



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

KONSTL. BIBL.  
13 JAN 1962

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:66

Försvarsdepartementet

SOU  
1961:66



---

# TOTALFÖRSVARETS HÖGSTA LEDNING

1960 ÅRS FÖRSVARSLEDNINGsutrednings

BETÄNKANDE

II

---

Stockholm 1961



# STATENS

## OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

### Kronologisk förteckning

1. Totalisatorverksamheten. Idun. 140 s. Jo.
2. Sparstintulerande åtgärder. Idun. 121 s. Fl.
3. Effektivare prisövervakning. Idun. 177 s. H.
4. Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbořdsväsendet. Idun. 230 s. Fl.
5. Begravningsplatser och gravar. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
6. Underrätterna. Idun. 339 s. Ju.
7. Enhetlig ledning av krigsmakten. Beckman. 120 s. Fö.
8. Om läkarbehov och läkartillgång. Idun. 228 s. I.
9. Principer för en ny kommunindelning. Beckman. 241 s. I.
10. Prelimitär nationalbudget för år 1961. Marcus. V + 105 s. Fl.
11. Den allmänna brottsregistreringen. Kihlström 318 s. Ju.
12. Statliga belastningsbestämmelser av år 1960 för byggnadsverk. Idun. 50 s. K.
13. Lantbrukets yrkesskolor. Kihlström. 206 s. Jo.
14. Pensionstiftelser I. Marcus. 184 s. Ju.
15. Polisens brottsbekämpande verksamhet. Idun. 251 s. + 2 s. ill. I.
16. Krimindevård i frihet. Idun. 137 s. Ju.
17. Hjälpmedel i skolarbetet. Idun. 244 s. + 12 s ill. E.
18. Totalförsvarets upplysningsverksamhet. Kihlström. 90 s. Fö.
19. Byggnadsindustrins arbetskraft. Idun. 150 s. S.
20. Vissa frågor rörande allmänna val. Idun. 173 s. Ju.
21. Författningsutredningen V. Organisationer. Beslutsteknik. Valsystem. Idun. 362 s. Ju.
22. Den svenska utvecklingshjälpens administration. Kihlström. 74 s. U.
23. Svensk trafikpolitik. I. Idun. 387 s. K.
24. Svensk trafikpolitik. II. Idun. 163 s. K.
25. Flygbuler som samhällsproblem. Idun. 200 s. Fö.
26. Reviderad nationalbudget för år 1961. Marcus. V + 87 s. Fl.
27. Skifferdjeffrågan. Norstedt & Söner. 144 s. H.
28. Kungl. Teatern. Verksamhet och ekonomi. Marcus. 320 s. E.
29. Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m. Idun. 341 s. S.
30. Grundskolan. Hæggeström. 881 s. E.
31. Läroplaner för grundskola och fackskolor Idun. 388 s. E.
32. Handläggning av bostadslån. Idun. 101 s. S.
33. Redarensvarets begränsning. Idun. 101 s. Ju.
34. Huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. Kihlström. 227 s. I.
35. Ändamålsenliga studentbostäder. Idun. 224 s. S.
36. Tandsjukvården vid de odontologiska läroanstalterna. Kihlström. 102 s. E.
37. Stämpel- och expeditiönsavgifter. Idun. 294 s. Fl.
38. Stöd åt barnaföderskor. Idun. 122 s. S.
39. Lag om allmän försäkring, m. m. Idun. 143 s. S.
40. Länsindelningen inom Stockholms- och Göteborgsbornärderna. Idun. 384 s. + 2 st. utvkningsblad. I.
41. Reviderad giftlagstiftning. Idun. 326 s. I.
42. Mål och medel i stabiliseringspolitiken. Idun. 436 s. Fl.
43. Användningen av August Abrahamsons stiftelse å Nääs. Idun. 93 s. E.
44. Folkbildningsarbete och ungdomsverksamhet. Idun. 233 s. E.
45. Djurplågeri, vetenskapliga djurförsök samt djurskyddsordning. Kihlström. 46 s. Ju.
46. Boxningssportens skadeverkningar. Idun. 104 s. I.
47. Reviderad hyreslag. Idun. 247 s. Ju.
48. Byggnadsstyrelsens organisation. Norstedt & Söner. 124 s. K.
49. Förslag till jordförvärvslag m. m. Idun. 213 s. Jo.
50. Den svenska utvecklingshjälpen. Expertrekrytering och stipendiatmottagning. Kihlström. 79 s. U.
51. Bostadsbyggnadsbehovet. Idun. 53 s. S.
52. Förenklningar i utskänkningslagstiftningen — Cfderfrågan. Idun. 282 s. Fl.
53. Utsökningsrätt I. Partiella reformer. Norstedt & Söner. 164 s. Ju.
54. Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag Idun. 75 s. I.
55. Effektivare arbetsförmedling för tjänstemän Idun. 246 s. S.
56. Ändrade bestämmelser om ackumulerad inkomst. Idun. 151 s. Fl.
57. Sociallagstiftningen och de s. k. beroende uppdragstagarna. Berlingska Boktryckeriet, Lund 228 s. S.
58. Översyn av nykterhetsvården. Idun. 296 s. S.
59. Klubbverksamheten bland ungdomen på landsbygden. Kihlström. 73 s. Jo.
60. Den automatiska databehandlingens teknik. Kihlström. 86 s. Fl.
61. Beräkning av pensionsreserv. Civiltryck. 59 s. Ju.
62. Kostnader för övergång till högertrafik. Idun 69 s. K.
63. Läkaren i totalförsvaret. Kihlström. 324 s. Fö.
64. Långfristiga krediter till mindre företag. Idun 109 s. Fl.
65. Sparbankstillsynen. Kihlström. 121 s. Fl.
66. Totalförsvarets högsta ledning. Idun. 140 s. Fö

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:66

*Försvarsdepartementet*



# TOTALFÖRSVARETS HÖGSTA LEDNING

1960 ÅRS FÖRSVARsledningsutrednings

BETÄNKANDE

II

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB  
STOCKHOLM 1961

STATENS OFFENTLIGA TRYCKERIEN 1961:66  
Försvärsdepartementet



# TOTALFÖRSVARETS HÖGSTA LEDNING

1960 ÅRS FÖRSVARETS INSGIFTER

STÄNKANDE

II



## Innehåll

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet		
Kap. I.	Inledning . . . . .	7
Kap. II.	Historik	
	A. Totalförsvarsärendenas handläggning inom Kungl. Maj:ts kansli . . . . .	13
	B. Förslag om inrättande av försvarsnämnd och försvarsråd . .	17
	C. Ledningen av civilförsvaret . . . . .	21
	D. Ledningen av hälso- och sjukvården . . . . .	22
	E. Ledningen av det ekonomiska försvaret . . . . .	25
	F. Ledningen av det psykologiska försvaret . . . . .	27
	G. I olika sammanhang framförda krav på ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret . . . . .	29
Kap. III.	Utländska förhållanden och tendenser . . . . .	33
Kap. IV.	Vissa utgångspunkter och riktlinjer . . . . .	37
Kap. V.	Totalförsvarets högsta ledning	
	A. Krav på totalförsvarets högsta ledning i krig . . . . .	46
	B. Krav på totalförsvarets högsta ledning i fred . . . . .	48
	C. Nuvarande organisation av och verksamhet inom totalförsvarets högsta ledning . . . . .	53
Kap. VI.	Utredningens förslag angående totalförsvarets högsta ledning	
	A. Ledningsorganisation i krig . . . . .	61
	B. Ledningsorganisation i fred . . . . .	63
	C. Tidsplan för genomförandet av föreslagna åtgärder . . . . .	79
Kap. VII.	Totalförsvarets centrala ledning	
	A. Krav på totalförsvarets centrala ledning i krig . . . . .	81
	B. Krav på totalförsvarets centrala ledning i fred . . . . .	82
	C. Nuvarande organisation av och verksamhet inom totalförsvarets centrala ledning samt utredningens förslag till åtgärder. .	85
Kap. VIII.	Den centrala ledningen av sjuk- och veterinärvården . . . . .	98
Kap. IX.	Sammanfattning . . . . .	101
	Särskilda yttranden . . . . .	104
<i>Bilagor</i>		
Bilaga I: 1	Innebörden i utredningens betänkande av vissa begrepp som f. n. icke är entydiga . . . . .	109
Bilaga VI: 1	Förslag till organisation av försvarsdepartementet . . . . .	113
Bilaga VIII: 1	P.M. rörande den centrala ledningen i fred och krig av sjuk- och veterinärvårdstjänsten inom totalförsvaret; utarbetad av utredningens expert, majoren L. O. Bratt . . . . .	118

## Innehåll

	Såväl till statens och till den offentliga förvaltningens tjänst	1
Kap. I.	Införande	1
Kap. II.	Historik	1
A.	Totalsvetsväsendets uppbyggnad inom rikets gränser	1
B.	Totalsvetsväsendets utveckling och förändring	1
C.	Totalsvetsväsendets utveckling	1
D.	Totalsvetsväsendets utveckling	1
E.	Totalsvetsväsendets utveckling	1
F.	Totalsvetsväsendets utveckling	1
G.	Totalsvetsväsendets utveckling	1
Kap. III.	Utbildningsförhållanden	1
Kap. IV.	Övriga uppgifter	1
Kap. V.	Totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
A.	Kärfva på totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
B.	Kärfva på totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
C.	Närvarande uppgifter	1
Kap. VI.	Utbildningsförhållanden	1
A.	Utbildningsförhållanden	1
B.	Utbildningsförhållanden	1
C.	Utbildningsförhållanden	1
Kap. VII.	Totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
A.	Kärfva på totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
B.	Kärfva på totalsvetsväsendets uppbyggnad	1
C.	Närvarande uppgifter	1
Kap. VIII.	Den offentliga förvaltningens uppbyggnad	1
Kap. IX.	Sammanfattning	1
Såväl till statens och till den offentliga förvaltningens tjänst		1
Bilagor		
Bilaga I.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga II.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga III.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga IV.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga V.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga VI.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga VII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga VIII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga IX.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga X.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XI.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XIII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XIV.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XV.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XVI.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XVII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XVIII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XIX.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XX.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXI.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXIII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXIV.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXV.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXVI.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXVII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXVIII.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXIX.	Utbildningsförhållanden	1
Bilaga XXX.	Utbildningsförhållanden	1



## *Till*

### *Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet*

Den 27 maj 1960 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för försvarsdepartementet att *dels* tillkalla högst fem utredningsmän för att verkställa utredning om totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning samt avgiva av utredningen betingade förslag, *dels* utse en av utredningsmännen att vara ordförande, *dels* ock besluta om sekreterare samt om tillkallande av särskilda sakkunniga och experter för att stå till utredningsmännens förfogande för samråd och särskilda utredningsuppdrag.

Med stöd av bemyndigandet anmodade chefen för försvarsdepartementet den 8 juni 1960 statssekreteraren i försvarsdepartementet K. A. F. Frithiofson, ledamöterna av riksdagens första kammare A. K. Gillström och N. G. Svärd samt ledamöterna av riksdagens andra kammare S. M. Wedén och P. G. A. Svensson i Stenkyrka att utföra ifrågakvarande uppdrag, därvid Frithiofson tillika anmodades att i egenskap av ordförande leda utredningsmännens arbete. Samma dag uppdrog departementschefen åt numera generalöjtnanten K. R. Kolmodin att såsom särskild sakkunnig stå till utredningsmännens förfogande.

Såsom experter åt utredningen förordnades den 30 juni 1960 byråchefen i statsrådsberedningen S. N. S. Swanstein, den 21 september 1960 numera t. f. chefen för fortifikationsförvaltningen, kanslirådet i försvarsdepartementet G. B. Wallén, den 9 november 1960 kaptenen vid generalstabskåren L. A. G. Johannesson (t. o. m. september 1961), den 30 maj 1961 majoren vid Norrbottens regemente A. G. Hökmark (t. o. m. september 1961), den 15 augusti 1961 numera översten vid försvarsstaben F. A. Löwenhielm samt den 26 september 1961 numera majoren vid generalstabskåren L. O. Bratt.

Uppdrag att vara huvudsekreterare resp. biträdande sekreterare åt utredningen lämnades den 8 juni 1960 byråchefen i försvarsdepartementet N. V. Simonsson och den 30 i samma månad översten Löwenhielm. Genom beslut

den 15 augusti 1961 entledigades Löwenhielm från nämnda uppdrag med utgången av september samma år och uppdrogs åt majoren Hökmark att fr. o. m. den 1 oktober 1961 vara biträdande sekreterare.

Utredningen, som antagit benämningen 1960 års försvarsledningsutredning, avlämnade den 22 december 1960 betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» (SOU 1961: 7), i vilket utredningen redovisade sina överväganden och förslag rörande krigsmaktens högsta ledning.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna ett andra betänkande »Totalförsvarets högsta ledning», i vilket utredningen framlägger sina överväganden och förslag rörande totalförsvarets ledning genom regering och riksdag samt centrala myndigheter.

Särskilda yttranden har avgivits av herrar Wedén, Kolmodin och Löwenhielm gemensamt samt av herr Swanstein.

Stockholm den 30 december 1961

### *Karl Frithiofson*

*A. Gillström*

*G. Svärd*

*Sven Wéden*

*Per Svensson*

*/ Nils Simonsson*



## KAPITEL I

### Inledning

Rörande bakgrunden till utredningens tillsättande har en utförlig redogörelse lämnats i utredningens första betänkande — »Enhetlig ledning av krigsmakten» (SOU 1961:7). Utredningen anser sig emellertid böra här återge de delar av denna redogörelse som närmast har sammanhang med de i nu förevarande betänkande avhandlade frågorna.

Vid anmälan av propositionen 1958:110 angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret erinrade chefen för försvarsdepartementet om att 1955 års försvarsberedning framhållit angelägenheten av att möjligheterna till en ökad samordning och en mera enhetlig ledning såväl inom det militära försvaret som av det totala försvaret prövades i lämpligt sammanhang. Vad det militära försvaret beträffade, anmälde statsrådet att viss personal ställts till överbefälhavarens förfogande för att såsom en arbetsgrupp utföra vissa studier, avsedda att förbereda en utredning om krigsmaktens högsta ledning.

Försvarsministern anslöt sig i princip till det av försvarsberedningen framförda önskemålet om en mera enhetlig ledning även av det totala försvaret men uttalade, att därmed sammanhängande spörsmål var av invecklad och svårbedömbär beskaffenhet och bl. a. berörde frågan om regeringens arbetsformer. Vissa av de problem som ägde samband därmed syntes därför komma under bedömande av författningsutredningen. Emellertid angav departementschefen sin avsikt att ha uppmärksamheten riktad på behovet av en ökad samordning av verksamheten inom det totala försvarets olika instanser, både på departementsplanet och i fråga om myndigheternas arbete. Han uttalade, att med hänsyn till dessa frågors stora vikt en allsidig utredning av problemkomplexet syntes böra verkställas i lämpligt sammanhang.

I sitt utlåtande (nr B 53) över ifrågavarande proposition underströk riksdagens statsutskott försvarsberedningens uttalande om vikten av ökad samordning och mera enhetlig ledning av ej blott det militära försvaret utan hela totalförsvaret. Riksdagens beslut (skr. B 83) innebar icke någon avvikelse från vad utskottet anfört.

Enligt sina direktiv, som framgår av statsrådsprotokollet över försvarsärenden den 27 maj 1960 och som i utdrag återgivits i nyssnämnda betänkande, skulle utredningen behandla tre huvudområden: totalförsvarets högsta ledning, krigsmaktens högsta ledning och krigsmaktens ledning på regional nivå. I direktiven angavs att såväl frågan om totalförsvarets som frågan om krigsmaktens högsta ledning var angelägen och brådskande men att utredningen, med hänsyn till att ett relativt omfattande underlag förelåg för prövningen av krigsmaktens högsta ledning, borde undersöka hu-



ruvida det var möjligt och ändamålsenligt att framlägga förslag rörande denna fråga utan att avvakta de resultat vartill utredningen kunde komma beträffande totalförvarsledningen. Om så var fallet borde förslag till lösning av frågan om krigsmaktens högsta ledning snarast föreläggas Kungl. Maj:t.

Utredningen fann det vara möjligt att lösa uppgifterna i den ordning försvarsministern angivit såsom önskvärd och avlämnade den 22 december 1960 betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten». Utredningens förslag jämte däröver avgivna yttranden lades sedermera till grund för en Kungl. Maj:ts proposition (nr 109) till 1961 års riksdag. Riksdagens beslut (statsutskottets utlåtande 1961: 90, riksdagens skrivelse 1961: 258) anslöt sig till de förslag som framlagts i propositionen, och föreslagna reformer av krigsmaktens högsta ledning började genomföras den 1 oktober 1961.

I enlighet med den angelägenhetsordning, som framgår av utredningsdirektiven, har utredningen ägnat den nu avslutade andra etappen av sitt arbete åt frågan om totalförsvarets högsta ledning. Rörande denna fråga anfördes i direktiven bl. a. följande:

-----

I ett nutida krig måste man räkna med att krigshandlingar riktas icke blott mot de väpnade styrkorna utan även mot den angripnes övriga mänskliga och materiella resurser, mot ledning, försörjnings- och produktionsapparat och mot den andliga motståndskraften. Genom denna av den moderna tekniken möjliggjorda krigföring kommer alla delar av samhället i stridslinjen; kriget är totalt. Det totala kriget måste mötas av ett totalt försvar, som omspannar nationens alla personella, materiella, ekonomiska och psykiska resurser.

Totalförsvaret plägar med hänsyn till uppgifternas art indelas i det militära försvaret, civiltförsvaret — jämte polisväsendet, hälso- och sjukvården samt socialvården — det ekonomiska försvaret, till vilket även anknyter verksamhet för transport, samband m. m., och det psykologiska försvaret. En verksamhet av största betydelse för det totala försvaret är vidare upprätthållandet av erforderlig administrativ beredskap. Under Kungl. Maj:t ledes i central instans det militära försvaret av överbefälhavaren med biträde av högkvarteret, civiltförsvaret av civiltförvarsstyrelsen och det ekonomiska försvaret främst av riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap. Såsom centralorgan under Kungl. Maj:t för det psykologiska försvaret inrättas i krig statens upplysningscentral, medan i fred det psykologiska försvarets verksamhet och organisation förberedes genom beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Mellan de olika totalförsvarsdelarnas centrala myndigheter måste ett nära samarbete äga rum för att planlägnings- och förberedelsearbete i fred samt genomförande av försvarsåtgärder i krig skall få godtagbar effektivitet. I detta syfte har bestämmelser om samråd intagits i instruktionerna för ett flertal myndigheter, vilkas fredstida verksamhet är av betydelse för totalförsvaret. Jag vill här i korthet erinra om några sådana bestämmelser. Sålunda har det i instruktionen för överbefälhavaren ålagts denne att främja samverkan mellan krigsmakten och civila myndigheter. Militärledningen skall enligt sin instruktion tillsammans med företrädare för civiltförvarsstyrelsen och riksnämnden för ekonomisk försvarsbered-



skap samt andra myndigheter, vilkas verksamhet är av betydelse för det totala försvaret, överlägga om frågor som berör samverkan med nämnda myndigheter och ömsesidigt bistånd i krig och fred. Civilförsvarsstyrelsens instruktion föreskriver, att styrelsen skall vid fullgörandet av sina ämbetsåligganden i erforderlig utsträckning samarbeta med överbefälhavaren eller chefen för försvarsstaben samt med riksnämnden. Denna har att med civila och militära myndigheter, vilka handhar uppgifter på den ekonomiska försvarsberedskapens område, samråda om fördelningen av arbetsuppgifterna mellan riksnämnden och sådan myndighet. För uppnående av planmässighet i beredskapsarbetet äger riksnämnden meddela myndigheten anvisningar rörande arbetets bedrivande. För att främja samordningen av den fredstida beredskapsplanläggningen har vidare i mer eller mindre reglerade former tillskapats olika samarbetsorgan. Sålunda må erinras om att under senare tid inrättats en totalförsvarets telenämnd för frågor rörande organisation och utbyggnad av totalförsvarets strategiska signalförbindelser. Kontakt mellan krigsmaktens ledning och icke-militära delar av totalförsvaret upprätthålles vidare genom de till försvarsstaben hörande militärassistenter, som är anknutna till centrala organ inom det totala försvaret samt till länsstyrelserna och till distrikt inom vissa kommunikationsverk. I syfte att säkerställa samarbetet i krig har på olika områden särskilda åtgärder vidtagits. I vissa fall har särskilda ledningsorgan bildats. I krig avses sålunda de olika hälso- och sjukvårdsledningarna — krigsmaktens, civilförsvarets och det allmänt civila medicinalväsendets — i operativt hänseende samarbeta i ett centralt organ, centrala sjukvårdsledningen. I andra fall har man sökt lösa förevarande problem genom införandet av direktivrätt. Ett exempel härpå är att under högsta civilförsvarsberedskap militär myndighet under vissa förutsättningar äger meddela civilförsvarsmyndighet föreskrift om fullgörandet av civilförsvaret åvilande uppgifter.

För att totalförsvaret skall fungera effektivt är det emellertid icke tillräckligt med samverkan och samarbetsorgan på myndighetsnivå. En samordning uppifrån av hela totalförsvaret är nödvändig. Det har ansetts naturligen ankomma på regeringen att utöva denna samordning. Till de uppgifter, varom här är fråga, hör i fredstid att mot bakgrunden av en målsättning för totalförsvaret bestämma avvägningen mellan olika försvarsåtgärder och mellan de resurser, som till följd härav bör avses för olika delar av totalförsvaret. Betydelsefulla krigsförberedelseuppgifter på regeringsnivå är vidare att lösa de konstitutionella, administrativa och lagtekniska problem, som aktualiseras vid en krigsorganisering och förflyttning av riksstyrelsen. Bland hithörande spörsmål må även framhållas delegering av ansvar och beslutanderätt till olika myndigheter.

Krigsförberedelsearbetet ledes genom de olika statsdepartementen, vart och ett för de områden av totalförsvaret, som vederbörligt departement enligt stadgan angående statsdepartementen har att ansvara för. Verksamhetens samordning är en regeringens gemensamma angelägenhet. Genom särskilda beslut har Kungl. Maj:t förordnat ett konsultativt statsråd att i vederbörande departementschefes ställe bl. a. föredra frågor rörande samordning av den civila försvarsberedskapen. Till detta statsråds förfogande inom statsrådsberedningen står ett fåtal befattningshavare, fr. o. m. den 1 juli 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 statsdepartementen av sådana ärenden av beredskapsnatur — inbegripet medelsäskanden — beträffande vilka behov av samordning mellan departementen föreligger.

I olika sammanhang har av myndigheter m. fl. framhållits att behov föreligger



av ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret. Vissa förslag har också framlagts i dessa hänseenden. Jag torde här få anföra några exempel på dylika uttalanden och förslag.

Jag övergår nu till att redovisa de riktlinjer, som enligt min mening bör uppdragas för den av mig föreslagna utredningen om totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning.

I det föregående har jag endast helt kortfattat och i exemplifierande form kunnat beröra de komplicerade problem, som frågan om totalförsvarets högsta ledning erbjuder. Utredningen bör närmare klarlägga samordnings- och ledningsbehovens innebörd i olika avseenden samt på grundval därav undersöka vilka konstitutionella, organisatoriska och administrativa krav som måste uppfyllas för att de nämnda behoven skall bli tillgodosedda. I fråga om totalförvarsledningen i fredstid anser jag det vara särskilt betydelsefullt att den får en sådan organisation och sådana resurser, att den kan fortlöpande utveckla och tillämpa en entydig grundsyn på våra totalförvarsproblem samt verka för en riktig utveckling av totalförvarsorganisationen och en samordnad planering av hela området. De olika uppslag i fråga om ledningens organisation, som förut redovisats, bör med denna målsättning förutsättningslöst prövas, och utredningen bör vara oförhindrad att föreslå ändringar i departementsindelningen. Det torde i anslutning härtill böra framhållas, att begreppet totalförsvaret icke får fattas som enbart omfattande de fyra »totalförvarsgrenarna» enligt allmänt brukad indelning. Totalförvarsproblem förefinnes mellan och utanför dessa verksamhetsområden, och totalförsvarets högsta ledning måste ha möjligheter att överblicka alla dylika problem.

Det ligger i sakens natur, att problemen måste studeras mot bakgrunden av ett modernt krigs karaktär och att krigets krav på ledningen måste, så långt det rimligen kan ske med hänsyn till andra betydelsefulla faktorer, tillmätas avgörande betydelse vid valet av lösning. Med hänsyn till den snabbhet och våldsamt som måste förutsättas prägla förloppet av ett modernt krig, framför allt i dess inledningsskede, vill jag särskilt understryka vikten av att utredningen noggrant studerar hur totalförvarsledningens effektiva funktion i samband med övergång till krigsorganisation skall kunna säkerställas.

Med dessa allmänna utgångspunkter bör utredningen i stora drag klarlägga, hur totalförsvarets ledning i krig bör fungera och vara organiserad. Utredningen måste bl. a. beakta förhållandet mellan den högsta riksledningen, å ena sidan, samt det militära försvarets ledning och de civila centrala myndigheter, som skall vara i verksamhet i krig, å den andra. Härvid måste uppmärksamhet ägnas åt det behov av samband och skydd, som bl. a. krigsteknikens utveckling aktualiserat och som kommer till uttryck i en omfattande planläggning. Studiet av totalförvarsledningens organisation m. m. i krig bör emellertid begränsas till vad som bedömes erforderligt för att utredningen skall erhålla en tillräcklig bakgrund för sina förslag rörande ledningens organisation i fred. Utredningen bör således icke ha att framlägga några mera detaljerade förslag rörande totalförvarsledningens krigsorganisation. Mera ingående överväganden i detta hänseende synes mig utgöra en naturlig uppgift för de ledningsorgan, som kan komma att handha det fredstida planläggningsarbetet.

Vad härefter beträffar de särskilda verksamhetsområdena inom totalförsvaret och deras centrala myndigheter, vill jag erinra om de beslut rörande civilförsvaret, som fattades vid 1959 års riksdag, och om den särskilda utredning rörande riksnämndens för ekonomisk försvarsberedskap verksamhet och organisation,



som pågår. Sistnämnda utredning torde, enligt vad jag inhämtat, inom kort komma att framlägga sina förslag. Jag har vidare erfarit, att utredningen ägnat stor uppmärksamhet åt samordningsproblemen och funnit det nödvändigt att fastare former skapas för dessas behandling. Utredningen avser att framföra vissa rekommendationer i detta syfte. Den nu föreslagna ledningsutredningen torde beträffande den centrala civilförsvarsmyndighetens uppgifter och organisation böra i allt väsentligt utgå från de nyssnämnda besluten. Vad riksnämnden beträffar, torde först sedan förslagen rörande denna framlagts kunna avgöras, i vad mån och på vilket sätt förslagen bör påverka ledningsutredningens arbete.

Utredningen har utgått från den belysning av problematiken kring totalförsvarets ledning, som utredningen redovisade i sitt första betänkande (kap. V). Såsom arbetsmaterial har utredningen utnyttjat bl. a. 1958 års försvarsledningskommittés betänkande (SOU 1960: 12), i vilket framlagts vissa synpunkter på totalförsvaret och dess ledning, samt en från överbefälhavaren infordrad, av denne i samråd med ett stort antal civila myndigheter utarbetad skrivelse med synpunkter på samordning av totalförsvarsverksamheten såväl på regeringsplanet som i central instans. Utredningen har härjämte haft tillgång till ett omfattande skriftligt grundmaterial som totalförsvarets civila myndigheter på utredningens begäran inlämnat.

Det skriftliga materialet har kompletterats med föredragningar inför utredningen av representanter för olika myndigheter och statliga utredningar. På utredningens hemställan har vidare bl. a. statsrådet S. af Geijerstam samt statssekreteraren i inrikesdepartementet C. G. Persson ställt sig till förfogande och inför utredningen framfört sina uppfattningar i vissa frågor.

Utredningen har samrått med författningsutredningen, 1959 års utredning rörande utbildning av värnpliktiga läkare m. m. samt 1959 års utredning rörande den försvarsmedicinska forskningen.

I underdånig skrivelse den 1 september 1960 hemställde överbefälhavaren att en översyn rörande ledningen av den militära sjuk- och veterinärvården samt formerna för samverkan såväl inom den militära sektorn som mellan denna och den civila sektorn skulle komma till stånd i enlighet med vad som närmare anfördes i skrivelsen. Denna överlämnades till utredningen för yttrande. Utredningens utlåtande avgives i form av vissa förslag, vilka redovisas i kap. VIII i detta betänkande.

Utredningen har slutligen den 27 oktober 1961 avgivit utlåtande till Kungl. Maj:t över chefens för försvarsstaben den 30 mars 1961 i samråd med berörda civila myndigheter avgivna underdåniga förslag till militär-assistentorganisation.

För att förbereda den tredje och sista utredningsetappen har utredningen den 7 september 1960 hemställt om överbefälhavarens synpunkter på vilka alternativa organisationsformer som är tänkbara för krigsmaktens regionala ledning. På grund av arbetsbelastningen i försvarsstaben har svar på

denna förfrågan beräknats icke kunna tillställas utredningen förrän omkring årsskiftet 1961/62.

Erfarenheten visar att många uttryck avseende totalförsvaret användes i skiftande och stundom språkligt felaktig betydelse. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att ange vilken innebörd utredningen för sin del lägger i vissa totalförsvarsbegrepp, som utredningen begagnar men som f. n. icke är entydiga. Ifrågavarande begreppsbestämningar återfinnes i *bilaga I.1*.

Det torde icke behöva närmare utvecklas hur angeläget det är att man för uttryck, som är eller kan bli allmänt brukade, har klara, entydiga och gemensamma definitioner. Det är därför önskvärt att nyssnämnda begreppsbestämningar tillämpas inom hela totalförsvaret.



## KAPITEL II

### Historik

#### *A. Totalförsvarsärendenas handläggning inom Kungl. Maj:ts kansli*

##### 1. Allmän översikt

De grundläggande stadgandena om statsdepartementen återfinnes i § 5 regeringsformen. Det heter där att för särskilda grenar av rikets styrelse skall finnas statsdepartement till det antal som bestämmes genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag (Lag om statsdepartementen SFS 1947: 152). Departementens benämningar och ärendenas fördelning mellan departementen bestämmes av Konungen genom en stadga för statsdepartementen (senaste lydelse SFS 1958: 113). I stadgan anges vilka ärenden som hänföres till visst departement. Kungl. Maj:t har emellertid möjlighet att vid förefallande behov överflytta grupper av ärenden från ett departement till ett annat, oberoende av att de berörda departementens huvudsakliga verksamhetsområden därigenom kan komma att rubbas. Ärende, som faller inom två eller flera departements verksamhetsområden, skall enligt stadgan handläggas inom det departement, till vilket ärendet huvudsakligen hör, och beredas i samråd med cheferna för det eller de övriga departementen.

Under de senaste årtiondena har ett flertal ändringar gjorts med avseende på fördelningen av ärenden mellan departementen. Ett stort antal förslag har därjämte framförts, vilka icke föranlett åtgärder. Förändringarna har haft till syfte dels att åstadkomma en önskvärd utjämning av arbetsbördan mellan departementen, dels att i möjligaste mån sammanföra sådana till olika departement hörande ärendesgrupper, som står i närmare samband med varandra.

Under tiden mellan de båda världskrigen hänfördes regelmässigt ärenden om försvaret och försvarsplanläggning till det år 1920 nybildade försvarsdepartementet. Utöver ärenden om krigsmakten handlades i detta departement även frågor om luftskyddet och om ekonomisk försvarsberedskap, men åren närmast före andra världskriget flyttades dessa civila delar av totalförsvaret bort ur försvarsdepartementet. Luftskyddet överfördes sålunda år 1937 till socialdepartementet, varifrån det år 1947 flyttade till det nyinrättade inrikesdepartementet. Ärenden om ekonomisk försvarsberedskap överfördes på hösten 1939 till det då nyuppsatta folkhushållningsde-



partementet för att efter dettas indragning år 1950 överföras till handels- och jordbruksdepartementen. Ärenden om det psykologiska försvaret har alltså sedan tillkomsten år 1954 av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar främst handlagts i inrikesdepartementet.

Efter hand som de grundläggande principerna för totalförsvaret börjat omfattas i vår statsförvaltning har även de flesta övriga departement fått uppgifter som är att hänföra till försvarsplanläggning. För att förbättra möjligheterna till en ökad samordning mellan departementens försvarsverksamhet förordnade Kungl. Maj:t år 1955 ett konsultativt statsråd att i vederbörande departementschefers ställe föredraga frågor rörande samordning av den *civila* försvarsberedskapen. Till detta statsråds förfogande ställdes fr. o. m. den 1 juli 1959 en byråchef och viss arvodespersonal.

Mot slutet av 1950-talet har den frågan ställts under diskussion, huruvida kraven på en enhetlig syn på totalförsvaret bör föranleda nya ändringar av ärendesfördelningen mellan departementen. Uttalanden härom har gjorts bl. a. av riksdagens revisorer och av författningsutredningen.

## 2. Statsrevisorernas berättelse år 1957

På revisorernas uppdrag övervägdes år 1956 inom *revisorernas kansli* vissa frågor med avseende på departementsindelningen. Härvid framkom vissa synpunkter på behovet av ändringar i den gällande indelningen. Synpunkterna finnes redovisade i revisorernas berättelse till 1957 års riksdag. I fråga om fördelningen av totalförvarsärenden anfördes följande.

Det moderna krigets totala karaktär har bl. a. inneburit, att försvarsberedskapen icke kan begränsas till enbart militära åtgärder. Det är därför nödvändigt att upprätthålla en beredskap på snart sagt alla samhällslivets områden. Vi ha med andra ord erhållit ett totalförsvar, som i väsentliga avseenden måste bedömas som en enhet. Särskilt med hänsyn till storleken av kostnaderna härför måste emellertid en noggrann avvägning ske mellan utgifterna för olika försvarsändamål; planläggningen av försvarsberedskapen måste vidare äga rum i intimt samarbete mellan de organ, som ha ansvaret för totalförsvarets olika grenar. En dylik avvägning och samordning synes i första hand böra ske på det departementala planet och då naturligen i *försvarsdepartementet*. Till detta synes därför i möjligaste mån böra koncentreras de ärenden, som avse den samlade försvarsberedskapen. Konkret uttryckt skulle detta innebära, att till försvarsdepartementet skulle — utöver de ärenden som redan nu handläggas i detta departement — hänföras ärenden rörande civilförsvaret och det psykologiska försvaret, som f. n. lyda under inrikesdepartementet, samt ärenden rörande den ekonomiska försvarsberedskapen, som nu höra till handelsdepartementets ämbetsområde. Vad angår de ärenden som avse civilförsvaret och den ekonomiska försvarsberedskapen förbises icke, att vissa nackdelar följa med att rycka loss dessa ärendesgrupper från deras samband med näraliggande frågor i inrikes- och handelsdepartementen. De skäl som tala för en koncentration av här avsedda ärenden till försvarsdepartementet väga dock tungt. Erinras må för övrigt att den ekonomiska försvarsberedskapen tidigare sorterat under försvarsdepartementet.



### Statsrevisorerna uttalade för sin del bl. a. följande.

I det föregående ha redovisats vissa konkreta synpunkter, vilka framkommit vid en på revisorernas föranstaltande verkställd summarisk översyn av departementsindelningen. Revisorerna vilja för egen del icke taga någon bestämd ställning till resultatet av den sålunda verkställda översynen, som dock får anses på ett övertygande sätt belysa svagheterna i den nuvarande organisationen. Revisorerna utgå även från att de ifrågavarande synpunkterna komma att vederbörligen beaktas vid den av revisorerna förordade utredningen i ämnet. Revisorerna vilja dessutom framhålla, att vid en departementalreform hänsyn i första hand synes böra tagas till önskemålet att likartade ärenden föras till ett och samma departement. Icke minst den intensifiering av statsverksamheten som ägt rum under de senaste åren talar för att denna synpunkt i möjligaste mån bör vara utslagsgivande. Det må emellertid framhållas, att en uppdelning som konsekvent grundar sig på ärendenas sakliga sammanhang icke torde vara helt genomförbar, då många ärendegrupper ha anknytning till flera departement; i många fall torde även logiskt avgränsade grupper vara för små, i andra för stora för att utgöra grundval för ett enda departement. Nyssberörda synpunkt synes dock kunna tillgodoses på ett mera ändamålsenligt sätt än vad nu är fallet. Några i detaljer fastlåsta riktlinjer synas dock icke böra uppdragas för utredningens arbete; det bör ankomma på denna att allsidigt och förutsättningslöst överväga de olika möjligheterna som stå till buds att nå fram till en mera rationell ordning på förevarande område.

Med anledning av statsrevisorernas uttalande och efter hemställan av statsutskottet anhöll 1957 års riksdag att Kungl. Maj:t ville föranstalta om en översyn av gällande departementsindelning.

