — av vissa smärre jämkningar som beslöts vid 1949 års riksdag (prop. 135). Enligt kommitténs mening är det angeläget, att den av försvarsministern antydda utredningen angående ledningen av försvarets hälso- och sjukvård snarast möjligt kommer till stånd och att frågan bringas till en lösning. De förslag kommittén framlägger beträffande krigsmaktens högsta ledning i övrigt (kap. VII) kan icke sägas vara direkt avgörande för hur ledningen av krigsmaktens hälso- och sjukvård bör organiseras. Kommittén finner det likväl naturligt att från sina utgångspunkter framlägga några synpunkter i ämnet.

### **Krav på organisation m.m. i krig**

Den tekniska utvecklingen beträffande vapenverkan ställer den militära sjukvården i krig inför nya uppgifter och ökar omfattningen av de tidigare. Härvidlag må erinras om de delvis nya slags skador, som uppkommer vid användning av kärnvapen. Vid sidan av medicinska åtgärder av förebyggande natur samt behandling av sjuka och sårade tillkommer även uppgifter av organisatorisk och teknisk art. Exempel härpå är problem som sammanhänger med snabbt uppkommande massanhopning av skadade och problem sammanhängande med det taktiska uppträdandet inför hot om användning av kärnvapen. Risk finnes också för att kemiska och biologiska stridsmedel kan komma att användas. Inom stormakterna har man börjat studera preparat som påverkar psyket, och nya problem kan uppkomma på grund därav. Allt detta gör, att den försvarsmedicinska verksamheten både kvantitativt och kvalitativt ökar i betydelse. Det skärper också kraven på att samtliga tillgängliga resurser utnyttjas rationellt.

Principerna för behandling av sjuka och sårade måste vara enhetliga inom hela krigsmakten. Personal ur de olika försvarsgrenarna får slutlig vård på samma beredskapssjukhus, och den behandling som ges före intagningen där bör vara lika för att den fortsatta vården skall kunna bli så effektiv som möjligt. Skador förorsakade av ABC-stridsmedel är likartade för all personal, och anvisningar rörande vård m.m. av de skadade bör därför lämpligen utfärdas centralt. Personal som är verksam inom försvarets sjukvård måste vid behov kunna tjänstgöra inom förband tillhörande olika försvarsgrenar, vilket i fred ställer krav på samordning av utbildningen.

### **Synpunkter på ansvarsfördelningen i fred**

Behovet av att i central instans nära samordna eller förena inspektions- och förvaltningsverksamhet på sjukvårdens område synes enligt gjorda utredningar ha varit och fortfarande vara starkt framträdande. Ett uttryck för denna uppfattning torde det ha varit, att benämningen försvarets sjukvårdsförvaltning år 1949 ändrades till försvarets sjukvårdsstyrelse.



För närvarande synes viss oklarhet råda i fråga om ansvarsfördelningen mellan försvarsgrensheferna och sjukvårdsstyrelsen. Enligt sina instruktioner ansvarar försvarsgrensheferna för krigsdugligheten och tjänstbarheten även inom hälso- och sjukvården. Sjukvårdsstyrelsen å sin sida har i den nya instruktionen för ämbetsverket tillerkänts inspektionsrätt över krigsmaktens hälso- och sjukvård, och tanken synes ha varit att verket skall utöva en viss samordnande ledning av denna. Detta förhållande har emellertid ännu icke kommit till uttryck i försvarsgrenshefernas instruktioner.

I försvarsgrensledningarna synes medicinsk expertis vara erforderlig främst för speciella medicinska problem, såsom naval- och flygmedicin, samt för att anlägga medicinska synpunkter på utvecklingen av stridsmedel och stridsmetoder. Det är av stor betydelse att denna expertis kan klarlägga befintliga forskningsproblem och tillföra verksamheten nya rön och erfarenheter inom medicinen.

Även om försvarsgrenshefernas ansvar beträffande krigsduglighet m. m. bibehålles — vilket såvitt kommittén kan finna är naturligt — bör full inspektionsrätt över hälso- och sjukvården tillkomma en för krigsmakten gemensam myndighet — sjukvårdsstyrelsen eller generalläkaren — som bör vara tjänstegrensmyndighet åt överbefälhavaren. Inspektionsrapporterna bör delges överbefälhavaren och försvarsgrensheferna. Sjukvårdsstyrelsens nuvarande anvisningsrätt gentemot försvarsgrenshef bör utsträckas till att gälla även beträffande sjukvårdstekniska åtgärder avseende registrering och vård på olika förbandsplatser, behandlingsmetoder, reglementariska föreskrifter, medicinska synpunkter på sjukvårdsförbandens organisation m. m. Härigenom bör dubbelarbete kunna undvikas och förvaltningsverksamheten, speciellt i fråga om anskaffning, komma att vila på en mera enhetlig grund. Anvisningsrätten bör dock ej gälla naval- och flygmedicinska frågor eller därmed jämförbara speciella problem.

Det bör övervägas att vidta åtgärder för att åstadkomma större stadga i sjukvårdsstyrelsens organisation och verksamhet. Så t. ex. synes det tänkbart att utbyta nuvarande »tjänstgörande generalstabsofficer» mot en militär stabchef. Stabschefen bör vara ledamot av sjukvårdsstyrelsen och även delta i den s. k. försvarsläkarberedningen.

Reglementen och instruktioner på hälso- och sjukvårdens område synes i stor utsträckning kunna vara desamma inom hela försvaret. Sjukvårdsstyrelsen bör kunna vara sammanhållande vid utarbetandet. Vidare måste sjukvårdsmaterielen fortlöpande anpassas till de behandlingsmetoder, som avses skola användas vid olika slag av skador. Det är därför av betydelse att en central medicinsk myndighet — sjukvårdsstyrelsen — fastställer enhetliga bestämmelser härför. Detta kan även ha ekonomisk betydelse i den framtida förvaltningsverksamheten.

I förevarande sammanhang bör erinras om att särskild utredning pågår rörande den försvarsmedicinska forskningen. Kommittén har samrått med



den för ändamålet tillkallade utredningsmannen, varvid bl. a. konstaterats att det är angeläget att olika inom krigsmakten framkommande önskemål rörande försvarsmedicinsk forskning kan samlas och prioriteras av en myndighet inom krigsmakten. Det synes kommittén som om prioriteringen normalt skulle kunna åstadkommas genom beslut av generalläkaren i försvarsläkarberedningen samt i viktigare och kontroversiella frågor exempelvis genom beslut av överbefälhavaren i militärledningen på generalläkarens föredragning. Kommittén har fått den uppfattningen att en av generalläkarens — och försvarsgrensöverläkarnas — viktigaste uppgifter bör vara att hålla en nära kontakt med den medicinska forskningen och söka tillgodogöra krigsmakten dess rön.

### **Gemensam kår för läkarpersonalen**

Kommittén utgår från att frågan om gemensam försvarsläkarkår kommer att prövas i samband med utredningen angående försvarssjukvårdens ledning. Utan att göra anspråk på att ha beaktat alla synpunkter som kan anläggas på denna fråga, vill kommittén från sina utgångspunkter framhålla följande.

En gemensam försvarsläkarkår synes vara en naturlig konsekvens, om sjukvårdsstyrelsen erhåller en starkt ställning som central myndighet för sjukvården inom krigsmakten. De fast anställda läkarna är fåtaliga och de nuvarande militärläkarkårerna små. Inom en större kår skulle det vara lättare att finna lämpliga personer för högre befattningar, och en större kår skulle även kunna underlätta fredstjänsten på det sättet att en överflyttning av läkare lättare skulle kunna ske mellan försvarsgrenarna. Läkarna i reserven skulle kunna användas mer rationellt inom hela krigsmakten såväl i fred som i krig, om de tillhörde en och samma personalkår.

Även om samtliga militärläkare sammanföres till en försvarsläkarkår bör det givetvis vara möjligt att under längre tid bibehålla en läkare i sådan befattning, där ingående kännedom om förbandets personal och verksamhet är en väsentlig förutsättning för en rätt bedriven hälso- och sjukvård.

### *F. Centrala värnpliktsbyråns ställning*

Centrala värnpliktsbyrån tillkom 1942 som central myndighet för inskrivningsväsendet efter utredning av rullföringsnämnden. Lydnadsställningen, som varit oförändrad sedan byråns tillkomst, har därefter kortfattat behandlats av 1945 års högkvarterkommitté. Denna föreslog att byrån skulle underställas chefen för försvarsstaben, en ändring som överbefälhavaren dock ej ansåg vara nödvändig (jfr kap. II).



### Nuvarande ställning och uppgifter

Centrala värnpliktsbyrån ingår i arméledningen, men chefen för byrån är överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna ansvarig för verksamheten. Chefen för armén utövar överinseendet över inskrivningsväsendet och personalredovisningen. Byråns uppgift i stort är att biträda överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna vid handläggningen av ärenden rörande inskrivningsväsendet, personalredovisningen och värnpliktsrekryteringen samt rörande de värnpliktigas värnplikts- och tjänstgöringsförhållanden, krigsplacering och inkallelse. Ärendena föredrages för respektive försvarsgrenschefer. Ärenden, som är av stor betydelse för avvägningen mellan försvarsgrenarna eller mellan militära och civila krav, föredrages därjämte för överbefälhavaren. Frågor berörande avvägningen inom försvaret hänför sig främst till den kvantitativa och kvalitativa fördelningen av värnpliktiga mellan försvarsgrenarna. Frågor om avvägning mellan militära och civila behov gäller i första hand s. k. uppskovsärenden.

Tidigare har hänvändelse till överbefälhavaren endast behövt ske i ringa omfattning. Antalet ärenden, som kräver ingripanden från denne, kan väntas öka, enär bl. a. avvägningen mellan försvarsgrenarna enligt gällande försvarsbeslut torde ge anledning till problem beträffande tilldelning av värnpliktiga, som ej kan lösas på försvarsgrensplanet. Enligt kommitténs mening bör denna överbefälhavarens uppgift inom försvarsstaben handläggas på planeringssektionen.

Avvägningen mellan civila och militära krav på värnpliktig personal utredes för närvarande av 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov. Likaså är försvarets kommandoexpeditioners organisation och uppgifter föremål för särskild utredning. Detta kan tänkas komma att medföra ändring av handläggningen av vissa värnpliktsärenden, som nu handlägges i kommandoexpeditionen.

### Samarbetet med cheferna för marinen och flygvapnet

Enligt sina instruktioner må cheferna för marinen och flygvapnet i frågor inom värnpliktsbyråns verksamhetsområde, som icke är av grundläggande natur eller större räckvidd, uppdraga avgörandet åt chefen för byrån. Till sådana ärenden kan räknas huvuddelen av dem som berör de värnpliktigas värnplikts- och tjänstgöringsförhållanden.

Chefen för marinen har bemyndigat chefen för centrala värnpliktsbyrån att tills vidare fatta beslut i och verkställa underskrift av personliga värnpliktsärenden, ärenden rörande uppskov jämlikt uppskovskungörelsen samt förfoganderättsmål beträffande värnpliktiga och likartade ärenden, allt i den mån dessa ärenden behandlas enligt prejudikat och enligt av chefen för marinen bestämda normer.



Chefen för flygvapnet har för sitt område bedömt att ett stort antal värnpliktsärenden är av sådan art att de måste handläggas i flygstaben och att personal där måste avses härför. På grund av personalbrist inom flygvapnet har den befattning vid centrala värnpliktsbyrån, som avsetts bestridas av officer ur flygvapnet, icke besatts. Något bemyndigande motsvarande marinchefens har därför icke lämnats av chefen för flygvapnet. Även om byråns samarbete för närvarande går i stort sett friktionsfritt även i vad avser flygvapnet, måste det konstateras att grundtankarna bakom rullföringsnämndens förslag om inrättandet av centrala värnpliktsbyrån icke kunnat helt följas. Den centraliserade, enhetliga handläggningen av de värnpliktsärenden, som icke är av grundläggande natur eller av större räckvidd, har genom det uteblivna bemyndigandet från chefen för flygvapnet icke kunnat åstadkommas.

### Synpunkter och förslag

Då centrala värnpliktsbyrån handhar värnpliktsärenden rörande hela försvaret — för närvarande med undantag av personliga värnpliktsärenden m. m. för flygvapnets värnpliktiga — kan det i och för sig synas naturligt att byrån skulle lyda under en för försvaret gemensam myndighet och icke under en försvarsgrenschef.

Enligt kommitténs förslag till organisation av krigsmaktens högsta ledning (kap. VII) kan man ej tänka sig att byrån lyder under chefen för försvarsstaben, då denne uteslutande skall vara stabschef åt överbefälhavaren. Det kan ej anses lämpligt att ställa flera organ än nödvändigt direkt under överbefälhavaren och därmed öka dennes arbetsuppgifter av sekundär natur till förfång för huvuduppgifterna. Centrala värnpliktsbyrån bör därför ej heller lyda under överbefälhavaren. Av alternativ innebärande en från försvarsgrenarna fristående ställning skulle endast återstå att värnpliktsbyrån ställdes direkt under försvarsdepartementet. Med kommitténs utgångspunkter har en sådan lösning icke kunnat uppvisa några avgörande fördelar.

Kommittén har med hänsyn till det anförda icke funnit tillräckliga skäl tala för en förändring av centrala värnpliktsbyråns nuvarande lydadsställning under chefen för armén, framför allt mot bakgrund av vad kommittén inledningsvis framhållit angående tillämpning av en huvudstabsprincip. Kommittén är dock medveten om att det icke är uteslutet att 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov från sina utgångspunkter kan komma fram till en annan organisation för behandlingen av värnpliktsärenden.

Kommittén anser det vara önskvärt, att en befattningshavare ur flygvapnet tjänstgör vid centrala värnpliktsbyrån, så att behovet av expertis från samtliga försvarsgrenar blir fyllt, samt att byråns chef får möjlighet att fatta beslut i vissa värnpliktsärenden jämväl beträffande flygvapnet.



## KAPITEL X

### Sammanfattning

Frågor rörande krigsmaktens högsta ledning har under årens lopp vid åtskilliga tillfällen varit föremål för utredning och beslut. I vissa fall har därvid avgränsade spörsmål av denna art upptagits vart för sig vid skilda tidpunkter. I andra fall har olika frågor hänförliga till krigsmaktens ledning infogats såsom delproblem i utredningar och avgöranden om hela det militära försvarets omfattning och utformning.

Genom 1958 års försvarsbeslut uppdrogs allmänna riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling och fastställdes en ram, inom vilken utvecklingsarbetet skall bedrivas. Försvarsbeslutet innefattade i huvudsak icke några ställningstaganden till frågan om hur krigsmaktens högsta ledning skall vara anordnad. De förslag i detta ämne, som nu framlägges, syftar till att åstadkomma en sådan ansvarsfördelning, organisation och verksamhet inom den högsta ledningen som helhet, att krigsmakten skall kunna på effektivaste sätt fullgöra sina uppgifter på grundval av de allmänna förutsättningar, som erhållits genom försvarsbeslutet. Förslagen har karaktären av en principlösning, som kan förväntas vara ändamålsenlig i sina huvuddrag även på längre sikt. En grundtanke har varit att söka utforma ledningen så, att den skall kunna väl överblicka problemen och efter hand själv vidta eller föreslå åtgärder för en riktig utveckling av krigsmakten.

Föreliggande förslag avser främst de för krigsmaktens verksamhet och utveckling grundläggande funktionerna operativ verksamhet i krig, operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering. Frågan om ansvars- och arbetsfördelningen beträffande operativ verksamhet och operativt krigsförberedelsearbete har allt sedan 1930-talets försvarsdiskussioner tilldragit sig stort intresse och varit föremål för delade meningar. De viktigaste händelserna i dessa frågars utveckling är tillkomsten 1936 av en överbefälhavarbefattning — dock endast för krig — och en försvarsstab samt 1942 års beslut, att en överbefälhavare skall finnas även i fred. Alltjämt är emellertid ledningen av den operativa verksamheten inom högkvarteret i krig icke i alla delar ordnad på ett med hänsyn till det moderna krigets krav tillfredsställande sätt, och ansvaret för det operativa förberedelsearbetet i fred är splittrat. Försvarsledningskommitténs förslag innebär, att överbefälhavaren skall vara ensam ansvarig för den operativa verksamheten och det operativa krigsförberedelsearbetet. Han skall därvid biträdas

av en allsidigt sammansatt försvarsstab, vilken för att kunna med erforderlig kraft ägna sig åt de viktiga frågorna skall i största möjliga utsträckning befrias från detaljarbete.

Även i fråga om långsiktsplaneringen föreslår kommittén att den högsta ledningen skall utövas av överbefälhavaren.

Den enhetliga ledning av de viktigaste funktionerna inom krigsmakten, som sålunda föreslås, har kommittén funnit nödvändig för att största möjliga utbyte skall erhållas av de resurser som avses för vårt försvar.

### *Grunder för kommitténs förslag*

Med *krigsmaktens högsta ledning* avser kommittén i nuvarande organisation överbefälhavaren jämte i högkvarteret ingående centrala myndigheter och organ, fördelade på en övre och en nedre nivå. Till den övre nivån hänföres överbefälhavaren, militärledningen, försvarsstaben och försvarets förvaltningsdirektion samt till den nedre försvarsgrensledningarna, de gemensamma förvaltningsmyndigheterna och andra från försvarsgrenarna fristående organ inom högkvarteret.

Kommittén har mot bakgrunden av den militärtekniska utvecklingen övervägt frågan, huruvida man för den tid som nu kan överblickas — omkring tio år — bör räkna med någon avgörande förändring i fråga om den *indelning i försvarsgrenar*, som för närvarande kännetecknar krigsmakten. I detta sammanhang har hänsyn tagits enbart till den verksamhet som syftar till att uppsätta krigsdugliga förband, d. v. s. främst organisation, utrustning, utbildning och mobilisering. Kommittén har därvid funnit, att det saknas anledning att nu räkna med någon annan principiell grund för krigsmaktens indelning i förevarande hänseende än den nuvarande. Det är dock sannolikt att förskjutningar mellan försvarsgrenarnas ansvarsområden kan komma att ske, bl.a. genom en efter hand vidgad tillämpning av en »huvudstabsprincip».

*De krav, som bör ställas på krigsmaktens högsta ledning*, följer direkt av de uppgifter som denna ledning skall kunna lösa i krig och fred. Inom krigsmaktens högsta ledning måste ansvar och befogenheter vara samlade på sådant sätt, att verksamheten och dess inriktning i krig och fred kan ges kontinuitet och sammanhang. Krigsmaktens högsta ledning måste byggas upp mot bakgrunden av ett modernt krigs karaktär. I krig måste toppmyndigheten ha sådant ansvar och sådana befogenheter, att alla operativa åtgärder vidtages inom ramen för en sammanhängande plan. I fred skall krigsuppgifterna förberedas genom studier, planering av verksamheten, utbildning, övningar och materielanskaffning. Övergång från fredstill krigsorganisation skall förberedas genom lämplig mobiliseringsplanläggning och beredskap. Krigsmakten måste i fred fortlöpande anpassas till utvecklingen och till förändringar i förutsättningarna.



Mot bakgrund av de uppställda kraven på en framtida högsta ledning av krigsmakten har *kommittén konstaterat vissa förtjänster och brister* i den nuvarande organisationen. Kommittén har funnit, att uppfattningarna om dessa varierar avsevärt inom krigsmakten. Dessa variationer synes i hög grad sammanhänga med den allmänna bakgrund och utbildning olika befattningshavare har eller med de synvinklar ur vilka de ser problemen. De mest påtagliga av de konstaterade bristerna torde bestå i skiljaktigheter beträffande den strategiska grundsynen, bristande resurser i försvarsstaben för operativt studie- och planläggningsarbete samt för långsiktspänning, bristande förtroende till följd av den nuvarande ansvarsfördelningen, som på sina håll anses ha medfört att arméinflytande och armésynpunkter kommit att dominera verksamheten inom försvarsstaben, samt svaga eller i varje fall otillräckliga förutsättningar för ett effektivt arbete i militärledningen.