### 3. Författningsutredningens betänkande »Regeringsarbetet»

I sitt betänkande »Regeringsarbetet» (SOU 1958: 14) behandlade författningsutredningen bl. a. frågor rörande departementsindelningen och behovet av särskilda organ för samordnings- och granskningsuppgifter. Under utredningens hearings i den förstnämnda frågan framfördes vissa synpunkter på möjligheterna till ökad samordning på departementsplanet av de mest väsentliga totalförsvarsfunktionerna. Utredningen anförde härom:

Samme tillfrågade (af Geijerstam) finner även att en samordning av det militära, civila, ekonomiska och psykologiska försvaret otvivelaktigt är nödvändigt. För närvarande kommer den icke-militära delen av totalförsvaret utan tvekan i efterhand. Men om det är lyckligt att lösa frågan så, att man bildar ett *totalförsvarsdepartement* kan man kanske ifrågasätta. Viss risk att det där bleve på samma sätt, d. v. s. att de civila delarna, som naturligtvis komme att volymmässigt och ekonomiskt spela en mindre roll, skulle komma i efterhand och att de militära synpunkterna skulle få för stor dominans.

Frågan om inrättande av ett *totalförsvarsdepartement* beröres även av en annan intervjuad (Karleby), som anser att man borde ta steget fullt ut och göra ett sådant departement för att få en samlad bedömning av hela försvaret, d. v. s. både det ekonomiska försvaret, civilförsvaret och det militära försvaret samt det psykologiska försvaret. En viss samordning skulle visserligen även kunna åstadkommas genom att man utser något särskilt konsultatativt statsråd att följa ärendena både i försvars-, inrikes- och handelsdepartementen, men risk föreligger att sam-



ordningen då komme att ligga på ett för högt plan för att få tillräcklig verkan i konkreta frågor.

För egen del avvisade utredningen tanken på att inrätta ett totalförsvarsdepartement, varvid den uttalade följande:

En särskild fråga i förevarande sammanhang, som likaledes berörts vid våra hearings, avser lämpligheten av att utvidga *försvarsdepartementet* till ett totalförsvarsdepartement. I denna fråga ha vi funnit att en samordning av de olika grenarna av totalförsvaret, såsom det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret, sjukvårdsberedskapen och vad som i allmänhet kallas det administrativa försvaret, väl kunde vara motiverad. Emellertid äga de olika grenarna av det totala försvaret även så nära samband med närmast motsvarande fredsmässiga verksamhet, att en utbrytning av ärendena från de departement, som nu handha dem, skulle medföra påtagliga olägenheter. Beträffande den administrativa försvarsberedskapen torde såsom nämnts böra bibehållas den samordning som för närvarande ankommer på en av granskningskonsulterna.

I frågan rörande behovet av särskilda organ för samordnings- och granskningsuppgifter framlades under utredningens hearings vissa synpunkter på behovet av en samordningsminister. Utredningen anförde härom följande:

Ett par tillfrågade beröra samordningsfrågor på andra områden än det ekonomiska: En av dem (T. Nilsson) säger, att om man skulle samordna t. ex. den ekonomiska försvarsberedskapen och försvaret eller det militära och det civila försvaret, så låge det närmast till hands att statsministern skulle vara den samordnande. Skulle man ha någon annan samordning måste den, som skulle sköta detta, för att få tillräcklig auktoritet, vara ett slags vice statsminister.

Behovet av samordning av försvarsberedskapsfrågorna beröres även av en annan tillfrågad (Mossberg), som anser att här föreligger en fundamental brist på en samordningsminister. Med den utveckling som krigföringen nu har tagit och som alltså beredskapsarbetet också måste ha, är ett beredskapsläge överhuvudtaget otänkbart utan att det finns en samordningsminister i de totala försvarsfrågorna, vilka ju spänna över hela statsförvaltningen.

Utredningen avstyrkte för sin del att statsministern, utöver sin självklara roll som regeringens ledare, skulle belastas med speciella samordningsuppgifter eller att en särskild samordningsminister skulle utses. Däremot föreslogs att ett regeringskansli skulle inrättas med främsta uppgift att biträda statsministern och granskningskonsulterna, liksom att sammanhålla och praktiskt organisera vissa för departementen gemensamma frågor och att svara för kontinuiteten i det praktiska arbetet inom regeringen. Beträffande chefskapet över regeringskansliet anförde utredningen bl. a. följande:

Arbetsuppgifterna att sammanhålla och organisera de för departementen gemensamma praktiska frågorna och att svara för kontinuiteten i det praktiska arbetet inom regeringen är icke av politisk natur utan närmast en ämbetsuppgift. Med hänsyn härtill skulle kunna vara motiverat att lösa problemet enbart på tjänstemannaplanet. Emellertid torde många frågor kräva direkt kännedom om rege-



ringens interna diskussioner och förutsätta möjligheter för den närmast ansvarige att direkt taga upp vissa frågor till diskussion inom regeringen.

Vi har därför funnit oss böra förorda, att under statsministerns allmänna inseende det närmaste chefskapet över regeringskansliet anförtros ett statsråd utan departement, med särskild erfarenhet i administrativa värv. Vi kalla honom administrativ konsult.

## B. Förslag om inrättande av försvarsnämnd och försvarsråd

### 1. Inledning

Frågan om inrättande av särskilda organ för att möjliggöra ökad samordning inom totalförsvaret och för att stärka samarbetet mellan regeringen, de i riksdagen företrädde demokratiska partierna och de centrala militära och civila myndigheterna har vid flera tillfällen varit föremål för debatt under tiden efter andra världskriget. De organ som diskuterats har benämnts *försvarsnämnd* eller *försvarsråd*, dock utan att innebörden av dessa begrepp blivit klart och entydigt definierad. Oftast har man med *försvarsnämnd* avsett en permanent, rådgivande kommitté med parlamentarisk anknytning och med uppgift att följa försvarsfrågornas utveckling och överlägga om försvarsproblem. Såsom ledamöter har i regel ansetts böra ingå representanter för regeringen och de departement, som har att handlägga väsentliga totalförsvarsfrågor, ävensom riksdagsledamöter och representanter för militära och civila centrala myndigheter med ansvar för ledningen av totalförsvarsfunktioner. Ett *försvarsråd* har ibland definierats såsom ett regeringsutskott förstärkt med cheferna för vissa centrala totalförsvarsmyndigheter och således utan parlamentarisk förankring. Försvarsråd har av många ansetts böra utgöra den fredstida stommen till ett krigskabinett.

### 2. 1945 års försvarskommitté och 1948 års riksdagsbeslut

Överbefälhavaren föreslog år 1947 i ett till 1945 års försvarskommitté lämnat förslag till krigsmaktens utveckling, att de regelbundet återkommande försvarskommittéerna skulle ersättas med en permanent *försvarsnämnd*. Enligt överbefälhavarens uppfattning borde i en sådan nämnd, vid sidan av representanter för försvars- och utrikesdepartementen, ingå riksdagsledamöter samt representanter för försvarsledningen, det ekonomiska livets olika sidor och vetenskapen. Försvarskommittén uttalade i sitt betänkande (SOU 1947: 72) att en sådan nämnd icke skulle utesluta behovet av särskilda försvarskommittéer och fann icke heller från andra synpunkter tillräckliga skäl föreligga för att skapa den föreslagna nämnden.

Inom 1945 års försvarskommitté framfördes förslag om inrättande av ett *försvarsråd* med uppgift att säkra samarbetet mellan den politiska och den militära ledningen. Kommittén förklarade sig dock icke vara övertygad om behovet av en permanent institution för detta ändamål, och i proposi-

tion till 1948 års riksdag (prop. 1948: 206) anslöt sig försvarsministern till denna ståndpunkt.

Statsutskottet vid 1948 års riksdag anförde i sitt utlåtande (1948: 160) bl. a. följande:

— — — även om den högsta försvarsledningens organisation i vissa främmande länder kan åberopas till stöd för tanken att inrätta en försvarsnämnd eller ett försvarsråd med starkt civilt inslag, har utskottet icke blivit övertygat om att tidpunkten nu är inne för att även i vårt land skrida till en sådan åtgärd. I varje fall böra enligt utskottets mening erfarenheter av den föreslagna militärledningens verksamhet avvaktas, innan ståndpunkt tages i denna fråga.

Riksdagen beslöt i överensstämmelse med vad utskottet föreslagit, varför förslagen om försvarsnämnd och försvarsråd föll.

### 3. Motioner vid 1951 års riksdag

Herrar Svärd och Hjalmarson hemställde i två likalydande motioner (I: 244 och II: 326), att riksdagen med beaktande av vad i motionerna anförts måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågorna måtte skapas ett organ av sådan sammansättning att i detsamma gavs rum såväl för den militära sakkunskapen som för företrädare för de i riksdagen representerade demokratiska partierna.

Statsutskottet, som var ense med motionärerna om önskvärdheten av att den utförligare och tidigare information för ledamöter av riksdagen, som åsyftades med motionerna, kom till stånd, ansåg emellertid icke påkallat att skapa ett dylikt organ. Utskottet ansåg att det vore bättre att pröva sig fram genom av regeringen eller försvarsministern under hand anordnade överläggningar eller samråd. Utskottet framhöll vikten av att överläggningarna icke skedde på sådant sätt, att vederbörande riksdagsutskotts prövning av Kungl. Maj:ts förslag föregreps.

Riksdagen beslöt i enlighet med statsutskottets förslag.

### 4. Uttalanden av 1955 års försvarsberedning, försvarsministern i prop. 1958: 110 samt 1958 års försvarsledningskommitté

1955 års försvarsberedning erinrade om att 1951 års riksdag avgivit en skrivelse till Kungl. Maj:t med anledning av ovannämnda motioner och uttalade önskemålet, att i skrivelsen berörda spörsmål måtte tagas under övervägande.

I denna fråga erinrade försvarsministern i *prop. 1958: 110* 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.



1958 års försvarsledningskommitté erinrade i sitt betänkande (SOU 1960:12) om tidigare förslag om försvarsnämnd och försvarsråd och anförde för sin del, att en försvarsnämnd med huvudsakligen informativa uppgifter skulle vara av påtagligt värde, men bedömde det olämpligt att andra uppgifter tilldelades en sådan nämnd.

Överbefälhavaren, som även i tidigare sammanhang förordat en försvarsnämnd, biträdde kommitténs uppfattning.

##### 5. Motioner vid 1961 års riksdag. Proposition till 1961 års riksdag angående krigsmaktens högsta ledning

Vid 1961 års riksdag väcktes fyra motioner i berörda fråga, två i vardera kammaren.

Sålunda hemställde herrar Ewerlöf m. fl. och Hjalmarson m. fl. i två likalydande motioner (I: 188 och II: 289) att direktiven för 1960 års försvarsledningsutredning måtte kompletteras så att utredningen finge i uppdrag att överväga och framlägga förslag till ett totalförsvarsråd eller en totalförsvarsnämnd med stark parlamentarisk anknytning.

Motionärerna anförde till stöd för sitt förslag bl. a. följande:

Starka skäl — inte minst önskvärdheten av att riksdagen har ett antal ledamöter vilka har förutsättningar att undan för undan följa de fattade principbeslutens tillämpning — talar alltså för en successiv riksdagsinformation om krigsmaktens avgörande problem och för någon form av fastare ordning för det försvarsutredningsarbete som efter hand är att vänta. En organisation av något slag, som bör vara byggd helt på parlamentarisk grund och ständigt ha till förfogande ett mindre sekretariat, synes därför önskvärd.

Även i totalförsvarsfrågor behövs emellertid också inom riksdagen ett organ för närmare och mer fortlöpande information rörande de olika frågorna och deras inbördes sammanhang samt för den förberedande behandlingen av samordningsfrågor. Som ett exempel må nämnas folkförsörjningen efter genomförd utrymning och mobilisering. Planläggningen i fred av detta väldiga problemkomplex torde komma att beröra praktiskt taget alla våra nuvarande departements verksamhetsområden.

Någon form av totalförsvarsråd eller totalförsvarsnämnd på parlamentarisk basis bör tillskapas. Hur denna bör vara sammansatt, de närmare formerna för dess verksamhet, behov av sekretariat o. s. v. bör göras till föremål för utredning och ingående överväganden.

Vidare hemställde herrar Torsten Andersson m. fl. och Lars Eliasson m. fl. i två likalydande motioner (I: 385 och II: 448) om utredning av möjligheterna att genom tillskapande av en permanent försvarsnämnd eller försvarsberedning bättre tillgodose riksdagens behov av fortlöpande information om och bevakning av totalförsvarets utveckling och behov.

Motionärerna anförde till stöd för sitt förslag bl. a. följande:

Med hänsyn till önskemålen att även på längre sikt bibehålla den partipolitiska enigheten i försvarsfrågan och på grund av den till följd av den snabba militär-



tekniska utvecklingen alltmer tilltagande kompliciteten i de militära bedömningarna, som nödvändiggör en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen inom försvaret, samt vikten av att försvarsfrågan oavblått bedöms med beaktande av totalförsvarets samtliga delar, finner vi det angeläget, att riksdagen nu hemställer om utredning av möjligheterna att få till stånd ett permanent parlamentariskt organ för behandling av de ärenden, som är att hänföra till totalförsvaret. Enligt vår uppfattning torde ett sådant organ icke endast böra vara av informativ och rådgivande natur — som exempelvis utrikesnämnden — utan så beskaffat, att det i viss mån kan ersätta de med relativt jämna mellanrum inkallade, tillfälliga försvarsutredningarna, som har att preliminärt ta ställning till större försvarsbeslut. Organet skulle också med önskvärd snabbhet kunna förbereda frågor om ändringar, som lägets utveckling kan påkalla i den försvarspolitiska målsättningen. Av primär betydelse är emellertid, att de representanter, som i ett sådant organ på riksdagens vägnar skall studera och behandla försvarsärenden, icke endast då försvarsbesluten aktualiseras utan fortlöpande ges obegränsad insyn i försvarets förhållanden och allsidig information om försvarets utveckling. Försvarsärendena skiljer sig till sin natur så påtagligt från andra politiska frågor, att en speciell ordning för deras behandling synes påkallad. Härtill kommer att den konfidentiella naturen hos flertalet mera väsentliga försvarsangelägenheter ofta utsluter möjligheten att upptaga dem med den offentlighet, som är ofrånkomlig i ett större forum än en nämnd eller beredning.

Ibland har man mot förslaget om en permanent försvarsnämnd eller försvarsberedning rest den invändningen, att riksdagen med en sådan anordning skulle kunna löpa risk att dess direkta inflytande på försvarsärendenas avgörande skulle kunna minska. En sådan farhåga synes oss emellertid obefogad med hänsyn till att det permanenta organet givetvis ej bör tilldelas beslutsbefogenheter men framför allt därigenom att anordningen även förutsätter en fortlöpande fri debatt i försvarsangelägenheterna i riksdagens kamrar.

Vi förutsätter att det åsyftade permanenta organet för uppföljning och beredning av försvarsfrågorna med hänsyn till såväl de informativa som beredande uppgifterna kan förfoga över ett kansli med erforderliga resurser.

Statsutskottet erinrade i sitt utlåtande (1961: 146) om att departementschefen i Kungl. Maj:ts av 1961 års riksdag godkända proposition nr 109 angående ny organisation av krigsmaktens högsta ledning hade förutsatt, att frågan om ett försvarsråd eller en försvarsnämnd komme att behandlas i den påbörjade andra etapp av försvarsledningsutredningens arbete, som avsåge totalförvarsledningen. Utskottet hade vidare under hand inhämtat, att den i motionerna berörda frågan vid tidpunkten för utskottets ställningstagande var föremål för försvarsledningens prövning. Med hänsyn härtill föreslog utskottet, att motionerna icke borde föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen beslöt i överensstämmelse med utskottets förslag.

#### 6. Överbefälhavarens skrivelse den 30 mars 1961 till 1960 års försvarsledningsutredning

I skrivelse den 30 mars 1961 till försvarsledningsutredningen med synpunkter på totalförsvarets framtida ledning anförde överbefälhavaren beträffande försvarsnämnd följande:



För att säkerställa en förbättrad kontinuitet i informationshänseende kan det vara ändamålsenligt att inrätta en totalförsvarsnämnd med riksdagsledamöter tillhörande de demokratiska partierna — sådana som inom sina partier särskilt inriktats på totalförvarsfrågor eller som i övrigt är ledande inom partierna. Verksamheten inom nämnden bör syfta till information i totalförvarsfrågor. Nämnden bör också vara ett forum för rådplägning i ärenden av större vikt, främst ärenden som avser samordningen av krigsförberedelsearbetet på totalförsvarets alla områden liksom insatsberedskapen hos myndigheterna och totalförsvarets olika komponenter. Liksom i vad gäller samverkansorganen på verksplanet bör antalet ledamöter ur varje parti begränsas.

I nämndens överläggningar bör även berörda departementschefer kunna delta. Föredragningar, som totalförvarschefer gör inför regeringen, torde stundom kunna ske i totalförvarsnämndens närvaro.

Verksamheten inom de parlamentariska försvarsutredningar, som kan komma att tillsättas, skulle sannolikt underlättas, om ledamöterna hade erfarenheter från verksamheten i en sådan totalförvarsnämnd.

### C. Ledningen av civilförsvaret

Vårt nuvarande civilförsvaret har utvecklats ur det år 1937 organiserade luftskyddet. Alltsedan dess tillkomst har kraven på detsamma varit ständigt stigande, vilket bl. a. föranlett ändringar inom ledningsorganisationen.

#### 1. Departementstillhörighet

Vid sin tillkomst år 1937 förlades luftskyddet till socialdepartementet i överensstämmelse med förslag av 1936 års civila luftskyddsutredning (SOU 1936: 57). Som motiv för sitt förslag härom hade utredningen anfört följande:

Med utredningens ståndpunkt synes det vara naturligast att, såsom jämväl försvarscommissionen föreslagit, låta luftskyddsfrågorna sortera under samma departement som de myndigheter, vilka företrädesvis skola handlägga dessa frågor, d. v. s. under socialdepartementet. Vissa skäl kunna dock anföras för att såsom torde hava varit avsett av luftförvarsutredningen hänföra luftskyddsfrågorna under försvarsdepartementet. Härför talar i främsta rummet att även luftskyddet kan sägas vara en form av försvar. I detta avseende synas dock de praktiskt organisatoriska synpunkterna böra tillmätas företräde och utredningen har därför stannat för att föreslå, att luftskyddsorganisationen hänföres under socialdepartementet.

Då inrikesdepartementet år 1947 inrättades, överfördes civilförsvaret — förutvarande luftskyddet — till detta tillsammans med bl. a. polisväsendet samt hälso- och sjukvården.

Under senare tid framförda förslag om att överföra civilförsvaret till försvarsdepartementet har berörts under A. ovan.

#### 2. Ledningsorgan i central instans

Det första ledningsorganet i central instans var *luftskyddsinspektionen* som organiserades 1937 i samband med luftskyddets tillkomst. Luftskydds-



inspektionen hade dock endast begränsade befogenheter, dess allmänna uppgift var »att öva tillsyn över luftskyddet». Efter andra världskrigets utbrott aktualiserades behovet av utrymning av civilbefolkning vid luftskyddstillstånd samt omhändertagande av den evakuerade befolkningen inom inkvarteringsområden. I början av 1940 tillkallade Kungl. Maj:t därför en statlig utrymningskommission som, sidoordnad med luftskyddsinspektionen, provisoriskt skulle öva tillsyn över förberedelserna för utrymning. Samverkan mellan luftskyddsinspektionen och utrymningskommissionen reglerades i 1940 års luftskyddskungörelse, varvid inspektionens befattning med utrymningsplanläggningen begränsades till att omfatta meddelande av anvisningar om i vilken utsträckning planläggning för utrymning skulle ske samt att avge utlåtande till kommissionen rörande vilka områden, som kunde anses lämpade för inkvartering. Utrymningskommissionen åter skulle handha den centrala ledningen av utrymningsplanläggningen samt till berörda myndigheter meddela erforderliga föreskrifter.

Efter förslag av 1943 års civilförvarsutredning (SOU 1944:5) sammanfördes 1944 luftskyddsinspektion och utrymningskommission till den nuvarande *civilförvarsstyrelsen*. Civilförvarsstyrelsens befogenheter gentemot civilförvarets regionala ledningsorgan har alltsedan dess tillkomst i huvudsak varit

- att leda och övervaka planläggningen av civilförsvaret,
- att utöva inspektionsverksamhet,
- att leda och övervaka civilförvarsutbildningen samt
- att utfärda föreskrifter och anvisningar, varvid länsstyrelserna haft att ställa sig till efterrättelse meddelade föreskrifter.

Kungl. Maj:t har förbehållit sig rätten att själv bestämma bl. a. vilka orter eller områden som skall planläggas för utrymning samt inom vilka orter och enligt vilka grunder skyddsrum skall byggas.

#### *D. Ledningen av hälso- och sjukvården*

De myndigheter, som har till uppgift att förbereda verksamheten i krig inom hälso- och sjukvården, tillhör det allmänt civila medicinalväsendet, krigsmakten eller civilförsvaret. Därav följer att ansvaret på regeringsnivå är fördelat mellan inrikes- och försvarsministrarna.

Utredningen begränsar sig till att här lämna en kortfattad historik över utvecklingen av de viktigaste i central instans verksamma lednings- och samarbetsorganen.

##### **1. Den centrala ledningen inom det allmänt civila medicinalväsendet**

I samband med andra världskrigets utbrott tillkom ett till medicinalstyrelsen anknutet organ, medicinalstyrelsens beredskapsorganisation, vilket ef-



ter hand utvecklades till dels en beredskapsavdelning, som inordnades i medicinalstyrelsen, dels en under styrelsen lydande nämnd, medicinalstyrelsens materielnämnd.

Under åren närmast efter krigsslutet framlades flera förslag till omorganisation av ledningen för den allmänt civila hälso- och sjukvården. Kärnfrågan var härvid huruvida ansvaret för planläggningen borde odelat tillkomma medicinalstyrelsen eller fördelas mellan denna och en relativt fristående nämnd. Den omorganisation som företogs i juli 1948 innebar att materielnämndens och delvis även medicinalstyrelsens beredskapsavdelnings verksamhet övertogs av en nyinrättad fristående myndighet, benämnd sjukvårdsberedskapsnämnden. Denna skulle svara för planläggningen av lokal- och materielberedskapen för beredskapssjukhusen samt vara sakkunnigorgan åt riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap i fråga om planläggning av läkemedelsförsörjningen. Den planläggning som behölls vid medicinalstyrelsen utgjordes främst av personalplanering och krigsplacering, vilken verksamhet inom styrelsen fortfarande handhades av en särskild beredskapsavdelning.

År 1950 tillkallade chefen för inrikesdepartementet en särskild sakkunnig för att överse gällande bestämmelser för hälso- och sjukvårdens bedrivande vid krig eller krigsfara. Dennes förslag lades till grund för omorganisation av ledningen för den allmänt civila hälso- och sjukvården. All beredskapsplanläggning koncentrerades till en nyorganiserad nämnd, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, som knöts fastare till medicinalstyrelsen än sin företrädare, främst genom att medicinalstyrelsens chef inträdde såsom ordförande i nämnden. Omorganisationen genomfördes den 1 juli 1953 och är med smärre justeringar ännu gällande. Nämndens uppgift är jämlikt dess år 1959 utfärdade instruktion: »att handhava den centrala planläggningen av krigsorganisationen för den allmänt civila hälso- och sjukvården samt att leda, övervaka och samordna den lokala planläggningen på detta område».

## 2. Den centrala ledningen inom krigsmakten

Genom 1942 års försvarsbeslut och 1943 års förvaltningsbeslut sammanfördes de tre försvarsgrenarnas sjukvårdsförvaltning till ett gemensamt organ, försvarets sjukvårdsförvaltning. Inspektionsverksamheten inom armén övertogs härvid av en ny myndighet, arméöverläkaren, vilken samtidigt inträdde såsom chef för fältläkarkåren. Redan år 1944 tillsattes en ny utredning, 1944 års militärsjukvårdskommitté, med huvuduppgift att undersöka förutsättningarna för en rationalisering av inspektionsverksamheten. Kommittén framlade år 1947 förslag till genomgripande omorganisation av den militära sjukvårdsledningen. Försvarets sjukvårdsförvaltning föreslogs ombildas till en styrelse, som från försvarsgrenarna skulle överta det fulla ansvaret även för inspektionsverksamheten. Generalläkaren avsågs härvid



inträda såsom tjänstegrensinspektör hos överbefälhavaren och chef för en för försvaret gemensam läkarkår. Förslaget mötte stark kritik vid remissbehandlingen och föranledde därför ingen ändring av organisationen. För att markera viss förstärkning av generalläkarens medicinska och samordnande inflytande ändrades genom riksdagsbeslut år 1949 myndighetens namn från försvarets sjukvårdsförvaltning till försvarets sjukvårdsstyrelse. Det förutsattes att berörda instruktioner som följd härav skulle ändras. För försvarsgrensledningarnas del har sådan ändring icke skett. För sjukvårdsstyrelsens del utfärdades ny instruktion först år 1959. Även den begränsade reform som föranleddes av ovannämnda kommittés förslag har därför i huvudsak stannat på papperet. Försvarsgrensöverläkarna utövar sålunda fortfarande obegränsad inspektionsverksamhet i sin egenskap av tjänstegrensinspektörer hos de tre försvarsgrenscheferna. Ansvarsfördelningen är till följd härav oklar.

Sedan vissa framställningar gjorts under senare delen av 1950-talet, bl. a. av styrelsen själv och av riksdagens revisorer (jfr 1957 års berättelse), begärde överbefälhavaren i september 1960, att en särskild kommitté eller utredningsman skulle tillkallas för att i enlighet med försvarsledningskommitténs rekommendationer (SOU 1960: 12) överse ledningen av den militära sjuk- och veterinärvården.

### 3. Den centrala ledningen inom civilförsvaret

Inom civilförsvarsstyrelsen har hälso- och sjukvården alltsedan styrelsens tillkomst företräts av en medicinsk expert, till en början deltidsanställd mot särskilt arvode, numera placerad i lönegrad B 1 med 30 veckotimmars tjänstgöringsskyldighet. Denne benämnes civilförsvarsöverläkare och lyder direkt under chefen för civilförsvarsstyrelsen. Civilförsvarsöverläkaren tjänstgör som medicinsk rådgivare åt styrelsens fackbyråer i vad rör sjukvårdskårernas organisation, utrustning, taktik och utbildning.

### 4. Samverkan mellan huvudorganisationerna

Under andra världskriget avsågs samordningen av den operativa (reglerande) ledningen av hälso- och sjukvården skola tillgodoses genom att representanter för medicinalstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen i krig knöts till försvarsstaben, där en s. k. beläggningscentral fanns inrättad vid kvartermästaravdelningen. Denna anordning, som saknade författningssenligt stöd, ersattes år 1955 av ett till högkvarteret knutet samverkansorgan, centrala sjukvårdsledningen, med beslutsmässiga företrädare för de berörda myndigheterna. Dess uppgift är att bereda ärenden av operativ natur som är gemensamma för krigsmakten, civilförsvaret och det allmänt civila medicinalväsendet. Detta samverkansorgan träder i verksamhet, då medicinalväsendet helt eller delvis krigsorganiseras, i enlighet med de närmare



bestämmelser som återfinnes i krigssjukvårdskungörelsen. Sedermera har representant för veterinärstyrelsen tillkommit.

### *E. Ledningen av det ekonomiska försvaret*

Det ekonomiska försvaret har alltid omfattat en mycket bred sektor inom totalförsvaret och dess ledning har därför aldrig varit lika samlad som t. ex. ledningen av krigsmakten och civilförsvaret. Inom regeringen har ansvaret varit delat på två eller flera statsråd, och i central instans har städse flera olika myndigheter haft beredskapsuppgifter, var och en inom sitt verksamhetsområde. Erforderlig samordning har man försökt åstadkomma genom särskilda samordningsorgan, såväl inom Kungl. Maj:ts kansli som i central instans.

Ansvar för de funktioner inom det ekonomiska försvaret som motsvaras av liknande fredsfunktioner, t. ex. livsmedelsförsörjning och viss transportverksamhet, har som regel åvilat de för fredsfunktionerna ansvariga myndigheterna. Utredningen anser sig icke behöva lämna någon historik över denna del av ledningsverksamheten utan behandlar här främst de organ, som haft till sin huvuduppgift att förbereda det ekonomiska försvarets verksamhet i krig.

Före det andra världskriget handhades planläggningen av landets ekonomiska försvarsberedskap av *rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap* inrättad år 1928.

Kommissionen, som sorterade under försvarsdepartementet, skulle under Kungl. Maj:t ansvara för rikets försvarsförberedelser på det ekonomiska området men hade icke några direkta uppgifter av verkställighetskaraktär. Den statliga lagringsverksamheten t. ex. handhades av fristående organ, främst *statens reservförrådsnämnd*, som sorterade under handelsdepartementet. Rikskommissionen hade dock en allmänt samordnande ställning.

Efter krigsutbrottet 1939 övertogs rikskommissionens arbetsuppgifter successivt av andra organ, i första hand de särskilda kristidsorganen såsom livsmedels-, industri-, bränsle- och arbetsmarknadskommissionerna. Rikskommissionen överfördes från försvars- till folkhushållningsdepartementet.

På förslag av 1944 års ekonomiska försvarsberedskapsutredning (SOU 1946: 19) inrättades år 1947 *riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap*, som ställdes under folkhushållningsdepartementet. Riksnämndens allmänna uppgifter samt dess inflytande på andra myndigheter angavs i sammandrag sålunda:

Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap är under Kungl. Maj:t centralorgan för landets ekonomiska försvarsberedskap och har i denna sin egenskap att leda, övervaka och samordna landets försvarsförberedelser på det ekonomiska området i syfte att vid krig, vari riket kan komma att befinna sig, eller eljest



under utomordentliga, av krig eller krigsfara föränledda förhållanden försvarets behov av förnödenheter må kunna tillgodoses och folkförsörjningen tryggas.

Riksnämnden skall vidare, i den mån detta icke enligt Kungl. Maj:ts bestämmande ankommer på annan myndighet, inom ramen för tillgängliga medel själv ombesörja, att erforderliga förberedelser i nyss angivet syfte bliva vidtagna.

---

För att fullfölja sin uppgift skall riksnämnden med civila och militära myndigheter, vilka handhava uppgifter på den ekonomiska försvarsberedskapens område, samråda om den närmare fördelningen av arbetsuppgifterna mellan riksnämnden och sådan myndighet. För uppnående av planmässighet i beredskapsarbetet äger riksnämnden meddela myndigheten anvisningar rörande arbetets bedrivande. Därast myndigheten icke anser sig böra följa anvisningarna, har myndigheten att utan dröjsmål bringa frågan under Kungl. Maj:ts prövning samt lämna riksnämnden besked därom.

---

Då folkhushållningsdepartementet drogs in år 1950 överfördes riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap till handelsdepartementet.

Efter förslag av tillkallad utredningsman (betänkande den 21 juni 1960) har 1961 års riksdag (prop. 84) beslutat att riksnämnden fr. o. m. den 1 januari 1962 skall omorganiseras till en *överstyrelse för ekonomisk försvarsberedskap*. Överstyrelsen skall bibehålla riksnämndens ställning såsom centralorgan med särskilda uppgifter av långsiktplanerande och samordnande karaktär. Den skall därutöver svara för planläggningen på ett antal särskilt angivna områden av väsentlig betydelse, där en decentralisering av olika skäl ej kan ifrågakomma. Överstyrelsen har icke — i motsats till riksnämnden — att lämna övriga för ekonomisk försvarsplanläggning ansvariga centrala myndigheter några anvisningar; var och en skall själv odelat vara ansvarig för sin verksamhet. I egenskap av centralorgan inom det ekonomiska försvaret skall överstyrelsen dock ha skyldighet att följa upp beredskapsarbetet på olika delar av det ekonomiska fältet och att på olika sätt verka för samordning. Den senare uppgiften, som främst siktar till att ge berörda myndigheter de allmänna förutsättningarna och utgångspunkterna för planläggningen, tar sig uttryck i att styrelsen dels i förekommande fall skall ta initiativ där så påkallas, dels stå till de planerande myndigheternas förfogande för samråd. Överstyrelsen skall, liksom den gamla riksnämnden, lyda under handelsdepartementet.

Fr. o. m. den 1 januari 1962 skall, likaledes efter beslut av 1961 års riksdag, organiseras en särskild kommitté för att i central instans draga upp riktlinjerna för den transportreglerande verksamheten i krig. Kommittén, som kommer att benämnas *centrala civila transportkommittén*, skall lyda under kommunikationsdepartementet. I kommittén, som skall stå under ledning av en särskild sakkunnig, skall transportbehovsintressena representeras av civilförsvarsstyrelsen, jordbruksnämnden och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap samt transportresurserna av järnvägs-, luftfarts- och sjöfartsstyrelserna ävensom biltrafiknämnden. De båda senare



myndigheterna skall fr. o. m. den 1 januari 1962 övertaga riksnämndens planläggningsarbete beträffande ledningen av sjö- respektive landsvägs-transporter. För att erforderlig samordning skall erhållas med den militära transportplanläggningen skall även överbefälhavaren vara representerad i kommittén.

#### *F. Ledningen av det psykologiska försvaret*

Vid andra världskrigets utbrott saknades i vårt land organ för ledning av det psykologiska försvaret, men i början av år 1940 fattade Kungl. Maj:t beslut om upprättande av *informationsstyrelsen*. Styrelsen skulle enligt sin sist utfärdade instruktion handha »ledningen av den särskilda informationsverksamhet som under krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden erfordras för att bereda allmänheten upplysning rörande statsmakternas åtgöranden och ändamålet därmed samt andra förhållanden av allmänt intresse ävensom för att motverka i för landet ogynnsam riktning här bedriven utländsk opinionsbildning».

Styrelsen, som lydde under utrikesdepartementet, bestod under sista skedet av en ordförande och chef samt chefen för utrikesdepartementets pressbyrå, en militär ledamot och chefen för Tidningarnas Telegrambyrå. Tidigare hade i styrelsen ytterligare suttit, bland andra, även chefen för Radiotjänst och chefen för statens biografbyrå.

För att stödja styrelsens förbindelser med pressen fanns i början ett pressråd, vars ledamöter skulle utses av utrikesministern. Pressrådet efterträdde i september 1941 av pressnämnden, som då tillsattes av Kungl. Maj:t i syfte att förebygga att förhandsgranskning enligt en samma år genomförd beredskapslagstiftning skulle behöva komma till användning. Nämnden hade befogenhet att tilldela tidningsutgivare varning, offentlig eller enskild. Nämnden upphörde i augusti 1944.

Hösten 1950 tillsattes genom försorg av inrikesministern en »kommitté för utredning om det psykologiska försvaret». Kommittén avlämnade år 1953 sitt huvudbetänkande (SOU 1953:27) och föreslog däri bl. a., att i krig skulle inrättas ett organ, *Statens upplysningscentral (UC)*, för ledning av det psykologiska försvaret.

Beträffande upplysningscentralens ställning i krig anförde kommittén bl. a. följande:

Om man avstår från att skapa ett särskilt departement, som kommittén icke anser vara behövt eller lämpligt, synes det ligga närmast till hands att låta det centrala informationsverket administrativt sortera under inrikesdepartementet. Med hänsyn till att detta departement redan har att fullgöra en rad av krigsviktiga uppgifter, hänförande sig till civilförsvaret, sjukvården, länsstyrelserna och polisen, är det dock tydligt att departementschefen under krig icke kan belastas med ärenden rörande det psykologiska försvaret. Ett konsultativt statsråd bör lämpligen få hand om dessa ärenden, vartill även ärenden rörande Radiotjänst få räk-



nas. Med hänsyn till den psykologiska försvarsverksamhetens betydelse och omfattning och dess krav på snabba ställningstaganden torde det vara nödvändigt att det konsultativa statsrådet får till sin enda eller åtminstone huvudsakliga uppgift att företräda densamma i regeringen. På detta statsråd bör ankomma både att i regeringen kontinuerligt bevaka det psykologiska försvarets intressen och att fortlöpande hålla upplysningscentralens ledning väl informerad. Att göra honom till UC:s chef möter avsevärda administrativa svårigheter. Det vore dessutom icke till gagn för de löpande ärendenas handläggning att göra dem till regeringsärenden. Med hänsyn härtill bör UC förestås av en chef, som icke tillhör regeringskretsen, men som står i ständig förbindelse med det konsultativa statsrådet.

Kommittén underströk även behovet av åtgärder i fred för att trygga en god psykologisk beredskap, såväl upplysningsverksamhet som förberedelser för att möjliggöra effektiv verksamhet under krig. Kommitténs slutsats blev att det var erforderligt att skapa en beredskapsorganisation med främsta uppgifter att följa upplysningsverksamheten och medverka till en för den psykologiska försvarsberedskapen nödvändig upplysning samt att utföra erforderligt krigsförberedelsearbete för snabb organisation av upplysningscentralen. Fredsorganet borde dock icke under normala fredsförhållanden bedriva egen upplysningsverksamhet. Kommittén föreslog att fredsorganet skulle ges en begränsad omfattning samt lyda direkt under Kungl. Maj:t och sortera under inrikesdepartementet. Fredsorganet borde ställas under ledning av en nämnd — *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*.