I betänkandet (kap. I) anges den innebörd, som kommittén lägger i uttrycken »operativ verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning» och »operativt krigsförberedelsearbete inom krigsmaktens högsta ledning». Kommitténs resonemang och förslag kan icke rätt uppfattas utan att de nämnda uttrycken ges denna innebörd. Kommittén föreslår även att för hela krigsmakten gemensamma definitioner av dessa uttryck fastställas och erhåller i huvudsak det innehåll som kommittén sålunda angivit.

### *Huvuddragen av kommitténs förslag*

Efter att ha värderat olika former för den högsta ledningens verksamhet i krig föreslår kommittén, att *organisationen i krig* i stort utformas enligt följande:

1. Den högsta militära ledningen utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare, biträdd främst av en allsidigt sammansatt försvarsstab.
2. De operativa orderlinjerna går direkt från överbefälhavaren till regionala chefer.
3. Försvarsstabschefen får fullständigt ansvar för allt operativt stabsarbete inom högkvarteret och klara befogenheter att leda detta arbete. Försvarsstaben förstärkes genom att försvarsgrensstabscheferna med delar av försvarsgrensstaberna tillföres staben. Den närmare sammansättningen av högkvarterets operativa del fastställs av överbefälhavaren.
4. Försvarsgrenscheferna utövar inflytande på den operativa verksamheten inom krigsmakten såsom rådgivare åt och ställföreträdare för överbefälhavaren.

I fråga om *organisationen i fred* har kommittén funnit, att en organisation med en enhetlig toppledning ger de bästa förutsättningarna för utvecklingen av ett effektivt försvar. Kommittén anser vidare att överens-



stämme mellan krigs- och fredsorganisationen, ett nära organisatoriskt sammanhang mellan operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering samt enkla och entydiga linjer för samverkan med de civila delarna av totalförsvaret är faktorer som måste tillmätas avgörande betydelse. Kommittén föreslår därför att organisationen i fred utformas enligt följande:

1. Överbefälhavaren är under Kungl. Maj:t ensam ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet samt för krigsmaktens inriktning och avvägning.

2. Överbefälhavaren beslutar ensam men fattar sina beslut i väsentliga och grundläggande frågor i en militärledning, bestående av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Militärledningens uppgifter i stort är att överlägga om för krigsmakten centrala frågor samt verka för samordning och enhetlighet såväl inom krigsmakten som mellan denna och övriga grenar av totalförsvaret. Vid behandlingen av frågor, som berör viss myndighet inom krigsmakten eller annan del av totalförsvaret eller för vars avgörande erfordras tillgång till sådan myndighets sakkunskap, skall myndighetens chef kallas att närvara vid militärledningens sammanträde. Militärledningen skall som underlag för debatt och ställningstagande ha ett allsidigt och gemensamt stabsmaterial, som sammanställs i försvarsstaben. Militärledningens ledamöter är skyldiga att redovisa sina ställningstaganden i de frågor, som behandlas i militärledningen.

3. I ärenden som rör operativt krigsförberedelsearbete ger överbefälhavaren order direkt till de regionala cheferna.

4. De enligt kommitténs terminologi operativa uppgifter, som nu åvilar marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben.

5. Försvarsstaben är i alla avseenden överbefälhavarens stab. Det ansvar direkt inför Kungl. Maj:t, som nu åvilar försvarsstabschefen beträffande vissa för krigsmakten gemensamma verksamhetsgrenar överföres till andra myndigheter, med tillämpning av en huvudstabsprincip.

Beträffande *tillsättande av högre chefer* inom krigsmaktens ledning anser kommittén att innehavare av befattningarna såsom överbefälhavare och försvarsstabschef samt de viktigaste befattningarna i försvarsstaben så långt möjligt bör väljas ur olika försvarsgrenar samt att överbefälhavare och försvarsstabschef icke annat än i undantagsfall bör inneha sina befattningar under längre tid än fem à sex år.

Den *operativa verksamheten* föreslås skola bedrivas inom försvarsstaben vid en nybildad organisationsenhet benämnd operationsledningen. De nuvarande armé-, marin- samt flyg- och luftförsvarsavdelningarna föreslås utgå. Försvarsstabschefen bör utöva det omedelbara befälet över operationsledningen samt härutöver främst ägna sig åt samordning av operativ verksamhet och långsiktsplanering. Övriga uppgifter bör i största möjliga utsträckning delegeras till en särskild souschef. I försvarsstaben skall



enligt förslaget endast handläggas ärenden av grundläggande natur. Staben måste skyddas från detaljarbete, vilket bl. a. bör ske genom delegering av uppgifter från överbefälhavaren till försvarsgrenschefer och regionala chefer i förening med vidgad tillämpning av en huvudstabsprincip.

Från marin- och flygstaberna överföres de enligt kommitténs terminologi operativa ärendena till försvarsstabens operationsledning. Med de operativa ärendena sammanhängande ärenden av underhållsnatur överföres till försvarsstabens kvartermästaravdelning. Vidare bör en del av verksamheten vid försvarsgrensstabernas underrättelseavdelningar överflyttas till försvarsstabens sektion II. I marin- och flygstaberna ersättes operationsavdelningarna av avdelningar, som förslagsvis benämnes centralavdelningar. Huvuddelen av de nuvarande operationsavdelningarnas uppgifter kommer att kvarstå, enär de icke är av operativ art.

I försvarsstabens sektion I tillkommer en allmän avdelning med uppgift att bereda sådana ärenden som nu handlägges vid stabens operativa avdelningar men icke är av den arten att de bör överföras till operationsledningen. Det bör även övervägas att föra över press- och filmavdelningen till denna sektion eller till sektion II, varvid nuvarande sektion III kan utgå.

Kommittén anser att *långsiktsplaneringen* vid sidan av den operativa verksamheten äger grundläggande betydelse för krigsmaktens utveckling och inriktning. De hittills vunna erfarenheterna ger dock ej tillräckligt underlag för ett uttalande om de mera långsiktiga behoven av personal för långsiktsplaneringen. Detta sammanhänger med att försvarsstabens planeringssektion hittills till stor del haft operativa arbetsuppgifter. Den nuvarande organisationen är emellertid en god grund att bygga vidare på, och de tillämpade provisoriska anordningarna för personalbehovets tillgodoseende bör upphöra genom att ett antal beställningar uppföres på försvarsstabens stat.

I fråga om *förvaltningstjänsten* innebär kommitténs överväganden och förslag i huvudsak följande.

Överbefälhavarens uppgift att leda krigsmaktens långsiktsplanering förutsätter, att överbefälhavaren regelbundet orienteras om förverkligandet av långsiktsplanerna inom materielområdet. Stora materielprojekt och planerade omfattande inköp från utlandet bör underställas överbefälhavaren och, genom dennes försorg, Kungl. Maj:t.

Kommittén anser, att det icke inträffat några sådana förändringar i förutsättningarna för 1954 års beslut om fortsatt försvarsgrensuppdelning av tygförvaltningen, att det finnes anledning att nu föreslå övergång till en för krigsmakten gemensam ledning av denna förvaltningsgren. Kommittén uttalar sympatier för en för krigsmakten gemensam intendenturförvaltning. Med hänsyn till att frågan om intendenturförvaltningens ordnande är avsedd att lösas i samband med frågan om en gemensam intendenturkår, vilken sistnämnda fråga ankommer på 1954 års personalkårutredning, fram-



lägger kommittén emellertid icke några förslag rörande intendenturförvaltningens organisation.

Kommittén anser att särskilda undersökningar och försök bör utföras beträffande möjligheterna att utsträcka huvudförvaltningsprincipen till funktionerna förrådshållning, vård, underhåll och materielinspektion.

Det är angeläget att få till stånd en ökad rörlighet i personalhänseende förvaltningsmyndigheterna emellan för att dessas totala personalresurser skall kunna utnyttjas rationellt. Åtgärder i detta syfte bör vidtagas av försvarets förvaltningsdirektion, bl. a. genom inrättande av en samarbetsdelegation för organisations- och personalfrågor.

Beträffande krigsmaktens budgetarbete uttalar kommittén, att systemet med bestämda årliga kostnadsramar är en förutsättning för att ett meningsfyllt arbete med krigsmaktens utveckling skall vara möjligt. Ledningen av krigsmaktens budgetarbete bör utövas av överbefälhavaren, och föreskrifterna om överbefälhavarens rätt att utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslagsäskanden bör utformas i enlighet härmed. Likaså bör alla inom krigsmakten upprättade förslag till anslagsäskanden insändas genom överbefälhavaren. Överbefälhavaren bör erhålla befogenhet att pålägga försvarsgrenscheferna ansvaret för anslagsavvägningen inom de kostnadsramar, som överbefälhavaren tilldelar försvarsgrenarna genom sina anvisningar för budgetarbetet, och försvarsgrenscheferna bör erhålla anvisningsrätt gentemot sina försvarsgrensförvaltningar med avseende på upprättandet av förslag till äskanden. Försvarets förvaltningsdirektion bör åläggas att verka för utveckling och samordning av budgettekniska regler och metoder samt att på begäran av överbefälhavaren lämna uppgifter och verkställa utredningar inom budgetområdet. Det på försvarsstaben ankommande budgetarbetet, avseende såväl drift- som kapitalbudgeten, bör bedrivas vid en budgetavdelning inom stabens planeringssektion.

Vad gäller *den militärtekniska forskningen* anser kommittén att överbefälhavaren med den föreslagna organisationen av krigsmaktens högsta ledning kommer att i tillfredsställande grad äga inflytande på densamma. Frågan om forskningsverksamhetens samordning är under behandling i särskild ordning, och kommittén inskränker sig till att betona betydelsen av en effektiv arbetsrutin i detta hänseende.

I fråga om *totalförsvaret och krigsmaktens inordnande i detta* konstaterar kommittén, att statsmakternas möjligheter att överblicka, samordna, utveckla och leda totalförsvaret icke förbättrats i den takt och utsträckning som krigföringens ändrade förutsättningar motiverar. Kommittén har kommit till den uppfattningen, att en försvarsnämnd med informativa uppgifter skulle vara av värde från krigsmaktens synpunkt. Vidare uttalar kommittén att det icke torde erbjuda några svårigheter att anpassa krigsmaktens högsta ledning efter framtida ändringar i organisationen av totalförsvarets ledning i högsta instans.



Beträffande *övriga frågor* föreslår kommittén i huvudsak, att särskilda utredningar kommer till stånd rörande den regionala ledningen, inrättande av en gemensam kår för officerare i högre stabstjänst samt sjukvårdstjänstens organisation. Beträffande den regionala ledningen föreslås utredning ske först sedan tillräckliga erfarenheter vunnits av den föreslagna organisationen av den högsta ledningen. Oberoende av utredningen om en gemensam stabskår bör åtgärder snarast vidtagas för att åstadkomma bättre överblick och samordning av officerspersonalens befordringsförhållanden m. m. Bland åtgärder härför nämner kommittén särskilt införandet av den ordningen, att försvarsstaben skall vara representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar genom lämplig officer ur vederbörlig försvarsgren.

*Kommitténs förslag är av principiell karaktär, d. v. s. de anger organisationen i stort och ger grundlinjerna för hur verksamheten bör bedrivas. Utformandet av detaljer och erforderliga bestämmelser och anvisningar för verksamheten bör ske efter hand som erfarenheter vinnes. Kommitténs förslag utgör beträffande huvudfrågorna (kap. VII) en helhet som icke lämpligen kan genomföras annat än i ett sammanhang. Delar av detsamma bör således icke lösbrytas och genomföras för sig, om de med förslaget avsedda fördelarna skall kunna vinnas.*

## *Innebörden av uttrycken operationer, operativ verksamhet och operativt krigsförberedelsearbete m.m.*

### Inledning

Uttrycken »operationer» och »operativ» användes i både civilt och militärt språkbruk i så många olika betydelser, att de icke utan närmare bestämning bör begagnas i sammanhang, där exakt innebörd kräves. I denna bilaga redovisas förekommande militära betydelser av dessa uttryck samt i kommitténs betänkande avsedd innebörd av desamma.

### Förekommande militära betydelser

#### *Betydelse enligt »Bestämmelser för befälsförhållanden, ledning och samverkan i regional instans (BefälsB)»*

I dessa bestämmelser givna definitioner gäller visserligen endast i regional instans, men de är så allmänt hållna, att de ofta tillämpas även i central och lokal instans.

#### »I. Grunder

1. *Territoriell verksamhet* omfattar markoperativ och samordnande verksamhet.

*Markoperativ verksamhet* omfattar:

bekämpning med stridskrafter på marken av styrkor, som invadera över gräns eller kust, luftlandsättas eller i övrigt operera på marken

jämte med angiven verksamhet sammanhängande förberedelser och åtgärder vid armé- och kustartilleristridskrafter, vid marina baser och flygbaser, vid övriga anläggningar på land ur armén, marinen och flygvapnet samt under central förvaltningsmyndighet lydande anstalter m. m.

*Samordnande verksamhet* omfattar erforderliga åtgärder för att rationellt utnyttja

dels militära resurser i fråga om sambandsmedel, transportmedel, fältarbeten, underhåll m. m.

dels civila resurser för understöd av krigsmakten och totalförsvaret i övrigt.

Samordnande verksamhet omfattar därjämte åtgärder i fråga om säkerhetstjänst, upprätthållande av allmän ordning och ordningen inom krigsmakten samt i fråga om upplysningstjänst.

2. *Sjöoperativ verksamhet*<sup>1</sup> omfattar:

bekämpning med marinstridskrafter av sjöstridskrafter och sjötransportmedel

fartygsspaning samt

skydd och dirigering av sjöfart och fiske

jämte med angivna verksamheter sammanhängande förberedelser och åtgärder

<sup>1</sup> Marinoperativ verksamhet enligt Kungl. kungörelse angående rikets militärterritoriella indelning.



gårder vid marinstridskrafterna och deras baser, vid kustbevakningen och vid andra marina förband och anläggningar.

3. *Luftoperativ verksamhet* omfattar:

bekämpning med flygstridskrafter, territoriellt lv samt lv vid marina baser och flygfältslv<sup>1</sup> av flygstridskrafter och andra luftburna vapen samt flygtransportmedel,

bekämpning med flygstridskrafter av mark- och sjöstridskrafter, transportmedel, anläggningar och anstalter m. m.,

flygspaning samt

flygtransporter och reglering av flygtillstånd för luftfart

jämte med angivna verksamheter sammanhängande förberedelser och åtgärder vid flygstridskrafterna och deras baser, vid luftbevakningen och vid andra förband och anläggningar ur FV samt i vad rör eldgivning mot luftmål vid territoriellt lv samt lv vid marina baser och flygfältslv.

### III. Samverkan

#### 36. Operationer

Samverkan skall avse att samordna mark-, sjö- och luftoperativ verksamhet.

När så med hänsyn till läget är lämpligt och möjligt, kunna förband, som regelmässigt verka inom en operativ verksamhet för längre eller kortare tid medverka i annan verksamhet efter samråd mellan vederbörande chefer. Sålunda kunna exempelvis sjöstridskrafter genom kustbeskjutning medverka i den markoperativa verksamheten, vid kust grupperade fältartilleriförband medverka i den sjöoperativa verksamheten samt fältlvförband i närheten av territoriellt lvförband eller flygbas och lv på fartyg i marinbas samt rökförband ur armén medverka i den luftoperativa verksamheten. — — — — —

Beträffande förflyttningar på land av förband, staber o. s. v., som äro underställda chef ur marinen och chef ur flygvapnet, sker samråd med berörda militärbefälhavare.»

### *Särskild användning enligt militär praxis*

#### *Vid armén*

Termen operation användes vid armén endast som ett sammanfattande begrepp för flera större företag. Någon föreskrift om eller definition av vad som är ett stort företag finnes dock icke. Benämningen operativt förband användes tidigare endast för arméfördelning eller större förband, t. ex. armékår. Då brigaden infördes i organisationen, kom även denna att kallas operativt förband. Anledningen härtill torde ha varit, att i brigaden ingår förband ur alla för strid och fortlöpande verksamhet erforderliga truppslag utom artilleriet och att artilleriunderstöd avses kunna regelmässigt påräknas. Det är dock ingen ovanlig uppfattning, att brigaden icke är något verkligt operativt förband. Den åsikten förekommer även, att icke ens fördelningen är ett operativt förband.

Ofta torde ett förbands självständighet vid utförandet av en verksamhet samt dennas varaktighet och karaktär av ett avslutat helt ha större betydelse för be-

<sup>1</sup> Bekämpning med fältlv och jvglv, marint närlv i land samt fartygslv hänföres till mark- respektive sjöoperativ verksamhet.



greppsuppfattningen inom armén än förbandets storlek. Det kan sålunda sägas att en bataljon, som skall i huvudsak självständigt hindra fienden att utnyttja järnvägen Gällivare—Narvik, utför en operation. En armékår, som tillsammans med en annan armékår utför ett motanfall under en militärbefälhavares ledning och med av denne för olika tillfällen varierat understöd, *deltar* i en operation snarare än den genomför en sådan självständigt.

Det har blivit alltmer vanligt att uppfatta »operationer» som ett begrepp, vilket hänför sig till sammanhängande verksamhet av sådan art och med sådant syfte, att alla berörda delar av krigsmakten och totalförsvarets civila delar medverkar. Språkbruket är dock härvidlag oklart.

#### *Vid marinen*

Vid marinen användes termen operation (operativ verksamhet) i mycket vidsträckt bemärkelse. Marinens operativa verksamhet i krig omfattar i stort stridskrafternas verksamhet för att bekämpa fienden, vare sig detta sker direkt genom anfall mot fiendens sjöstridskrafter eller sjötransportmedel eller indirekt genom mineringsverksamhet, eller innebär spaning eller dylikt. Till den operativa verksamheten hänföres även skydd och dirigering av sjöfart och fiske samt åtgärder för stridskrafternas fria in- och utlöpande m. m. i eget basområde, som t. ex. ubåtsjakt och minröjning. I den operativa verksamheten kan man särskilja olika slag av operationer, såsom offensiva operationer (framstötar mot fientlig kustsjöfart o. s. v.), mineringsoperationer, sjöfartsoperationer och ubåtsjaktoperationer. Begreppen är icke bundna till förbandens storlek. Ubåtarna opererar t. ex. fartygsvis och även andra fartygstyper kan i undantagsfall operera ensamma, t. ex. minsvepare.

Utöver de nämnda uttrycken användes även benämningen »operativa stridskrafter», varmed i regel avses starka rörliga stridskrafter. Vanligtvis avses då främst offensiva stridskrafter, medan ubåtsjakt- och minröjningsförbanden oftast benämnes »renhållningsförband» eller förband för den ständigt pågående verksamheten. Av kustartilleriförbanden kan minerings- och kustjagarförband sägas vara operativa förband, medan de fasta batterierna icke brukar hänföras dit. Dessa deltar dock i den marina operativa verksamheten. Ett inom bastjänsten ofta använt begrepp är »operativa grunder». Härmed avses de grunder, som inverkar på basens användbarhet för olika fartygstyper och antal fartyg (skydd, krigsförtöjningsplatser, bevakning, infart m. m.), samt grunderna för underhållstjänsten (utrustnings- och ersättningsbehovens storlek) inom basen.

#### *Vid flygvapnet*

Vid flygvapnet användes uttrycken »operation» och »operativ» i huvudsak på samma sätt som inom marinen.