År 1954 framlade inrikesministern förslag om organisation och verksamhet för ett svenskt psykologiskt försvar (prop. 1954: 162). Statsrådet anförde bl. a., att han var av den bestämda åsikten att det psykologiska försvaret för oss var ett väsentligt led i det totala försvaret. Statsrådets förslag om inrättande av krigs- och fredsorgan för det psykologiska försvaret anslöt nära till betänkandet. I fråga om beredskapsnämndens kanslipersonal ansåg statsrådet dock, att den borde tjänstgöra inom inrikesdepartementet. Kansliet borde sålunda icke vara ett särskilt, helt fristående organ.

Riksdagen beslöt i enlighet med departementschefens förslag.

I februari 1960 bemyndigades chefen för försvarsdepartementet att tillkalla tre sakkunniga för att verkställa utredning om försvarsupplysningen och framlägga därav föranledda förslag.

I direktiven för utredningen anförde statsrådet att frågan om försvarsupplysningens innehåll och form särskilt borde överses. Han uttalade härvid följande:

Vad innehållet angår synes upplysningen i princip böra avse totalförsvarets verksamhet. Upplysningen bör belysa de uppgifter statsmakterna med utgångspunkt i relevanta utrikes- och militärpolitiska samt militärtekniska omständigheter tillagt försvarsmakten och mot denna bakgrund sprida upplysning om den konkreta verksamheten med avseende på organisationsförhållanden, materielanskaffningar, utbildning, övningar och dylikt samt omständigheter i övrigt som återspeglar det aktuella skeendet inom totalförsvaret. Upplysningen bör rikta sig



såväl till berörd personal som till allmänheten. — — — Den positiva betydelse en dylik upplysningsverksamhet kan ha för försvarsviljan bör inte underskattas. En självklar förutsättning måste vidare, som dåvarande departementschefen anförde år 1945, vara att upplysningen skall vara helt objektiv.

Vad angår formerna för upplysningsverksamheten bör beaktas önskvärdheten av enhetlighet och översikt, vilket kan motivera viss centralisering. Frågan huruvida upplysningsverksamheten lämpligen bör koncentreras till ett organ med en gentemot berörda myndigheter fri ställning eller i någon form anslutas till en eller flera myndigheter synes böra prövas av de sakkunniga.

Utredningen framlade i maj 1961 ett betänkande benämnt »Totalförsvarets upplysningsverksamhet» (SOU 1961: 18), i vilket utredningen föreslog, att följande allmänna riktlinjer skulle gälla för upplysningsverksamheten, nämligen:

Upplysningsverksamheten skall i princip avse totalförsvaret. Dess *uppgift* skall i första hand vara att vidmakthålla försvarsviljan samt att stärka tilltron till och främja samhörighetskänslan med landets försvar och demokratiska samhällsskick. Den skall vidare klargöra sambandet mellan utrikespolitik och försvar. Upplysningsverksamheten skall bedrivas så, att kännedom om totalförsvarets olika delar förmedlas såväl till allmänheten som till totalförsvarets personal (d. v. s. såväl inåt- som utåtriktad upplysning).

Upplysningsverksamheten skall *omfatta* militära, militärpolitiska, ekonomiska och tekniska samt utrikes- och inrikespolitiska fakta och analyser av betydelse för totalförsvaret. Vidare skall upplysning lämnas om myndigheternas bedömningar, slutsatser och beslut i fråga om det totala försvarets organisation, utveckling, utbildning, materielanskaffning o. s. v.

Utredningen föreslog att upplysningsverksamheten skulle ledas av en nämnd, kallad *Totalförsvarets upplysningsnämnd*, med en kommitté som verkställande organ. Nämnden föreslogs vara sammansatt av nio ledamöter, nämligen chefen för försvarsstaben, generaldirektörerna för civilförsvarsstyrelsen och riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, ordföranden i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, chefen för utrikesdepartementets pressbyrå samt fyra ledamöter av riksdagen.

Utredningen ansåg, att nämnden borde lyda under Kungl. Maj:t, men föreslog icke under vilket departement nämnden skulle sortera. Kungl. Maj:t har ännu icke tagit ställning till utredningens förslag.

### *G. I olika sammanhang framförda krav på ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret*

Chefen för försvarsdepartementet har i sina direktiv för försvarsledningsutredningen erinrat om nödvändigheten av samordning i såväl krig som fred av totalförsvarets verksamhet samt om nuvarande bestämmelser och organisationer med huvudsyfte att främja en sådan samordning. I direktiven erinras också om att under senare tid vissa myndigheter m. fl. avgivit framställningar och förslag om åtgärder för ökad samordning och anföres härom följande:



I olika sammanhang har av myndigheter m. fl. framhållits att behov föreligger av ökad samordning och fastare ledning av totalförsvaret. Vissa förslag har också framlagts i dessa hänseenden. Jag torde här få anföra några exempel på dylika uttalanden och förslag.

1953 års civilförvarsutredning föreslog i betänkande den 24 november 1955, att en samarbetsdelegation skulle tillsättas med uppgift att följa planläggningen för beredskap och krig inom totalförsvarets civila grenar enligt av Kungl. Maj:t fastställda riktlinjer samt att verka för att denna planläggning i möjligaste mån fullföljdes och samordnades mellan de olika arbetsgrenarna. Ordförande i delegationen borde vara en ledamot av regeringen, och i övrigt borde chefen för försvarsstaben, civilförvarsstyrelsen och vissa andra totalförvarsmyndigheter vara representerade. De myndigheter, som yttrade sig över ifrågavarande betänkande, anslöt sig i allmänhet till förslaget. Från några håll ville man dock gå längre och förordade, att i Kungl. Maj:ts kansli tillskapades fastare former för att trygga samordningen av det totala försvarets olika frågor.

Riksdagens år 1956 församlade revisorer, som föreslog en utredning om ändrad departementsindelning, hänvisade till en inom revisorernas kansli upprättad promemoria, i vilken beträffande försvarsfrågorna bl. a. hävdades att de ärenden som avser den samlade försvarsberedskapen borde i möjligaste mån koncentreras till försvarsdepartementet. Revisorerna tog dock för egen del icke bestämd ställning till detta eller andra konkreta förslag rörande departementsindelningen. Riksdagen anhöll att Kungl. Maj:t ville föranstalta om en översyn av denna indelning.

Inrättandet av ett totalförvarsdepartement berördes också av författningsutredningen i dess betänkande (SOU 1958:14) om regeringsarbetet. Utredningen fann att en samordning av de olika grenarna av totalförsvaret väl kunde vara motiverad. Emellertid ägde dessa olika grenar även så nära samband med närmast motsvarande fredsmässiga verksamhet, att en utbrytning av ärendena från de departement som nu handhar dem skulle medföra påtagliga olägenheter. Beträffande den administrativa försvarsberedskapen borde enligt utredningen bibehållas den samordning, som redan ankom på ett av de konsultativa statsråden.

En annan anordning av intresse i detta sammanhang, som även behandlades i betänkandet om regeringsarbetet, var en utbyggnad — närmast efter norskt mönster — av ett statsministerns kansli för samordningsuppgifter. Utredningen föreslog att ett regeringskansli skulle tillkomma och att under statsministerns allmänna inseende det närmaste chefskapet över kansliet skulle anförtros ett statsråd utan departement. Som en särskild form av samordningsverksamhet, vari detta statsråd kunde göra en insats, nämnde utredningen den administrativa försvarsberedskapen.

Vid hemställan den 20 december 1957 om en översyn rörande riksnämndens för ekonomisk försvarsberedskap verksamhet och organisation framhöll chefen för handelsdepartementet, att behovet av en effektiv samordning av olika myndigheters verksamhet för det totala försvaret med tiden fått allt större betydelse.

I sin år 1957 utarbetade studie över försvarets utveckling uttalade överbefälhavaren, att totalförsvarets högsta ledning icke kan anses fylla erforderliga krav på funktionsduglighet, vare sig i fred eller i ett kommande krig. En organisation måste finnas, som bl. a. möjliggör att snabba beslut fattas vid krigsfara, att ytterligare samordning av totalförsvarets komponenter kan ske samt att ledningen med kort varsel kan utveckla full effekt på skyddad plats.

Enligt förenämnda 1958 års försvarsledningskommitté måste man konstatera, att statsmakternas möjligheter att överblicka, samordna, utveckla och leda total-



försvaret icke förbättrats i den takt och den utsträckning, som krigföringens ändrade förutsättningar motiverar. Det högsta ansvaret för totalförsvarets ledning och för avvägning mellan dess delar måste enligt kommittén åvila Kungl. Maj:t. Kommittén ansåg 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. Ett organ för att lösa de ifrågavarande uppgifterna borde finnas på regeringsplanet. Hur detta organ skulle vara beskaffat och hur det skulle inpassas i organisationen låg dock utom ramen för kommitténs uppdrag.

I sitt förut omnämnda förslag rörande krigsmaktens högsta ledning har överbefälhavaren uttalat, att formerna för totalförsvarets samordning bör överses på grundval av de erfarenheter som erhållits under en lång följd av år. Inom regeringen kunde ett »försvarsberedskapsutskott» tänkas lämpligt. Det syntes böra stå under statsministerns ledning och bestå av de statsråd, som har ansvaret för totalförsvarets ledning. En särskild statssekreteraravdelning eller liknande syntes böra förbereda överläggningarna i utskottet. På verksplanet kunde det vara lämpligt med någon form av chefsnämnd med ett samordnande kansli, varvid dock ämbetsverkens nuvarande ställning gentemot Kungl. Maj:t givetvis icke borde ändras.

Överbefälhavaren har vidare ansett att en försvarsnämnd med huvudsakligen informativa uppgifter skulle vara av påtagligt värde. Den borde lämpligen vara sammansatt av riksdagsledamöter. Jag vill i samband härmed erinra om att förslag om inrättande av en försvarsnämnd, ett försvarsråd eller liknande organ för information, rådgivning och överläggningar väckts vid åtskilliga tillfällen. Redogörelse för dessa förslag har lämnats i betänkandet SOU 1960: 12, vartill jag torde få hänvisa.

Sedan utredningen i maj 1960 erhöll sina direktiv, har framförts ytterligare förslag med syfte att främja samordningen inom totalförsvaret. I ett av särskilt tillkallad utredningsman avlämnat betänkande rörande riksnämndens för ekonomisk försvarsberedskap framtida verksamhet och organisation (stencilerat, 21 juni 1960) föreslogs sålunda att en chefsnämnd skulle inrättas för hela det civila beredskapsområdet med uppgift att till gemensamma överläggningar upptaga beredskapsfrågor av kontroversiell karaktär eller av särskild vikt eller omfattning. I nämnden, som föreslogs benämnas »Delegation för civila beredskapsfrågor», borde i första hand ingå representanter för myndigheter och organ med mera centrala uppgifter inom det civila beredskapsområdet. I fråga om ordförandeskapet diskuterades olika möjligheter men förordades närmast, att detsamma skulle tillkomma det konsultativa statsråd som på regeringsplanet har till uppgift att svara för samordningen av de civila beredskapsfrågorna. Utredningen ansåg att det från beredskapssynpunkt var angeläget att den föreslagna delegationen för civila beredskapsfrågor snarast inrättades. I proposition angående riksnämndens för ekonomisk försvarsberedskap framtida organisation och verksamhet m. m. (prop. 1961: 84) tog chefen för handelsdepartementet icke ställning till den föreslagna nämnden utan hänvisade till försvarsledningsutredningen.

Slutligen föreslog överbefälhavaren i en skrivelse den 30 mars 1961 till

försvarsledningsutredningen vissa åtgärder i syfte att möjliggöra en ökad samordning inom totalförsvaret. Enligt överbefälhavarens mening borde på regeringsplanet till statsministerns förfogande ställas ett regeringskansli under ledning av ett konsultativt statsråd. För samordning i central instans borde dels de chefsöverläggningar, som redan nu förekommer, instruktionsmässigt stadfästas, dels ytterligare funktionella samverkansorgan av typ »centrala sjukvårdsledningen» inrättas. Överbefälhavaren föreslog även, varom utredningen erinrat under punkt B. ovan, att en totalförsvarsnämnd skulle inrättas.



### KAPITEL III

## Utländska förhållanden och tendenser

Som ett led i utredningens arbete har ingått en studie av totalförsvarets organisation och ledning utomlands, varvid utredningen ägnat särskild uppmärksamhet åt ledningsorganisationerna i högsta instans. Som studieobjekt har utredningen valt — förutom de ledande stormakterna — vissa länder med statsskick liknande vårt och några länder som håller på att bygga upp ett nytt försvar. Följande länder har varit föremål för undersökning: Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Österrike, Schweiz (endast beträffande civilförsvar), Västtyskland, Frankrike, Storbritannien, Canada, USA och Sovjetunionen. Utredningens studium bygger till övervägande del på förhållandena under 1959; beträffande USA har utredningen dock tagit del av under 1961 vidtagna organisationsförändringar.

Det insamlade materialet har efter bearbetning möjliggjort ett studium av de olika organisationernas uppbyggnad. Det har däremot i regel icke varit tillräckligt omfattande för att visa den principiella gången av ledningsverksamheten eller för att ge fasta hållpunkter för bedömning av dess lämplighet eller effektivitet. Uppgifterna om Sovjetunionen har varit särskilt knapphändiga.

#### A. Allmänna iakttagelser

Ett totalförsvar berör nästan hela samhället och dess högsta ledning påverkas därför givetvis av de allmänna dragen i landets författning och förvaltningsorganisation. Trots olikheter i statsskick företer totalförsvarsledningarna i de undersökta länderna vissa gemensamma drag. Alla undersökta länder har sålunda en försvarsminister och ett försvarsdepartement för den militära delen av totalförsvaret, medan övriga totalförsvarsgrenar som regel ledes av de ministrar, som är ansvariga för motsvarande fredsfunktioner. Beträffande civilförsvar, som i sig innefattar flera funktioner med motsvarighet i fred men i sin helhet inte direkt motsvaras av någon liknande verksamhet av fredskaraktär, redogör utredningen längre fram för departementstillhörighet och status i de undersökta länderna.

I samtliga undersökta länder utom Danmark har skapats särskilda organisationer för ledning och samordning av totalförsvarsfrågor. Dessa organisationer, vilka i de flesta länder benämnes *försvarsråd* eller *försvarskom-*

*mitté*, har överallt presidenten eller statsministern till ordförande, och som medlemmar ingår i regel de av totalförsvaret närmast berörda ministrarna, de högsta militära cheferna samt i vissa länder, bl. a. i Frankrike och Norge, höga civila chefer. I Österrike ingår även parlamentsledamöter. Organisationens status varierar med de olika statschefernas och regeringarnas växlande befogenheter i fråga om ledningen av vederbörande lands försvar. I USA och Frankrike är försvarsråden sålunda presidentens organ, medan de i Norge och Finland är regeringens. Även uppgiften varierar; i de flesta länder är den dock av rådgivande karaktär. Så är t. ex. »Högsta försvarsrådet» i Frankrike rådgivande i samordningsfrågor för totalförsvaret, främst vad gäller användning och skydd av landets resurser. I Finland har försvarsrådet till uppgift att följa den militärpolitiska utvecklingen och granska grunderna för rikets försvar samt att samordna budgetarbetet och anpassa försvarsförberedelserna inom olika områden efter varandra.

Det land som gått längst beträffande samordnad totalförvarsledning synes vara Frankrike. Här finnes sedan 1958 inom konseljpresidiet en totalförsvarsstab, vilken är sammansatt av officerare från olika försvarsgrenar och befattningshavare, representerande de civila delarna av totalförsvaret. I staben ingår bl. a. en avdelning för planläggning och ledning av militära operationer. Chefen var från början en officer och torde vara så alltjämt.

### B. Totalförsvarsledning i Norge

Med hänsyn bl. a. till förefintliga grundläggande överensstämmelser i samhällsskick mellan vårt land samt Danmark och Norge har utredningen särskilt intresserat sig för ledningsorganisationerna i dessa båda länder. Undersökningar har därvid givit vid handen att totalförsvarsorganisationens grunder ännu inte är helt klara i Danmark, varför utredningen främst ägnat sin uppmärksamhet åt förhållandena i Norge, där man noga uppmärksammat dessa frågor och nått ganska långt i sina samordningssträvanden.

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

För ledning av och samordning inom totalförsvaret på regeringsplanet har man dels ett *sikkerhetsutvalg*, dels ett *försvarsråd*, båda under ledning av statsministern. I sikkerhetsutvalget, som icke har någon konstitutionell förankring och som delvis kan betraktas som stommen till ett krigskabinett, ingår förutom statsministern utrikes-, försvars-, justitie-, handels- och finansministrarna. Några ämbetsmän ingår icke, vare sig från den mi-



litära eller den civila sektorn. Sikkerhetsutvalget är främst ett forum för diskussioner genom vilka ärendenas kommande behandling inom hela regeringen förberedes. — I försvarsrådet, som inrättades redan 1933, ingår förutom samma regeringsledamöter som i säkerhetsutvalget jämväl vissa befattningshavare inom utrikes- och försvarsdepartementen samt försvarsstabschefen (motsvarande vår överbefälhavare), försvarsgrenscheferna och civilförsvarschefen. Försvarsrådets uppgift är att överlägga om viktiga frågor av totalförsvarskaraktär, såsom utrikes- och militärpolitiska problem, principiella organisationsfrågor m. m. Rådet, som sammanträder vid behov på ordförandens kallelse och som under 1961 sammanträtt vid olika tillfällen, torde dock numera ha minskat i betydelse — dess uppgifter har delvis övertagits av säkerhetsutvalget och koordineringsrådet (jfr nedan). — Som sekreterare i såväl säkerhetsutvalget som försvarsrådet tjänstgör den förut nämnde expeditionschefen för beredskapsfrågor inom statsministerns kontor.

På ämbetsmannaplanet har man sedan år 1956 ett *koordineringsråd* för samordning av civil beredskap. Uppgiften för rådet är främst att tillse att den civila beredskapsplanläggningen sker med hänsyn till den nödvändiga samordningen inom totalförsvaret samt att samordna och prioritera de olika departementens budgetförslag och i detta hänseende yttra sig till regeringen med rekommendationer. Ordförande i rådet är den ovan nämnde expeditionschefen i statsministerns kontor, och i övrigt ingår försvarsstabschefen, civilförsvarschefen samt ytterligare ett antal ämbetsmän, främst ur departementen. Om man beaktar den organisatoriska skillnad som finnes mellan den svenska och den norska statsförvaltningen, motsvarar koordineringsrådet närmast den *chefsämnd*, som utredningen föreslår i kap. VII.

### C. Civilförsvarets status och departementstillhörighet

I Schweiz är civilförsvaret en blandat militär och civil organisation, medan det i övriga länder, där utredningen undersökt civilförsvarets status, är en civil organisation, som regel uppbyggd på i fred befintliga samhällsorgan; i vissa länder t. ex. Storbritannien och Canada räknar man dock med att i stor omfattning även utnyttja militära förband för civilförsvarsuppgifter.

I Schweiz sorterar civilförsvaret under försvarsdepartementet, medan det i övriga undersökta länder i Västeuropa lyder under annat departement, såvitt man kunnat finna under någon form av inrikesdepartement. I Norge sorterar civilförsvaret sålunda under »justis- och politidepartementet».

I Förenta Staterna ligger huvudansvaret för civilförsvaret på delstaterna. Den centrala ledningen har tidigare tillkommit »the Office of Civil and Defense Mobilization». I ett budskap till kongressen i maj 1961 aviserade presidenten en omorganisation och utbyggnad av civilförsvaret, och ansvaret härför i högsta instans har fr. o. m. den 1 augusti 1961 lagts på för-

svarsministern och försvarsdepartementet. Härvid har dock tydligt framhållits att civilförsvaret skall förbli en civil organisation.

#### D. Sammanfattning

Utredningen har erhållit relativt god kännedom om det norska totalförsvarets ledningsorganisation. Även om denna organisation icke är direkt tillämpbar på våra förhållanden, anser utredningen att den i vissa stycken kan tjäna till vägledning.

Beträffande övriga länder anser utredningen, att den kännedom, som erhållits om deras ledningsorganisationer, icke är tillräcklig för att de skall kunna tagas till förebild vid utformningen av vår ledningsorganisation. Det förhållandet att samtliga undersökta länder utom Danmark har någon form av *försvarsråd* — på något undantag när utan parlamentarisk anknytning — synes dock tyda på att ett sådant råd kan ha en uppgift att fylla även i vårt land.



## KAPITEL IV

### Vissa utgångspunkter och riktlinjer

Innan utredningen i de följande kapitlen granskar problemen om fördelningen av ansvar och uppgifter inom totalförsvarets högsta och centrala ledning, vill utredningen erinra om vissa förhållanden, som är av grundläggande betydelse för dessa ledningsorgans verksamhet, omfattning och sammansättning. Vissa av de synpunkter som härvid framföres har utredningen anfört redan i sitt första betänkande. På grund av det avgörande inflytande, som dessa synpunkter haft på utredningens ställningstagande, finner utredningen det emellertid angeläget att redovisa dem även i detta sammanhang.

De grundläggande förhållanden som utredningen härvid avser är närmast totalförsvarets allmänna uppgift och gemensamma målsättning, vår utrikespolitiska ställning, det nutida krigets karaktär, uppbyggnaden av och de grundläggande principerna för verksamheten inom vårt totalförsvaret samt vissa ekonomiska synpunkter.

#### *A. Totalförsvarets allmänna uppgift*

I 1961 års upplaga av »Om kriget kommer» har grunderna för vår utrikes- och försvarspolitik angivits sålunda:

Sverige vill fred.

Vår förhoppning är att en avspänning mellan stormakterna skall vara möjlig och att världsfreden kan bevaras. Så länge de internationella motsättningarna finns, kvarstår dock hotet mot freden. Vårt land måste därför vara berett på att det värsta kan hända — att kriget kommer.

Vårt försvar syftar uteslutande till att bevara vår frihet och självständighet.

Sveriges folk står enigt i föresatsen att värna landets oberoende och självständighet. Varje väpnat angrepp mot vår frihet skall mötas med beslutsamt motstånd.

Den allmänna uppgiften för vårt totalförsvaret måste givetvis ställas med utgångspunkt i vår ovan angivna, hävdvunna föresats att bevara vår frihet och självständighet. Statsmakterna har dock hitintills icke formulerat någon allmän uppgift för totalförsvaret, men som utredningen anfört i sitt första betänkande, har från auktoritativt håll i olika sammanhang gjorts uttalanden, som i huvudsak klarlägger denna uppgift.

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

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

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

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

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

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

Den innebörd utredningen lägger i dessa begrepp framgår av bilaga I: 1.

Utredningen har i sitt första betänkande framhållit nödvändigheten av att alla förberedelser för vårt totalförsvaret utföres mot bakgrunden av en enhetlig strategisk grundsyn och efter riktlinjer som anges i en för totalförsvaret gemensam målsättning. Under sitt nu avslutade arbete har utredningen blivit ytterligare styrkt i denna sin uppfattning och anser det vara av avgörande betydelse för vårt totalförsvaret att så sker.

Det tillkommer icke utredningen att utarbeta vare sig den enhetliga strategiska grundsynen eller den för totalförsvaret gemensamma målsättningen. Utredningen finner det emellertid väsentligt, att totalförsvarets högsta och centrala ledning ges en sådan organisation och sådana arbetsformer att goda möjligheter erhålles att utforma och efter hand vidareutveckla en strategisk grundsyn och en därpå grundad gemensam målsättning. Som grund för vissa i det följande gjorda överväganden rörande organisationen vill utredningen här redovisa sin uppfattning om i vilka instanser grundsynen och målsättningen skall utformas och vidareutvecklas.



De utrikespolitiska utgångsvärdena måste givetvis tillhandahållas av utrikesdepartementet, medan övrigt underlag bör tas fram av totalförsvarets centrala myndigheter, naturligen främst av överbefälhavaren. Slutlig utformning bör, vad gäller de allmänna riktlinjerna, göras av riksdagen efter förslag av Kungl. Maj:t. Grundsyn och målsättning måste i erforderlig omfattning delges samtliga för totalförsvarsförberedelser ansvariga centrala myndigheter.

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

Utredningen vill emellertid understryka, att det förhållandet att riksstyrelsen utformar en enhetlig strategisk grundsyn och en gemensam målsättning för totalförsvaret icke får uppfattas såsom syftande till en likriktning av allas uppfattningar. All praktisk verksamhet skall följa den gemensamma inriktningen, men en riktig grundsyn och målsättning skapas säkrast genom en ständigt pågående och livaktig debatt.

### *C. Vår alliansfria utrikespolitik*

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

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



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

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

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

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

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

Nutida stridsmedel gör det möjligt för en motståndare att slå hårda slag mot stora delar av vårt land efter endast en kort tid av händelser, som kan innebära en förvarning för oss att göra oss beredda. Eftersom ett sådant inledningskede



av ett krig kan anses som troligt, måste organisationen av krigsmaktens högsta ledning i första hand anpassas därefter. Andra, långsammare händelseförlopp ställer ej samma hårda krav. Om den högsta ledningen är uppbyggd för att verka vid och efter ett överraskande och våldsamt krigsutbrott, bör det icke vara för- enat med svårigheter att anpassa dess verksamhet efter ett från ledningssynpunkt enklare händelseförlopp.

Visserligen är ett ännu svårare alternativ i och för sig tänkbart, nämligen ett fullständigt överraskande angrepp med stora insatser av kärnstrids- medel främst mot befolkningscentra, men även mot militära mål av olika slag. Utredningen finner dock detta alternativ vara f. n. mindre sannolikt och därför icke i första hand böra ligga till grund för utformningen av vår totalförvarsledning.

### *E. Uppbyggnaden av och grundläggande principer för verksamheten inom totalförsvaret*

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

Totalförsvaret brukar — som chefen för försvarsdepartementet erinrat om i sina direktiv för utredningen — indelas i det militära försvaret, civilför- svaret med närliggande områden såsom polisväsendet, hälso- och sjukvår- den samt socialvården, det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret. Denna indelning, som i första hand avser krigsförhållanden men i viss utsträckning kan tillämpas även i fred, är emellertid endast en sche- matisk indelning i huvudgrenar. Verksamheten inom totalförsvaret består icke blott av dessa huvudgrenar utan av ett stort antal *funktioner*, vilka principiellt är sidoordnade varandra men har ett nära inbördes samman- hang och är av varierande betydelse. Vissa funktioner, t. ex. krigsmaktens operativa verksamhet, är av ledande karaktär, medan huvuddelen av funk- tionerna, t. ex. sambandstjänst, närmast är att betrakta som stödfunktioner. Som exempel på ytterligare funktioner kan nämnas civilförsvarets utrym- ningsverksamhet, underrättelsetjänst, säkerhetstjänst, hälso- och sjukvård, totalförsvarets försörjning med arbetskraft, livsmedel, kraft, bränsle, för- nödenheter i övrigt och penningmedel, transport- och trafikverksamhet samt funktioner av social- och personalvårdande karaktär. Flertalet av de civila funktionerna motsvaras av liknande fredsfunktioner; det är fredsfunktionerna som i krig ställer om och övergår till försvarsverksamhet.



Sammanfattningsvis kan sägas att totalförsvaret i sig innefattar mycket omfattande delar av samhällsfunktionerna och att statliga och kommunala myndigheter, som i fred handhar dessa funktioner, tas i anspråk som ledningsorgan.

För att vårt totalförsvaret skall få största effekt fordras att samhällets personella och materiella tillgångar användes på mest rationella sätt. Våra resurser räcker emellertid icke till för att hålla alla samhällsverksamheter i gång under krigsförhållanden. Bl. a. av detta skäl måste vi upphöra med sådant som icke är oundgängligen nödvändigt för krigets fullföljande, och vi måste utnyttja våra tillgångar så, att de kommer till bästa nytta i varje särskilt skede av kriget. Det är en gemensam och samordnad insats av militära och civila resurser, som skall eftersträvas. Under vissa krigslägen kan det sålunda bli nödvändigt, att huvuddelen av det civila försvarets tillgångar av t. ex. arbetskraft och transportmedel sättes in för att underlätta för krigsmakten att lösa sina uppgifter. I andra lägen kan både militära och civila resurser behöva kraftsamlas för att bistå civilförsvaret eller för att öka produktionen av för vårt land livsviktiga varor och förnödenheter. Våra knappa resurser i fråga om sjukvård kommer exempelvis alltid att vara en gemensam militär-civil angelägenhet.

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

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

Den fredstida statsverksamhetens ledning är starkt centraliserad. Regionala statliga myndigheter har i fredstid tämligen begränsade befogenheter. Det nutida kriget med dess möjligheter att utveckla snabbhet och utnyttja stridsmedel med stor verkan tvingar till en genomgripande ändring av ledningsförhållandena i krig. Det är därför numera nödvändigt att i god tid decentralisera stora delar av den högsta och centrala ledningens befogenheter till regionala myndigheter och att, likaledes i god tid, flytta de högsta, centrala och regionala ledningsorganen från fredsgruppering till en



spridd och därmed mindre sårbar krigsgruppering. Utan att dessa åtgärder genomföres blir statsledningens handlingsfrihet begränsad gentemot hot och påtryckningar eller vid överraskande bekämpning med massförstörelsemedel.

En decentralisering av befogenheter i ett skärpt utrikespolitiskt läge från centrala till regionala myndigheter i förening med en flyttning av verksamheten från freds- till krigsuppehållsplats kommer att ställa stora krav på berörda myndigheter och befattningshavare. Det är därför av särskild betydelse att en sådan omställning från freds- till krigsförvaltning är väl planlagd och kontinuerligt övad. Planläggningen för en decentraliserad ledning måste beakta nödvändigheten av att decentraliseringen blir »parallellställd», d. v. s. föres lika långt inom alla verksamheter, som är beroende av varandra och mellan vilka samarbete måste ske på det regionala planet.

#### *F. Statsfinansiella och samhällsekonomiska synpunkter*

Försvarsledningskommittén har i sitt betänkande (SOU 1960: 12) anfört vissa av statsfinansiella och samhällsekonomiska synpunkter betingade krav på organisationen av krigsmaktens högsta ledning. Utredningen, som i detta hänseende ansluter sig till försvarsledningskommitténs uppfattning och anser att samma krav måste ställas även på totalförsvarets högsta och centrala ledning, vill här återge det huvudsakliga av försvarsledningskommitténs synpunkter i denna fråga.

På varje slag av organisation brukar man ställa kravet, att den skall vara »ekonomisk», vilket krav självfallet gäller också för totalförsvarets ledningsorganisation. Kravet kan emellertid ha flera betydelser och bör här innebära 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 totalförsvaret 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. Totalförsvarets ledning skall alltså vara så konstruerad, att den kan verka för en fortgående rationalisering inom totalförsvaret och sålunda ge oss den minst kostnadskrävande organisationen för den försvareffekt vi eftersträvar.

Totalförsvarets högsta ledning skall också organisatoriskt vara utfor-

mad så, att den kan fortlöpande ge den anslagsbeviljande instansen — riksdagen — klaraste möjliga överblick av totalförsvarets behov inom olika områden och därmed ge allsidigt och sakligt underlag för dess prövning av dessa behov.

### *G. Grundläggande krav på totalförsvarets högsta och centrala ledning*

Utredningen anser att med hänsyn till vad som ovan anförts följande grundläggande krav bör beaktas vid utformningen av totalförsvarets högsta och centrala ledning samt vid fördelning mellan ledningsorganen av ansvar och befogenheter.

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

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

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

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

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

### *H. Riktlinjer för utredningens uppläggning av arbetet*

Avsevärda delar av totalförsvarets centrala ledning har under den senaste tiden varit föremål för utredningar och reformer. Sålunda fattade 1959 års riksdag beslut rörande civilförsvaret och dess centrala ledning samt 1961 års riksdag beslut angående krigsmaktens högsta ledning och om reformer inom den centrala ledningen av det ekonomiska försvaret. I vad gäller det psykologiska försvaret vill utredningen erinra om att 1960 års försvarsupplysningsutredning i maj 1961 avlämnade ett betänkande rörande totalförsvarets upplysningsverksamhet.

Chefen för försvarsdepartementet har i sina direktiv för utredningen angivit, att utredningen i vad gäller civilförsvaret har att i allt väsentligt utgå från de beslut, som fattats av 1959 års riksdag. De nyssnämnda besluten om krigsmaktens högsta ledning samt om vissa reformer inom ledningen för det ekonomiska försvaret har på motsvarande sätt förutsatts skola ligga till grund för utredningens översyn av totalförsvarsledningen.



Med hänsyn till vad som nu anförts har utredningen vid sina överväganden rörande totalförsvarets högsta och centrala ledning främst inriktat sig på att undersöka möjligheterna till en ökad *samordning* av ledningsverksamheten, medan ledningsorganisationen *inom* de olika försvarsfunktionerna förutsatts bli i huvudsak oförändrad. Ett undantag härvidlag är dock den centrala ledningen av hälso- och sjukvården, inom vilken utredningen funnit det angeläget att föreslå vissa förändringar. Utredningen har också, i enlighet med sina direktiv, ägnat huvuddelen av sin uppmärksamhet åt ledningsorganisationen i fred men härvid studerat organisationen och verksamheten i krig i den utsträckning det varit nödvändigt för att erhålla tillräcklig bakgrund för överväganden rörande fredsorganisationen.

## KAPITEL V

### Totalförsvarets högsta ledning

Utredningen har i kap. IV lämnat en redogörelse för de utgångspunkter och riktlinjer, som enligt utredningens uppfattning är av grundläggande betydelse vid utformningen av totalförsvarets högsta och centrala ledning. I samma kapitel har också berörts de därav följande fundamentala krav, som måste ställas på ledningsorganisationen i dessa båda instanser. Utredningen kommer här nedan att ytterligare utveckla kraven på den högsta ledningen samt översiktligt redovisa dess nuvarande organisations- och verksamhetsformer, varvid dessa värderas mot bakgrunden av de uppställda kraven.

Vissa av de krav och synpunkter som framföres kan synas självklara. Utredningen har dock ansett det vara nödvändigt att redovisa dem, för att de olika frågeställningarna skall bli systematiskt och allsidigt belysta.

#### *A. Krav på totalförsvarets högsta ledning i krig*

Riksstyrelsens främsta uppgift i krig är att leda och samordna försvarsanstängningarna. Övrig verksamhet, d. v. s. uppgifter av fredskaraktär utan direkt anknytning till försvarsverksamheten, måste nedläggas eller i vart fall skjutas i bakgrunden.

Utredningen har tidigare framhållit, att vår ledningsorganisation måste vara uppbyggd för att verka vid och efter ett våldsamt krigsutbrott, d. v. s. i ett läge som kräver omfattande och snabba motåtgärder. Ett villkor för att försvarsverksamheten skall fungera i ett sådant läge är en långtgående decentralisering till regional instans av befogenheter, som i fred tillkommer totalförsvarets högsta och centrala ledning. Riksstyrelsen, som har begränsade möjligheter att ingripa i detaljer, måste koncentrera sin ledningsverksamhet till sådana uppgifter, som av olika skäl icke kan handhas av underlydande ledningsorgan. De uppgifter som i enlighet härmed ankommer på riksstyrelsen synes i stora drag kunna anges enligt följande:

- a) att leda den utrikespolitiska verksamheten,
- b) att allt efter lägets växlingar ändra och komplettera den målsättning för totalförsvaret som varit gällande i fred,
- c) att fastställa inriktningen i stort av underlydande myndigheters verksamhet — t. ex. militära operationer och utrymningar,



d) att säkerställa att tillgängliga resurser utnyttjas på sådant sätt att väsentliga behov blir tillgodosedda i bestämd angelägenhetsordning — t. ex. fördela eller omfördela personal, livsmedel, sambands- och transportmedel,

e) att lagstifta, i den mån detta även under krigsförhållanden kan finnas möjligt och erforderligt,

f) att fastställa den efter läget avpassade finanspolitiken och ange riktlinjer för penningpolitiken,

g) att vid behov ändra ansvarsfördelningen mellan myndigheter, bl. a. genom en ökad decentralisering av ansvar och befogenheter,

h) att tillse att säkerhetstjänsten har resurser att skydda landet mot spioneri och femtekolonnverksamhet samt

i) att verka för upprätthållande av försvarsvilja och motståndanda.

För att riksstyrelsen skall ha möjlighet att fullgöra sina nu omnämnda uppgifter är det ett första villkor att den är verksam på undandragna och i möjligaste mån skyddade platser samt uppdelad på ett sådant sätt, att den icke löper någon större risk att i sin helhet bli utslagen.

Riksstyrelsen måste ha en god överblick över totalförsvarsläget i stort och utvecklingstendenserna inom de väsentliga totalförsvarsfunktionerna samt goda kontakter med eventuella allierade. Den måste därför bl. a. ha tillgång till väl utbyggda signalförbindelser med cheferna för totalförsvarets centrala myndigheter — främst med överbefälhavaren — men även med civilbefälhavarna och så långt möjligt med länsstyrelserna.

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

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

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

### B. Krav på totalförsvarets högsta ledning i fred

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

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

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

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

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

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

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

f) att allt efter det utrikes- och militärpolitiska lägets växlingar bestämma totalförsvarets *beredskap*, främst dess mobiliserings- och insatsberedskap



men även — ehuru beslut härom icke kan vinna effekt lika snabbt — den långsiktiga beredskapen samt

g) att verka för upprätthållande av försvarsviljan.