I de flesta fall där orden användes klargör de endast någon form av användning (användbarhet, verksamhet) i krig. »Operativ verksamhet» och »operativ användning» avser med andra ord verksamhet respektive användning i krig. Med uttrycket »operativa grunder» avses sådana grunder, som inverkar på användbarheten i krig.

Med uttrycket »operativa flygplan» förstås flygplan som kan eller avses användas i strid, till skillnad från dem, som på grund av översyn eller reparation eller av annan anledning icke omedelbart kan användas. Sannolikt är uttrycket »operativ» i detta sammanhang en direkt översättning av det engelska ordet »operational».



Ordet »operation» användes i huvudsak om varje företag, där mer än en taktisk enhet deltar eller under vilket samma taktiska enhet gör mer än ett anfall. Sålunda är t. ex. jaktförsvaret av södra Sverige en operation som utföres av en jakteskader, men även en attackdivision som samverkar med ett spaningsflygplan med en bestämd uppgift utför en samverkansoperation. Ett spaningsflygplan, som över ett visst område utför ett antal spaningsframstötter mot olika mål, säges »operera» över området.

## I kommitténs betänkande avsedd innebörd

### *Operationer och operativ verksamhet*

Kommittén har ansett det vara lämpligt att närmast klarlägga vad som från krigsmaktens högsta lednings synpunkt är att hänföra till begreppet operation. Frågan synes kunna belysas genom följande resonemang.

De mål, som en angripare kan bedömas ha i vårt land, kan beröra hela landet eller endast vissa delar därav. Mot hela landet kan en angripare sätta in en enda samordnad operation för att betvinga oss helt. Mot vart och ett av delområdena kan han rikta en operation som är mer eller mindre självständig.

En allmän betvingelseoperation mot oss kan inledas med terrorkrig eller hot därom. Terrorkriget kan genomföras med flyg och robotar från markbaser, fartyg och flygplan. Biologiska och kemiska stridsmedel kan bl. a. spridas av sabotörer eller infiltrerade förband, vilka samtidigt kan bekämpa kommunikationer, baser m. m. En sådan operation eller fas i en operation är helt samordnad och avser att leda till vår fullständiga underkastelse eller till en eftergift, som ger angriparen ett eller flera av de strategiska mål han kan eftersträva. Mot denna angreppsoperation bör en enhetlig försvarsoperation genomföras. De passiva och aktiva försvarsåtgärderna bör samordnas på riksnivå. Beslut om exempelvis en omfördelning av jaktförband påverkas sålunda av utrymningsläget, kommunikationsläget, underhållsläget, psykologiska faktorer, luftvärnsläget, omgrupperingsbehov för vissa stridskrafter m. fl. förhållanden. Läget inom jaktförbanden samt bas- och stridsledningsläget inverkar också. Hela denna omfattande verksamhet, som varken är tidsbegränsad eller lokalt begränsad, är en operation med ett syfte — att stå emot. Kan man från ett visst område av landet icke upprätthålla förbindelse med högkvarteret, fortsättes försvaret med tillgängliga styrkor såsom en självständig operation. Återställes förbindelsen med högkvarteret, upphör operationen inom området att vara självständig och uppgår på nytt i den riksomfattande operationen.

Skulle en angripare vilja ta hela landet eller del därav i besittning, måste han genomföra en invasion. En sådan är att betrakta som en operation. Den verksamhet som syftar till att motstå denna är också en operation, vår försvarsoperation.

Skulle fienden som förberedelse för en annan angreppsmetod vilja förstöra kommunikationer i exempelvis Övre Norrland eller större tätorter och industri-centra, är också den verksamhet från vår sida, som har till syfte att motstå anfallen, en försvarsoperation.

Den samlade verksamhet som syftar till att säkra importen över västkusten kan även sägas vara en operation.

Det förhållandet, att högkvarteret under krigets gång förändrar tilldelningen av resurser och understöd till olika pågående operationer, förändrar icke den karaktär av självständig operation som var och en av dessa har. Syftet med en



operation kan dock ändras, och i vissa lägen, t. ex. då en hänsynslös kraftsamling är nödvändig, kan en operation behöva avvecklas för att där insatta resurser skall kunna användas för operationen i kraftsamlingsriktningen.

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

### *Operativt krigsförberedelsearbete och mobiliseringsplanläggning*

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

Vår försvarskraft kan aldrig bli så stor att alla krav kan tillgodoses samtidigt. Därför måste olika krigsfall utväljas med hänsyn till olika angripares möjligheter att i stort utforma kriget mot oss. Dessa krigsfall studeras vart för sig, varefter ett eller flera av dem lägges till grund för krigsplanläggningen. Planerna måste påverka grupperingen av fasta anläggningar och andra investeringar men är i övrigt att betrakta som utgångsvärden. En anpassning till de behov, som i verkligheten uppkommer i samband med en skärpning av läget, bör och kan ske även om detta innebär avsteg från planerna.

Med utgångspunkt i de allmänna krav som ett visst krigsfall ställer och med hänsyn till de försvarsmedel, som finnes eller kan utvecklas, planlägges ett antal försvarsoperationer. Dessa tjäna som underlag för detaljerad krigsplanläggning i samtliga instanser. I operativ krigsplanläggning ingår även t. ex. planering av transporter, underhåll, signalförbindelser, befästningar, flygbaser samt marina baser.

Operativt krigsförberedelsearbete innefattar även att med utgångspunkt i landets och olika landsdelars behov av försvar ge allmänna riktlinjer för verksamhet i krig samt ge underlag för den utformning i stort av stridsmedel som är en uppgift för långsiktplaneringen.

Den operativa krigsplanläggningen är grundläggande även för annan verksamhet, t. ex. utbildning och övningsverksamhet.

*Mobiliseringsplanläggningen* syftar till att vid given tidpunkt och på given plats ställa vissa bestämda stridskrafter med fastställd utrustning till den operativa ledningens förfogande. Den operativa krigsplanläggningen och mobiliseringsplanläggningen påverkar varandra, men den senare är i sig själv icke av operativ art.

### *Taktik, stridsteknik, organisation m.m.*

De tre uttrycken operativ verksamhet, taktik och stridsteknik användes ofta med likartad innebörd. Från kommitténs synpunkt är förhållandet mellan å ena sidan operativ och å andra sidan taktisk och stridsteknisk verksamhet det viktiga. En gränsdragning mellan taktik och stridsteknik synes här icke vara nödvändig.



Organisation är ett annat verksamhetsområde, som gränsar till det operativa. Kommittén har använt dessa termer enligt följande.

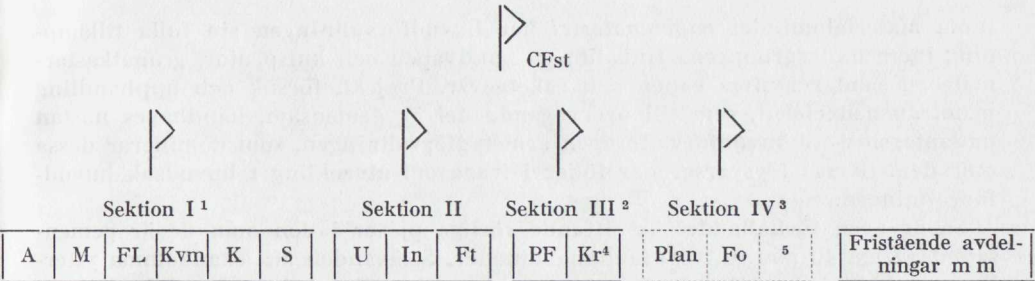
Vid utformningen av stridsmedel skall *den operativa verksamheten* ange var, när och i vilket syfte de skall kunna användas. Stridsmedlen skapas av planeringsexperter tillsammans med företrädare för *taktiken och stridstekniken* samt ofta även för *vetenskaplig analys*. För att nå bästa effekt bestämmes härvid t. ex. terränganpassning, utnyttjande av belysning, elektroniska förhållanden, gruppering, fart, understöd och samverkan i olika lägen. Ett fortlöpande samarbete mellan här berörda verksamheter är i praktiken erforderligt.

*Organisationsarbetet* består i att med utnyttjande av taktikens och utbildningens resultat utforma och uppsätta erforderliga förband. Förbandens sammansättning och utrustning måste bli beroende av de operativa krav, som uppställs för dem, men arbetet härmed är i sig självt icke av operativ art.

Ett skäl till att det understundom är så svårt att skilja mellan de här använda begreppen torde vara att operativa och organisatoriska samt operativa och taktisk-stridstekniska förhållanden kan gripa in i varandra. Vid förändringar av befintliga vapensystem och vid utformningen av nya sådana är det icke alltid möjligt att en gång för alla uppställa operativa krav som anger var, när och i vilket syfte ett visst stridsmedel skall användas. Dels fordras ofta jämkningar under utvecklingsarbetets gång, dels är det ofta icke möjligt att vid en viss bestämd tidpunkt uttrycka komplicerade förhållanden fullt entydigt.

## Huvuddragen i försvarstabens nuvarande och föreslagna organisation

Tablå 1: Nuvarande organisation



<sup>1</sup> Sektionschefen tillika souschef

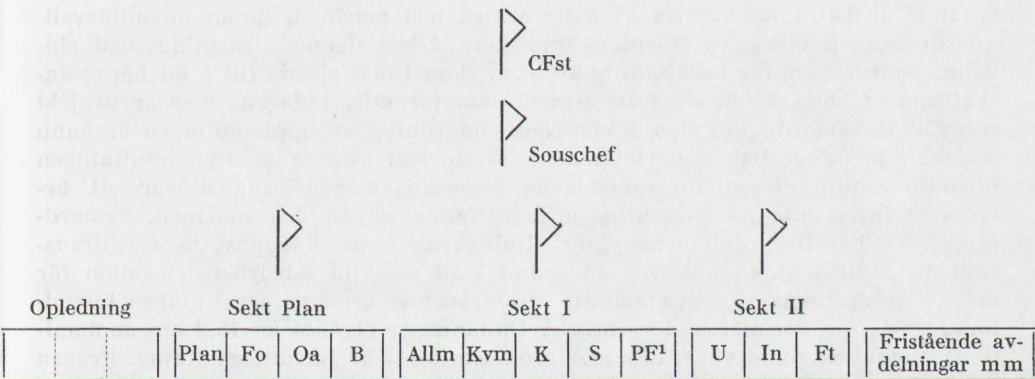
<sup>2</sup> » » avdelningschef för press- och filmavdelningen

<sup>3</sup> Provisorisk organisation

<sup>4</sup> Se not s. 130.