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

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

#### 1. Samordning av krigsplanläggning

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



I riksstyrelsens uppgifter ingår att fastställa och allt efter lägets växlingar ändra beredskapen inom totalförsvarets olika delar. Här fordras en nära koordination inom hela totalförsvaret. En viss beredskap inom krigsmakten bör sålunda svara mot en viss beredskap inom t. ex. civilförsvaret, polisväsendet och det allmänt civila medicinalväsendet. Beslut om samordnade beredskapshöjningar måste kunna fattas utan tidsspillan och snabbt delges berörda myndigheter. Planer för totalförsvarets beredskap i olika beredskapsgrader måste därför föreligga i färdigt skick.

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

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

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

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

Senast berörda del av krigsplanläggningen måste kompletteras med utbildning. Personalen måste känna sina uppgifter i krig, ha klart för sig hur flyttning till krigsuppehållsplatserna skall tillgå samt veta vilka handlingar och vilken övrig materiel, som skall medföras dit. Riksstyrelsen kommer,



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

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

## 2. Samordning av budgetarbete

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

göra det nödvändigt att medel ställes till förfogande inom olika huvudtitlar. Exempelvis måste utrymningsplanläggningen följas upp med åtgärder inom hälso- och sjukvården samt det ekonomiska försvaret. Exempelen på behovet av samordning av budgetarbetet kan mångfaldigas.

### 3. Samordning i lagstiftningsfrågor m. m.

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

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

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

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



### C. Nuvarande organisation av och verksamhet inom totalförsvarets högsta ledning

Då utredningen nu övergår till att lämna en översiktlig redogörelse för organisationen av och verksamheten inom totalförsvarets högsta ledning, sker det med de i föregående avsnitt av detta kapitel redovisade kraven som bakgrund. Utredningen har särskilt velat fästa uppmärksamheten på sådana förhållanden, där nuvarande organisation förefaller mindre väl tillgodose dessa krav. Redan härav torde följa, att utredningen icke funnit skäl att i detalj uppehålla sig vid hithörande spörsmål. Vad särskilt krigsorganisationen angår skall utredningen enligt sina direktiv studera densamma endast i den mån så erfordras med hänsyn till övervägandena rörande fredsorganisationen. På grund härav men också under beaktande av sekretesskravet har utredningen berört krigsorganisationsfrågorna i mera allmänna ordalag.

#### 1. Organisation och verksamhet i krig

Enligt vad utredningen har sig bekant föreligger en ingående planläggning rörande riksstyrelsens uppgifter och organisation i krig, vilken är föremål för fortlöpande bearbetning. De krav, som utredningen i det föregående redovisat, torde därvid kunna tillgodoses i all den utsträckning, som gällande konstitution och fredsorganisation medger. Anspråken på att riksstyrelsen i möjligaste mån skall vara grupperad på undandragna och skyddade platser samt uppdelad på ett ändamålsenligt sätt ävensom ha tillgång till bl. a. väl utbyggda signalförbindelser torde från dessa synpunkter icke behöva föranleda några svårigheter. Självfallet måste emellertid erforderlig personal finnas i fredsorganisationen, för att planläggningen ständigt skall kunna vara tillräckligt genomarbetad och anpassad efter ändrade betingelser. Nödvändigheten av snabba och väl samordnade beslut torde, som utredningen tidigare framhållit, ställa särskilda krav på riksstyrelsens organisation och arbetsformer. Vad regeringens verksamhet angår synes denna i allt väsentligt kunna anpassas efter krigslägets krav. Speciella problem sammanhänger emellertid med riksdagens medverkan i riksstyrelsen.

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



t. ex. i Norge, vidtagit särskilda åtgärder för att trygga ledningsverksamheten även i det fall att riksdagen ej kan fungera. Motsvarande åtgärder i vårt land kan endast äga rum efter ändring av grundlagarna.

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

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det främst är på två områden, som utredningen funnit att sådana brister beträffande riksstyrelsens organisation och uppgifter i krig föreligger, att särskilda konstitutionella eller fredsorganisatoriska reformer synes böra genomföras. Det ena området avser riksdagens medverkan, där en fullgod lösning synes möjlig först efter grundlagsändring. Det andra gäller behovet av att i krig ha en särskild centralavdelning inom Kungl. Maj:ts kansli med god utblick över hela totalförsvaret.

## **2. Organisation och verksamhet i fred**

Det totala krigets karaktär gör att försvarsförberedelser måste vidtagas inom praktiskt taget hela riksstyrelsens verksamhetsområde. Detta gäller såväl arbetet inom regeringen och dess kansli som riksdagsarbetet. Det är knappast erforderligt att i detta sammanhang göra en uttömmande uppräknning av alla uppgifter av totalförsvarskaraktär, som i fred åvilar riksstyrelsen. Utredningen har däremot funnit det lämpligt att lämna en översiktlig redogörelse för de viktigare totalförsvarsärendenas fördelning mellan de olika departementen i syfte att härigenom belysa samordningsbehovet. Det bör i samband härmed ånyo understrykas, att alla totalförsvarsgrenar och funktioner är inbördes beroende av varandra. Avgörande för styrkan i vårt totalförsvaret är därför i stor utsträckning, att planläggning m. m. är parallellt framförd och samordnad över hela totalförsvarsområdet.

Vissa arbetsuppgifter inom totalförsvarsområdet är av den karaktären, att de är representerade inom alla departement. Detta gäller framför allt det planlägningsarbete som avser departementens och underställda myndigheters krigsorganisation. Viss samordning m. m. av denna planläggning ankommer på statsrådsberedningen, men det direkta ansvaret för egen och underställda myndigheters krigsorganisering åvilar respektive departement. I detta sammanhang må vidare nämnas ansvar för beredskapslagstiftning och övrig administrativ beredskap. Även i detta hänseende har alla departement arbetsuppgifter. Det ligger dock i sakens natur, att omfattningen av



uppgifterna varierar de olika departementen emellan med hänsyn till de viktigaste totalförsvarsfunktionernas departementstillhörighet. Liknande synpunkter kan läggas på budgetarbetet. Anslag, som direkt eller indirekt avser totalförsvarsändamål, förekommer sålunda under alla departements huvudtitlar.

Mot bakgrunden av det nu anförda har utredningen i nedanstående tablå sammanställt vissa totalförsvarsfunktioner efter deras fördelning på departement:

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

Till tablån vill utredningen knyta följande kommentarer.

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

Det är enligt utredningens mening omfattande arbetsuppgifter i samordnande syfte, som sålunda ålagts statsrådsberedningen. Förutom de brister, som måste ligga däri — såsom vid skilda tillfällen omvitnats — att den personella organisationen är helt otillräcklig, vill utredningen ytterligare peka på att samordningsuppgifterna avgränsats till att avse endast de civila delarna av totalförsvaret. Med hänsyn till krigsmaktens i många avseenden ledande ställning och de civila försvarsfunktionernas i viss mån understödjande karaktär kan en sådan begränsning icke vara tillfredsställande. Väsentliga frågeställningar avseende enhetlig grundsyn och gemensam målsättning torde med dessa utgångspunkter icke alls eller i vart fall endast ofullständigt komma under bedömning.

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

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

Inom *socialdepartementets* område faller framför allt två uppgifter av betydelse. Arbetsmarknadsregleringen i krig får anses vara av stor betydelse och kräva ett omfattande förberedelsearbete i fred. Landets personella resurser måste fördelas på ett med hänsyn till totalförsvarets intressen ändamålsenligt sätt. Frågor rörande tjänsteplikt och uppskov med tjänst i krigsmakten intar härvidlag en framskjuten plats. Genom civilförsvarets utrymningsplanläggning har socialvården i krig fått ökad betydelse. Detta gäller icke enbart socialvården i mera begränsad mening, d. v. s. tillgodoseendet



av olika vård- och understödsbehov inom inkvarteringskommunerna, sedan civilförsvaret fullgjort sina åligganden i samband med utrymningarna, utan också vissa frågor rörande socialförsäkringarna.

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

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

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



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

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

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

Under *handelsdepartementet* lyder bl. a. överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Genom att överstyrelsen är centralorgan för den ekonomiska försvarsberedskapen kommer även handelsdepartementet att få en central position inom Kungl. Maj:ts kansli när det gäller försvarsförberedelserna inom denna totalförsvargren. Bränsleförsörjning, krigsproduktion, viss lagringsverksamhet och undanförsel utgör centrala områden för handelsdepartementets verksamhet berörande ekonomiskt försvar. Åtgärder i dessa hänseenden har återverkningar på och betydelse för verksamheten inom totalförsvaret i övrigt.

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

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

Med det anförda har utredningen givit en exemplifiering av hur totalförsvarsärendena fördelar sig mellan olika departement och även antytt några särskilt påtagliga samordningsbehov. Utredningen har i det föregående mera utförligt uppehållit sig vid samordningsproblemen avseende krigsplanläggning, budgetarbete och lagstiftning. I nuvarande fredsorganisation får man för att tillgodose samordningen förlita sig till organisationen inom statsrådsberedningen och s. k. gemensamma beredningar. I sistnämnda hänseende gäller enligt departementsstadgan, att ärende som faller inom två eller flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement,



till vilket ärendet huvudsakligen hör, och beredas i samråd med cheferna för det eller de övriga departementen. Som utredningen tidigare utvecklat föreligger emellertid sådant samband mellan olika totalförsvarsfunktioner, att hart när varje ärende berörande totalförsvaret skulle behöva beredas gemensamt med de flesta övriga departementen. Ett sådant tillvägagångssätt är uppenbarligen icke rationellt. Utredningen framlägger därför i följande kapitel förslag om en organisatorisk lösning av samordningsfrågan, vilken synes ägnad att i betydande utsträckning förenkla formerna för gemensamma beredningar i totalförsvarsärenden.

I detta sammanhang vill utredningen slutligen fästa uppmärksamheten på behovet av ömsesidig orientering mellan Kungl. Maj:ts kansli och de centrala totalförsvarsmyndigheterna. Samordningsarbetet inom riksstyrelsen förutsätter ingående kännedom hos berörd personal om planläggningsarbetet och beredskapsläget hos bl. a. de centrala myndigheterna. Myndigheterna måste å sin sida i erforderlig utsträckning känna till den gemensamma grundsynen och målsättningen ävensom i kritiska lägen den utrikespolitiska bedömning, som bör vara avgörande exempelvis för kortsiktiga beredskapsåtgärder. Detta synes särskilt angeläget med tanke på att de centrala myndigheterna i viss utsträckning kan vidtaga sådana åtgärder på egen hand. Utredningen har sig bekant, att skrivelse i syfte att åstadkomma en dylik ömsesidig orientering för några år sedan utsänts från statsrådsberedningen. Endast begränsade resultat synes dock ha uppnåtts, och några former för mera kontinuerligt samrådsförfarande har, främst beroende på nuvarande personalorganisations otillräcklighet, icke utbildats. Utredningen anser detta vara en brist och framlägger i det följande konkreta förslag till lösning av den nu berörda frågan.

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

I skilda sammanhang har, som utredningen tidigare redovisat, förslag framförts om en fast organisation för ömsesidig information mellan rege-

ring och riksdag i totalförvarsfrågor. Någon sådan organisation finnes icke för närvarande. I det följande kommer utredningen att närmare granska detta spörsmål.

Utredningen har i det föregående uttalat sig om vikten av att Kungl. Maj:t övar tillsyn i vissa hänseenden över större totalförvarsövningar. Likaså har framhållits det utbildningsbehov för krigsuppgifter, som föreligger beträffande riksstyrelsen.

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

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

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



## KAPITEL VI

## Utredningens förslag angående totalförsvarets högsta ledning

Utredningens uppfattning är att totalförsvaret av idag ställer större krav på samordnad ledning från riksstyrelsens sida än vad nuvarande organisation och arbetsformer kan tillgodose. Den utveckling, som kan skönjas, kommer att ytterligare öka dessa krav.

De organisatoriska åtgärder, som utredningen föreslår, avser främst att förbättra riksstyrelsens möjligheter till samordning i fred av de olika försvarsfunktionerna. Vissa åtgärder har dock som huvudsyfte att möjliggöra en fastare ledning i krig. Förslagen är ägnade att ytterligare stärka vårt totalförsvares effektivitet och motståndskraft och därigenom också dess krigsavhållande och fredsbevarande effekt.

Vad angår de ökningar av den högsta ledningens personella resurser, som innefattas i organisationsförslagen, vill utredningen framhålla att de måste betraktas som obetydliga mot bakgrunden av de värden — andliga och materiella — som står på spel om vi blir indragna i ett krig, och av de insatser för att försvara dessa värden, som förberedes inom totalförsvarets olika områden.

## A. Ledningsorganisation i krig

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

Såsom tidigare nämnts har utredningen icke till uppgift att framlägga några mera detaljerade förslag rörande totalförvarsledningens krigsorganisation, varför studierna av denna begränsats till vad som ansetts erforderligt som bakgrund för utredningens förslag rörande fredsorganisationen. Utredningen begränsar sig därför till att här framföra förslag till sådana åtgärder, som enligt utredningens mening har återverkan på organisation och verksamhet i fred eller av andra skäl är av särskild betydelse.

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

att hålla statsministern underrättad om läget inom totalförsvaret,

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

att samordna verksamheten mellan departementen, sedan avgörande beslut fattats.

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

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



## B. Ledningsorganisation i fred

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

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

### 1. Samordning inom regeringen och dess kansli

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

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

Då alla totalförsvarsfunktioner omöjligen kan läggas under ett statsråd, måste samordning organisatoriskt åstadkommas på något annat sätt. Vid val av alternativ härför har man att utgå från regeringens i grundlag och enligt praxis utvecklade arbetsformer. Utredningen har i kap. V lämnat en översiktlig redogörelse för hur regeringen arbetar och vill här endast rekapitulera några väsentliga punkter. Statsministern är statsrådets främste ledamot. Regeringen arbetar kollegialt, d. v. s. ledamöterna är gemensamt ansvariga för i statsrådet fattade beslut. Varje enskild ledamot av stats-

rådet har dessutom i egenskap av föredragande ansvar för beredningen av de ärenden han föredrar och i egenskap av departementschef för verkställigheten av fattade beslut. Statsministern är givetvis utåt huvudansvarig för samordningen inom totalförsvaret, liksom för samordning av all annan väsentlig verksamhet. Det torde emellertid vara realistiskt att räkna med att han icke fortlöpande — men väl periodvis, när omständigheterna tvingar därtill — kan personligen engagera sig i erforderlig omfattning för just detta komplex av samordningsfrågor. Författningsutredningen, som i betänkandet Regeringsarbetet (SOU 1958: 14) övervägt lämpligheten av att statsministern över huvud taget pålägges särskilt utpekade samordningsuppgifter, avstyrker ett sådant arrangemang och anser att det skulle onödigt binda honom och skapa svårigheter för honom i samarbetet med departementscheferna. Försvarsledningsutredningen ansluter sig till denna uppfattning och anser, att totalförsvars-samordningen på regeringsnivå icke bör i första hand åvila statsministern.

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

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

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

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

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

att från totalförsvars-synpunkt samordna budgetarbetet, såväl i stort som vad gäller enskilda, av varandra beroende anslag inom olika huvudtitlar



m. m., samt verka för en med den strategiska grundsynen överensstämmande avvägning mellan totalförsvarets komponenter,

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

att samordna arbetet rörande den administrativa beredskapen.

På det statsråd som ålägges samordningsuppgiften bör dessutom ankomma

att i statsministerns frånvaro leda sammanträden med »försvarsrådet» (jfr under 3. nedan),

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

att följa och övervaka större totalförsvarsövningar samt

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

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

Utredningen, som längre fram redogör för sina överväganden rörande dessa båda alternativ, finner det vara angeläget att till ifrågavarande statsråds förfogande ställas ett litet men högt kvalificerat kansli. Detta samordningsorgan, som i huvudsak blir detsamma oberoende av vilket statsråd som ålägges att ansvara för samordningen, bör även utgöra stommen till det statsministerns centrala kansli, som enligt utredningens tidigare framförda uppfattning är nödvändigt i krig. Samordningsorganet kan vid behov utan någon försvagning av sina verkningsmöjligheter eller någon tidsutdräkt ställas till statsministerns omedelbara förfogande. Behovet av personal inom samordningsorganet varierar givetvis med hänsyn till uppgifternas omfattning och synes vara störst under de närmast kommande åren, då ett i många avseenden banbrytande arbete måste genomföras. Detta förhållande talar för att fasta tjänster inrättas endast för den del av personalen som med säkerhet bedömes alltid böra ingå, medan övriga f. n. erforderliga befattningshavare t. v. anställs mot särskilda arvoden. Chefen bör ha en sådan ställning att han får erforderlig auktoritet för att utan svårighet och på någorlunda jämställd basis kunna samverka med de högsta befattningshavarna inom Kungl. Maj:ts kansli och inom totalförsvarets centrala myndigheter. Han bör därför icke ha lägre ställning än avdelningschef. Personalbehovet i övrigt har av utredningen bedömts vara följande.

För ärenden rörande	Antal
Allmänna frågor och budgetarbete . . . . .	1
Administrativ beredskap . . . . .	1
Civilbefälhavarna och större totalförsvarsövningar . . .	1
Riksstyrelsens, de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas krigsorganisation och utbildning för uppgifterna i krig . . . . .	1



Som utredningen tidigare framhållit, finnes i nuläget inom statsrådsberedningen viss personal för bl. a. samordningsuppgifter avseende de civila delarna av totalförsvaret.

I *bilaga VI: 1* framför utredningen mera detaljerat sina förslag till organisation m. m. och arbetsuppgifter för personalen.

*b) Val av statsråd för samordning av totalförsvärsförberedelser*

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

För uppgiften att ansvara för samordning i lagstiftningsfrågor bör juridisk utbildning och erfarenhet eftersträvas. För att denna uppgift skall kunna åläggas ett politiskt statsråd — i den bemärkelse som nyss angivits — är det därför önskvärt, att denne besitter dylik formell kompetens. Det torde icke kunna förutsättas, att så regelmässigt är fallet. Beredskapslagstiftning och övrig lagstiftning har dessutom så nära sammanhang med varandra, att ansvaret för samordning från totalförsvärsynpunkt och för samordning i mera lagteknisk mening icke bör åvila skilda statsråd. Ansvaret för samordning av beredskapslagstiftning och spörsmål om administrativ beredskap synes därför, oberoende av om samordningsuppgifterna i övrigt anförtros åt ett konsultativt statsråd eller åt försvarsministern, med fördel kunna åläggas en granskningskonsult, som i den politiske samordningsministerns ställe och i nära samråd med denne är föredragande i hörande frågor. Ifrågavarande granskningskonsult bör vara föredragande i statsrådet endast i sådana lagstiftningsfrågor o. d. som är gemensamma för hela totalförsvaret eller eljest icke kan ankomma på någon departementschef. På det av utredningen föreslagna särskilda samordningskansliet skulle i detta sammanhang ankomma att utföra ifrågakommande granskning av inom fackdepartementen utarbetade förslag till lagstiftning, instruktioner, kungörelser o. d. samt att göra förberedelsearbetet i de frågor för vilka granskningskonsulten är föredragande i statsrådet.

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



### *Alternativ konsultativt statsråd*

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

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

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

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

### *Alternativ försvarsministern*

Såsom fördelar i detta alternativ kan anföras följande.

Försvarsministern är i sin gärning helt inriktad på försvarsverksamhet och har inom regeringen det direkta ansvaret för det militära försvaret, efter vilket övriga totalförsvargrenar i avsevärd utsträckning måste anpassa sin verksamhet. Försvarsministern har härigenom goda förutsättningar för samordningsministerns viktigaste uppgifter: att utveckla och hävda en enhetlig strategisk grundsyn och en för totalförsvaret gemensam målsättning. I detta sammanhang vill utredningen framhålla att förutsättningarna härför rimligen bör öka, om vissa civila totalförsvarsfunktioner, t. ex. civil-



försvaret, överföres till försvarsdepartementet. Till frågan om dylika överföringar återkommer utredningen emellertid i det följande, varvid även övriga aspekter på densamma behandlas.

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

I fråga om nackdelar med alternativet kan följande framhållas.

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

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

### *Utredningens slutsatser*

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

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



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

*c) Överväganden rörande överförande till försvarsdepartementet av vissa förvaltningsområden och myndigheter*

Utredningen har övervägt, huruvida icke uppgiften att samordna totalförsvarsfrågornas handläggning i de olika departementen kan göras enklare och en högre grad av samordning mellan vissa totalförsvarsfunktioner erhållas, om ändringar vidtages i nu gällande departementsindelning. Det kan då närmast komma i fråga att till försvarsdepartementet samla förvaltningsområden och (eller) myndigheter m. fl. organ, som i fred har till huvudsaklig uppgift att förbereda delar av totalförsvaret i krig och således i detta hänseende är jämställda med krigsmakten.

- Härvidlag skulle kunna ifrågakomma
  - civilförsvaret;
  - beredskapsnämnden för psykologiskt försvar;
  - överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap;
  - centrala civila transportkommittén;
  - statens signalskyddsnämnd samt
  - medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd.

Ett överförande av dessa totalförsvarsfunktioner (myndigheter) till försvarsdepartementet skulle givetvis ge ökade möjligheter till samordning mellan dessa inbördes — i den mån de nu tillhör skilda departement — och med krigsmakten. Helt allmänt skulle goda förutsättningar erhållas för tillämpning inom dessa områden av den enhetliga strategiska grundsynen, närmast därför att arbetet med bestämmande av målsättning för ifrågavarande komponenter samt långsiktsplanering, budgetarbete och fördelning av tillgångar skulle samlas på en hand. Så t. e. skulle det bli lättare att åstadkomma en i förhållande till grundsynen riktig avvägning mellan anslagsbehoven för de totalförsvarsgrenar som komme att samlas under försvarsdepartementet; för närvarande ställes försvarskostnaderna inom viss huvudtitel ofta mot de fredsmässiga anslagsbehoven under samma huvudtitel. En ökad samordning mellan ifrågavarande totalförsvarsgrenar skulle också möjliggöras beträffande materielanskaffning, byggnadsverksamhet och fördelning av personal m. m.

Det måste emellertid beaktas, att samtidigt med att bättre förutsättningar erhålles för samordning mellan de till försvarsdepartementet samlade totalförsvarsfunktionerna, nya problem kan uppstå i fråga om samordningen mellan å ena sidan de överförda komponenterna och å andra sidan i de



gamla departementen kvarvarande totalförsvarsfunktioner eller, i vissa fall, funktioner av fredskaraktär. Utredningen vill också peka på att de förvaltningsområden, som i fred sorterar under försvarsdepartementet, givetvis bör göra detta även under beredskap och i krig. En för den rutinmässiga verksamheten i fred önskvärd koncentration till försvarsdepartementet av förvaltningsområden kan vara mindre lämplig i ett skärpt läge eller under krigsförhållanden. I sådana lägen skulle försvarsdepartementet få en avsevärt tyngre arbetsbörda än övriga departement, vilket skulle kunna medföra fördröjningar av väsentliga åtgärder. Denna olägenhet ökar givetvis med antalet överförda förvaltningsområden och myndigheter. Ett förvaltningsområde, vars överförande till försvarsdepartementet i och för sig vore fördelaktigt, bör måhända av detta skäl icke komma i fråga utan stå tillbaka för förvaltningsområden som det är än mera angeläget att överföra.

Man kan emellertid icke utan vidare utgå ifrån att det föreligger ett samband mellan å ena sidan omfattningen och betydelsen av de insatser, som i ett krigs- eller krisläge göres inom ett visst förvaltningsområde, t. ex. krigsmakten, och å andra sidan arbetsbelastningen i det departement under vilket ifrågåvarande förvaltningsområde sorterar. Avgörande för arbetsbelastningen i departementen kan i stället vara, i vilken utsträckning det för myndigheternas vidkommande finnes en i förväg övad och förberedd organisation för anpassning till de svårare uppgifterna. Utredningen, som anser att det ligger nära till hands att övervärdera de svårigheter, som ovan antytts, vill erinra om att det militära försvaret, i motsats till de flesta andra totalförsvarsfunktioner, i central instans står under en enhetlig ledning med vittgående befogenheter gentemot underlydande instanser samt av naturliga skäl är organisatoriskt och på annat sätt väl förberett på försvarsinsatsen. Utredningen vill också framhålla att vid ett överförande till försvarsdepartementet av visst förvaltningsområde sådan personal, som i det gamla departementet handlagt ärenden inom detta område, givetvis bör medfölja. Vad samordningsavdelningen beträffar, har utredningen förutsatt att denna i ett krigs- eller allvarligt krisläge kommer att ställas till statsministerns direkta förfogande.

Utredningen har granskat de förvaltningsområden och myndigheter, som kan komma i fråga för ett överförande till försvarsdepartementet, och vägt mot varandra de för- och nackdelar, som synes vara förenade med en sådan åtgärd. Utredningen har därvid funnit följande synpunkter värda beaktande.

### *Civilt försvaret*

För ett överförande av civilt försvaret till försvarsdepartementet talar främst de ökade garantier, som därigenom skulle ernås för tillämpningen av



en riktgivande strategisk grundsyn och i övrigt för lösandet av de allmänna samordningsproblem som angivits i kap. V. Vidare är det uppenbart att krigsmakten och civilförsvaret har åtskilliga anknytningspunkter. Till belysning härav må följande anföras.

Den ena organisationens verksamhet måste i alla instanser vara nära samordnad med den andras, och de skall i många lägen kunna bistå varandra. Utredningen vill erinra om sammanhanget mellan krigsmaktens operationer och civilförsvarets utrymningsverksamhet samt om det nära samarbete, som äger rum beträffande skydd mot radiabeläggning.

Inom krigsmakten bedrivs viss utbildning i civilförvarstjänst, och inom civilförsvaret utbildas regionala undsättningskårer. Dessa kårer måste, trots att de är civila enheter, ges en utbildning som i vissa avseenden överensstämmer med utbildningen inom krigsmakten. I civilförsvarets organisation ingår tusentals värnpliktiga med uppskov från tjänstgöring i krigsmakten under beredskap och i krig. De värnpliktiga som beviljats sådant uppskov för att tjänstgöra i civilförsvarets regionala undsättningskårer fullgör som regel sista delen av sin tjänstgöringsskyldighet som värnpliktiga inom civilförsvaret. Reservofficerare ur armén har numera möjligheter att övergå till civilförsvaret med i huvudsak samma skyldigheter och förmåner som inom armén.

Krigsmakten och civilförsvaret har i stor utsträckning behov av samma slags materiel. Som exempel kan nämnas skyddsmateriel såsom skyddsmasker och indikeringsmateriel samt signalmateriel, sjukvårdsmateriel, fordon, handvapen (inom civilförsvaret för personalen i bevakningskårerna) och beklädnadsutrustning. Anskaffning av materiel samordnas f. n. i betydande utsträckning, och det kan tänkas att en tillämpning av huvudförvaltningsprincipen skulle kunna medföra kostnadsminskningar.

Byggnadsverksamhet av ungefär likartat slag förekommer inom såväl krigsmakten som civilförsvaret. De krav, som gäller för krigsmaktens befästningar och bergrumsanläggningar för ammunition m. m., måste i många avseenden också ställas på civilförsvarets ledningscentraler och allmänna skyddsrum.

De båda organisationerna har många gemensamma intressen beträffande forskning. Som exempel kan nämnas forskning beträffande skydd mot kärnstridsmedel, mot biologiska och kemiska stridsmedel samt försvarsmedicinsk forskning i övrigt.

Den ökade samordning mellan krigsmaktens och civilförsvarets verksamhet, som utredningen anser vara angelägen och inom vissa områden nödvändig, torde i viss utsträckning kunna åstadkommas även om krigsmakten och civilförsvaret icke ingår i samma departement, men den underlättas givetvis och kan göras mera fullständig, om så är fallet. Utredningen vill erinra om att huvuddelen av all statlig verksamhet ytterst är beroende av anslagsmedel och att en samordning av krigsmaktens och civilför-



svarets verksamhet därför i många fall kräver en samordning av organisationernas anslag. Denna samordning underlättas i hög grad om båda organisationerna sorterar under samma departement.

Beträffande synpunkter, som kan tala mot ett överförande, vill utredningen framhålla följande.

Det blir inom regeringen endast ett statsråd som har särskilt ansvar för de två största totalförsvargrenarna. Detta kan tänkas ge anledning till farhågor för att de för krigsmakten och civilförsvaret sammanlagda anslagen blir mindre än om de ligger på olika departement. Krigsmaktens och civilförsvarets totala anslag torde emellertid för nu överblickbar tid, liksom för budgetåren 1962/63, komma att fastställas efter särskilda utredningar och ses i ett sammanhang, oberoende av organisationernas departementstillhörighet.

En annan olägenhet, vilken tidigare berörts, kan anses vara att i ett beredskapsläge och i krig det direkta ansvaret icke bara för krigsmakten, utan även för den kanske betydelsefullaste av de civila totalförsvargrenarna, åvilar endast ett statsråd och att en mycket stor arbetsbörda härigenom lägges på försvarsdepartementet. Svårigheter av detta slag, vilka väsentligen bottnar i otillräcklig kanslikapacitet och därför kan befaras uppkomma även med nuvarande arbetsfördelning mellan departementen, kan minskas genom organisatoriska åtgärder men icke helt elimineras.

Civilförsvarets organisation bygger i betydande utsträckning på vissa redan i fred befintliga samhällsorgan, såsom de lokala polis- och brandkårerna, och civilförsvaret har även i övrigt ett behov av nära samverkan med bl. a. polis-, brand- och medicinalväsendet. I civilförsvarets bevakningskårer ingår sålunda avsevärda delar av personalen inom de kommunala ordningspoliskåren, och på liknande sätt ingår de kommunala yrkes- och borgarbrandkårerna i civilförsvarets beredskapsbrandkårer. Civilförsvarets behov av samverkan med det allmänna medicinalväsendet torde icke tarva någon närmare redogörelse; de skadade som omhändertas och lämnas första hjälpen av civilförsvaret skall, om så erfordras, erhålla ytterligare vård vid medicinalväsendets sjukhärbärgen och beredskaps-sjukhus. Under förutsättning att medicinalväsendet kvarblir inom inrikesdepartementets verksamhetsområde, kan vissa samordningsproblem uppstå vid ett överförande av civilförsvaret till försvarsdepartementet. Det torde icke råda någon tvekan om att det, även inom högsta ledningen, under alla förhållanden föreligger ett behov av samordning mellan å ena sidan civilförsvaret och å andra sidan polis-, medicinal- och brandväsendet, med den sistnämnda organisationen dock i mindre utsträckning.

Civilförsvarets regionala ledningsorgan — länsstyrelserna — kommer att sortera under ytterligare ett departement. Länsstyrelserna har emellertid i fråga om civilförsvaret mycket få direkta kontakter med Kungl. Maj:t;



tjänstevägen går via civilförsvarsstyrelsen. Den nämnda konsekvensen bedömes därför icke innebära någon nämnvärd olägenhet.

En nackdel kan synas vara att civilförsvarets regionala personal i betydande utsträckning ingår i landsstaten, som sorterar under inrikesdepartementet. Utredningen har emellertid icke kunnat finna att några särskilda svårigheter av detta skäl skulle uppstå, om civilförsvaret överfördes till försvarsdepartementet. Det tillkommer i första hand länsstyrelserna att slå vakt om sin personal och tillse att den utnyttjas så effektivt som möjligt samt att befordran sker efter rättvisa grunder. Efter en eventuell överföring av civilförsvaret till försvarsdepartementet måste dock försvars- och inrikesdepartementen gemensamt verka för att personalen inom landsstaten cirkulerar på ett för totalförsvaret gynnsamt sätt.

Inom civilförsvaret kan möjligen uppkomma ett psykologiskt motstånd, föranlett av att ett överförande till försvarsdepartementet skulle kunna betraktas som en militarisering av civilförsvaret. Utredningen, som anser det vara svårt att bedöma hur allmänheten och civilförsvarets fasta kadror kan komma att reagera, vill emellertid tydligt framhålla, att det *icke* är fråga om att överföra civilförsvaret till krigsmakten eller att beröva civilförsvaret dess civila status. En överföring föranleder givetvis icke heller någon ändring av civilförsvarsstyrelsens uppgifter och karaktär. Försvarsdepartementet är en integrerande del av Kungl. Maj:ts kansli; ett överförande av civilförsvaret till försvarsdepartementet är således uteslutande en fråga om ändrade ansvarsförhållanden inom totalförsvarets över de särskilda organisationerna stående högsta ledning. Tilläggas må att ett överförande självfallet icke möter några hinder i internationella konventioner.

Flertalet av de synpunkter som talar för eller mot civilförsvarets överförande till försvarsdepartementet kan icke mätas utan måste värderas. Mot bakgrunden av de krav på totalförsvarets högsta ledning som anförts i kap. V har utredningen värderat här redovisade synpunkter. Utredningen har därvid funnit, att övervägande skäl talar för civilförsvarets överförande till försvarsdepartementet, och förordar därför att så sker. Väsentlig betydelse bör, enligt utredningens bedömning, tillmätas behovet av nära samordning mellan civilförsvarets och krigsmaktens verksamhet på olika plan.

#### *Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar är en liten organisation, som i krig skall upphöra och ingå i Statens upplysningscentral. Den bedriver i fred icke någon egen upplysningsverksamhet utan har, som tidigare nämnts, till uppgift att följa utvecklingen och medverka till en för den psykologiska försvarsberedskapen nödvändig upplysning samt att förbereda organiserandet av upplysningscentralen och andra krigsorganisationer inom det psykologiska försvaret.



Nämndens verksamhet behöver samordnas med verksamheten inom hela totalförsvaret men, på grund av krigsmaktens och civilförsvarets storlek samt karaktären av deras uppgifter, främst med dessa organisationer. Utredningen är därför av den uppfattningen, att nämnden bör följa civilförsvaret när detta överföres till försvarsdepartementet. Mot ett överförande talar endast att det kan, på icke sakliga grunder, komma att betraktas som en militarisering av det psykologiska försvaret. Utredningen hänvisar härvidlag till vad som i detta avseende anförts beträffande civilförsvaret.

#### *Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap*

Ett överförande av överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap till försvarsdepartementet skulle icke innebära, att hela ansvaret för det ekonomiska försvaret ålades försvarsministern och försvarsdepartementet. Överstyrelsen är det ekonomiska försvarets centralorgan, men övriga centrala myndigheter inom denna totalförsvarsgren är icke underordnade överstyrelsen utan är under Kungl. Maj:t själva ansvariga för sin verksamhet. En reform i detta hänseende skulle därför endast få begränsad räckvidd.

För ett överförande av överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap till försvarsdepartementet talar att — inom den sektor av det ekonomiska försvaret som överstyrelsen representerar — en ökad samordning skulle möjliggöras med verksamheten inom krigsmakten och civilförsvaret. Dessa ökade möjligheter till samordning skulle komma till stånd främst i fråga om målsättningen för de olika totalförsvarsgrenarna, viss lagringsverksamhet och förberedelser för krigsproduktion. Möjligheterna att åstadkomma en med grundsynen överensstämmande avvägning mellan krigsmakten, civilförsvaret och berörd del av det ekonomiska försvaret skulle givetvis också ökas.

Mot ett överförande talar att delar av överstyrelsen vid krig avses skola omorganiseras till krisorgan — handels- och industrikommission samt bränslekommission. Dessa krisorgan skulle således komma att lyda under försvarsdepartementet, såvida ett folkhushållningsdepartement icke organiseras, vilket emellertid synes vara osannolikt i varje fall i ett krigsfall med kort förvarningstid, d. v. s. det fall som vi främst måste planlägga för. Det är olämpligt att i krig eller i samband med beredskapshöjning tynga försvarsdepartementet med dessa krisorgan, och det är också olämpligt att ändra lydadsförhållandena vid växling mellan freds- och krigsorganisation, något som skulle bli följderna om krigsorganen då underställdes handelsdepartementet. Bildandet av ett folkhushållningsdepartement torde bli mera sannolikt i ett läge motsvarande det som rådde under andra världskriget. I så fall måste nämnda verksamheter under alla förhållanden överföras till ett sådant departement.

Utredningen anser att skäl kan anföras för att överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap överföres till försvarsdepartementet men att de



skäl som talar emot och inger betänkligheter är starkare, åtminstone f. n. Utredningen kan därför icke förorda att överstyrelsen nu underställes försvarsdepartementet. Sedan erfarenheter vunnits av de organisatoriska förändringar utredningen föreslår, kan det vara angeläget att ånyo pröva huruvida överstyrelsens inordnande under försvarsdepartementet skulle underlätta strävandena till ökad samordning inom totalförsvaret.

#### *Centrala civila transportkommittén*

Från budgetsynpunkt har centrala civila transportkommitténs departementstillhörighet icke någon betydelse. För ett överförande till försvarsdepartementet talar att samordningen mellan den militära och den civila transportregleringen i viss mån skulle kunna underlättas och eventuella konflikter lösas på ett enklare sätt än f. n.

Mot ett överförande talar enligt utredningens mening främst följande synpunkter.

I transportkommittén avses följande myndigheter vara representerade — utöver överbefälhavaren, som är företrädd för att samordningen med den militära transportverksamheten skall säkerställas:

civildéforsvarsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, samtliga representerande transportbehoven,

järnvägs-, sjöfarts- och luftfartsstyrelserna samt biltrafiknämnden, samtliga representerande transportmedlen.

Ingen av dessa myndigheter ingår f. n. i försvarsdepartementet, och utredningen förordar att endast civildeforsvarsstyrelsen skall överföras dit. Tre av transportmyndigheterna — järnvägs- och luftfartsstyrelserna samt biltrafiknämnden — sorterar under kommunikationsdepartementet. Vid ett överförande av transportkommittén till försvarsdepartementet skulle angivna centrala kommunikationsverk därför ytterst komma att lyda under försvarsdepartementet beträffande transportreglering men under kommunikationsdepartementet vad gäller transportledning och i alla övriga avseenden.

Transportkommittén har att samordna konkurrerande behovsintressen. Det förefaller därför lämpligt att den har anknytning till ett departement, som icke har några egna sådana intressen.

Transportkommittén avses t. v. icke ha någon permanent karaktär. Den har genom beslut av 1961 års riksdag ställts under kommunikationsdepartementet och avses börja sin verksamhet vid årskiftet 1961/62. Det är även med hänsyn härtill mindre lämpligt att ändra dess departementstillhörighet.

Utredningen anser att centrala civila transportkommittén skall kvarstanna under kommunikationsdepartementet.

#### *Statens signalskyddsnämnd*

Statens signalskyddsnämnd har till uppgift att leda och samordna totalförsvarets signalskydd, beträffande utrikesförvaltningens signalskydd dock endast i den mån så påkallas av utrikesdepartementet eller erfordras för



samordning med signalskyddet i övrigt. I nämnden, som sorterar under inrikesdepartementet, ingår — förutom en ordförande — en landshövding som representant för länsstyrelserna samt cheferna för försvarsstaben, försvarets radioanstalt, civilförsvarsstyrelsen, järnvägsstyrelsen och telestyrelsen.

För beredning av signalskyddsnämndens ärenden står till nämndens förfogande en till försvarets radioanstalt ansluten byrå, signalskyddsbyrån. För utbildning av personal i signalskyddstjänst förfogar nämnden över en signalskyddsskola, som administrativt är samordnad med arméns signalskola.

För ett överförande till försvarsdepartementet talar att krigsmakten är nämndens största intressent och att nämnden för sin verksamhet är beroende av nära samverkan med försvarets radioanstalt. Den har också administrativ anknytning till försvarets radioanstalt, genom signalskyddsbyrån, och till arméns signalskola, genom signalskyddsskolan. Därest uppgiften att samordna verksamheten inom totalförsvarets olika grenar ålägges försvarsministern, tillkommer ytterligare ett motiv att överföra signalskyddsnämnden till försvarsdepartementet. Nämnden är nämligen ett totalförsvarsorgan i detta ords verkliga bemärkelse och bör därför sortera under det departement, som har ansvar för samordningen inom totalförsvaret.

Utredningen, som icke kan finna att några vägande skäl talar mot signalskyddsnämndens överförande till försvarsdepartementet, anser att ett sådant överförande bör äga rum. Utredningen vill dock framhålla att nämnden, vilken som tidigare sagts är ett typiskt totalförsvarsorgan, givetvis icke bör inordnas i krigsmakten.

#### *Medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd*

Denna myndighet har i hela sin verksamhet så nära anknytning till medicinalstyrelsen och det allmänt civila medicinalväsendet, bl. a. landstingen såsom fredshuvudmän för viss sluten sjukvård, att utredningen anser ett överförande från inrikesdepartementet icke böra ifrågakomma. Beträffande utredningens synpunkter på nämndens framtida uppgifter och verksamhet hänvisas till kap. VIII.

---

*Sammanfattningsvis* föreslår utredningen, att civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd överföres till försvarsdepartementet.

#### *d) Överväganden rörande vissa andra ändringar av nu gällande departementsindelning*

Utredningen har i det föregående endast behandlat frågan om överförande av vissa förvaltningsområden (myndigheter) till försvarsdepartementet.



Även andra ändringar i nuvarande departementsindelning kan emellertid ifrågakomma från de synpunkter försvarsledningsutredningen har att företräda. Utredningen vill här endast peka på sjöfartsverket, statens vattenfallsverk och veterinärväsendet.

Det kan sålunda övervägas att överföra sjöfartsstyrelsen, som f. n. sorterar under handelsdepartementet, till kommunikationsdepartementet. Därmed skulle alla civila centrala myndigheter med transportplanläggningsuppgifter komma att sortera under detta departement, vilket sannolikt skulle underlätta samordningen av totalförsvarets transportverksamhet.

Statens vattenfallsverk lyder under kommunikationsdepartementet, medan övriga för energiförsörjning (olja, kol och atomkraft) ansvariga myndigheter sorterar under handelsdepartementet. Det kan därför ifrågasättas att överföra statens vattenfallsverk till detta departement.

Beträffande veterinärväsendet, som sorterar under jordbruksdepartementet, hänvisar utredningen till kap. VIII.

För samtliga här nämnda förvaltningsområden gäller att departements-tillhörigheten i första hand måste avgöras med hänsyn till fredsverksamhetens krav. Försvarsledningsutredningen kan därför icke från sina utgångspunkter framlägga några förslag i detta hänseende.

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

De förslag till *försvarsnämnd*, som under senare tid framförts och för vilka utredningen redogjort i kap. II, har som regel åsyftat ett organ med representanter för regeringen, riksdagen och de ledande myndigheterna inom totalförsvaret. Om en sådan nämnd har utredningen i betänkanudet »Enhetlig ledning av krigsmakten» uttalat att den »kan tänkas bidra till en ökad samordning».

Efter att närmare ha studerat problemen vill utredningen som sin mening anföra, att övervägande skäl talar mot en nämnd med ovan angiven sammansättning. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang peka på möjligheten att omorganisera utrikesutskottet till ett kombinerat utrikes- och försvarsutskott samt att på motsvarande sätt bilda en utrikes- och försvarsnämnd av utrikesnämnden. Riksdagen skulle därmed erhålla två totalförsvarsorgan, av vilka utrikes- och försvarsnämnden — med i princip samma ställning till Kungl. Maj:t som den nuvarande utrikesnämnden — skulle kunna kallas till sammanträde även mellan riksdagssessionerna. En sådan omorganisation av utrikesutskottet och utrikesnämnden skulle kunna möjliggöra ökad samordning inom riksdagen mellan de båda områdena utrikespolitik och totalförsvaret, vilkas inbördes sammanhang ligger i öppen dag, och skulle utgöra ett forum för en utförligare och tidigare orientering i totalförsvarsfrågor. — Försvarsledningsutredningen har utifrån sina synpunkter velat framföra tanken på en sådan omorganisation, som nu antyts.



Det bör dock tillkomma författningsutredningen att närmare överväga lämpligheten härav och att framlägga de förslag i ämnet vartill den kan finna anledning.

### 3. Samordning av verksamheten inom regeringen med verksamheten inom de centrala myndigheterna

Utredningen har i kap. II redogjort för de förslag till inrättande av ett försvarsråd, som under senare tid framförts i olika sammanhang. Utredningen, som tagit del av ifrågavarande förslag, har undersökt vilka behov av ett sådant råd som kan antagas föreligga och har härvid förutsatt, att utredningens förslag om samordningsminister och samordningskansli genomföres.

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

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

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

Utredningen finner starka skäl tala för att ett försvarsråd inrättas, i huvudsak i överensstämmelse med vad som i detta hänseende gäller i Norge.<sup>1</sup> Försvarsrådet, som givetvis bör ha uteslutande informativa uppgifter, bör utgöra ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för de inom totalförsvaret ledande centrala myndigheterna.

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

<sup>1</sup> Jfr sid. 34 f.



terns bestämmande för varje gång kallas de övriga statsråd, som kan vara berörda av de frågor som avses skola diskuteras.

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

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

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

### C. Tidsplan för genomförandet av föreslagna åtgärder

Förberedelserna för försvarsministerns verksamhet som *samordningsminister* bör påbörjas snarast och samordningsuppgiften synes böra åläggas honom senast fr. o. m. den 1 juli 1962.

*Civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd* bör överföras till försvarsdepartementet fr. o. m. den 1 juli 1963. Förberedelserna för organisationernas verksamhet fr. o. m. denna tidpunkt — långsiktsplanering, budgetärenden, lagstiftningsfrågor — bör dock äga rum inom försvarsdepartementet i nära samverkan med inrikesdepartementet.

*Försvarsdepartementets omorganisation* (jfr bilaga VI:1) synes böra

ske successivt med början den 1 juli 1962. Fr. o. m. denna tidpunkt bör avdelningsorganisationen genomföras, samordningsavdelningen tillkomma och härför erforderliga nya tjänster inrättas. Tjänster som med hänsyn till civilförsvarets överförande kommer att flyttas från inrikes- till försvarsdepartementet bör överföras den 1 juli 1963 — d. v. s. samtidigt med civilförsvaret. Arbetsförhållandena under budgetåret 1962/63 för innehavarna av nämnda tjänster bör regleras genom överenskommelse mellan försvars- och inrikesministrarna.

*Försvarsrådet bör inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962.*



## KAPITEL VII

### Totalförsvarets centrala ledning

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

Samordning av verksamheten inom totalförsvarets olika grenar är lika angelägen i central instans som inom den högsta ledningen, men svårare att organisatoriskt möjliggöra. Den centrala ledningen utövas nämligen — vilket av praktiska skäl är nödvändigt — av ett stort antal sinsemellan sidordnade centrala verk och myndigheter (jfr under C. nedan). Ledningsverksamheten i denna instans är dessutom till sin karaktär mera konkret än inom den högsta ledningen, där, vid sidan av budgetarbetet, den huvudsakligen är inriktad på att ange riktlinjer. Grunderna för samordning finnes i nuläget, bl. a. genom särskilda samverkansorgan och genom att vissa myndigheter i sina instruktioner ålagts att i fråga om försvarsförberedelser samråda med andra centrala myndigheter. Utredningen återkommer härtill i senare delen av detta kapitel.

Det förhållandet, att ledningen i central instans måste vara delad på ett stort antal myndigheter, kräver att ansvaret och befogenheterna för dessa är klart avvägda och entydigt definierade.

#### *A. Krav på totalförsvarets centrala ledning i krig*

Utredningen har tidigare erinrat om det nutida krigets krav på långt gående decentralisering av ansvar och befogenheter. Detta krav medför att ledningsverksamheten i central instans måste begränsas till sådana uppgifter, som av olika skäl icke kan fullgöras av regionala eller lägre ledningsorgan.

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

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

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

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

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

För att myndigheterna skall kunna fullgöra dessa uppgifter erfordras att de, liksom riksstyrelsen, bedriver sin verksamhet från i möjligaste mån undandragna och skyddade platser. Vissa av myndigheterna måste kunna bedriva ledningsverksamhet dygnet runt och ha tillgång till goda signalförbindelser och övriga sambandsmedel för samband med Kungl. Maj:t samt med sido- och underordnade myndigheter. Vissa andra myndigheter kan arbeta i ett lugnare tempo och har som regel icke samma behov av snabba förbindelser. Myndigheterna måste vara beslutsmässiga under enkla former. Den arbetsrutin, som av olika skäl måste utnyttjas i fred, kan i regel icke tillämpas.

De olika myndigheternas utnyttjande av sambandsmedel — ofta gemensamma för flera myndigheter — måste prioriteras eftersom sambandsresurserna kommer att vara begränsade. Det måste säkerställas att väsentliga meddelanden från en myndighet icke försenas, därför att mindre betydelsefulla meddelanden från en annan myndighet tar gemensamma signalförbindelser i anspråk. Det torde enligt utredningens mening föreligga behov av en för alla centrala myndigheter gemensam krigsinstruktion e. dyl. författning, som reglerar bl. a. samarbetsformerna och myndigheternas utnyttjande av gemensamma sambandsmedel.

Huvuddelen av de centrala myndigheternas ledningsverksamhet måste nära samordnas icke bara inom utan även mellan olika totalförsvarsfunktioner, varvid hänsyn måste tagas till behov och resurser inom alla områden samt till det inbördes beroende som råder mellan funktionerna. Det måste dock beaktas, att krigsutvecklingen är avgörande för verksamheten inom totalförsvaret och att denna som regel främst påverkas av krigsmaktens operationer. Samordning kan därför i många lägen endast åstadkommas genom att de civila totalförsvargrenarna anpassar sin verksamhet efter krigsmaktens, vilket ställer särskilda krav på samverkansorganisationen.

### *B. Krav på totalförsvarets centrala ledning i fred*

Decentralisering av ansvar och befogenheter till regionala och lokala myndigheter måste eftersträvas även i fred, men den kan, såsom anförts i kap. V,



icke drivas lika långt som i krig. De försvarsförberedelser som ankommer på totalförsvarets centrala ledning blir därför omfattande.

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

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

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

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

### **1. Samordning av krigsplanläggning**

Krigsplanläggning i central instans syftar främst till att regionala myndigheter skall tilldelas uppgifter och de resurser av olika slag, som bedömes svara mot dessa uppgifter. Dessutom skall planläggas bl. a. för myndigheternas egen verksamhet i krig, d. v. s. för deras organisation, gruppering och ledningsverksamhet.

Det är självklart, att de uppgifter, som inom olika totalförsvarsfunktioner tilldelas de regionala ledningsorganen, måste vara sinsemellan nära samordnade, om de skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. Som exempel på krigsplanläggning, vid vilken samordning av olika totalförsvarsfunktioner



har avgörande betydelse, kan nämnas planläggning för samtidig mobilisering och utrymning eller för olika totalförsvargrenars gemensamma utnyttjande av våra begränsade sjukvårds-, sambands-, transport och fältarbetsresurser.

Planläggningen för de centrala myndigheternas verksamhet i krig måste, som tidigare nämnts, ledas av Kungl. Maj:t vad gäller de stora huvudlinjerna. Verksamheten i detalj, bl. a. formerna för myndigheternas inbördes samverkan och för deras gemensamma utnyttjande av signalförbindelser och övriga sambandsmedel, måste dock planläggas av myndigheterna själva.

Kravet på samordning inom krigsplanläggningen är icke lika starkt mellan alla totalförsvarsfunktioner. Det stora flertalet måste dock samordnas med krigsmaktens operativa verksamhet och civilförsvarets utrymningsverksamhet. I övrigt synes samordningsbehovet vara störst mellan närbesläktade försvarsfunktioner, såsom mellan civilförsvaret och den allmänt civila sjukvården samt mellan de olika grenarna inom det ekonomiska försvaret.

## 2. Samordning av budgetarbete

Utredningen har i kap. V erinrat om att anslagsmedel för ett visst ändamål för att ge effekt ofta måste följas av medelsanvisning för ett annat ändamål, stundom inom annan del av budgeten. Den slutliga bevakningen av att så sker bör naturligen äga rum inom det särskilda samordningskansli, som föreslås stå till samordningsministerns förfogande. Denna uppgift, som bl. a. avser prioritering av äskanden och avvägning mellan anslagsmedel under olika huvudtitlar, är emellertid av komplicerad natur. En förutsättning för att den skall kunna lösas är att en omfattande samordning äger rum redan i central instans och att myndigheterna i sina äskanden antyder, vilka medel som i förekommande fall måste ställas till förfogande inom annan del av budgeten, för att äskade anslagsmedel skall ge effekt. I många fall behövs med varandra sammanhängande anslagsmedel icke anvisas under samma budgetår; det är dock även i dessa fall nödvändigt med samråd myndigheterna emellan. Myndighet, som nödgas vidtaga kostsamma åtgärder som följd av beslut inom en annan myndighets verksamhetsområde, bör få kännedom härom och klarlägga möjligheterna härför, *innan* dessa beslut fattas. Här erfordras framsynthet och att myndigheterna i god tid orienterar varandra om planer på organisationsförändringar, materielanskaffningar, byggnadsverksamhet, behov av telekommunikationer m. m.

## 3. Samordning av utbildning och övningar

Ledningen av totalförsvarsövningar av olika slag är i regel en gemensam uppgift för flera, ofta ett stort antal, centrala myndigheter. Utredningen vill här i första hand rikta uppmärksamheten på stabstjänstövningar för högre regionala ledningsorgan. Rörande ledningen av dessa har utredningen i kap. V anfört som sin mening, att det bör tillkomma Kungl. Maj:t att tillse,



att erforderlig samordning åstadkommes. Denna uppgift kan dock icke innefatta någon verksamhet av detaljkaraktär, utan huvuddelen av arbetet måste fullgöras av de centrala myndigheterna. Ledningen av stabstjänstövningar för lägre regionala ledningsorgan, d. v. s. för försvarsområdesstaber och länsstyrelser samt med dessa myndigheter samverkande ledningsorgan, brukar regelmässigt utövas av militärbefälhavare och civilbefälhavare gemensamt. Civilbefälhavarna har emellertid mycket begränsade personella resurser för sådana uppgifter, varför de centrala myndigheterna ofta måste ställa ledningspersonal till förfogande och viss del av planläggningen utföras i central instans även för dessa övningar.

De centrala myndigheterna måste för egen del bedriva övningar av olika slag, såsom krigsspel, gemensamma studier m. m. Oberoende av vilken totalförsvarsfunktion som huvudsakligen är föremål för övning, kräves här som regel att flertalet centrala totalförsvarsmyndigheter deltar i större eller mindre omfattning.

Sammanfattningsvis kan sägas, att förberedelserna för och ledningen av här avsedda totalförsvarsövningar närmast är ett grupparbete för personal ingående i ett stort antal totalförsvarsmyndigheter.

### *C. Nuvarande organisation av och verksamhet inom totalförsvarets centrala ledning samt utredningens förslag till åtgärder*

Som utredningen tidigare anfört, syftar dess studier och överväganden främst till att undersöka möjligheterna för en ökad samordning av ledningsverksamheten, medan ledningsorganisationerna inom de olika totalförsvarsfunktioner förutsättes förbli i huvudsak oförändrade. Redogörelsen för organisation och verksamhetsformer i central instans göres därför icke fullständig; den syftar i första hand till att belysa de organisatoriska och instruktionsmässiga förutsättningarna för samordning av ledningsverksamheten. Det är också närmast i dessa hänseenden, som utredningen framlägger förslag till förbättringar i förhållande till nuläget. Ledningen av hälso- och sjukvården behandlas separat i nästa kapitel. Utredningens förslag till åtgärder framföres med de i föregående avsnitt redovisade kraven som bakgrund.

#### **1. Organisation och verksamhet i krig**

Enligt vad utredningen inhämtat föreligger, på liknande sätt som för riksstyrelsen, en ingående planläggning rörande de centrala myndigheternas uppgifter och organisation m. m. i krig. De krav, som utredningen i det föregående redovisat, torde därvid i huvudsak kunna tillgodoses. I den mån så icke är fallet — och onekligen finnes vissa brister — bör det tillkomma Kungl. Maj:t, närmast genom det särskilda samordningskansliet, och myndigheterna själva att tillrättalägga dessa förhållanden. Utredningen vill här



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

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

I vad gäller de centrala myndigheternas befogenheter gentemot *civilbefälhavarna* är dessa reglerade beträffande det allmänt civila medicinalväsendet, men i övrigt saknas bestämmelser härom, vilket måste betraktas som en allvarlig brist. Civilbefälhavarnas uppgifter är visserligen främst av samordnande karaktär, men det torde vara obestridligt, att de centrala myndigheterna i många lägen kommer att ha ett behov av att lämna civilbefälhavarna föreskrifter av olika slag. Detta kan gälla i fråga om t. ex. utrymning, undanförsel, förstöring eller transportverksamhet. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att de centrala myndigheterna många gånger kan nödgas vända sig till civilbefälhavarna, därför att förbindelser med lämpligt sambandsmedel icke kan erhållas med berörda länsstyrelser. De ytterligare områden, där det i första hand bör komma i fråga att — inom ramen för Kungl. Maj:ts allmänna bestämmelser — befogenheter gentemot civilbefälhavarna ges åt vissa centrala myndigheter, torde vara civilförsvaret, polisverksamheten och det ekonomiska försvaret.

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



För att säkerställa en nödvändig samordning av krigsmaktens och civilförsvarets verksamhet har överbefälhavaren sedan flera år tillbaka haft rätt att under högsta civilförsvarsberedskap för särskilda fall meddela civilförsvarsstyrelsen föreskrift om fullgörande av civilförsvaret åvilande uppgifter (*militär direktivrätt*). Motsvarande befogenheter tillkommer militärbefälhavare och försvarsområdesbefälhavare m. fl. militära chefer gentemot de civilförsvarsmyndigheter, med vilka de närmast har att samverka. Vissa uppgifter, som tidigare ankom på civilförsvaret och för vilkas fullgörande militära direktiv kunde meddelas överfördes emellertid till andra myndigheter i samband med civilförsvarets omorganisation. Av betydelse var här främst att uppgifterna avseende undanförsel och förstöring övertogs av det ekonomiska försvaret. I en den 15 december 1961 utfärdad Kungl. kungörelse har överbefälhavaren m. fl. militära chefer getts rätt att meddela föreskrifter även beträffande senast nämnd verksamhet. Utredningen anser det vara angeläget — på grund av det militära försvarets särställning — att överbefälhavaren och vissa övriga militära chefer har befogenhet att meddela sådana föreskrifter.

Överbefälhavaren har även rätt att genom medicinalstyrelsen i vissa avseenden påkalla bistånd av det allmänt civila medicinalväsendet. Utredningens synpunkter i denna fråga framföres i kap. VIII.

Samordning inom vissa totalförsvarsfunktioner avses skola möjliggöras genom *särskilda samverkansorgan*, av vilka några är inrättade redan i fred. Den grundläggande tanken är härvid, att varje myndighet skall ha fullt ansvar och alla befogenheter i vad avser dess verksamhetsområde men att samverkan skall underlättas genom att chefer eller befattningshavare ur olika myndigheter samarbetar i särskilda fasta samverkansorgan. De samverkansorgan, som erfordras i krig, bör enligt utredningens mening vara organiserade redan i fred och så långt möjligt med samma personal, som avses ingå i krig. Detta innebär att chefer, vilka i krig måste vara relativt obundna, som regel icke själva bör ingå i dylika samverkansorgan.

Utredningens synpunkter rörande funktionella samverkansorgan redovisas i nästföljande avsnitt.

## 2. Organisation och verksamhet i fred

Totalförsvarets ledning i central instans är delad på ett stort antal myndigheter, verk och icke-statliga organisationer. Samtliga statliga ledningsorgan lyder direkt under Kungl. Maj:t och är i princip sinsemellan sidoordnade. Utredningen har i följande tablå sammanställt myndigheter m. fl. ingående i totalförsvarets centrala ledning, varvid en schematisk uppdelning gjorts på totalförsvarets fyra huvudgrenar. Tablåen är icke fullständig; det finnes

ytterligare ett antal myndigheter etc., som har ansvar för totalförsvärsförberedelser. Det bör vidare beaktas att omfattningen och betydelsen av de olika myndigheternas uppgifter inom totalförsvaret varierar avsevärt. Med kursiv stil angivna myndigheter etc. har till enda eller huvudsaklig uppgift att förbereda del av totalförsvaret för verksamhet i krig.

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

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

#### a) *Samråd m. m.*

Utredningen vill här anföra några exempel på bestämmelser om *samråd m. m.*



*Överbefälhavarens instruktion (SFS 1961: 467):*

## 12 §.

1 mom. Överbefälhavaren skall samarbeta med myndigheter utanför krigsmakten, vilkas verksamhet berör krigsmakten, samt främja samverkan mellan krigsmakten och övriga myndigheter och institutioner inom totalförsvaret.

2 mom. — — —

3 mom. Överbefälhavaren äger taga del av krigsplanläggningen hos myndigheter utanför krigsmakten och av vederbörande myndigheter erhålla de upplysningar och det biträde, som erfordras och som myndigheterna kunna lämna.

*Civildéfarsvarsstyrelsens instruktion (SFS 1948: 735):*

## 2 §.

Civildéfarsvarsstyrelsen skall vid fullgörandet av sina ämbetsåligganden i erforderlig utsträckning samarbeta med överbefälhavaren eller chefen för försvarsstaben samt med riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap.

Vid handläggning av viktigare ärenden skall civildéfarsvarsstyrelsen samråda med andra centrala myndigheter, med vilkas verksamhet ärendet äger samband. Enskild, hela riket omfattande sammanslutning, inom vars verksamhetsområde sådant ärende faller, bör ock beredas tillfälle att yttra sig under ärendets handläggning.

*Överstyrelsens för ekonomisk försvarsberedskap instruktion (SFS 1961: 536):*

## 3 §.

Det åligger överstyrelsen att — — —

att följa utvecklingen inom det totala försvarets olika grenar och främja samordningen mellan det ekonomiska försvaret och övriga totalförsvarsgrenar, samt

att inom det ekonomiska beredskapsområdet hålla sig underrättad om planeringsarbetets fortgång och tillhandahålla andra beredskapsplanerande myndigheter underlag för planeringen.

*Generalpost-, tele- och järnvägsstyrelserna* har alla följande bestämmelse i sina instruktioner:

Verksamheten i fred skall så bedrivas, att jämväl de krav, som det totala försvaret i krig uppställer, i största möjliga utsträckning kunna tillgodoses. Erforderligt samråd skall därvid äga rum med överbefälhavaren, civildéfarsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap skall hållas underrättad om beredskapsplanläggningen på det ekonomiska försvarets område.

Vissa andra myndigheter, t. ex. social- och veterinärstyrelserna, har beträffande krigsplanläggning icke instruktionsmässigt ålagts samråd i annan mån än vad som helt allmänt anges i allmänna verksstadgan, vilket synes vara en brist i deras instruktioner. Utredningen anser dock icke detta vara något större problem men förordar, att samtliga centrala totalförsvarsmyndigheter instruktionsmässigt ges i princip samma åläggande att sinsemellan samråda och hålla varandra orienterade om planläggningsverksamheten.



b) *Särskilda samverkorgan*

Särskilda samverkansorgan är inrättade för att säkerställa samordning inom vissa försvarsfunktioner, som ligger inom flera myndigheters ansvarsområden. Exempel på samverkansorgan med chefsrepresentation är *militärledningen*, *rådet för ekonomisk försvarsberedskap* och *totalförsvarets tele-nämnd*.

*Militärledningen* (SFS 1961: 468), i vilken ingår överbefälhavaren och försvarsgrensheferna, har bl. a. till uppgift att främja krigsmaktens samverkan med andra myndigheter inom totalförsvaret. När så erfordras med hänsyn till förekommande ärendes art, skall cheferna för civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap ävensom cheferna för andra centrala myndigheter, vilkas verksamhet är av betydelse för totalförsvaret, kallas till sammanträde med *militärledningen*.

*Rådet för ekonomisk försvarsberedskap* (SFS 1961: 536), vilket börjar sin verksamhet den 1 januari 1962, skall ha till uppgift att verka för samordning av landets ekonomiska försvarsberedskap. I rådet avses ingå som ordförande chefen för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och som ledamöter cheferna för försvarsstaben, civilförsvarsstyrelsen, statens jordbruksnämnd och arbetsmarknadsstyrelsen samt ordföranden i centrala civila transportkommittén. Annan central myndighet, vilken fullgör särskild beredskapsuppgift på det ekonomiska försvarets område, skall beredas tillfälle att delta i rådet vid behandling av ärende, som berör myndighetens ämbetsområde.

Samordning av vissa sambandsfrågor äger rum inom *totalförsvarets tele-nämnd*, som bildats genom överenskommelse på myndighetsnivå och vars verksamhet alltså icke grundar sig på något Kungl. Maj:ts bemyndigande eller någon instruktion. Nämnden är icke något verkställande organ utan sysslar endast med större principfrågor. Den skall sålunda bl. a.

insamla och sammanställa de av olika myndigheter från tid till annan anmälda behoven i fråga om signalförbindelser,

rekommendera de från teknisk och ekonomisk synpunkt bästa samordningslösningarna,

uttala sin åsikt i uppkommande frågor av prioritetsnatur samt

ägna uppmärksamhet åt och verka för att i fredstid för totalförsvarets räkning installerade teleanordningar i görligaste mån också kommer till användning för fredsmässig trafik.

Ordförande i nämnden är ordföranden i försvarets förvaltningsdirektion och som ledamöter ingår cheferna för försvarsstaben, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och telestyrelsen, ordförandena i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och försvarets teledelegation<sup>1</sup> samt en representant för Kungl. Maj:ts kansli.

*Centrala fältarbetsledningen*, som inrättats med stöd av kungörelsen an-

<sup>1</sup> Samarbetsdelegation tillsatt av försvarets förvaltningsdirektion.



gående byggnads- och reparationsberedskapen (SFS 1959:177), har till huvuduppgift att verka för att landets resurser för byggnads- och anläggningsarbeten utnyttjas rationellt inom totalförsvaret samt att samordna de olika myndigheternas intressen i vad avser förstörings- och spärrningsåtgärder. Organisationen har icke befogenhet att fatta beslut utan är endast ett forum för överläggningar. I densamma ingår representanter — således icke cheferna — för ett stort antal myndigheter, bl. a. överbefälhavaren, civilförvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och de flesta kommunikationsverken. Vid sammanträden deltar dock endast representanter för de myndigheter, som beröres av de aktuella ärendena.

Planläggningen av försörjningen med elkraft i krig eller vid krigsfara samordnas inom *centrala driftledningen*, som bildats genom frivillig överenskommelse på myndighetsnivå. Riktlinjerna för dess verksamhet har dock godkänts av Kungl. Maj:t genom ämbetskrivelse den 22 april 1955. I driftledningen ingår representanter för vattenfallsstyrelsen, större icke-statliga kraftföretag samt överbefälhavaren och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

*Centrala civila transportkommittén* och *statens signalskyddsnämnd*, vilka utredningen behandlat i föregående kapitel, är genom sin sammansättning en form av samordningsorgan. De är dock beslutande organ och har direkt ansvar för viss ledningsverksamhet.

I skrivelse den 30 mars 1961 till försvarsledningsutredningen med synpunkter på totalförsvarets centrala ledning har överbefälhavaren i samråd med berörda civila myndigheter framhållit värdet av funktionella samverkansorgan och förordat att ytterligare sådana inrättas. Överbefälhavaren har bl. a. anfört följande:

Det finns anledning att utveckla systemet med samverkansorgan också på andra områden. Följande synpunkter bör därvid vara vägledande.

Samverkansorgan bör inrättas endast om flera myndigheter har behov av kontinuerligt samarbete i krig eller i krigsförberedelsearbetet.

Samverkan bör avse verksamhetens genomförande i krig och därav betingade förberedelser och planläggning i fred. Arbetet i fred blir kontinuerligt, ty föreliggande planer måste oavbrutet hållas aktuella med hänsyn till utvecklingen och ändrade krav i övrigt.

I samverkansorganen bör ingå kvalificerade representanter för berörda myndigheter. Chefer bör emellertid inte — vare sig i fred eller krig — bindas vid uppgifter av detaljnatur. De bör representeras i samverkansorganen av befattningshavare i principiellt byråchefs ställning. Detta är fördelaktigt även med hänsyn till att personal på denna nivå har specialkunskaper och detaljkännedom som en verksamhet ofta inte kan ha eller vidmakthålla.

Antalet i samverkansorgan ingående personer bör begränsas så att arbetsförhållandena blir så enkla och rationella som möjligt. Vissa verk kan te ha ständig representation i organen, medan företrädare för andra verk endast kallas eller konsulteras då behov därav föreligger («kontaktmän»).

Det förhållandet, att särskilda åtgärder vidtas för att främja samverkan mellan



berörda myndigheter, får som nämnts inte innebära ändring av myndigheternas ansvar, bl a i vad avser rätt och skyldighet att fatta beslut, utfärda direktiv eller att verka i samordnande syfte. Den nära kontakt, som kan upprätthållas i samverkansorganen, skall i stället underlätta för myndigheterna (cheferna) att fatta beslut. Representanterna i samverkansorganen bör dock äga avgöra huruvida beslut kan fattas på den nivå de representerar eller om ärendet måste hänskjutas till chefen, såsom fallet är i centrala sjukvårdsledningen. Denna anordning, som främst bör gälla i krig, torde i viss utsträckning kunna tillämpas redan i fred. I krig bör möjligheter vidare föreligga att vid behov komma till avgörande, även då en gemensam uppfattning inte råder. Då myndighet ålagts direktivrätt eller liknande i fråga, som behandlas i samverkansorgan, måste självfallet åtgärder, som beslutas i samverkansorganet, anpassas till vad direktivgivande myndighet föreskrivit för verksamheten i fred och krig. Kraven på samverkan får inte drivas så långt, att myndighet hindras att fatta och effektuera beslut, då snabbhet erfordras — ett läge, som ofta torde uppkomma i krig.

Verksamheten i samverkansorganen bör bygga på underlag från respektive myndigheter (staber) och uppföljas av dessa genom kontroll — i fred t e vid chefsöverläggningar och allmänt genom befattningshavarnas skyldighet att hålla sina myndigheter (staber) informerade.

Samverkansorganen som sådana — däremot inte representanterna — bör till sättas enligt bestämmelser av Kungl. Maj:t. Så har skett beträffande samverkansorganen på sjukvårdsområdet, som tillkommit genom bestämmelserna i krigssjukvårdskungörelsen. Därutöver bör vederbörande verkschefer instruktionsmässigt äga att ta initiativ till samverkan i den utsträckning och de former, som kan befinnas vara ändamålsenliga.

Alla funktioner är inte av den arten, att det erfordras organisatoriska åtgärder för att säkerställa samverkan. Emellertid synes samverkansorgan böra övervägas bl a för följande uppgifter (inom parentes redovisas myndigheter, som i första hand bör vara representerade i samverkansorganen; understruken myndighet torde böra få huvudansvar för verksamheten i organet<sup>1</sup>):

a) att, mot bakgrunden av tillgängliga resurser och olika myndigheters behov, i fred åstadkomma en ändamålsenlig fördelning i krig av resurserna i *personellt* hänseende;

b) att samordna planläggningen i fred av hur *telekommunikationerna* för totalförsvarets olika organ m m skall fungera och ledas i krig;

c) att på lämpligt sätt fördela *drivmedelstillgångarna* inom totalförsvaret, prioritera leveranser m m samt vidta härmed sammanhängande krigsförberedelser; åtgärderna skall bl a syfta till att ge drivmedelscentralen erforderligt underlag för verksamheten;

d) att på lämpligt sätt fördela *livsmedelstillgångarna* inom totalförsvaret, prioritera leveranser m m samt vidta härmed sammanhängande krigsförberedelser.

Samverkansorgan kan även tänkas för uppgifter, avseende t e postbefordran, penningmedelsförsörjningen eller undervisningen i krig liksom för uppgifter på socialtjänstens område, vidare för att samordna planläggningen i fred i vad avser lokalisering, utbyggnad, bevakning m m av uppehållsplatser och andra objekt av gemensamt intresse.

Utredningen ansluter sig i princip till överbefälhavarens och de berörda myndigheternas uppfattning, att särskilda funktionella samverkansorgan inom många områden kan vara av betydelse för samordningen. Utredningen

<sup>1</sup> Parenteserna här uteslutna.



föreslår i nästa kapitel att ett samverkansorgan inrättas för samordning inom hälso- och sjukvården men tar i övrigt icke ställning till vilka ytterligare sådana organ som bör inrättas eller om något eller några bör avvecklas. Det bör tillkomma myndigheterna själva att till Kungl. Maj:t lämna förslag härom; den särskilda samordningsavdelningen i Kungl. Maj:t kansli torde också kunna initiera sådana förslag.

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

frågor av principiell natur rörande krigsplanläggningen samt myndigheternas eller underlydande myndigheters freds- och krigsorganisation, omfattningen av och formerna för samverkan i tidigare nämnda funktionella samverkansorgan,

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

forskning, territoriella och administrativa gränser samt utbildning och övningar.

I ett krisläge tillkommer frågor om höjning av olika former av beredskap. Utredningen, som anser att chefsnämnden bör vara så liten som möjligt, förordar att ledamöterna blir desamma, som ur centrala myndigheter ingår i det tidigare föreslagna försvarsrådet. I chefsnämnden bör således ingå överbefälhavaren — som bör åtföljas av chefen för försvarsstaben — cheferna för civilförsvarsstyrelsen, medicinalstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och telestyrelsen, statspolisintendenten samt ordförandena i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och centrala civila



transportkommittén. Härtill bör komma en representant för civilbefälharna. När så befinner lämpligt bör givetvis även chef för annan, vid ifrågasvarande tillfälle särskilt berörd central myndighet kunna anmodas att närvara.

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

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

#### c) *Militärassistentorganisationen*

Militärassistentorganisationen inrättades redan i slutet av 1800-talet och har efter hand ökat i omfattning. De första militärassistenterna tillkom vid järnvägs- och telestyrelserna för att i krigsplanlägningsarbetet underlätta samverkan mellan krigsmakten och dessa verk. Efter hand som totalförsvaret krävt ökad samverkan mellan det militära försvaret å ena sidan och de civila totalförsvargrenarna å den andra, har ytterligare myndigheter och verk tillförts militärassistenter. De närmare motiven för militärassistenternas tillkomst har varit skiftande, varför deras uppgifter och ställning icke är desamma överallt. Vid kommunikationsverken är sålunda den till tjänsteställningen äldste militärassistenten chef för en särskild försvarsavdelning, inom vilken även övriga militärassistenter är placerade, och han är således inför verkschefen direkt ansvarig för verkets krigsplanläggning. Inom t. ex. civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap är däremot militärassistenternas huvuduppgift att främja samverkan med krigsmakten, och de har icke instruktionsmässigt några självständiga uppgifter. De kan dock givetvis tilldelas sådana av vederbörande chef, något som även i stor utsträckning skett.