<sup>5</sup> Budgetdetalj

Tablå 2: Föreslagen organisation



<sup>1</sup> Ev. till sektion II.

### Förkortningar:

A = arméavdelning  
 Allm = allmän avdelning  
 B = budgetavdelning  
 FL = flyg- och luftförsvarsavdelning  
 Fo = forskningsavdelning  
 Ft = fotoavdelning  
 In = inrikesavdelning  
 K = kommunikationsavdelning

Kr = krigshistorisk avdelning  
 Kvm = kvartermästaravdelning  
 M = marinavdelning  
 Oa = operationsanalysavdelning  
 PF = press- och filmavdelning  
 Plan = planeringsavdelning  
 S = signaltjänstavdelning  
 U = utrikesavdelning



### Huvudförvaltningsprincipens praktiska tillämpning i nuläget<sup>1</sup>

Inom materielområdet *vapenmateriel* har huvudförvaltningen sin fulla tillämpning inom undergrupperna finkalibriga handvapen och kulsprutor, granatkastarmateriel samt rekylfria vapen och raketgevär. Projekt, försök och upphandling m. m. av materielen, som till övervägande del är gemensam, handhaves nästan undantagslöst av huvudförvaltningen armétygförvaltningen, som dominerar dessa områden. Övriga försvarsgrenar följer i fråga om utveckling i huvudsak huvudförvaltningen.

Så är även förhållandet beträffande rörliga pjäser i den mån de är gemensamma, t. ex. 40 mm luftvärnsautomatkanoner. Strävanden att åstadkomma ytterligare enhetlighet i fråga om pjästyper vid armén och marinen har icke lett till resultat. I de fall då det taktiska användningsområdet är exakt lika, har redan innan huvudförvaltningsprincipen slutligt fastlades, anskaffningarna i princip gjorts gemensamma. Vapenutvecklingen går nu så fort att man t. o. m. inom samma försvarsgren tvekar inför fortsatt anskaffning av en införd vapentyp, sedan ett effektivare vapen för samma ändamål konstruerats. Ännu svårare är det därför att påtvinga en standardisering försvarsgrenarna emellan i de fall då en sådan standardisering kan hindra utvecklingen.

Inom undergruppen eldledningsutrustning för rörliga luftvärns pjäser har betydande anskaffningar gjorts av både armén och marinen, innan huvudförvaltningsprincipen fastslogs. Marinen anpassade delvis denna utrustning med eldledningsutrustning för beskjutning av bl. a. sjömål och gjorde till följd härav anskaffningar, som skilde sig från arméns motsvarande. I dagens läge är projekt och försök samordnade, men frågan om samordning av upphandlingen är ännu öppen. För fotografisk materiel med laboratorietrustning är flygförvaltningen huvudförvaltning, men försvarsstabens fotografiska avdelning utövar ett betydande inflytande på utvecklingen beträffande armén och marinen. Samordningen mellan flyg- och armétygförvaltningarna synes knappast vara tillfredsställande, vilket bl. a. anses ha sin grund i att särskild samarbetsdelegation för detta område saknas. Inom ammunitionsområdet är armétygförvaltningen huvudförvaltning för flertalet undergrupper. Undantagen utgöres av 15,2 cm ammunition samt vissa robottyper, där marinförvaltningen är huvudförvaltning. Frågan om 15,2 cm ammunition synes tills vidare endast aktuell för huvudförvaltningen. Leveranserna kommer från samma fabrik och samarbete sker mellan armétygförvaltningen och marinförvaltningen i fråga om inköpsverksamheten, vilket samarbete anses gå bra. Beträffande övriga ammunitionsslag och explosivämnen m. m. göres gemensam anskaffning av huvudförvaltningen armétygförvaltningen men ammunition, som endast förekommer vid en försvarsgren, anskaffas av försvarsgrenen själv, dock att sidoförvaltningarna orienteras.

Anskaffningen av *skyddsmateriel* sker i det stora hela gemensamt genom huvudförvaltningens, armétygförvaltningens, försorg. Det synes som om flertalet förnödenheter är gemensamma för hela försvaret (och även civilförsvaret).

<sup>1</sup> Redogörelsen är i allt väsentligt återgiven efter en bilaga till den i kap. VIII under rubriken Försvarets förvaltningsdirektion omnämnda promemorian angående civil medverkan inom försvarets verksamhet m. m.



Materielen är till övervägande del helt ny och arbetet präglas därför av intensiv projekt- och försöksverksamhet.

Armétygförvaltningen är huvudförvaltning för *fordonsmateriel* utom tankfordon m. m., där flygförvaltningen är huvudförvaltning.

*Fältarbetsmaterielens* undergrupper faller under huvudförvaltningen armétygförvaltningen i den mån de är avsedda för fältbruk. Definition på begreppet saknas, vilket har medfört att personalen vid övriga försvarsgrensförvaltningar åtminstone i vissa fall underlåtit att hänvända sig till huvudförvaltningen, då vederbörande tolkat begreppet »för fältbruk» såsom tillämpligt allenast på armén.

*Teleteknisk och elektrisk materiel* är uppdelad på ett flertal undergrupper. Man kan i allmänhet säga att strävan till skapande av gemensamma typer är mycket god liksom samarbetet på projekt- och försöksstadiet. När man åter kommer till upphandlingen är möjligheterna att skaffa fullt enhetlig materiel ofta små på grund av olikartade taktiska krav. Man strävar emellertid till en standardisering av komponenter.

Elverk för fältbruk, ackumulatorer och torrbatterier samt fick-, stav- och pannlampor anskaffas i den mån typerna är gemensamma av huvudförvaltningen armétygförvaltningen. Särskilt för elverk finnes flera specialtyper för de övriga försvarsgrenarna, vilka de själva anskaffar. Bärbara radiostationer anskaffas av armétygförvaltningen. Övrig radiomateriel faller visserligen utanför huvudförvaltningen men göres likväl till föremål för gemensam projekt- och försöksverksamhet. Ofta blir resultatet olika typer för de skilda försvarsgrenarna men med ett större eller mindre antal gemensamma komponenter. Även i frågor rörande fälttelefon- och linjemateriel samt kabelmateriel ävensom bärfrekvensutrustning för fältbruk för vilka armétygförvaltningen är huvudförvaltning, sträcker sig samarbetet utanför de dragna gränserna. För all materiel eftersträvas gemensam försöksplanering med förslag till uppdelning av uppgifterna på försvarsgrensförvaltningarna. För gemensam materiel sker anskaffning av huvudförvaltningen, dock att försök även kan ligga på annan förvaltning. För övrig materiel eftersträvas enhetlighet, men inköp göres i regel av vederbörlig förvaltning.

För väderleksmaterielen är flygförvaltningen huvudförvaltning och ombesörjer anskaffning för försvaret i dess helhet.

Elektronrör och kvartskristaller anskaffas av huvudförvaltningen flygförvaltningen. Försvarets forskningsanstalt disponerar särskilda medel för försöksanskaffning. Kontrollen har hittills legat till stor del på armétygförvaltningen men avses nu överflyttas till flygförvaltningen.

Radarmaterielen faller icke under föreskrifterna för huvudförvaltningen men göres till föremål för visst samarbete. Även här torde resultatet ofta bli samma komponenter vid de olika försvarsgrenarna men sällan likartade slutprodukter. Även infraröd materiel är föremål för gemensamma överläggningar.

För *intendenturmaterielen* gäller andra föreskrifter än för övrig materiel. Alla inköp inom materielområdet handlägges sålunda av arméintendenturförvaltningen under det att föregående projekt och försök med gemensam materiel påvilar huvudförvaltningen och med övrig materiel vederbörlig försvarsgrensförvaltning. Denna är dock skyldig att jämlikt anskaffningskungörelsen arbeta i samverkan med huvudförvaltningen. Praxis synes också i stort sett ha utvecklat sig i enlighet härmed. Avsteg beträffande flygbeklädnad m. m. har gjorts med huvudförvaltningens medgivande.

För närvarande pågår ett omfattande arbete för att bringa enhetlighet inom försvarsgrenarnas beklädnadsmateriel. Samma förhållande gäller även inventarier och förplägnadsmateriel.



För *drivmedel* för motorfordon, stationära motorer m. fl., bränsle samt livsmedel och veterinärmateriel är arméintendenturförvaltningen huvudförvaltning. Drivmedel utom pann- och dieselbunkers centralinköpes årsvis och levereras till förvaltningens drivmedelsanläggningar. Avrop hos leverantör förekommer för avnämare med förläggningssort avlägsen från drivmedelsanläggning. Bränsle beställes i regel med avrop från avnämare till leverantör eller lager. Marinen inköper och lagerhåller vissa bränslen för egen drift och omsätter dem i regel själv.

*Livsmedels*anskaffningen ombesörjes till övervägande del av huvudförvaltningen arméintendenturförvaltningen. Upphandling av färskvaror — utom fisk — påvilar i allmänhet de regionala myndigheterna. Fisk och magasinsvaror anskaffas i regel av huvudförvaltningen.

*Veterinärmaterielen* för andra försvarsgrenar än armén är av synnerligen ringa omfattning.

Beträffande *förnödenheter av handelsvarutyp* synes gemensam anskaffning ha ägt rum enligt överenskommelse mellan inköpsdirektörerna vid de olika förvaltningarna. Det gäller här huvudsakligen standardvaror och katalogvaror, varför de lägre myndigheternas inköp till övervägande del sker från centralförråd eller enligt ramavtal i regel med avrop.

*Sjukvårdsmateriel* anskaffas av försvarets sjukvårdsstyrelse, vad beträffar den direkta sjukvårdsmaterielen i samköp med civilförsvarsstyrelsen och centrala sjukvårdsberedningen; annan materiel anskaffas i regel genom huvudförvaltning eller undantagsvis genom styrelsens egen anskaffning.

*Bilaga VIII: 2.***Samarbetsdelegationernas arbetsområden<sup>1</sup>****Sakdelegationer****Vapendelegationen****1. Samarbetsdelegation för vapenfrågor**

*Arbetsområde:* Vapen och tillhörande eldledningsmateriel.

**Ammunitionsdelegationen****2. Samarbetsdelegation för ammunitionsfrågor**

*Arbetsområde:*

Explosivämnen och pyrotekniska ämnen.

Ammunition till finkalibriga handvapen och kulsprutor.

Ammunition till granatkastare.

Artilleriammunition.

Ammunition till rekylfria vapen och raketgevär.

Handgranater.

Land- och strandminor.

Sprängmedel och tillhörande tändmedel.

Specialammunition.

Ammunitionsröjning.

Ballistik och skjuttabeller.

**Fordonsdelegationen****3. Samarbetsdelegation för fordonsfrågor**

*Arbetsområdet* omfattar i stort följande materielgrupper:

Motordrivna fordon samt fordonstillbehör.

Släpfordon samt övriga fordon, som är hänförliga till släpfordon.

Cykelmateriel.

Däck och slangar för fordon.

Verktägs- och reservdelssatser för ovan nämnda fordon.

Övrig fordonsmateriel enligt armétygförvaltningens tygmaterielregister.

Hjälpmotorer.

Materiel för elektrisk avstörning av motorer m. m.

Uppvärmningsanordningar för motorer, hytter m. m.

Drivmedel (utarbetande av tekniska bestämmelser).

**Teletekniska delegationen****4. Samarbetsdelegation för elektrofrågor**

*Arbetsområde:* Delegationen verkar för att likartade arbetsuppgifter gällande teleteknisk och elektrisk materiel samordnas och regleras mellan armétyg-, flyg- och marinförvaltningarna samt försvarets forskningsanstalt.

<sup>1</sup> Redogörelsen är i allt väsentligt återgiven efter en bilaga till den i kap. VIII under rubriken Försvarets förvaltningsdirektion omnämnda promemorian angående civil medverkan inom försvarets verksamhet m. m.



Arbetsområdet har indelats i följande delområden:

Telekommunikation.

Radar.

Telemotmedel.

Elkraft.

Drift och underhåll.

Telekomponenter.

Elektronrör.

IR-frågor (infraröda).

Gemensam bearbetning av planer för forskningsuppdrag och för framtagandet av tekniskt underlag för anskaffning bedrivs bl. a. med hänsyn till lämpligheten av s. k. huvudförvaltning.

Följande särskilda frågor bearbetas fortlöpande:

Den svenska teleindustrins beläggning med utvecklings- och tillverkningsuppdrag.

Frekvensfördelning med hänsyn till avsedd funktion för materielen.

Standardiserings- och nomenklaturfrågor.

Det gemensamma utnyttjandet av metoder och utrustning för kontroll och vård av materiel.

## Skyddsmaterieldelegationen

### 5. Samarbetsdelegation för skyddsmaterielfrågor

Arbetsområdet i stort omfattar gasskyddsmateriel samt materiel till skydd mot atomvapen och radiologiska stridsmedel enligt följande:

Elektronisk materiel:

Skyddsmaterieldelegationen behandlar alla frågor rörande mätinstrument och indikatorer avsedda till skydd mot atomvapen och radiologiska stridsmedel. Erforderliga samråd sker i enlighet med meddelade föreskrifter, internt inom huvudförvaltningen (armétygförvaltningen).

Beklädnadsmateriel:

Impermeabel beklädnadsmateriel speciellt avsedd som skydd mot gasstridsmedel respektive radiologiska stridsmedel och/eller atomvapen behandlas av skyddsmaterieldelegationen. Impermeabel beklädnadsmateriel, som endast i andra hand eller icke alls är avsedd erbjuda nämnt skydd, behandlas av beklädnadsdelegationen. Permeabel beklädnadsmateriel jämte materiel avsedd för impregnering av denna eller av uniformsutrustning etc. behandlas av beklädnadsdelegationen.

Viss övrig materiel:

Avgasningsmedel: Endast externa motmedel behandlas av skyddsmaterieldelegationen. (Interna motmedel handlägges inom försvarets sjukvårdsstyrelse.)

Utrustning för skyddslaboratorium: Skyddsmaterieldelegationen behandlar utrustning för kemiskt och eventuellt radiologiskt laboratorium men *icke* materiel för bakteriologisk undersökning.

Brandskyddsmateriel: Behandlas *icke* av skyddsmaterieldelegationen emedan denna materiel inom respektive myndigheter handlägges av enheter, som ej är representerade i skyddsmaterieldelegationen. (Syrgas- och tryckluftapparater betraktas som brandskyddsmateriel; koloxidfilter betraktas som gasskyddsmateriel.)

Kollektivt gasskydd: Utrustning för permanenta skyddsrum (motsvarande) behandlas *icke* av skyddsmaterieldelegationen.

## **Maskeringsdelegationen**

### *6. Samarbetsdelegation för maskeringsfrågor*

#### *Arbetsområde:*

a) Studera målsättningen för maskerings- och skenanläggningsverksamheten, särskilt med hänsyn till tekniska frågor.

b) Studera maskerings- och skenanläggningsmetoder av gemensamt intresse (t. ex. maskeringsmålning och användning av nät och attrapper).

c) Utarbeta normer för framställning av maskerings- och skenanläggningsmateriel (arbetsgrupper).

Detta arbete berör t. ex. vapen-, fordons-, beklädnads- och krigsindustridelegationernas områden.

d) Frågor angående maskering och skenanläggningar gentemot radar utredes i samråd med teletekniska delegationen.

## **Beklädnadsdelegationen**

### *7. Samarbetsdelegation för beklädnadsmateriel*

*Arbetsområde:* Beklädnadsmateriel, även sådan skyddsmateriel, som bekostas av intendenturanslag utom den speciella skyddsmateriel, som handlägges inom skyddsmaterieldelegationen.

## **Inventariedelegationen**

### *8. Samarbetsdelegation för inventarier*

*Arbetsområde:* Utformning av inventarier för kaserner, fartyg, mässar, lektions-salar, matsalar, expeditioner, förläggingslokaler för officerare, underofficerare, underbefäl m. fl. samt sängpersedlar, kontorsmaskiner och gymnastikmateriel.

## **Förplägnadsmaterieldelegationen**

### *9. Samarbetsdelegation för förplägnadsmateriel*

*Arbetsområde:* Förplägnadsanordningar, främst förplägnadsmateriel.

Arbetet skall närmast inriktas på följande områden:

Maskinella anordningar och övrig utrustning.

Frågor rörande materiel för fältbruk.

Principfrågor vid planering av matinrättningar.

Delegationen skall dessutom följa utvecklingen på förplägnadsmaterielområdet.

## **Robotdelegationen**

### *10. Samarbetsdelegation för robotmateriel*

*Arbetsområde:* Samordning av förvaltningsmyndigheternas åtgöranden för studier och undersökningar av robotsystem (projekt).

Sammanhållande av allmän och grundläggande forskning och utveckling av robotområdet.

Utarbetande av organisation för gemensamt utprovningsorgan för robotar.

Utarbetande av normer för samordning av det tekniska underhållet av robotmateriel,



### Helikopterdelegationen

#### 11. Samarbetsdelegation för helikoptermateriel

*Arbetsområde:* Samordning av förvaltningsmässiga åtgärder för helikoptermateriel.

Arbetet inriktas i första hand på:

Samordning av projektering och försök för helikoptermateriel.

Klassificering och nomenklatur för helikoptermateriel.

Samordning beträffande förhyrning av civila helikoptrar.

Samordning av det tekniska underhållet för helikoptermateriel.

## Funktionella delegationer

### Merkantila delegationen

#### 12. Samarbetsdelegation för inköpsfrågor

*Arbetsområde:* Samordna verksamheten och utbyta erfarenheter inom inköpsorganens instruktionsmässiga arbetsområden.

Verka för att ramavtal och rabattavtal tecknas och utnyttjas.

Verka för att lokal och regional upphandling sker rationellt.

### Krigsindustridelegationen

#### 13. Samarbetsdelegation för krigsindustriplanering

*Arbetsområde:* Samordna krigsproduktionsplanläggningen, främst mellan och inom materielområden, för vilka särskild huvudförvaltningsmyndighet ej finnes.

Verka för ändamålsenlig fördelning av till förfogande ställda industriella resurser mellan förvaltningarna och för breddning av gemensamma trånga sektioner.

Ömsesidig orientering i krigsproduktionsplanlägningsfrågor.

### Kontrolldelegationen

#### 14. Samarbetsdelegation för kontrollmetodik och kontrollbestämmelser

*Arbetsområde:*

a) Följa utvecklingen inom kontrollmetodiken, som i detta sammanhang är en sammanfattande benämning på de medel och metoder, som erfordras vid planering och utförande av kontroll för bedömning av kvaliteten hos materiel.

b) Föreslå tillämpning av sådan kontrollmetodik, som effektiviserar och förbilligar kontrollverksamheten.

c) Verka för att såvitt möjligt enhetliga bestämmelser, metoder och principer tillämpas vid förvaltningarnas kontrollverksamhet.

d) Samarbeta med andra myndigheter och institutioner samt företag och organisationer, som bedriver utvecklingsarbete inom delegationens arbetsområde.

e) I övrigt behandla förekommande kontrollfrågor av gemensam natur.