Omfattningen av den nuvarande militärassistentorganisationen framgår av tablå VII: 1.

Hösten 1959 fick chefen för försvarsstaben Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med berörda myndigheter göra en översyn av militärassistentorga-



nisationen samt att till Kungl. Maj:t inkomma med en redogörelse för resultatet. Chefen för försvarsstaben avlämnade sin redogörelse den 30 mars 1961 och anförde i denna, att överväganden rörande militärassistentorganisationens principiella utformning hade lett fram till två huvudalternativ. Det ena av dessa innebar bibehållande i huvudsak av nu gällande ordning. Det andra alternativet innebar — i fråga om totalförsvarets centrala ledning — att militärassistent borde finnas vid varje civil central myndighet, som ständigt vore i behov av militär fackkunskap. Militärassistenten borde icke åläggas ansvar för myndighetens försvarsförberedelser utan främst verka för samordning mellan myndigheten och krigsmakten, beakta utveckling och planläggning på respektive områden samt tillgodose myndighetens behov av militär sakkunskap. Det övervägande antalet berörda myndigheter hade också framfört bestämda krav på en ökad insats av militär personal; vissa myndigheter hade föreslagit inrättandet av nya militärassistentbefattningar. Det hade sammanfattningsvis konstaterats, att det skisserade andra alternativet vore genomförbart på längre sikt, men att t. v. en ordning i principiell överensstämmelse med den nuvarande vore att föredraga.

De förslag, som chefen för försvarsstaben framförde, grundade sig således i huvudsak på de principer som för närvarande är gällande. De betydelsefullaste ändringsförslagen, vilka framgår av tablå VII: 1, var följande:

militärassistent skall icke längre vara chef för försvarsbyrån inom telestyrelsen. Antalet militärassistenter inom telestyrelsen minskas från fyra till en;

statens jordbruksnämnd tillföres en militärassistent i arvodesbefattning; medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd tillföres en deltidstjänstgörande militärassistent.

I fråga om militärassistenternas uppgifter anförde chefen för försvarsstaben:

Med hänsyn till de faktorer som ovan redovisats, syns flera skäl tala för att särskild personal — militärassistenter — liksom nu av krigsmakten ställs till förfogande vid myndigheter med ständigt behov av militärt sakkunnig personal. De principiella uppgifterna bör främst vara:

- att tillgodose myndighetens omedelbara behov av militär sakkunskap,
- att handlägga sådana ärenden, som är att anse främst som krigsmaktens angelägenhet, men som av praktiska skäl handlägges vid myndigheten,
- att verka för att samarbete sker mellan militära och civila myndigheter i sådana ärenden som har ömsesidig betydelse och att härvid underlätta berörda myndigheters samarbete,
- att hålla krigsmaktens myndigheter orienterade om utveckling och planläggning samt i övrigt tillvarata krigsmaktens intressen vid myndigheten,
- att biträda myndigheten vid planläggning och genomförande av övningar m. m. avseende krigsförhållanden,
- att allt efter respektive myndighets bestämmande utföra sådant arbete för vilket hans militära utbildning gör honom lämpad samt i övrigt bevaka myndighetens intressen inom krigsmakten.

Militärassistent bör regelmässigt icke utföra myndighetens krigsförberedelsearbete, vilket i stället bör handläggas av myndighetens egen personal.

Tablå VII: 1. Militärassistentorganisationen

Myndighet	Befattning	Antal	
		1/10 1961	Enligt chefs för försvarsstabens förslag
Civildéforsvarsstyrelsen . . .	Militärassistent	1	1
Generalpoststyrelsen . . . .	Chef för försvarsavd.	1 <sup>1</sup>	1 <sup>1</sup>
Járnvágstyrelsen . . . . .	Chef för försvarsbyrán	1	1
	Förste militärassistent	1	1
	Andre militärassistent	1	1
	Militärassistent	2 <sup>2</sup>	— (-2)
Luftfartsstyrelsen . . . . .	Militärassistent	1	1
Medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd	Militärassistent	—	1 <sup>3</sup> (+1)
Rikets allmänna kartverk	Chef för militärbyrán	1	1
Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap	Militärassistent	1	1
Sjöfartsstyrelsen . . . . .	Chef för försvarskontoret	1	1
Statens jordbruksnämnd	Militärassistent	—	1 <sup>1</sup> (+1)
Statens meteorologiska och hydrologiska institut . . . . .	Militärassistent	1 <sup>3</sup>	1 <sup>3</sup>
Telestyrelsen . . . . .	Chef för försvarsbyrán	1	— (-1)
	Militärassistent	3	1 )-2)
Vattenfallsstyrelsen . . . . .	Chef för försvarskontoret	1	1
	Militärassistent	1 <sup>1</sup>	1 <sup>1</sup>
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen . . . . .	Chef för försvarsbyrán	1	1
	Förste militärassistent	1	1

<sup>1</sup> Arvodesbefattning.

<sup>2</sup> Därav en arvodesbefattning.

<sup>3</sup> Deltidstjänst.

Utredningen, som under hand inhämtat att Kungl. Maj:t avser att i vissa hänseenden låta göra en förnyad översyn av militärassistentorganisationen i central instans, vill för sin del anföra följande.

Krigsmakten intar, som tidigare nämnts, en i många avseenden ledande plats inom totalförsvaret. Den civila samhällsverksamheten och de civila försvarsfunktionerna måste nära anslutas till det militära försvaret och har att på olika sätt uppbära och stödja detsamma. Det allmänna kravet på nära och kontinuerlig samverkan totalförsvarsmyndigheterna emellan är därför särskilt starkt mellan å ena sidan krigsmakten och å andra sidan vissa civila totalförsvargrenar, vilket även har fått instruktionsmässiga uttryck i den nya instruktionen för överbefälhavaren (12 § 3 mom.). Militärassistentorganisationen måste ses mot bakgrunden av dessa samverkanskrav. Utredningen vill också framhålla att inom vissa civila myndigheter,



t. ex. järnvägsstyrelsen och luftfartsstyrelsen, äger rum krigsplanläggning, som för att överhuvudtaget kunna genomföras kräver militär sakkunskap.

Inom vissa andra myndigheter, vid vilka krigsplanläggningens genomförande icke i samma grad kräver militär sakkunskap, erfordras denna dock som en bakgrund till planlägningsarbetet. Utvecklingen inom krigsmakten går snabbt, och det kan icke förutsättas, att personal utan militär grundutbildning kan följa denna utveckling tillräckligt ingående för att vara i stånd att självständigt genomföra därav beroende krigsplanlägningsarbete.

Utredningen anser, att en militärassistentorganisation av i huvudsak nuvarande omfattning tills vidare är erforderlig, men har icke ansett sig ha att ta ställning till detaljer inom densamma. Utredningen vill dock anföra att den ändring som av chefen för försvarsstaben föreslås för telestyrelsen — innebärande att en av militärassistenterna icke längre skall vara chef för försvarsbyrå — synes vila på en principiellt riktig grund. Ändringsförslaget stämmer också väl överens med de uppgifter, som chefen för försvarsstaben ansett böra åvila militärassistenterna. Det synes kunna ifrågasättas, om icke motiven för denna ändring hade kunnat åberopas för liknande ändring vid vissa andra centrala myndigheter. Utredningen, som inser att möjligheterna härför icke är desamma överallt, anser sig dock icke böra framlägga några förslag härom. Militärassistent — inom myndighet med två eller flera militärassistenter den till tjänsteåren äldste — synes regelmässigt böra kallas till myndighetens plenum.

## KAPITEL VIII

### Den centrala ledningen av sjuk- och veterinärvården

I delbetänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» anmälde utredningen att den med anledning av en underdånig framställning från överbefälhavaren igångsatt förberedande undersökningar rörande ledningen av sjuk- och veterinärvården, i första hand syftande till att kartlägga de olika aspekter frågan erbjuder som totalförsvarsproblem. Ifrågavarande undersökning har nu avslutats och redovisas i en av utredningens expert major Bratt utarbetad promemoria, vilken fogas till utredningens betänkande såsom bilaga VIII: 1. Eftersom sjuk- och veterinärvården behandlas relativt ingående i promemorian, har utredningen ansett sig kunna begränsa sin egen framställning i ämnet. Utredningen är emellertid angelägen om att framhålla, att detta bör ses mot bakgrunden av de möjligheter till ett mera ingående studium, som promemorian erbjuder. Utredningen har sökt underlätta ett sådant studium genom hänvisningar.

Utredningen, som anser sig icke böra ta ställning till alla i promemorian redovisade delfrågor, vill för egen del anföra följande.

Inledningsvis har i promemorian sammanställts de krav som den centrala ledningen av sjuk- och veterinärvården bör fylla från totalförsvarsynpunkt. Utredningen, som vill framhålla att sjuk- och veterinärvården är en betydelsefull stödfunktion inom totalförsvaret, kan i allt väsentligt ansluta sig till de sålunda formulerade kraven. En kvantitativt tillräcklig och såvitt möjligt kvalitativt högtstående krigssjukvårdsorganisation är en av förutsättningarna för att motståndsandan skall upprätthållas i krig. En krigssjukvårdsorganisation som fyller dessa krav kan endast utvecklas av en effektiv ledningsorganisation.

1958 års försvarsledningskommitté påvisade brister och oklarheter i gällande ansvarsfördelning inom den militära sektorn och rekommenderade därför vissa åtgärder för att stärka försvarets sjukvårdsstyrelses ställning. De undersökningar som nu utförts visar att brister och oklarheter förekommer även inom den civila sektorn. Totalförsvarets sjuk- och veterinärvårdsledning fyller därför f. n. icke de krav som måste ställas på densamma. Tillskapandet av en effektiv ledningsorganisation med tydligt avgränsade ansvarsområden och befogenheter samt ändamålsenliga samarbetsformer är följaktligen en angelägen uppgift.

I promemorian (under punkt B) hävdas att ansvaret för sjuk- och veteri-



närvårdens ledningsfunktioner bör åvila skilda militära och civila myndigheter. Utredningen, som anser att tillskapandet av en fristående, för totalförsvaret gemensam ledningsmyndighet icke vore ägnat att effektivisera ledningen, delar denna uppfattning men vill samtidigt understryka vikten av ett nära samarbete mellan de militära och civila ledningsmyndigheterna. Inom den militära och den civila sektorn var för sig bör i princip största möjliga enhetlighet eftersträvas.

#### *A. Ledningen inom krigsmakten*

*(jfr bilaga VIII: 1, punkt C)*

Utredningen ansluter sig till den i promemorian framförda uppfattningen, att flertalet av sjuk- och veterinärvårdsfunktionerna inom krigsmakten bör ledas enhetligt, d. v. s. av staber eller myndigheter gemensamma för försvarsgrenarna. Produktionen av sjukvårds- och veterinärförband bör dock — liksom annan förbandsproducerande verksamhet — alltjämt ledas av försvarsgrenscheferna.

Ett särskilt centralt stabs- och förvaltningsorgan för ledning av de sjuk- och veterinärvårdens funktioner, som bör ledas enhetligt, synes böra finnas inom krigsmakten. Denna myndighet bör i enlighet med i promemorian framfört förslag enklast kunna bildas genom omorganisation av försvarets sjukvårdsstyrelse. Denna omorganisation torde bli relativt genomgripande och få följdverkningar även för försvarsgrensledningarna. Försvarsgrensöverläkarnas och överfältveterinärens framtida ställning och uppgifter bör därför omprövas. Av vikt synes vara att det nyssnämnda ledningsorganet utrustas med befogenheter och resurser för att effektivt och med erforderlig auktoritet kunna utöva avsedd ledningsverksamhet.

Utredningen har med det sagda icke tagit ställning till frågan, hur den medicinska forskningen inom krigsmakten bör ledas, utan ansett att resultatet av pågående särskild utredning härom bör avvaktas.

#### *B. Ledningen inom det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet*

*(jfr bilaga VIII: 1, punkt D)*

Utredningen ansluter sig till den i promemorian uttalade meningen, att chefen för medicinalstyrelsen i såväl fred som krig bör bära ett odelat ledningsansvar för den allmänt civila sjukvården. Detta innebär att medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd bör uppgå i medicinalstyrelsen, varvid det bör övervägas att där inrätta ett särskilt stabs- och förvaltningsorgan för handläggning av beredskapsärenden.

Sjukvården och veterinärvården har i krig ett nära samband med varandra, vilket enligt promemorian synes bäst tillgodoses genom att veterinärväsendet inordnas under medicinalstyrelsen. Utredningen vitsordar behovet av att ifrågavarande funktioner samordnas men anser sig icke kunna be-

döma de fredsmässiga konsekvenserna av en sådan sammanslagning. Det synes emellertid icke uteslutet, att ett sammanförande av veterinär- och medicinalstyrelserna — vilket skulle innebära att veterinärväsendet inordnades under samma departement som medicinalväsendet — skulle vara förenat med fördelar även från fredssynpunkt. En utredning av förutsättningarna härför bör därför övervägas.

#### *C. Ledningen inom civilförsvaret*

*(jfr bilaga VIII: 1, punkt E)*

Utredningen ansluter sig till de synpunkter som redovisas i promemorian angående ansvarsfördelningen mellan medicinalstyrelsen och civilförsvarestyrelsen. Medicinalstyrelsens ansvar och befogenheter rörande civilförsvarssjukvården synes alltså i medicinskt hänseende böra stärkas i enlighet med i promemorian framlagt förslag.

#### *D. Samordningen inom totalförsvaret*

*(jfr bilaga VIII: 1, punkt F och G)*

Utredningen har funnit, att de organisatoriska förutsättningarna för samverkan mellan den militära och den civila sjuk- och veterinärvårdsledningen är tillfredsställande i krig — då centrala sjukvårdsledningen är organiserad — men mindre goda i fred. Utredningen, som anser att behov föreligger av ett för den militära och den civila sektorn gemensamt samarbetsorgan även i fredstid, förordar därför att en *central krigssjukvårdsberedning* tillskapas med i huvudsak de uppgifter och den sammansättning, som föreslagits i promemorian. Utsträckandet av huvudförvaltningsprincipen på sjukvårdsmaterielområdet till totalförsvaret torde medföra väsentliga fördelar.

Såsom framgår av promemorian äger vissa militära myndigheter påkalla bistånd av det allmänt civila medicinalväsendet. Utredningen finner icke anledning att i detta avseende föreslå någon ändring av nu gällande regler.

#### *E. Fortsatt handläggning*

I promemorian föreslås att en eller flera särskilda utredningsmän tillkallas med uppgift att utreda den närmare organisationen m. m. av dels försvarets sjukvårdsstyrelse och berörda delar av försvarsgrensledningarna, dels medicinalstyrelsens beredskapsorgan, dels vissa frågor rörande militärläkarkårerna såsom rekrytering, utbildning, tjänstgöringsförhållanden och personalförvaltning. Utredningen har funnit att en sådan översyn är nödvändig och förordar därför att den snarast kommer till stånd. Då fredssjukvården utgör grunden för krigssjukvården bör nära samverkan äga rum med de utredningar, som f. n. pågår eller kommer att tillsättas rörande den fredsmässiga, civila sjukvården.



## KAPITEL IX

### Sammanfattning

#### *Grunder för utredningens förslag*

Utredningen skulle enligt sina direktiv behandla tre huvudområden: totalförsvarets högsta ledning, krigsmaktens högsta ledning och krigsmaktens ledning på regional nivå. I fråga om krigsmaktens högsta ledning har uppdraget redovisats genom det i december 1960 avlämnade betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» (SOU 1961: 7). Utredningen framlägger nu förslag rörande totalförsvarets högsta och centrala ledning.

Till grund för utredningens arbete har legat bedömningar rörande de krav som totalförsvarets allmänna uppgift, vår alliansfria ställning och det nutida krigets karaktär ställer på totalförsvarets högsta och centrala ledning. Andra väsentliga utgångspunkter har givetvis varit uppbyggnaden av och de grundläggande principerna för verksamheten inom totalförsvaret.

Utredningen har funnit, att samordning av totalförsvarets olika funktioner har avgörande betydelse för totalförsvarets samlade styrka. Samordningen erbjuder emellertid betydande problem och kräver avsevärda arbetsinsatser inom såväl den högsta som den centrala ledningen. Ett villkor för att erforderlig samordning skall kunna åstadkommas är, att de organisatoriska förutsättningarna härför är goda.

Utredningen anser, att de organisatoriska förutsättningarna för samordning — främst inom totalförsvarets högsta ledning — f. n. icke är tillfredsställande och föreslår därför vissa organisationsförändringar samt inom den högsta ledningen även vissa personalförstärkningar. Dessa måste betraktas som obetydliga mot bakgrunden av de värden — andliga och materiella — som står på spel om vi blir indragna i ett krig, och av de insatser för att försvara dessa värden, som förberedes inom totalförsvarets olika områden.

#### *Sammanfattning av utredningens förslag*

##### **Totalförsvarets högsta ledning**

##### *I krig*

Statsministern har *i krig* ett centralt samordningskansli till sitt förfogande med främsta uppgifter

att hålla statsministern underrättad om läget inom totalförsvaret,

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

att samordna verksamheten mellan departementen, sedan avgörande beslut fattats.

Grundlagarna bör ges en sådan utformning att riksstyrelsen har konstitutionella befogenheter att leda verksamheten enligt de krav som kriget ställer. Utredningen framlägger dock icke några konkreta förslag härom utan ansluter sig i stort — utan att ta ställning till enskildheter — till de förslag rörande riksstyrelsens verksamhet i krig eller under krigsfara, som enligt vad försvarsledningsutredningen erfarit kan väntas bli framlagda av författningsutredningen.

### *I fred*

Försvarsministern samordnar inom regeringen totalförsvarsverksamheten, med undantag för den administrativa beredskapen, vilken bör samordnas genom ett konsultativt statsråd.

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

Civilt försvar, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd överföres fr. o. m. den 1 juli 1963 till försvarsdepartementet. Utredningen vill framhålla, att detta *icke* innebär, att dessa organisationer inordnas i krigsmakten eller ändras till sin karaktär.

Försvarsdepartementet omorganiseras successivt med början den 1 juli 1962, vid vilken tidpunkt bl. a. ovannämnda samordningsavdelning tillkommer och statssekreterarens avdelning uppdelas på en budget- och en rättsavdelning.

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

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

### **Totalförsvarets centrala ledning**

#### *I krig*

Befogenhet att meddela föreskrifter till civilbefälhavare och länsstyrelser bör ges vissa civila centrala myndigheter, som f. n. icke har denna möjlighet.



## I fred

En chefsnämnd inrättas fr. o. m. den 1 juli 1962 med huvuduppgift att i central instans säkerställa samordning mellan totalförsvarets huvudgrenar. I nämnden ingår som ordinarie ledamöter samma chefer som i ovannämnda försvarsråd representerar de centrala myndigheterna.

Militärassistentorganisationen bibehålles t. v. huvudsakligen i nuvarande omfattning. Militärassistenternas inom vissa verk ställning som chefer för verkens försvarsavdelningar synes dock böra omprövas.

På sjuk- och veterinärvårdens område bibehålles skilda militära och civila ledningsorgan, men inrättas en central krigssjukvårdsberedning med huvuduppgift att verka för samordning mellan den militära och den civila sjuk- och veterinärvårdsledningen. Inom den militära och civila sektorn var för sig eftersträvas i princip enhetlig ledning så långt möjligt.

En översyn bör snarast komma till stånd av organisationen m. m. av sjuk- och veterinärvårdens centrala ledningsorgan ävensom av vissa frågor rörande militärläkarpersonalen.

## Särskilt yttrande

### *rörande samordnandet inom regeringen av totalförsvarsfrågor samt inordningen i departementshänseende av civilförsvaret och det psykologiska försvaret*

Enligt vår mening är det synnerligen angeläget att organisatoriska förutsättningar skapas för en bättre samordning av de fredsmässiga totalförsvarsuppgifterna i Kungl. Maj:ts kansli. Detta torde bäst ske genom att en särskild organisation får dessa uppgifter sig ålagda. Denna organisation bör i princip ha de befogenheter och den personaluppsättning som utredningen föreslår. I följande två hänseenden kan vi emellertid icke ansluta oss till utredningens förslag. Vår avvikande mening måste givetvis få konsekvenser beträffande några av utredningens detaljförslag, t. ex. i fråga om försvarsdepartementets organisation. Dessa konsekvenser framstår emellertid som så självklara beträffande den närmast överblickbara perioden, att vi icke har ansett det nödvändigt att beröra desamma.

### *Samordningen inom regeringen*

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

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

Utredningen har vidare i olika sammanhang kraftigt understrukt betydelsen



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

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

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

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

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

För det första torde antalet totalförsvarsfrågor, som blir tvistiga olika departement emellan, bli mindre med en under statsministern stående statssekreterare i en objektiv position som samordnare än med försvarsministern i samordningsfunktioner. Statsministerns arbetsbörda som medlare i sådana tvistefrågor torde alltså väl kunna antagas bli mindre med den av oss förordade ordningen än med utredningens förslag.

För det andra får statsministern en enligt vår mening nödvändig möjlighet att redan under fredstid genom denne statssekreterare följa totalför-



svarets huvudfrågor och på ett helt annat sätt än enligt utredningsmajoritetens förslag förbereda sig för de uppgifter, som för honom blir ofrånkomliga, om vårt land trots försvarets fredsfrämjande effekt blir angripet.

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

#### *Civiltförsvarets och det psykologiska försvarets departementstillhörighet*

Mot de av utredningsmajoriteten föreslagna överföringarna av civiltförsvaret och det psykologiska försvaret till försvarsdepartementet vill vi anföra följande skäl.

a) Civiltförsvaret sammanhänger på ett ytterligt intimt sätt med polis-, brand- och medicinalväsendet och har även utom brandväsendet en kommunalanknytning som även den utpekar inrikesdepartementet såsom det för civiltförsvaret lämpliga departementet. Såvitt utredningen har kunnat finna förfar man också på sådant sätt utomlands utom i något enstaka fall, där särskilda skäl föreligger. Skulle en utbrytning ur inrikesdepartementet sättas ifråga av någon nu i departementet ingående del, t. ex. medicinalväsendet, så understryker en sådan åtgärd, med därav framkallade olägenheter för civiltförsvaret, endast att civiltförsvaret i övrigt icke bör skiljas från sina naturliga sammanhang.

Här bör också erinras om att sammanhanget mellan krigsmakten och civiltförsvaret i sin praktiska utformning väsentligen ligger dels på militär- och civilbefälhavarnas plan, dels på ÖB- och ämbetsverksplanet. På regeringen vilar, utöver ansvar för budget och beredskapsförfattningar, ansvaret att jämte riksdagen fastställa grundsynen för vårt totalförsvaret och målsättningarna för dess olika delar. Detta regeringens ansvar berör emellertid nästan alla departement och kan sålunda icke vara av någon betydelse, då det gäller att avgöra var civiltförsvaret skall inplaceras.

b) Civiltförsvarets tjänstemän i länsstyrelserna bör tillhöra landsstaten och på ett normalt sätt befordras inom denna, vilket även är utredningens uppfattning. Detta är en viktig sak med hänsyn till civiltförsvarets effektivitet. Det måste då vara en bestämd nackdel, om civiltförsvarets tjänstemän måste i konkurrens med andra utnämnas genom inrikesdepartementet såvida civiltförsvaret icke tillhör detta.

c) Utomlands betonas det starkt, vilket utredningen kunnat konstatera, att civiltförsvaret bör vara en civil organisation. Anledningen härtill är säkerligen bl. a. den att civiltförsvaret också under krig skall kunna ha en civil ställning. Civiltförsvarets ställning kommer emellertid — om ockupation av någon del av landet skulle ske — att tolkas av ockupationsmaktens myn-



digheter. Ett överförande av civilförsvaret till försvarsdepartementet kan otvivelaktigt jämna vägen för ockupationsmyndigheterna att nyttja en mycket ofördelaktig tolkning med därav följande konsekvenser för civilförsvarets folk. Detta är icke i civilförsvarets intresse.

Civilförsvaret bör på anförda skäl enligt vår mening bli kvar inom inrikesdepartementet.

d) Om civilförsvaret kvarstår i sitt nuvarande naturliga departement finns icke heller någon anledning att dit överföra beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Under krig då upplysande och förklarande verksamhet (genom upplysningscentralen) i mycket kommer att gälla krigsmakten och dess förhållanden är det psykologiskt olämpligt att den sorterar under försvarsdepartementet.

*Sven Wedén*

*Rudolf Kolmodin*

*Fredrik Löwenhielm*

Riksdagsman

Generallöjtnant

Överste

## Särskilt yttrande

### *rörande inordnandet i departementshänseende av civilförsvaret och det psykologiska försvaret*

Enligt min mening är det synnerligen angeläget att organisatoriska förut-sättningar skapas för en bättre samordning av de fredsmässiga totalför-svarsuppgifterna i Kungl. Maj:ts kansli. Jag ansluter mig i detta hänseende till utredningens förslag. Vad angår förslaget att till försvarsdepartementet överföra civilförsvaret och det psykologiska försvaret anser jag mig emeller-tid böra framhålla följande.

En överföring till försvarsdepartementet av ytterligare ämnesområden bör enligt min mening endast ske i den mån man härigenom kan ytterligare underlätta samordningen. För närvarande är till inrikesdepartementet för-lagda ett flertal civila försvarsfunktioner — förutom civilförsvaret och det psykologiska försvaret även t. ex. sjukvården och polisverksamheten — vilka alla har ett intimt samband sinsemellan. Placeringen inom ett departement av dessa funktioner torde i hög grad främja samordningen. Om civilför-svaret överföres till försvarsdepartementet gynnas visserligen härigenom samordningen med krigsmakten, men i stället skapas ökade samordnings-svårigheter gentemot exempelvis sjukvård och polisverksamhet. Någon vinst från totalförsvarets samordningssynpunkt synes icke följa av en sådan de-partemental förändring, och jag anser därför att civilförsvaret och det psykologiska försvaret bör kvarligga inom inrikesdepartementet. Den nu berörda frågan kan emellertid komma i ett ändrat läge, därest av skäl som ligger utanför försvarsledningsutredningens bedömande en departements-reform genomföres på ett sådant sätt, att de nu till inrikesdepartementet samlade civila försvarsfunktionerna uppdelas på olika departement.

*Stig Swanstein*

Byråchef



## BILAGA I:1

### Innebörden i utredningens betänkande av vissa begrepp som f. n. icke är entydiga

#### 1. Totalförsvaret

a) Den militära och civila verksamhet som i krig är att hänföra till försvarsansträngningar eller avser att främja dessa, innefattande jämväl åtgärder för att trygga folkförsörjningen samt för att bevara och stärka försvarsviljan och motståndsandan;

b) den militära och civila verksamhet, som bedrivs i fred för att förbereda och genomföra samhällets omställning för ett krig samt för att förbereda verksamhet enligt a) ovan;

c) organisationen i krig och i fred för verksamhet enligt a) och b) ovan.

#### 2. Strategisk grundsyn och för totalförsvaret gemensam målsättning

##### 2.1. Strategisk grundsyn

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

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

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

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

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

##### 2.2. För totalförsvaret gemensam målsättning

Riktlinjerna för vårt totalförsvars aktuella verksamhet i krig, grundade på totalförsvarets allmänna uppgift och på en enhetlig strategisk grundsyn,

samt med samma utgångspunkter angivna riktlinjer för totalförsvarets utveckling på längre sikt.

### 3. Totalförsvarets indelning

Med hänsyn till verksamhetens art brukar totalförsvaret indelas i följande *huvudgrenar*: det militära försvaret, civilförsvaret med närliggande områden såsom polisväsen, hälso- och sjukvård samt socialvård, det ekonomiska försvaret omfattande försörjning, arbetsmarknad och transportväsen samt det psykologiska försvaret. Denna indelning avser i första hand krigsförhållanden men kan i viss utsträckning tillämpas även i fred.

Indelningen av totalförsvaret i vissa huvudgrenar har ett begränsat värde och kan ge anledning till feltolkningar och missförstånd, bl. a. därför att vissa försvarsfunktioner, t. ex. underrättelsetjänst och sambandstjänst, icke kan logiskt inordnas i någon av dessa huvudgrenar. Behov föreligger emellertid av någon form av indelning, och utredningen har undersökt möjligheterna att med utgångspunkt från den funktionella indelning, som i realiteten finns, på annat sätt sammanföra funktioner av närbesläktad karaktär till grupper. Utredningen anser dock att tillräckligt starka skäl icke finnes för att frånga hitintills tillämpad indelning men har funnit angeläget att klart definiera i denna indelning utnyttjade, grundläggande begrepp. Det militära försvaret, som i organisatoriskt hänseende är detsamma som krigsmakten, har härvid ansetts icke behöva definieras. I benämningarna på totalförsvarets övriga huvudgrenar inlägger utredningen följande innebörd:

#### 3.1. Civilförsvaret

a) Den verksamhet som skall bedrivas i krig för att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket — dock icke verksamhet som åvilar krigsmakten eller annan organisation inom totalförsvaret — samt annan likartad verksamhet;

b) den verksamhet som bedrives i fred för att förbereda verksamhet enligt a) ovan;

c) organisationen i krig och i fred för verksamhet enligt a) och b) ovan.

#### 3.2. Det ekonomiska försvaret

a) Den civila verksamhet som skall bedrivas i krig för att tillgodose totalförsvarets behov av förnödenheter och tjänster av olika slag, dock med undantag av verksamhet i detta syfte som bedrives inom organisation med annan huvuduppgift (verksamhet som bedrives *inom* t. ex. civilförsvaret för att tillgodose behov av förnödenheter och tjänster hänföres således icke till ekonomiskt försvar);

b) den civila verksamhet som bedrives i fred för att förbereda verksamhet enligt a) ovan;

c) organisationen i krig och i fred för verksamhet enligt a) och b) ovan.



### 3.3. Det psykologiska försvaret

- a) Den verksamhet som bedrivs i fred och skall bedrivas i krig för att bevara och stärka försvarsvilja och motståndanda;
- b) den verksamhet som bedrivs i fred för att förbereda verksamhet i krig enligt a) ovan;
- c) den civila organisationen i krig för ledning av verksamhet enligt a) ovan.

## 4. Totalförsvarets högsta och centrala ledning

### 4.1. Totalförsvarets högsta ledning

Kungl. Maj:t och riksdagen jämte kansliorganisationer.

### 4.2. Totalförsvarets centrala ledning

Krigsmaktens högsta ledning samt ledningen av de centrala statliga verk och myndigheter, som har eller kan komma att få sig ålagt att i fredstid utföra krigsförberedelsearbete för och i krig leda viss totalförsvarsfunktion eller samordna verksamheten inom flera sådana funktioner. Till totalförsvarets centrala ledning hänföres även ledningen av vissa icke-statliga organisationer, som har krigsuppgifter. Exempel på sådana organisationer är Föreningen Svenska Röda Korset och drivmedelscentralen.

## 5. Riksstyrelsen

Sammanfattande begrepp för Kungl. Maj:t och riksdagen jämte kansliorganisationer.

## 6. Administrativ beredskap

Myndigheternas möjligheter med hänsyn till deras befogenheter — enligt lagar, förordningar, instruktioner m. m. — att i krig besluta och vidta erforderliga åtgärder och att i fred utföra krigsplanläggning.

## 7. Decentralisering och delegering

### 7.1. Decentralisering

Överflyttning av beslutanderätt inom visst område eller rörande viss fråga från en högre till en lägre myndighet.

### 7.2. Delegering

Överflyttning inom en myndighet av beslutanderätt inom visst område eller rörande viss fråga från en högre till en lägre befattningshavare.

8. Reglerande verksamhet

Åtgärder som skall säkerställa att i ett krigsläge vid visst tillfälle inom olika delar av totalförsvaret disponibla resurser av visst slag, t. ex. sjukvårds- eller transportresurser, utnyttjas på sådant sätt att behoven blir tillgodosedda i bestämd angelägenhetsordning.



## BILAGA VI:1

### Förslag till organisation av försvarsdepartementet

Av utredningens förslag rörande ansvaret för samordning av totalförsvarsförberedelser och om personalbehovet för denna uppgift följer att i försvarsdepartementet bör ingå en samordningsavdelning. Nya arbetsuppgifter pålägges också departementet genom det föreslagna överförandet till dettas förvaltningsområde av civilförsvaret, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd. I det följande preciseras de förslag beträffande samordningsavdelningen, som skisserats i kap. VI, och lämnas redogörelse för de ändringar i departementets organisation, som enligt utredningens uppfattning bör ske på grund av överföringarna. I samband härmed har det befunnits motiverat att framlägga vissa förslag rörande ledningsförhållandena i stort inom departementet. Utredningens samlade förslag till organisation av försvarsdepartementet illustreras av tablå VI: 1.

Samordningsavdelningen skall enligt utredningens förslag bedriva ett omfattande arbete avseende samordningen av totalförsvarets budget-, lagstiftnings- och krigsplanlägningsärenden m. m. Främst torde det härvid bli fråga om att delta i gemensamma beredningar med andra departement, men i icke obetydlig utsträckning blir det även aktuellt för avdelningen att själv ansvara för beredningen av sådana ärenden, som har utpräglad totalförsvarskaraktär och som till följd därav icke lämpligen bör hänföras till särskilt fackdepartement. Avdelningen måste i betydande omfattning ta initiativ till samordnande åtgärder och fortfarande hålla sig orienterad om de från samordningssynpunkt betydelsefulla spörsmål, som aktualiseras. Det torde emellertid även böra åligga de departement, som har det närmaste ansvaret för handläggningen av hithörande ärenden, att tillse att försvarsdepartementet genom samordningsavdelningen på ett tidigt stadium erhåller kännedom om samordningsproblem på totalförsvarets område. Detta bör lämpligen få formellt uttryck genom föreskrift i departementsstadgan av den innebörd, att ärende, som är av intresse från totalförsvarssynpunkt, skall beredas gemensamt med chefen för försvarsdepartementet. På detta sätt torde goda organisatoriska förutsättningar erhållas för en samordnad verksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli på totalförsvarets område.

Enligt utredningens förslag skall inom samordningsavdelningen finnas fem befattningshavare. Dessa synes böra utväljas med tanke på allmän kunnighet på totalförsvarsområdet. Det ligger nämligen i sakens natur, att alltför snäva gränser mellan de olika tjänstemännens åligganden icke är möjliga och knappast heller lämpliga inom en avdelning av denna art. Utredningen har likväl velat antyda den huvudsakliga fördelningen av arbetsuppgifterna.

Chefen för avdelningen, som bör placeras i lönegrad Br 4, skall under departementschef och statssekreterare leda avdelningens arbete. Hans verksamhet kommer i stor utsträckning att ligga på det initierande och utåtriktade planet. Han torde därför i betydande omfattning böra delta i sammanträden både i olika departement och mellan skilda centrala myndigheter. Han synes böra vara sekreterare åt den av utredningen föreslagna chefsnämnden liksom åt försvarsrådet.



Som sin närmaste man synes avdelningschefen böra ha en byråchef i lönegrad Br 2, som skall ha det närmaste ansvaret för beredningen av allmänna totalförvarsärenden, vilka via gemensamma beredningar eller på annat sätt kommer under avdelningens handläggning. Det omfattande men till tiden begränsade arbetet med budgetsamordningen torde också böra närmast åvila byråchefen.

Arbetet med samordningen av beredskapslagstiftning och administrativ beredskap förutsätter speciell sakkunskap hos den befattningshavare, som närmast skall syssla därmed. För ändamålet synes man böra räkna med en jurist, som lämpligen på sedvanligt sätt kan knytas till avdelningen såsom sakkunnig. Det torde emellertid icke vara nödvändigt med en hovrättsjurist, då det endast i mindre utsträckning blir fråga om att samordningsavdelningen själv skall svara för utarbetandet av lagförslag. Även en administrativt väl erfaren förvaltningsjurist kan ifrågakomma. Viss anpassning till eljest förekommande juridisk sakkunskap inom avdelningen, t. ex. med avseende på avdelningens chef, torde böra eftersträvas i syfte att få största möjliga allsidighet inom avdelningen i sin helhet.

Enligt utredningens förslag skall samordningsavdelningen handlägga frågor avseende totalförvarsövningar. Främst blir det väl här fråga om den utbildningsverksamhet, som erfordras för totalförsvarets högsta ledningsorganisation, men avdelningen bör även medverka vid övningar och krigsspel för den centrala ledningen och på det regionala planet. Ett omfattande samarbete med krigsmakten erfordras på detta område. Med hänsyn till angelägenheten av att utbildnings- och övningsverksamhet får den omfattning och utformning, som erfordras, föreslås en befattningshavare i byrådirektörs ställning, lönegrad A 26, för ändamålet. Befattningshavaren torde därutöver böra handlägga ärenden rörande civilbefälhavarna.

Slutligen bör inom avdelningen finnas en arvodesbefattning för krigsplanläggningen rörande totalförsvarets högsta och centrala ledning. Detta behov torde kunna tillgodoses på samma sätt som för närvarande sker inom statsrådsberedningen.

Civildförsvarets ärenden bör allt efter sin art fördelas mellan de fyra funktionella enheterna i departementet (se tablån). Beträffande de ärenden, som är att hänföra till expeditionschefens avdelning, torde det t. v. böra lämnas öppet huruvida de bör fördelas mellan avdelningens byråer eller sammanhållas direkt under expeditionschefen.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar förutsättes skola inta samma ställning till försvarsdepartementet som den nu gör i förhållande till inrikesdepartementet. Detta innebär — såsom framgått av kap. II — att nämndens kanslipersonal bör tjänstgöra inom försvarsdepartementet. Ärenden rörande det psykologiska försvaret, som påkallar departemental handläggning, torde väsentligen vara av den arten att de behandlas av statssekreteraren med biträde av nämndens kansli.

Statens signalskyddsnämnds verksamhet torde kräva förhållandevis obetydliga arbetsinsatser inom departementet och då närmast inom budgetorganet.

När det gäller att bedöma vilken ökning av försvarsdepartementets personalbehov, som överföringarna från inrikesdepartementet kan komma att medföra, är den självfallna utgångspunkten att söka klargöra vilken arbetsvolym som i sistnämnda departement ägnas åt de ifrågavarande förvaltningsområdena. Undersökningar i detta hänseende har givit vid handen, att det beträffande beredskapsnämnden och signalskyddsnämnden icke är fråga om departementsarbete av sådan omfattning eller kontinuitet, att någon överflyttning av tjänster speciellt för ärenden rörande dessa båda nämnder skulle vara motiverad. Att däremot civilförvarsärendenas överförande till försvarsdepartementet innebär överflyttning av en



relativt betydande total arbetsvolym är klart. Det erbjuder emellertid vissa svårigheter att precisera denna volym i antal tjänster, eftersom icke alla befattningshavare i inrikesdepartementet, som nu handlägger ärenden rörande civilförsvaret, har detta till enda uppgift. Vidare har civilförvarsfrågornas handläggning under de senaste åren ställt kontinuerligt ökande krav på departementet i samband med civilförsvarets uppbyggnad. Nuläget synes vara, att en befattningshavare — anställd såsom expert — på statssekreterarens avdelning sysslar uteslutande med civilförvarsärenden (budgetfrågor m. m.), medan på rättsavdelningen åtgår i genomsnitt  $\frac{1}{4}$  å  $\frac{1}{3}$  arbetskraft och på expeditionschefens avdelning ungefär  $\frac{1}{2}$  arbetskraft. Härvid har hänsyn icke tagits till arbetsbelastningen på respektive avdelningschefer.

Med ledning bl. a. av de nu redovisade undersökningarna har utredningen uppskattat behovet av arbetskraftsförstärkning i försvarsdepartementet till fyra befattningshavare, nämligen en för budgetärenden, en för lagärenden, en för organisationsärenden och en för ärenden hänförliga till expeditionschefens avdelning. För lagärenden har räknats med en hovrättsutbildad jurist, anställd såsom sakkunnig, och i övrigt med förste kanslissekreterare. Beroende på förhållandena vid övergången kan det dock visa sig lämpligt att i stället för någon av förste kanslissekreterarna t. v. räkna med en person anställd mot arvode såsom expert eller sakkunnig.

I anslutning till vad nyss sagts i fråga om inrikesdepartementet må framhållas, att arbetsförhållandena givetvis kan komma att växla så att här beräknad arbetskraft för — huvudsakligen — civilförvarsärenden av viss kategori tidvis kan behöva förstärkas, tidvis åter kan behöva tagas i anspråk även för andra uppgifter inom departementet. Utredningen har emellertid ansett, att det icke skulle vara försvarligt att räkna med ett mindre tillskott av arbetskraft i samband med överföringen av nya förvaltningsområden till försvarsdepartementet än det som här angivits.

Vid sina överbäganden rörande försvarsdepartementets organisation har utredningen, såsom inledningsvis nämnts, funnit anledning att framlägga några synpunkter på ledningsförhållandena i stort inom departementet.

Försvarsdepartementet är, liksom övriga departement, indelat i avdelningar, vilkas chefer lyder direkt under departementschefen. Statssekreteraren är chef för en av avdelningarna, »statssekreterarens avdelning». Denna innefattar en lagbyrå och en budgetbyrå. Såsom administrativ chef torde statssekreteraren få anses formellt jämställd med övriga avdelningschefer — bortsett från viss föreskrift i instruktionen för befattningshavarna i statsdepartementen berörande överinseendet över departementets personal. Det ligger emellertid i statssekreterarämbetets natur, att det måste ankomma på statssekreteraren att svara för den inriktning och samordning av hela departementets verksamhet, som är nödvändig på planet närmast under departementschefen. Icke minst torde detta gälla i fråga om försvarsdepartementet med hänsyn till att ledningen av därunder hörande verksamhet i så hög grad präglas av systematisk planering av olika slag. Genom den breddning av försvarsdepartementets verksamhetsområde, som uppkommer enligt utredningens förslag om ändringar i departementsindelningen, och kanske i synnerhet genom samordningsavdelningens tillkomst förstärkes enligt utredningens uppfattning behovet av en samordning och intern riktgivande ledning inom departementet. Statssekreteraren bör därför beredas lättnad i det direkta administrativa ansvaret för vissa organisationsenheter. På grund härav anser utredningen, att statssekreterarens avdelning bör uppdelas i en budgetavdelning och en rättsav-



delning. I detta sammanhang må erinras om att särskild rättsavdelning numera finnes inrättad i social-, finans-, jordbruks- och inrikesdepartementen, författningsavdelning i civildepartementet samt budgetavdelning i finansdepartementet.

Statssekreterarens förhållande till de olika avdelningarna synes — såsom angivits på tablån — böra regleras på följande sätt. Med hänsyn till karaktären av de avgöranden, som beredes inom samordnings-, budget- och rättsavdelningarna, bör dessas chefer vara underställda statssekreteraren. Vad beträffar expeditionschefens avdelning och organisationsavdelningen, synes det vara tillfyllest och även mest praktiskt, att han ger från samordningssynpunkt erforderliga direktiv för inriktningen av dessa avdelningars verksamhet.

Kostnaderna för de föreslagna förändringarna i försvarsdepartementets organisation beräknar utredningen (efter 1961 års löner) sålunda:

#### 1. Samordningsavdelningen

1 byråchef Br 2 — avdelningschef Br 4 .....	4 608
1 byråchef Br 2 .....	44 988
1 sakkunnig för ärenden rörande administrativ beredskap m. m. (kostnaden uppskattad till A 26 + kommittéarvode) .....	38 592
1 byrådirektör A 26 .....	33 192
1 arvodesavlönad befattningshavare (ärenden rörande riksstyrelsens krigsorganisation m. m.) .....	17 484
1 kanslibiträde A 7 .....	12 444
För statsrådsberedningen nu beräknade medel för expertis m. m. utgår .....	-38 000

#### 2. Budgetavdelningen

1 byråchef Br 2 — avdelningschef Br 4 .....	4 608
---	-------

#### 3. Rättsavdelningen

1 byråchef för lagärenden Br 2 — avdelningschef Br 4 .....	4 608
--	-------

#### 4. Övriga avdelningar

2 förste kanslisekreterare A 23 .....	56 832
	<hr/>
	179 356

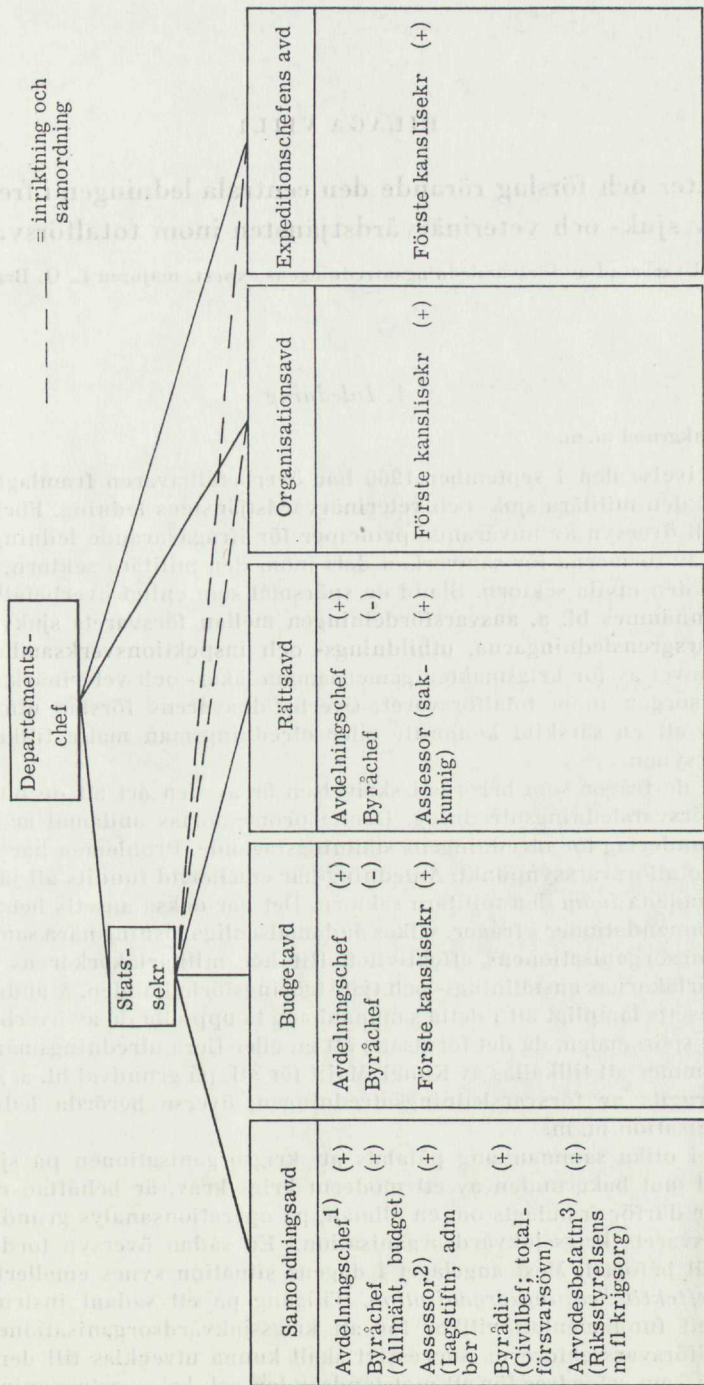
Kostnaderna har beräknats som nettoökningar i förhållande till nuvarande kostnader för personal i statsrådsberedningen samt försvars- och inrikesdepartementen. Beträffande inrikesdepartementet har det synts i viss mån tveksamt i vilken utsträckning omedelbara kostnadsminskningar på departementets anslag kan realiseraras. Utredningen har emellertid stannat för att räkna med att i försvarsdepartementet uppkommande kostnader för en förste kanslisekreterare, avsedd för budgetavdelningen, och en »assessor», avsedd för rättsavdelningen, motsvaras av ett lika stort kostnadsbortfall i inrikesdepartementet. I fråga om lönerna för de båda förste kanslisekreterare, som förutsättes tillkomma inom expeditionschefens avdelning och organisationsavdelningen, har det synts realistiskt att räkna med hela lönebeloppen såsom nettoökning.

Med beaktande av att beräkningarna sålunda måst göras tämligen schematiska kan den totala kostnadsökningen anges till i runt tal 180 000 kr.



Tablå VI:1. Förslag till organisation av försvarsdepartementet

(Försvarets kommandoexpedition har icke medtagits. Inom avdelningarna redovisas endast tillkommande eller utgående personal)



1) En byråchef i statsrådsberedningen (-)

2) Se texten

3) En motsvarande befattning i statsrådsberedningen (-)

## BILAGA VIII:1

# Synpunkter och förslag rörande den centrala ledningen i fred och krig av sjuk- och veterinärvårdstjänsten inom totalförsvaret

Utarbetad av försvarsledningsutredningens expert, majoren L. O. Bratt

### A. Inledning

#### 1. Allmän bakgrund m. m.

Genom skrivelse den 1 september 1960 har överbefälhavaren framlagt förslag om översyn av den militära sjuk- och veterinärvårdstjänstens ledning. Förslaget syftar närmast till översyn av nuvarande principer för ifrågavarande ledning på central nivå samt av formerna för samverkan dels inom den militära sektorn, dels mellan denna och den civila sektorn. Bland de spörsmål som enligt överbefälhavaren bör tas upp omnämnes bl. a. ansvarsfördelningen mellan försvarets sjukvårdsstyrelse och försvarsgrensledningarna, utbildnings- och inspektionsverksamhetens bedrivande, behovet av för krigsmakten gemensamma läkar- och veterinärkårer samt av samverkansorgan inom totalförsvaret. Överbefälhavarens förslag utmynnar i en hemställan att en särskild kommitté eller utredningsman måtte tillkallas för att utföra översynen.

Vissa av de frågor som beröres i skrivelsen är av den art att de bör prövas av 1960 års försvarsledningsutredning. Denna promemorias ändamål är närmast att tjäna som underlag för utredningens ställningstagande. Problemen har härvid setts främst ur totalförsvars synpunkt. Anledning har emellertid funnits att jämväl granska förhållandena inom den militära sektorn. Det har också ansetts befogat att göra vissa rekommendationer i frågor, vilkas ändamålsenliga lösning nära sammanhänger med ledningsorganisationens effektivitet. Hit hör militärläkarkårens rekrytering samt militärläkarnas anställnings- och tjänstgöringsförhållanden. Å andra sidan har det icke ansetts lämpligt att i detta sammanhang ta upp alla de av överbefälhavaren redovisade spörsmålen, då det förutsatts att en eller flera utredningsmän inom snar framtid kommer att tillkallas av Kungl. Maj:t för att, på grundval bl. a. av riktlinjer som uppdragits av försvarsledningsutredningen, överse berörda ledningsorgans detaljorganisation m. m.

Det har i olika sammanhang påtalats att krigsorganisationen på sjukvårdsområdet, sedd mot bakgrunden av ett modernt krigs krav, är behäftad med brister. Förslag har därför framlagts om en allmän, på operationsanalys grundad, översyn av totalförsvarets krigssjukvårdsorganisation.<sup>1</sup> En sådan översyn torde i och för sig vara väl befogad. Mest angeläget i dagens situation synes emellertid vara att skapa en *effektiv ledningsorganisation*. Tillgång på ett sådant instrument utgör nämligen ett fundamentalt villkor för att krigssjukvårdsorganisationen inom de skilda totalförsvarssektorerna successivt skall kunna utvecklas till den betydelsefulla faktor, som erfordras för att motståndsan och krigsansträngningarna inom andra totalförsvarsfunktioner effektivt skall kunna stödjas.

<sup>1</sup> Jfr utredningen rörande de värnpliktiga läkarnas utbildning m. m.



## 2. Begreppsbestämningar

Begreppen sjukvård och veterinärvård kan icke anses entydigt definierade. Inom den militära sektorn avses med sjukvård även omhändertagande och transport av sårade och sjuka, medan enligt gängse civilt språkbruk sjukvårdsbegreppet i regel torde syfta endast på den medicinska behandlingen och vården. Även inom krigsmakten råder bristande enhetlighet. Vid armén återfinnes t. ex. under rubriken sjukvårdstjänst även hälsovården och sjukvårdsmaterieltjänsten. Marinen sammanför under benämningen stridssjukvårdstjänst sjukvårdens fältmässiga funktioner. Begreppet sjukvårdsmateriel innefattar enligt militärt språkbruk även läkemedel, en tolkning som torde vara främmande för den civila sektorn. Hälsovården ställes i vissa sammanhang vid sidan av sjukvården, medan den i andra anses vara en sjukvårdens delfunktion. Liknande förhållanden råder inom den veterinära sektorn.

Det är därför nödvändigt att definiera vad som i förevarande sammanhang menas med sjukvård och sjukvårdsledning, respektive veterinärvård och veterinärvårdsledning. Följande innebörd inlägges i denna promemoria i nedan redovisade begrepp:

*hälsovård* — förebyggande medicinska åtgärder för att förhindra eller försvåra utbrott av sjukdom hos människa;

*veterinär hälsovård* — förebyggande veterinärmedicinska åtgärder för att förhindra eller försvåra utbrott av sjukdom hos djur;

*sjukvård* — medicinsk behandling och vård av skadade och sjuka människor (till begreppet hänföres även tandvård och förlossningsvård);

*djursjukvård* — veterinärmedicinsk behandling och vård av skadade och sjuka djur;

*sjukvårdsmateriel* — materiel för behandling och vård av skadade och sjuka människor (inklusive läkemedel, blod och blodersättningsmedel samt tandvårdsmateriel);

*veterinärvårdsmateriel* — materiel för behandling och vård av skadade och sjuka djur (inklusive djurläkemedel);

*sjukvårdstjänst* — gemensamt begrepp för hälso- och sjukvård samt för åtgärder ägnade att tillgodose behovet av medicinalpersonal, sjukvårdsmateriel och sjuktransporter av människor;

*veterinärvårdstjänst* — gemensamt begrepp för veterinär hälsovård och djursjukvård samt för åtgärder ägnade att tillgodose behovet av veterinär medicinalpersonal, veterinärvårdsmateriel och sjuktransporter av djur;

*den allmänt civila sjukvårdstjänsten (veterinärvårdstjänsten)*

a) den verksamhet, som bedrivs i krig på sjukvårdstjänstens (veterinärvårdstjänstens) område och står under medicinalstyrelsens (veterinärstyrelsens) överinseende,

b) den verksamhet, som bedrivs i fred för att förbereda verksamhet under a) ovan;  
*det allmänt civila medicinalväsendet (veterinärväsendet)* — organisationen i fred och krig för verksamheten inom den allmänt civila sjukvårdstjänsten (veterinärvårdstjänsten);

*medicinalpersonal* — personalgrupper som redovisas i krigssjukvårdskungörelsens 43 § och sålunda i krig är underkastade medicinaltjänsteplikt;

*operativ (reglerande) ledning* — ledning inom krigsmakten (det allmänt civila medicinalväsendet, veterinärväsendet och civilförsvaret) av verksamhet som syftar till att bestämma hur disponibla resurser på sjuk- och veterinärvårdstjänstens område skall utnyttjas, så att föreliggande behov blir tillgodosedda i bestämd angelägenhetsordning (begreppet innefattar även utarbetandet av order och anvisningar till underlydande myndigheter för verksamheten i krig eller dess plan-



läggning i fred samt utförandet av den del av planläggningen, som icke kan decentraliseras till underlydande myndigheter);

*långsiktsplanerande ledning* — ledning av utvecklings- och inriktningsarbete, försvarsmedicinsk forskning samt av övriga långsiktiga planeringsåtgärder främst på personal- och materielområdet inom sjuk- och veterinärvårdstjänstens område;

*medicinsk ledning* — ledning av verksamhet som syftar till att i medicinskt hänseende reglera och övervaka hälso- och sjukvården;<sup>1</sup>

*veterinärmedicinsk ledning* — ledning av verksamhet som syftar till att i veterinärmedicinskt hänseende reglera och övervaka den veterinära hälsovården och djursjukvården;<sup>1</sup>

*förbandsproducerande ledning* — ledning av verksamhet som har till syfte att organisera, utrusta, utbilda och mobilisera sjuk- och veterinärvårdsenheter samt att utarbeta erforderliga taktiska föreskrifter m. m. för dessa enheters användning;

*materieförvaltande ledning* — teknisk-ekonomisk ledning av förvaltningen<sup>2</sup> av sjuk- och veterinärvårdsmateriel.

Den operativa (reglerande), långsiktsplanerande, medicinska (veterinärmedicinska), förbandsproducerande och materieförvaltande ledningen bildar tillsammans det väsentliga innehållet i begreppen *sjukvårdsledning* respektive *veterinärvårdsledning*.

## *B. Krav på sjuk- och veterinärvårdstjänstens centrala ledning jämte synpunkter på möjligheterna att åstadkomma en för totalförsvaret gemensam ledning*

### **1. Konsekvenser av den militärtekniska utvecklingen**

Ur medicinsk synpunkt innebär den militärtekniska utvecklingen att sjukvårdstjänsten i krig ställes inför större problem än tidigare både kvantitativt och kvalitativt. Risken för momentant inträffande masskador, som drabbar såväl krigsmaktens personal som civilbefolkningen, är stor. Sjukdomar och epidemier orsakade av försämrade hygieniska förhållanden eller fiendens biologiska krigsföring kan vinna snabb och omfattande spridning. Transporterna och vården av de skadade kan till följd av radiakbeläggning och ytkrigföring väntas bli försvårade. Snabba och överraskande förändringar i skade- och sjukdomsläget kan inträffa. Samtidigt tenderar den enskilda skade- och sjukdomsbilden att bli mer komplicerad. Olika kombinationer av mekaniska och psykiska skador, brännskador och strålskador torde bli vanliga. Sjukdomar orsakade av okända mikroorganismer kan uppträda. Nya för fredstida begrepp främmande behandlingsmetoder kan aktualiseras. Konkurrenten om hälso- och sjukvårdens resurser kommer därför att skärpas.

Risken för spridning av omfattande epizootier är påtaglig, särskilt om biologiska angrepp insättes mot våra husdjur. Även djuren och de animaliska livsmedlen kan i stor utsträckning komma att utsättas för radioaktiv strålning eller skadas av andra ytstridsmedel. Problemen har sålunda vidgats också ur veterinärmedicinsk synpunkt.

### **2. Krav på den centrala sjuk- och veterinärvårdsledningen**

Liksom på andra motsvarande områden måste ledningen av sjuk- och veterinärvårdstjänsten uppbyggas mot bakgrund av ett modernt krigs karaktär. Olika myn-

<sup>1</sup> Bl a genom att utfärda föreskrifter av förebyggande natur och för behandling och vård av sjuka och skadade människor (djur) samt genom att utöva kontroll över hygien och behandling m. m. vid olika vårdanstalter.

<sup>2</sup> Med förvaltning förstås här anskaffningsverksamhet i fred och krig, förrådshållning, materielunderhåll, redovisning m. m.



digheters ansvarsområden bör vara klart avgränsade och entydigt definierade. Ansvar bör fördelas så, att den operativa verksamheten effektivt kan stödjas. Det är angeläget att de viktigaste order- och lydnadslinjerna i fred och krig överensstämmer och att om möjligt inga överflyttningar av ansvar och befogenheter sker mellan sidoordnade myndigheter vid mobilisering (krigsorganisering). Övergången från freds- till krigsorganisation måste kunna ske snabbt. Den i många avseenden komplicerade omställningen av fredssjukvården måste därför ledas effektivt.

Den centrala sjuk- och veterinärvårdsledningens allmänna uppgifter i fred och krig bör sedda ur totalförsvars synpunkt främst vara:

- att utveckla en gemensam grundsyn på sjuk- och veterinärvårdstjänstens bedrivande, så att förutsättningar skapas för att landets resurser på ifrågavarande område i krig kan utnyttjas på för totalförsvaret mest rationella sätt;
- att inrikta och vid behov prioritera den försvarsmedicinska forskningen samt sörja för att dess rön omhändertas för praktisk tillämpning;
- att verkställa erforderlig planläggning för sjuk- och veterinärvårdstjänstens bedrivande, i den mån denna planläggning icke kan decentraliseras till regionala och lokala organ, och att omsätta planerna i order och anvisningar till dessa;
- att centralt förvalta för krigsorganisationen erforderlig sjuk- och veterinärvårdsmateriel;
- att öva tillsyn över de regionala och lokala myndigheternas planläggning och förvaltning på sjuk- och veterinärvårdstjänstens område samt att på olika sätt stödja dessa myndigheters verksamhet;
- att leda utbildningen av medicinalpersonalen och svara för att denna på ändamålsenligt sätt fördelas mellan berörda organisationer;
- att öva medicinsk tillsyn över sjuk- och veterinärvårdstjänstens bedrivande (bl. a. genom att utfärda föreskrifter för behandling av skadade och sjuka människor och djur m. m.) samt
- att leda och samordna de medicinska (veterinärmedicinska) skyddsåtgärderna mot ABC-krigföring.

### **3. Synpunkter på möjligheterna att centralt åstadkomma en för totalförsvaret gemensam sjuk- och veterinärvårdsledning**

De krav som ovan uppställts kan ur vissa synpunkter tolkas så, att en sammanslagning av den militära och civila sjuk- och veterinärvårdsledningen vore eftersträvanvärd. Förslag om vidtagande av åtgärder i sådan riktning har tidigare framförts. Senast har riksdagsrevisorerna år 1957 föreslagit att ledningen av civilförsvarsjukvården inordnas under försvarets sjukvårdsstyrelse.

Till en början må konstateras att det icke torde vara möjligt att åstadkomma en för totalförsvaret gemensam ledning för sjuk- och veterinärvårdstjänsten vare sig på det departementala (jfr kap. VI) eller regionala planet. Står då något att vinna med att organisera en gemensam ledning enbart på det centrala planet? Uppenbarligen kan ledningen av vissa funktioner icke anförtros en gemensam totalförsvarsmyndighet. Principen att samma myndighet som har ansvaret för viss fredsfunktion även skall ha ansvaret för motsvarande krigsfunktion måste nämligen fasthållas. Den operativa (reglerande) ledningen måste utövas i nära kontakt med övrig operativ (reglerande) verksamhet, den medicinska (veterinärmedicinska) ledningen i nära kontakt med de organ som svarar för motsvarande verksamhet i fred. Ledningen av den förbandsproducerande verksamheten utgör inom krigsmakten en del av den verksamhet, som i övrigt bedrivs av försvarsgrensledningarna. På nu nämnda områden är därför en integration av ledningen till en för totalförsvaret ge-



mensam, fristående myndighet icke lämplig. Ifråga om den långsiktsplanerande och materielförvaltande ledningen är behovet av ett samgående i en eller annan form särskilt framträdande. Även dessa ledningsfunktioner har emellertid ett mycket nära samband med övriga aktuella funktioner, icke minst den medicinska. Det kan därför icke vara lämpligt att bryta ut dem ur sitt naturliga sammanhang för att bilda en för totalförsvaret gemensam sjuk- och veterinärvårdsmyndighet med ledningsfunktioner enbart på långsiktsplaneringens och materielförvaltningens område. Slutsatsen blir därför att det på ifrågavarande område alltjämt i princip måste finnas *skilda* militära och civila centrala ledningsorgan.

Fråga uppkommer då om ledningen av viss civil sjuk- och veterinärvårdsfunktion kan övertas av militär myndighet eller vice versa. En bestämd förutsättning härför måste i så fall vara att ansvaret för ifrågavarande ledningsfunktion kan behållas även i krig. Vad den operativa (reglerande) och förbandsproducerande ledningen beträffar är svaret på denna fråga uppenbarligen nej. Vad den medicinska ledningen beträffar är ett överförande av den militära ledningen till medicinalstyrelsen teoretiskt tänkbart. Den militära hälso- och sjukvården bedrivs emellertid redan i fred men särskilt i krig under särpräglade förhållanden. Dess ledning måste därför övertas av en myndighet, som är väl förtrogen med krigsmaktens operativa verksamhet och den militära hälso- och sjukvårdens taktiska och organisatoriska miljö. Sådan förtrogenhet kan endast förväras av en militär myndighet. Samma argument kan anföras i fråga om den militära ledningen av den veterinärmedicinska verksamheten. Ett överförande av den militära medicinska och veterinärmedicinska ledningen till medicinal- respektive veterinärstyrelsen är därför icke möjligt. Omvänt är det uppenbart att den civila ledningen av motsvarande funktioner varken bör eller kan övertas av militär myndighet. Sistnämnda uttalande gäller även den medicinska ledningen av civilförsvarssjukvården. Denna har nämligen närmast anknytning till det allmänt civila medicinalväsendet (jfr under punkt E nedan). Långsiktsplaneringen ligger till grund för utvecklingen av krigssjukvårdsorganisationen inom respektive sektor. En koncentration av ledningen för denna planering till antingen en militär eller en civil myndighet skulle innebära att endera sektorn förlorade det direkta inflytandet över en vital funktion. En sådan lösning är därför icke godtagbar. Vad till sist ledningen av materielförvaltningen beträffar bör en ökad samordning åstadkommas icke genom att de materielförvaltande organen sammanslås utan genom att huvudförvaltningsprincipen<sup>1</sup> utsträcker sig till gälla totalförsvaret (jfr under punkt F nedan).

Ett område, inom vilket ett utpräglat behov av samordning föreligger, är den centrala beredskapsregistreringen av medicinalpersonal. Sådan registrering åligger enligt krigssjukvårdskungörelsen medicinalstyrelsen. Register över värnpliktig medicinalpersonal föres på skilda håll inom krigsmakten, främst hos armööverläkaren. Härigenom utföres visst dubbelarbete och försvåras användningen av moderna, maskinella hjälpmedel (hålkorts- eller datamaskiner). Chefen för inrikesdepartementet har därför uppdragit åt statistiska centralbyrån och medicinalstyrelsen att gemensamt och i samråd med berörda militära myndigheter utreda det lämpligaste sättet att för beredskaps- och fredsändamål ordna den centrala registreringen av ifrågavarande personal. Denna utredning, som ännu pågår, har hittills tagit sikte på att utforma lämpliga tekniska metoder för registreringen. Ställning till om ett gemensamt register bör upprättas och var detta register i så fall bör förläggas har ännu icke tagits. Här må därför endast understrykas vikten av att ifrågavarande registreringsverksamhet samordnas och att antalet erforderliga hjälpregister för utbildnings- och krigsplaceringsverksamhet såvitt möjligt begränsas. Ett

<sup>1</sup> Jfr försvarets anskaffningskungörelse (SFS 1954: 470 och 1961: 480).



gemensamt centralt huvudregister bör därför upprättas och förläggas till medicinalstyrelsen. Moderna maskinella registreringsmetoder bör utnyttjas, men verksamheten måste vid behov snabbt kunna flyttas från Stockholm.

Av det sagda framgår att ansvaret för ledningen av sjuk- och veterinärvårdstjänstens funktioner i princip bör åvila *skilda* militära och civila centrala myndigheter. Behovet av samordning är sålunda framträdande. Särskilda samarbetsorgan, verksamma såväl i fred som i krig, måste därför finnas (jfr under punkt F nedan).

### *C. Den centrala ledningen av sjuk- och veterinärvårdstjänsten inom krigsmakten*

#### **I. Krav på ansvar och uppgifter**

Ansvarsfördelningen inom den militära sektorn bör vara entydig och så beskaffad, att dubbelarbete och därmed slöseri med personal undvikes. Detta innebär att största möjliga enhetlighet bör eftersträvas. En fullt genomförd koncentration av ledningen av sjuk- och veterinärvårdstjänsten till en enda myndighet betyder emellertid att enhetligheten i andra och viktiga avseenden brytes. Optimal enhetlighet kan därför icke nås enbart under hänsynstagande till sjuk- och veterinärvårdssynpunkter.

Följande krav bör principiellt uppfyllas av den militära sjuk- och veterinärvårdsledningen (med enhetlig ledning förstås i förevarande sammanhang att ledningen utövas av ett för krigsmakten gemensamt organ):

- enhetlig operativ ledning;
- enhetlig långsiktsplanerande ledning;
- enhetlig medicinsk och veterinärmedicinsk ledning;
- enhetlig materielförvaltande ledning;
- entydig ansvarsfördelning mellan berörda staber och förvaltningar;
- samma ansvarsfördelning i fred och krig;
- nära kontakt mellan de medicinska (veterinärmedicinska), långsiktsplanerande och materielförvaltande ledningsfunktionerna;
- nära kontakt mellan den operativa ledningsfunktionen och ledningen av annan operativ verksamhet;
- nära kontakt mellan den förbandsproducerande ledningsfunktionen och ledningen av annan förbandsproducerande verksamhet;
- goda samverkansmöjligheter med den civila sektorn främst i fråga om funktionerna operativ, medicinsk (veterinärmedicinsk), långsiktsplanerande och materielförvaltande ledning.

Ovanstående innebär:

att ledningen av den operativa verksamheten och det härav betingade krigsförberedelsearbetet på sjuk- och veterinärvårdstjänstens område såsom varande en stödfunktion till annan operativ verksamhet i princip centralt bör utövas av överbefälhavaren,

att ledningen av den förbandsproducerande verksamheten bör ankomma på försvarsgrenschef och handhas av organ inordnade i vederbörlig försvarsgrensstab samt

att den medicinska (veterinärmedicinska), långsiktsplanerande och materielförvaltande ledningen bör utövas av en eller flera för krigsmakten gemensamma myndigheter.

Det finns därför anledning att i första hand granska om de medicinska (veterinärmedicinska), långsiktsplanerande och materielförvaltande funktionerna bör utövas av en särskild sjuk- och veterinärvårdsmyndighet eller om något står att



vinna med att fördela ifrågavarande ledningsfunktioner på befintliga eller planerade myndigheter med andra huvuduppgifter, såsom t. ex. försvarsstaben, försvarets intendenturförvaltning<sup>1</sup> och försvarets civilförvaltning. Ledningsfunktionerna bör emellertid dessförinnan granskas var för sig.

## 2. Granskning av nuvarande ansvarsfördelning och organisation

### a) *Den långsiktsplanerande funktionen*

De planeringsresurser som finnes inom försvarets sjukvårdsstyrelse är f. n. strängt begränsade och har till följd av bristande kapacitet vid fackbyråerna till icke obetydlig del tagits i anspråk av löpande ärenden. Viss forskningsplanering åligger försvarets forskningsanstalt. För planeringen av den försvarsmedicinska forskningen i övrigt befintliga organ, statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd och statens flyg- och navalmedicinska nämnd, tillhör icke krigsmakten utan lyder förmedlat respektive direkt under ecklesiastikdepartementet. Krigsmaktens forskningsintressen bevakas främst genom att militära representanter ingår i nyssnämnda nämnder (jfr under punkt F nedan). Försvarets sjukvårdsstyrelse har till följd av rådande ansvarsfördelning icke ansett det vara sin uppgift att samla, definiera och prioritera inom krigsmakten föreliggande forskningsönskemål. Resurserna för att tillgodogöra krigsmakten forskningens rön är vidare otillräckliga. Någon samlad forskningsledande verksamhet med klar målsättning utövas sålunda de facto icke inom krigsmakten.

Långsiktsplaneringen bör ankomma på ett för krigsmakten gemensamt stabsgorgan med god anknytning till den medicinska och veterinärmedicinska ledningen. Av särskild vikt är att detta organ disponerar tillräckliga resurser för att samla och definiera föreliggande forskningsönskemål, inrikta och vid behov prioritera den försvarsmedicinska forskningen inom krigsmakten, fördela forskningsuppgifterna på lämpliga institutioner samt sörja för att forskningens rön kommer krigsmakten tillgodo. I princip synes all försvarsmedicinsk forskning av tillämplad karaktär — även den på det flyg- och navalmedicinska fältet — böra ledas av samma organ. Det synes emellertid sannolikt att viss begränsad ledningskapacitet måste ställas direkt till försvarsgrenschefernas förfogande för att inom vederbörlig försvarsgrensstab, mot bakgrund av de krav som ställes av militär taktik, organisation, utrustning och utbildning, ta fram och definiera aktuella forskningsuppgifter samt omhändertaga forskningens rön, speciellt på flyg- och navalmedicinens område. Ledningen av den försvarsmedicinska forskningen måste vidare stå i god kontakt med berörda vetenskapliga discipliner och forskningsinstitutioner.

Det synes lämpligt att ledningen av den tillämplade försvarsmedicinska forskningen och av övrig långsiktig planeringsverksamhet, inklusive erforderlig dokumentations- och underrättelseverksamhet, sammanhålles i en effektiv organisatorisk enhet, en centralplanering, som inordnas i lämplig för krigsmakten gemensam ledningsmyndighet. Till denna myndighets förfogande bör ställas ett forskningsråd, vari representanter för krigsmaktens intressenter, medicinalstyrelsen, vetenskapen och forskningsinstitutionerna ingår. Rådets närmare sammansättning bör utformas under hänsynstagande till de förslag som försvarsmedicinska forskningsutredningen väntas framlägga.

### b) *Den medicinska (veterinärmedicinska) funktionen*

Försvarets sjukvårdsstyrelse utövar enligt sin instruktion i tekniskt och ekonomiskt hänseende ledningen av och uppsikten över hälso- och sjukvården inom krigsmakten. Försvarsgrenscheferna är emellertid ansvariga för vederbörlig försvarsgrens

<sup>1</sup> Principbeslut om inrättande har fattats av 1961 års riksdag.



krigsduglighet och tjänstbarhet. Försvarsgrensöverläkarna är därför i sin egenskap av tjänstegrensinspektörer ansvariga för den »fackmässiga» verksamheten var och en inom sin försvarsgren. På det veterinärmedicinska området har överfältveterinären motsvarande ansvar i sin egenskap av tjänstegrensinspektör hos chefen för armén. I medicinskt (veterinärmedicinskt) hänseende står de militära läkarna och veterinärerna under medicinalstyrelsens respektive veterinärstyrelsens överinseende, medan de i sin tjänsteutövning som militärläkare (-veterinärer) står under försvarsgrensöverläkarnas respektive överfältveterinärens överinseende. Med utövandet av ifrågakvarande uppsikt följer att berörda myndigheter tillagts inspektionsrätt. I försvarets sjukvårdsstyrelsens instruktion stadgas att styrelsens inspektioner skall samordnas med de inspektioner som utföres inom försvarsgrenarna. Mer än en inspektionsmyndighet är sålunda verksam på i huvudsak samma område.