Delegationen utser försvarets representanter i sådana samarbetsorgan inom industri och näringsliv, som berör delegationens arbetsområde, samt inbjuder, då så anses lämpligt, representanter från företag m. m. till delegationens sammanträden eller till av delegationen bildade arbetsgrupper.

## Materielhanteringsdelegationen

### 15. Försvarets materielhanteringsdelegation

*Arbetsområde:* Samordning av frågor rörande materielhantering (transport, lastning, lossning etc.) enligt kbr 25/8 1955 § 1, d. v. s.

utgöra gemensamt forum för materielhanteringsfrågor inom försvaret, samordna verksamheten inom försvaret på detta område och söka ernå enhetliga linjer vid hanteringsprocesser, metodval och hanteringsmedel — fordon och hjälpmedel etc.,

föreslå försöksverksamhet och följa denna,

följa internationell utveckling på området,

vara utredande, rådgivande och rekommenderande organ till beslutande myndigheter i hanteringsfrågor.

Under delegationen arbetar specialgrupper vars uppgifter avser utredningar och försök, var inom sitt område.

## Standardiseringsdelegationen

### 16. Försvarets standardiseringsdelegation

*Arbetsområde* (enligt kbr 17/6 1955): Sammanhållande organ för standardisering av materiel, element och detaljer, ingående i försvarets materiel, samt för klassificering och typminskning av försvarets övriga förnödenheter.

Efter vederbörande myndigheters godkännande besluta om utgivande av för försvaret gemensamma typkataloger och standard för försvaret.

Lämna rekommendationer för den verksamhet, som bedrivs av försvarets klassifikationscentral (FKC).

*Direktiv:* Delegationen skall i första hand ägna sig åt klassificering och typminskning samt utgivande av typkataloger.

Samarbete skall ske med Sveriges standardiseringskommission (SIS) och med de till SIS anslutna standardiseringsorganisationerna. Delegationen utser försvarets ledamöter i dessa.

## Renhållningsdelegationen

### 17. Samarbetsdelegationen för frågor rörande renhållning

*Arbetsområde:* Yttre och inre renhållning samt renhållningsmateriel och rengöringsmedel.

Arbetet bör närmast inriktas på följande delområden: Standardiseringsfrågor. Maskinella anordningar och övrig utrustning. Renhållningsplaner (med undersökning rörande städningsförhållandena inom försvaret). Söpförvaring och söphämtning (-transporter och -distribution). Vinterväghållning (snöröjning, plogning). Riktlinjer för samarbetet vid beställning och anskaffning i samråd med merkantila delegationen. Tekniskt upphandlingsunderlag. Försöksverksamhet. Utbildnings- och ansvarsfrågor.

Delegationen bör dessutom följa utvecklingen företrädesvis inom renhållningens område genom kontakter med statliga och kommunala myndigheter, enskilda städningsföretag m. fl.





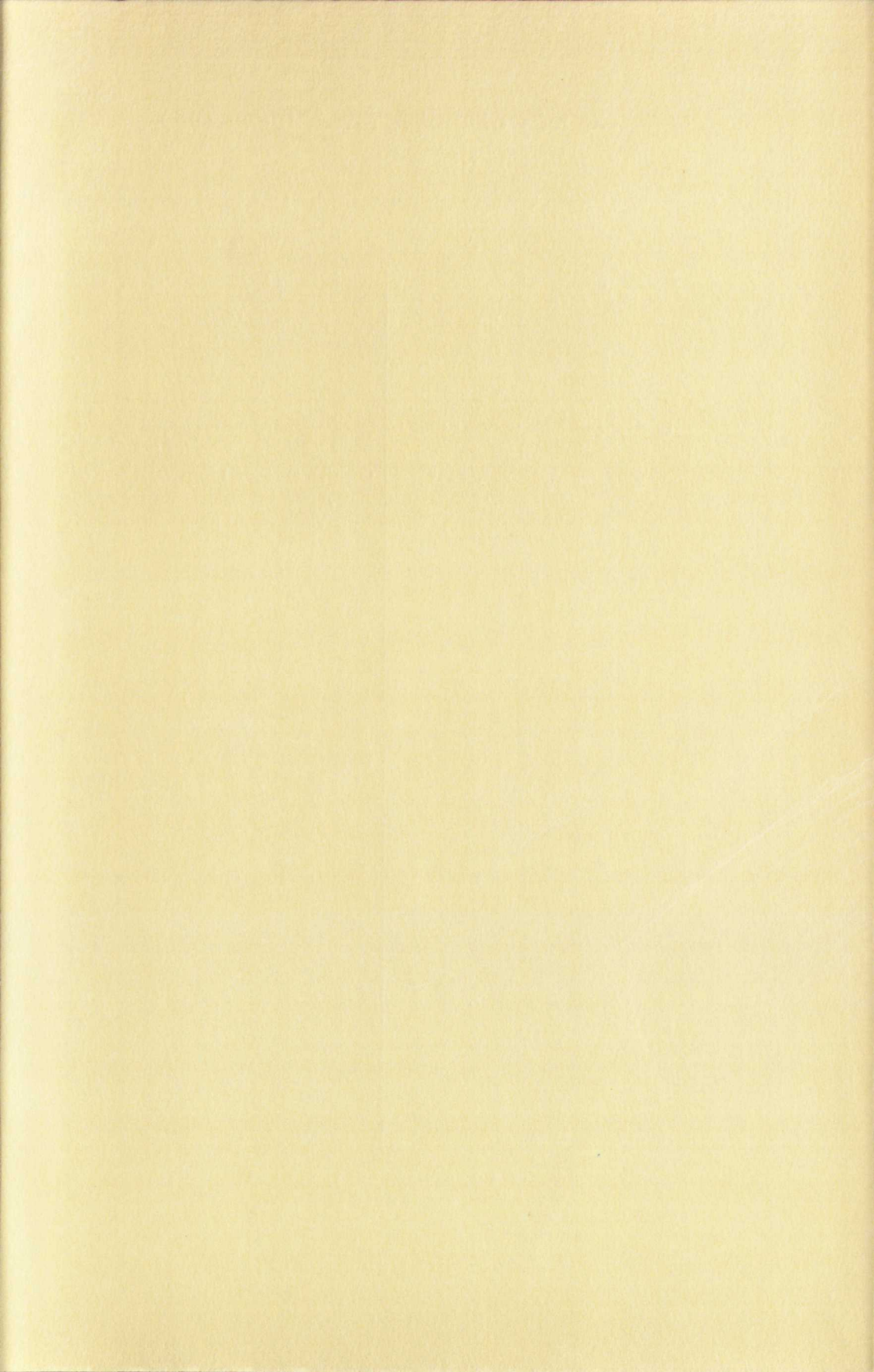
## Bilaga VIII: 4.

*Budgetarbetet inom försvarsstabens budgetdetalj*

Datum	Åtgärd
febr/mars	ÖB utfärdar direktiv till de centrala förvaltningsmyndigheterna, försvarsgrenscheferna m.fl. för preliminära förslag till äskanden avseende budgetåret efter det påföljande. Syftet härmed är att myndigheterna skall erhålla en gemensam grund, kostnadsinriktning och målsättning för peitaaarbetet.
15/6	Förvaltningsmyndigheterna inkommer till ÖB med förslag till preliminära äskanden. Dessa granskas, sammanställs och föredrages för ÖB. Förslag till ÖB slutliga direktiv utarbetas. Försvarsgrenscheferna underställer ÖB väsentligare frågor, som avses upptagas i årets militärorganisatoriska underlag till försvarets civilförvaltning för beräkning av avlöningsanslagen m.fl. ÖB meddelar erforderliga anvisningar.
25/6	Försvarsgrenscheferna ingiver de militärorganisatoriska underlagen till försvarets civilförvaltning, varvid samtidigt avskrifter expedieras till ÖB. Förslag till ÖB yttrande över dessa till försvarets civilförvaltning utarbetas.
före 10/7	ÖB utfärdar slutliga direktiv till myndigheterna för äskandena avseende påföljande budgetår. ÖB avger yttrande till civilförvaltningen över försvarsgrenschefernas militärorganisatoriska underlag och vid behov anvisningar med hänsyn till avvägningen mellan försvarsgrenarna.
15/8	Augustiskrivelserna (myndigheternas äskandeförslag) inkommer till ÖB.
aug/sept/okt	Äskandeförslagen detaljgranskas, sammanställs och föredrages för ÖB. Förslag till ÖB yttrande häröver utarbetas.
sept/okt	ÖB avger underdånigt yttrande över de centrala förvaltningsmyndigheternas förslag till äskanden avseende påföljande budgetår.
dec	Propositionskorrekturet för fjärde huvudtiteln studeras. Sammanställning utvisande skiljaktigheter mellan myndigheternas förslag och propositionen upprättas. Föredragning härav för ÖB. PM över ÖB synpunkter med anledning av propositionskorrekturet avlättes till statssekreteraren.
jan/febr	Fjärde huvudtiteln i statsverkspropositionen detaljstuderas och föredrages för ÖB. Totalförsvaret i statsverkspropositionen studeras. Sammanställningar upprättas och föredragning sker för ÖB.









# Statens offentliga utredningar 1960

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

## Justitiedepartementet

Förslag till namnlag. [5]

## Utrikesdepartementet

## Försvarsdepartementet

Krigsmaktens högsta ledning. [12]

## Socialdepartementet

## Kommunikationsdepartementet

## Finansdepartementet

Fastighetsbeskattningen. [4]  
Studiekostnader vid beskattningen. [6]  
Redogörarsvaret och anmärkningsprocessen. [7]  
Preliminär nationalbudget för år 1960. [8]

## Ecklesiastikdepartementet

## Jordbruksdepartementet

Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. [2]  
Grusexploateringen i Sverige. [3]

## Handelsdepartementet

Översyn av lagen om försäkringsrörelse. [11]

## Inrikesdepartementet

Folkvandvården. [1]  
De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. [9]

## Civildepartementet

Statstjänstemäns förhandlingsrätt. [10]