Den medicinska och veterinärmedicinska ledningen kännetecknas sålunda av delvis splittrade och oklara ansvarsförhållanden. Strävan bör vara att koncentrera såväl den medicinska som den veterinärmedicinska ledningen till en för krigsmakten gemensam myndighet. Endast härigenom synes erforderlig garanti erhållas för att dels de sjuka och skadade inom krigsmaktens olika delar kommer att vårdas enligt ensartade normer, innan de omhändertas för slutlig vård vid gemensamma sjukvårdsanstalter, dels erforderlig samordning kommer till stånd av medicinska och veterinärmedicinska åtgärder på hygienens och epidemibekämpningens område. Den del av ifrågakvarande ledningsfunktioner, som f. n. utövas av försvarsgrensöverläkarna och överfältveterinären, bör sålunda överföras till en för krigsmakten gemensam myndighet. Undantag torde härvid dock behöva göras för vissa uppgifter på flyg- och navalmedicinens område, vilka med hänsyn till deras intima samband med flyg- och ubåtstjänsten torde behöva handläggas i respektive försvarsgrensledning. Utövandet av den medicinska och veterinärmedicinska ledningen är huvudsakligen av fackmässig och ekonomisk art. Ledningen bör därför ankomma på en förvaltningsmyndighet. Denna myndighet bör i medicinskt och veterinärmedicinskt hänseende utrustas med anvisningsrätt gentemot försvarsgrenscheferna samt äga rätt att inspektera den medicinska och veterinärmedicinska verksamheten inom försvarsgrenarna. Ovanstående förslag bör dock icke medföra någon ändring av den *enskilde* militärläkarens (-veterinärens) ställning i förhållande till medicinalstyrelsen (veterinärstyrelsen) i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

### c) Den materielförvaltande funktionen

Förvaltningen av krigsmaktens sjukvårdsmateriel och viss kvalificerad veterinärvårdsmateriel ledes f. n. av försvarets sjukvårdsstyrelse, biträdd av militärapoteket. Veterinärvårdsmateriel av icke kvalificerad art förvaltas av arméintendenturförvaltningen. En enhetlig ledning av den materielförvaltande funktionen är sålunda i huvudsak genomförd inom krigsmakten. På arméintendenturförvaltningen ankommer emellertid härutöver förvaltning<sup>1</sup> av krigsmaktens hästar och hundar. Denna förvaltning har intim anknytning till den veterinärmedicinska ledningsfunktionen. Den bör därför överföras till den myndighet som framgent utövar ifrågakvarande ledning. Uppenbarligen bör i samband härmed förvaltningen av veterinärvårdsmaterielen i sin helhet övertas av den myndighet som förvaltar sjukvårdsmaterielen.

Den materielförvaltande funktionen bör sålunda liksom hittills ledas av en för krigsmakten gemensam förvaltningsmyndighet samt omspänna samtlig sjuk- och veterinärvårdsmateriel. Överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas inflytande bör i berörda hänseenden säkerställas genom direktiv- och anvisningsrätt enligt gängse regler.

<sup>1</sup> Remontering, hästuttagning, häst- och hundhållning samt ersättning av hästar och hundar.



d) *Den operativa funktionen*

Försvarets sjukvårdsstyrelse skall enligt sin instruktion planlägga och förbereda hälso- och sjukvården inom krigsmakten vid krig eller krigsfara. Riktlinjerna för planläggningen uppdras emellertid inom försvarsstaben. Arbetet är i icke obetydlig utsträckning decentraliserat till regionala myndigheter. Styrelsens uppgift är därför begränsad till att i enlighet med överbefälhavarens direktiv och anvisningar biträda med planläggningen och att utfärda anvisningar till de regionala myndigheterna. Mot den ansvarsfördelning som utbildats torde i huvudsak ingen erinran kunna riktas.

Krigsförberedelsearbetet är en väsentlig uppgift. Det är därför angeläget att organisationen göres sådan, att detta arbete icke undantränges av löpande freds-uppgifter. Den detaljplanläggning som äger rum i central instans bör kunna utföras med anlitan av tillgänglig medicinsk och veterinärmedicinsk expertis. Denna planläggning bör därför verkställas av den myndighet som utövar den medicinska och veterinärmedicinska ledningen. Detta innebär bl. a. att det krigsförberedelsearbete, som på veterinärvårdstjänstens område f. n. utföres av överfältveterinären och arméintendenturförvaltningen, bör överföras till nyssnämnd myndighet. Denna bör för ifrågakvarande uppgifter ha tillgång på stabsutbildad personal med erfarenhet av sådant arbete. Även i krig bör överbefälhavaren vid utövandet av sin operativa ledning kunna erhålla biträde av det medicinska och veterinärmedicinska ledningsorganet.

e) *Den förbandsproducerande funktionen*

Den förbandsproducerande ledningen bör enligt ovan ankomma på vederbörande försvarsgrenschef. I det föregående har föreslagits att den medicinska och veterinärmedicinska ledningen koncentreras till en för försvaret gemensam förvaltningsmyndighet. Av det följande framgår att en gemensam militärläkarkår bör eftersträvas, varvid försvarsgrensöverläkarnas uppgifter i deras egenskap av personalkärchefer utgår. Den förbandsproducerande verksamheten torde följaktligen framdeles bli den uppgift som i första hand bestämmer behovet av medicinsk expertis i försvarsgrensledningarna.

Chefen för armén har i förslag till omorganisation av arméledningen förordat att tjänstegrensinspektörerna utgår ur organisationen och att arméöverläkarens och överfältveterinärens inspektionsverksamhet liksom övrig motsvarande verksamhet inom underhållstjänstens område övertas av tränginspektören. Denna lösning, som tillstyrkts av överbefälhavaren, är rationell såtillvida att all inspektionsverksamhet på ifrågakvarande område inordnas under en myndighet. Motsvarande lösning synes — i den mån underhållsinspektioner framdeles inrättas inom marin- och flygstaberna — böra eftersträvas även för marinens och flygvapnets del. Försvarsgrenschefernas behov av medicinsk expertis torde i sådant fall kunna tillgodoses genom att stabsläkare anknytes till vederbörande underhållsinspektion (motsvarande organ).

Armén producerar f. n. flertalet av de sjukvårdsenheter som utnyttjas gemensamt av försvarsgrenerna såsom krigssjukhus, sjuktransportbussplutoner, bakteriologiska laboratorieplutoner m. m. Det bör vara möjligt att gå vidare på denna väg, så att sjukvårdsenheter av likartat slag, vilka icke ingår som integrerande delar i lägre förband såsom basbataljoner, kustartilleribatterier m. m. eller ombord på fartyg, framgent produceras av armén, även om de i krig huvudsakligen avses skola utnyttjas för vård och transport av soldater tillhörande marinen eller flygvapnet. Härigenom torde möjligheterna ökas att samordna sjukvårdsutbildningen och bättre förutsättningar skapas att undvika dubbelorganisation och dubbelarbete inom försvarsgrensstaberna.



Återhållsamhet bör iakttagas då det gäller att förse försvarsgrensstaberna med egen medicinsk (veterinärmedicinsk) expertis. Principen bör vara att det för krigsmakten gemensamma medicinska och veterinärmedicinska ledningsorganet ålägges biträda försvarsgrenscheferna i frågor rörande förbandsproduktionen, bl. a. genom att tillhandahålla medicinskt underlag och tillfälligt ställa personal till försvarsgrenschefs förfogande. Försvarsgrenarna måste emellertid själva ha tillgång till sådan medicinsk expertis, som erfordras för ledning av det löpande utbildnings- och organisationsarbetet samt utarbetande av miljöberoende sjukvårdstaktiska föreskrifter m. m. Denna verksamhet bör bedrivas i samråd med den medicinska och veterinärmedicinska ledningsmyndigheten, som bör åläggas verka för samordning i fackmässigt hänseende av den förbandsproducerande verksamheten.

Enligt instruktionen för överbefälhavaren handlägger denne ärenden rörande utbildning m. m. vilka berör mer än en försvarsgren. Behovet att samordna sjukvårdsutbildningen till innehåll och form är framträdande. Med hänsyn härtill och vad ovan sagts rörande önskvärdheten att koncentrera förbandsproduktionen till armén synes överbefälhavaren böra uppdra åt chefen för armén att enligt »huvudstabsprincipen» bereda och i flertalet fall avgöra sådana ärenden rörande sjukvårdsutbildningen m. m., vilka är gemensamma för flera försvarsgrenar. Behovet av medicinsk expertis inom arméstaben bör beräknas mot bakgrund härav. Vid beräkning av behovet av medicinsk expertis inom marininstaben och flygstaben måste hänsyn jämväl tas till förekommande arbetsuppgifter inom naval- respektive flygmedicinen.

### **3. Val av organisationsform för funktionerna operativ, medicinsk, veterinärmedicinsk, långsiktsplanerande och materielförvaltande ledning**

Gemensamt för den operativa, medicinska, veterinärmedicinska, långsiktsplanerande och materielförvaltande ledningen är att alla dessa funktioner bör utövas enhetligt, d. v. s. av staber eller myndigheter gemensamma för krigsmakten. Den operativa ledningen bör utövas av överbefälhavaren genom försvarsstaben men denne bör härvid enligt ovan biträdas av den myndighet som utövar den medicinska och veterinärmedicinska ledningen. Den materielförvaltande ledningen kan teoretiskt åläggas försvarets intendenturförvaltning. Den medicinska (veterinärmedicinska) ledningen, som också är av förvaltningsmässig natur, kan rimligen varken åläggas försvarets intendenturförvaltning eller försvarets civilförvaltning. Det krävs därför alltså en särskild central förvaltningsmyndighet på sjuk- och veterinärvårdens område. Under sådana förhållanden måste det vara en bestämd fördel att sammanhålla de medicinska (veterinärmedicinska) och materielförvaltande funktionerna inom samma förvaltningsenhet. Uppenbarligen bör även den långsiktsplanerande funktionen hänföras till denna organisationsenhet, eftersom ifrågavarande planering bör styra den medicinska (veterinärmedicinska) och materielförvaltande verksamheten. Slutsatsen blir därför att ett särskilt, för krigsmakten gemensamt, kombinerat stabs- och förvaltningsorgan bör utöva den långsiktsplanerande, medicinska (veterinärmedicinska) och materielförvaltande ledningen samt härutöver biträda överbefälhavaren vid utövandet av den operativa ledningen. I dess egenskap av stabsorgan, d. v. s. ifråga om långsiktsplanering och biträde med operativ verksamhet, kan övervägas att ställa myndigheten under överbefälhavaren. Den bör bildas genom omorganisation av försvarets sjukvårdsstyrelse.

### **4. Förslag till åtgärder**

Under hänvisning till ovanstående föreslås att en såvitt möjligt enhetlig ledning av stabs- och förvaltningsverksamheten på



- sjuk- och veterinärvårdstjänstens område skapas genom omorganisation av försvarets sjukvårdsstyrelse;
- att försvarets sjukvårdsstyrelse utövar den långsiktplanerande (inklusive forskningsledande), medicinska, veterinärmedicinska och materielförvaltande ledningen;
- att den operativa ledningen utövas av överbefälhavaren under medverkan av försvarets sjukvårdsstyrelse;
- att försvarsgrensheferna leder den förbandsproducerande verksamheten under medverkan av försvarets sjukvårdsstyrelse;
- att försvarets sjukvårdsstyrelse för utövandet av sin medicinska och veterinärmedicinska ledning erhåller medicinsk inspektions- och anvisningsrätt gentemot försvarsgrenarna;
- att den förbandsproducerande verksamheten såvitt möjligt koncentreras till armén;
- att överbefälhavaren åt chefen för armén uppdrar att bereda och i vissa fall besluta i ärenden gemensamma för försvarsgrenarna berörande den förbandsproducerande verksamheten, främst utbildningen;
- att försvarets sjukvårdsstyrelse ålägges att verka för samordning i fackmässigt hänseende av den förbandsproducerande verksamheten;
- att ledningen av förvaltningen av krigsmaktens hästar och hundar samt av viss veterinärvårdsmateriel överföres från arméintendenturförvaltningen till försvarets sjukvårdsstyrelse, varvid förvaltningens hästsektion uppgår i styrelsen;
- att försvarsgrensstaberna förses med den medicinska expertis som erfordras för att biträda med den förbandsproducerande verksamheten inom vederbörlig försvarsgren samt med förekommande arbetsuppgifter inom naval- och flygmedicinen;
- att denna expertis om möjligt inordnas i vederbörlig underhållsinspektion (motvarande organ);
- att överfältveterinärens tjänstegrensinspektion uppgår i försvarets sjukvårdsstyrelse samt
- att den närmare organisationen m. m. av försvarets sjukvårdsstyrelse och berörda delar av försvarsgrensledningarna blir föremål för utredning av särskilt tillkallad utredningsman.

#### *D. Den centrala ledningen av det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet*

##### **1. Krav på ansvar och uppgifter**

Som underlag för krigsplanläggningen inom det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet erfordras en ingående kännedom om fredsorganisationens resurser och svagheter. Utvecklingen inom fredssamhället måste noggrant följas, så att icke önskvärda tendenser uppmärksammas och i god tid pareras. Planläggningen bör följaktligen ske långsiktigt. Möjligheten att decentralisera detaljplanläggningen till regionala och lokala organ bör i all möjlig utsträckning tillvaratas, så att den centrala ledningen kan koncentrera sig på riksomfattande och väsentliga frågeställningar. Resurser för att utföra erforderliga utredningar måste finnas. Främst ifråga om fördelningen av medicinalpersonal, materielförvaltning, försvarsmedicinsk forskning och utarbetande av föreskrifter för behandling och redovisning m. m. av krigsskadade bör ett nära samarbete med motsvarande militära organ etableras. På utbildningens område måste kraven ställas högre än tidigare. Resurser för att leda utbildningen av den medicinalpersonal, som krigsplacerats inom den civila sektorn, måste finnas.



De uppgifter som den centrala ledningen av det *allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet* bör fylla är sammanfattningsvis

- att i fred leda planläggningen av det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendets krigsorganisering;
- att utföra den del av ifrågavarande planläggning, som icke kan decentraliseras till regionala och lokala organ;
- att utfärda direktiv och anvisningar för den planläggning, som decentraliserats till regionala och lokala organ samt utöva kontroll över denna;
- att sörja för att den civila medicinalpersonalen registreras, utbildas och krigsplatzas på ett med hänsyn till dess uppgifter inom krigsorganisationen ändamålsenligt sätt;
- att sörja för den centrala planläggningen och verkställigheten inom den civila sektorn av medicinska (veterinärmedicinska) skyddsåtgärder mot ABC-krigföring;
- att leda det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendets krigsorganisering;
- att i krig centralt reglera utnyttjandet av det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendets resurser;
- att samla och definiera civila försvarsmedicinska forskningsändamål, vid behov prioritera den försvarsmedicinska forskningen inom den civila sektorn samt tillse att dess rön kommer den civila krigsorganisationen tillgodo;
- att centralt förvalta för det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet erforderlig sjuk- och veterinärvårdsmateriel samt
- att utfärda föreskrifter för och öva tillsyn över behandlingen och vården av krigsskadade människor och djur vid av det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet upprättade vårdanstalter m. m.

## **2. Synpunkter på möjligheterna att inom den civila sektorn centralt åstadkomma en gemensam ledning av sjuk- och veterinärvårdstjänsten**

Ledningen av den allmänt civila sjuk- och veterinärvårdstjänsten är f. n. splittrad på medicinalstyrelsen och veterinärstyrelsen. Sjuk- och veterinärvårdstjänsten har i krig många beröringspunkter. Sett enbart ur beredskapssynpunkt vore därför ett återinförande av veterinärväsendet under medicinalstyrelsens ledning en åtgärd, som med stor sannolikhet skulle vara ägnad att effektivera ledningen. Även ur fredssynpunkt synes utvecklingen peka mot att behovet att samordna de båda funktionerna ökar. En återgång i princip till den organisation som rådde före den 1 juli 1947 vore ur dessa synpunkter befogad. Härigenom skulle enhetligheten förbättras även på det departementala planet. Förutsättningarna för en sådan omorganisation fordrar emellertid en ingående utredning, varvid givetvis även fredsaspekterna måste beaktas. En sådan utredning synes böra övervägas.

## **3. Granskning av ledningen för det allmänt civila medicinalväsendet**

Den centrala ledningen av planläggningen för det allmänt civila medicinalväsendets krigsorganisering utövas av en till medicinalstyrelsen knuten, självständigt beslutande nämnd, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd. Denna biträdes i mån av möjlighet i epidemiologiska frågor av statens bakteriologiska laboratorium. Till nämndens förfogande har ställts ett »biologiskt råd», som biträder nämnden med uppgifter, som följer av medicinalstyrelsens ansvar för planläggningen av de civila förberedelserna för försvar mot biologisk krigföring. Nämnden disponerar eget kansli, organiserat på två byråer.



Sjukvårdsberedskapsnämndens verksamhet upphör då det allmänt civila medicinalväsendet krigsorganiseras. Mindre del ingår härvid i centrala sjukvårdsledningen,<sup>1</sup> huvuddelen i medicinalstyrelsen. I krig regleras utnyttjandet av det allmänt civila medicinalväsendets resurser från centrala sjukvårdsledningen. I denna har bl. a. ett av medicinalråden krigsplacerats och givits befogenhet att i sådana ärenden besluta å medicinalstyrelsens vägnar. Chefen för medicinalstyrelsen, som är ordförande i sjukvårdsberedskapsnämnden, delar i fred ansvaret för nämndens beslut med bl. a. representanter för landstingsförbundet, stadsförbundet, försvarsstaben, försvarets sjukvårdsstyrelse och civilförsvarsstyrelsen men är i krig ensam ansvarig.

Då beslutet fattades om sjukvårdsberedskapsnämndens inrättande,<sup>2</sup> var remissmyndigheternas syn på ansvarsfördelningen mellan medicinalstyrelsen och nämnden delad. Vissa myndigheter anslöt sig till utredningsmannens förslag, vilket innebär att medicinalstyrelsen ålades huvuddelen av ansvaret och att nämndens verksamhet inskränktes till att i huvudsak omfatta planläggningen för beredskapssjukhusen. Flertalet myndigheter, bland vilka medicinalstyrelsen återfanns, var starkt kritiska mot detta förslag. Medicinalstyrelsen ansåg att ansvaret för planläggningen borde koncentreras till en särskild nämnd, då i annat fall den starka konkurrensen med fredsärendena skulle äventyra planläggningen och erforderlig medverkan från fredshuvudmännen icke skulle kunna garanteras. Ett icke obetydligt antal myndigheter ansåg å andra sidan att ansvaret för planläggningen odelat borde bäras av medicinalstyrelsen. Övriga myndigheters medverkan ansågs härvid kunna tryggas genom att ett fakultativt organ ställdes vid styrelsens sida. Chefen för inrikesdepartementet anslöt sig till den av medicinalstyrelsen företrädda meningen men uttalade att nämnden borde knytas så nära till styrelsen som möjligt. Denna synpunkt har tillgodosetts dels genom att chefen för medicinalstyrelsen eller hans ställföreträdare är självskriven ordförande i nämnden, dels genom att ett av medicinalråden deltar i nämndens beslut.

Sistnämnda åtgärder är visserligen ägnade att minska olägenheterna av den bristande överensstämningen mellan ansvarsfördelning i fred och krig men nämndformen innebär ändock en splittring av styrelsens ansvar, vilkens lämplighet kan ifrågasättas av både principiella och praktiska skäl. Medverkan i nämnden av försvarsstabens, försvarets sjukvårdsstyrelses och civilförsvarsstyrelsens representanter är i och för sig värdefull men bör utan större olägenhet kunna lämnas på sådant sätt, att medicinalstyrelsen behåller det fulla ansvaret även i fred. För krigsmaktens del torde erforderlig medverkan bäst säkerställas genom att medicinalstyrelsen tillföres en militärassistent. Vad huvudmännen angår ställer sig frågan i viss mån annorlunda. Eftersom den övervägande delen av den organisation som — ehuru med avsevärda modifikationer — i krig skall utnyttjas av det allmänt civila medicinalväsendet i fred drives av andra huvudmän än staten, bör dessa på något sätt få möjlighet att bevaka sina intressen. Denna bevakning torde emellertid kunna utövas på annat sätt än i en beslutande nämnd. Det finns därför anledning att närmare undersöka, om icke nämnden kan ersättas av ett råd vid medicinalstyrelsens sida. Detta bör sammansättas på sådant sätt, att såväl huvudmännen som myndigheter verksamma på områden berörande skyddet mot ABC-krigföring blir representerade. Härigenom synes det biologiska rådet kunna utgå ur organisationen. Huvudmännens representanter i rådet bör vidare äga närvara, då ärenden berörande huvudmännen föredras för beslut inför chefen för medicinalstyrelsen.

Om sjukvårdsberedskapsnämnden utgår, bör dess kansli infogas i medicinalstyrelsen och där bilda stomme till styrelsens stabs- och förvaltningsorgan för hand-

<sup>1</sup> Jfr SFS 1955: 442.

<sup>2</sup> Jfr prop. 1953: 159.



läggning av beredskapsärenden. Dessa ärendens beredning synes nämligen fortfarande i princip böra koncentreras till ett särskilt organ, då en uppdelning på befintliga fackbyråer med stor sannolikhet skulle medföra att ärendena undanträngdes av påträngande fredsuppgifter. Inom styrelsen bör därför finnas en beredskapsavdelning, uppdelad på erforderligt antal byråer under ledning av en auktoritativ chef, till vilken beslutanderätten i alla löpande ärenden kan delegeras. Nämndens kansli är f. n. underdimensionerat i flera hänseenden. Sålunda saknas ett arbetsdugligt organ som kan svara för utvecklingen och långsiktplaneringen av den civila krigssjukvårdsorganisationen. Hos nämnden finns ej heller permanent tillgång till stabsorgan, som kan ta initiativ till och bereda ärenden rörande skyddet mot ABC-krigföring. Till följd härav har det biologiska rådets verksamhet icke medfört några mera påtagliga resultat. Ej heller finnes inom nämnden organ för att samla och definiera aktuella försvarsmedicinska forskningsuppgifter eller för att för praktisk tillämpning omhänderta den försvarsmedicinska forskningens rön. Kraven på utbildning av olika kategorier medicinalpersonal torde alltmer komma att öka, icke minst om den militära utbildningen av värnpliktiga läkare, krigsplacerade inom det allmänt civila medicinalväsendet, skäres ned i enlighet med förslag som lagts fram av utredningen rörande de värnpliktiga läkarnas utbildning m. m. En ökning av ledningsresurserna är därför nödvändig på utbildningens område.

Den närmare organisationen av medicinalstyrelsens beredskapsavdelning och av dess råd för beredskapsfrågor bör bli föremål för särskild utredning. De av utredningen rörande de värnpliktiga läkarnas utbildning m. m. framlagda förslagen i hithörande frågor bör härvid beaktas.

#### 4. Granskning av ledningen för det allmänt civila veterinärväsendet

Författningsföreskrifter för ledning av det allmänt civila veterinärväsendets krigsplanläggning och verksamhet i krig finnes icke utfärdade. Veterinärstyrelsens uppgifter är därför i dessa hänseenden icke närmare definierade. Dess arbete har hittills bedrivits med starkt begränsade resurser. Som följd härav har styrelsens planläggning på viktiga områden icke kunnat genomföras.

Inrättandet av en särskild beredskapssektion inom veterinärstyrelsen torde bli en dyr och föga rationell lösning, som om möjligt bör undvikas. Ur beredskapssynpunkt vore en sammanslagning av veterinärstyrelsen och medicinalstyrelsen en åtgärd, som med stor sannolikhet skulle underlätta planläggningen av den hygieniska livsmedelskontrollen, skyddet mot biologisk krigföring och bekämpningen av sjukdomar, överförbara från djur till människa. Veterinär expertis skulle i sådant fall kunna knytas direkt till medicinalstyrelsens beredskapsavdelning. En utredning i syfte att sammanföra medicinal- och veterinärstyrelserna har tidigare förordats. Om sammanslagning av fredsmässiga skäl icke befinnes möjlig, bör veterinärstyrelsens beredskapsplanerande resurser förstärkas och ett intimare samarbete i beredskapsfrågor säkerställas mellan de båda styrelserna. I samband härmed bör frågan om veterinärstyrelsens representation i centrala sjukvårdsledningen uppmärksammas.

#### 5. Förslag till åtgärder

Under hänvisning till ovanstående föreslås att medicinalstyrelsen även i fred ensam blir ansvarig för ledningen av den allmänt civila sjukvårdstjänsten;



- att medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd och dess biologiska råd ersättes av ett rådgivande organ vid medicinalstyrelsens sida — medicinalstyrelsens beredskapsråd — vilket sammansättes så, att styrelsen effektivt kan biträdas vid lösandet av de uppgifter som redovisats under 1. ovan;
- att huvudmännen blir representerade i detta råd samt att deras representanter får rätt närvara vid föredragning i medicinalstyrelsen av ärenden berörande desamma;
- att en militärassistent ställes till medicinalstyrelsens förfogande;
- att sjukvårdsberedskapsnämndens kansli inordnas i medicinalstyrelsen och där bildar stomme till en beredskapsavdelning;
- att beredskapsavdelningens resurser, i förhållande till dem som nu är tillgängliga inom sjukvårdsberedskapsnämndens kansli, förstärkes främst i fråga om funktionerna planering och utbildning;
- att förutsättningarna för att inordna veterinärstyrelsen i medicinalstyrelsen utredes;
- att den materielförvaltande ledningen samordnas genom att huvudförvaltningsprincipen utsträcker till totalförsvaret (jfr under punkt F nedan) samt
- att den närmare organisationen m. m. av medicinalstyrelsens beredskapsavdelning och beredskapsråd utredes genom försorg av särskilt tillkallad utredningsman.

### *E. Den centrala ledningen av sjukvårdstjänsten inom civilförsvaret*

#### **1. Synpunkter på ansvarsfördelningen mellan medicinalstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen**

Civilförsvarets sjukvårdsuppgift är i princip begränsad till omedelbar vård i livräddande syfte av krigsskadade civilpersoner samt till transport av sådana krigsskadade till av det allmänt civila medicinalväsendet upprättade sjukvårdsanstalter. Den sjukvårdsorganisation som står till civilförsvarets förfogande är därför inordnad i det lokala civilförsvaret. Verksamheten kräver ett nära samarbete med det allmänt civila medicinalväsendet. Ansvarsfördelningen mellan medicinalstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen måste därför ägnas stor uppmärksamhet. I första hand bör härvid undersökas i vad mån civilförsvarssjukvårdens ledningsfunktioner bör och kan överföras från civilförsvarsstyrelsen till medicinalstyrelsen.

Den reglerande ledningsfunktionen utgör en från övrig av civilförsvaret bedriven reglerande verksamhet oskiljaktig delfunktion. Den bör sålunda i princip alltjämt centralt utövas av civilförsvarsstyrelsen. Behovet av samordning med det allmänt civila medicinalväsendet kan i krig tillgodoses inom centrala sjukvårdsledningens ram.

Den medicinska ledningsfunktionen inom civilförsvaret och det allmänt civila medicinalväsendet har många beröringspunkter, eftersom de av civilförsvaret omhändertagna slutligt, i vissa fall utan föregående medicinsk behandling, avses vårdas vid av det allmänt civila medicinalväsendet upprättade beredskapssjukhus och sjukhärbargen. Behovet av att samordna sorterings- och behandlingsmetoder m. m. är därför framträdande. I princip synes den medicinska ledningen böra koncentreras till medicinalstyrelsen, som härigenom får möjlighet att utöva det medicinska överinseendet över hela vårdkedjan. Medicinalstyrelsen bör med anledning härav i sådant hänseende utrustas med anvisningsrätt gentemot civilförsvarsstyrelsen samt äga rätt och skyldighet att i krig utöva medicinsk inspektionsverksamhet inom civilförsvaret.

Den förbandsproducerande verksamheten bör uppenbarligen i princip ledas av civilförsvarsstyrelsen, eftersom civilförsvarets sjukvårdskårer ingår som integrerande delar i det lokala civilförsvaret. Förhållandet mellan civilförsvarsstyrelsen



och medicinalstyrelsen synes i detta hänseende kunna jämföras med förhållandet mellan försvarsgrensstaberna och försvarets sjukvårdsstyrelse (jfr under punkt C:2 ovan). Detta innebär att medicinalstyrelsen bör vara skyldig att biträda civilförsvarsstyrelsen i ifrågavarande hänseende genom att tillhandahålla medicinskt underlag och vid behov tillfälligt ställa medicinsk expertis till civilförsvarsstyrelsens förfogande. Medicinalstyrelsen bör vidare åläggas att verka för samordning inom den civila sektorn av sjukvårdsutbildning och sjukvårdstaktiskt uppträdande. Den krigsmedicinska utbildningen av den medicinalpersonal som avses användas inom civilförsvaret bör ledas av medicinalstyrelsen. Behovet av medicinsk expertis inom civilförsvarsstyrelsen blir härigenom såsom hittills begränsat. Styrelsen bör emellertid i likhet med försvarsgrensstaberna själv ha tillgång på sådan expertis som erfordras för ledandet av det löpande utbildnings- och organisationsarbetet samt för utarbetandet av miljöberoende sjukvårdstaktiska föreskrifter m. m.

Åtgärder bör vidtagas för att på förbandsproduktionens område förhindra dubbelarbete i medicinalstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen. Principen synes härvid böra vara att medicinalstyrelsen svarar för produktion av de hälso- och sjukvårdsenheter, som icke ingår såsom integrerande delar i det lokala civilförsvaret eller i undsättningskårerna, t. ex. av de rörliga sanerings-, blodgivar-, laboratorie- och sjuktransportenheter, som framgent kan behöva inrättas inom den civila sektorn. En viktig förutsättning härför synes emellertid vara, att obligatorisk utbildning av den personal som ingår i dessa enheter kan bedrivas även om den ledes av medicinalstyrelsen.

Eftersom den medicinska ledningen bör ankomma på medicinalstyrelsen, synes det naturligt att styrelsen representerar civilförsvarets intressen vid handläggning av ärenden rörande den försvarsmedicinska forskningen. Inom civilförsvarsstyrelsen bör emellertid finnas egna resurser för att kartlägga och definiera aktuella försvarsmedicinska forskningsönskemål och omhändertata forskningens rön. Övrig långsiktplanerande verksamhet har nära anknytning till den reglerande, förbandsproducerande och materieförvaltande ledningsfunktionen och bör därför utövas av civilförsvarsstyrelsen i samråd med medicinalstyrelsen.

## 2. Förslag till åtgärder

Under hänvisning till ovanstående föreslås

- att den medicinska ledningen av civilförsvarets sjukvårdstjänst utövas av medicinalstyrelsen;
- att denna med anledning härav utrustas med anvisningsrätt gentemot civilförsvarsstyrelsen och ålägges rätt och skyldighet att utöva det medicinska överinseendet över sjukvården inom civilförsvaret;
- att den reglerande och förbandsproducerande ledningen alltjämt utövas av civilförsvarsstyrelsen, varvid dock medicinalstyrelsen skall vara skyldig att lämna fackmässigt biträde och verka för samordning av sjukvårdsutbildning och sjukvårdstaktiskt uppträdande;
- att den långsiktplanerande ledningen i vad rör den försvarsmedicinska forskningen utövas av medicinalstyrelsen men i övrigt av civilförsvarsstyrelsen;
- att samordningen mellan medicinalstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen säkerställs genom att representant(er) för civilförsvarsstyrelsen ingår i medicinalstyrelsens beredskapsråd;
- att den materieförvaltande ledningen samordnas genom att huvudförvaltningsprincipen utsträcker till totalförsvaret (jfr under punkt F nedan) samt
- att det närmare behovet av medicinsk expertis inom civilförsvarsstyrelsen överses i samband med genomförandet av under punkt D föreslagen utredning av medicinalstyrelsens beredskapsorganisation.



## F. Samordning av den militära och civila centrala sjuk- och veterinärvårdsledningen

### 1. Krav på samordning i fred och krig

Av det föregående framgår att skilda myndigheter alltjämt bör utöva ledningen inom den militära respektive civila sektorn av sjuk- och veterinärvårdstjänsten. Inom vardera av dessa sektorer eftersträvas större enhetlighet, på den militära sidan främst genom att flertalet ledningsfunktioner sammanföres till en myndighet — försvarets sjukvårdsstyrelse — på den civila främst genom att medicinalstyrelsen övertar sjukvårdsberedskapsnämndens uppgifter och den medicinska ledningen av civilförsvarssjukvården. Vid sidan av de båda huvudansvariga myndigheterna, försvarets sjukvårdsstyrelse och medicinalstyrelsen, kommer emellertid en hel del myndigheter med ledningsfunktioner på begränsade områden att vara verksamma, såsom försvarsgrensheferna, civilförsvarsstyrelsen m. fl. Flertalet av de uppgifter som bör handhas av den centrala sjuk- och veterinärvårdsledningen måste därför lösas i samverkan mellan flera ledningsmyndigheter.

I *krig* träder den operativa (reglerande) ledningsfunktionen i förgrunden. Denna funktion måste utövas under kontinuerligt samarbete mellan berörda myndigheter. Ett särskilt organ måste finnas härför, kapabelt att fatta snabba beslut på representerade myndigheters vägnar. Det bör ha liten omfattning, så att det utan svårighet kan grupperas i anslutning till de organ som utövar övrig operativ ledning. Ifråga om övriga ledningsfunktioner föreligger också behov av samarbete men behovet är knappast av den art, att kontinuerligt arbetande samarbetsorgan behöver konstitueras. Samarbetet bör emellertid underlättas genom att de myndigheter som utövar den medicinska, veterinärmedicinska och materielförvaltande ledningen grupperas i varandras närhet och vid behov bildar arbetsgrupper med uppgift att lösa gemensamma problem.

I *fred* är behovet av reglerat samarbete mellan den militära och civila sektorn särskilt framträdande i vad rör den långsiktiga planerande (forskningsledande), medicinska (veterinärmedicinska) och materielförvaltande funktionerna, men även i vad rör ledningen av krigsförberedelsearbetet och förbandsproduktionen är behovet av samarbete stort. Det bör därför även i fred finnas ett eller, om nödvändigt, flera samarbetsorgan, som omspannar ifrågavarande funktioner. De viktigaste uppgifterna för detta (dessa) organ bör vara:

- att utveckla en gemensam grundsyn på sjuk- och veterinärvårdstjänsten;
- att skapa förutsättningar för att landets resurser på sjuk- och veterinärvårdstjänstens område utnyttjas på ur totalförsvarssynpunkt bästa sätt;
- att verka för en riktig avvägning av de anslag, som ställs till berörda myndigheters förfogande;
- att dryfta inriktningen av den försvarsmedicinska forskningen och i kontroversiella frågor prioritera denna;
- att dryfta avvägningen av de personella resurserna;
- att samordna de medicinska och veterinärmedicinska åtgärder, som erfordras för skydd mot ABC-krigföring;
- att samordna förvaltningen av sjuk- och veterinärvårdsmaterielen;
- att samordna medicinska behandlingsmetoder, registreringsförfarande m. m. samt
- att samordna insats- och mobiliseringsberedskapen inom sjuk- och veterinärvårdstjänstens olika sektorer.

### 2. Granskning av nuvarande samarbetsformer

F. n. är följande viktigare organ med bl. a. samordningsuppgifter verksamma inom sjuk- och veterinärvårdstjänstens område:



centrala sjukvårdsledningen (endast i krig),  
 medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd (endast i fred),  
 medicinalstyrelsens biologiska råd,  
 statens medicinska forskningsråds försvarsmedicinska nämnd,  
 statens flyg- och navalmedicinska nämnd samt  
 samarbetsdelegationen för upphandling av sjukvårdsmateriel.

Under punkt D har föreslagits att medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd och dess biologiska råd ersättes av ett rådgivande organ vid medicinalstyrelsens sida med uppgifter begränsade till det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendets område. Dessa organ beröres därför icke här vidare.

Centrala sjukvårdsledningens (CSL) uppgift är att i krig bereda ärenden, som är gemensamma för krigsmakten, det allmänt civila medicinal- och veterinärväsendet samt civilförsvaret. En representant för envar av de myndigheter, som är representerade i CSL, d. v. s. försvarsstaben, försvarets sjukvårdsstyrelse, medicinalstyrelsen, veterinärstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen, är bemyndigad att fatta beslut för myndighetens räkning. CSL har lokalt anknutits till högkvarterets operativa del och består av ett relativt litet antal personer. Verksamheten är i princip begränsad till operativ (reglerande) ledning. Om enighet icke kan nås i CSL, underställes ärende, vari omedelbart beslut erfordras, överbefälhavaren för avgörande.

Av denna beskrivning torde framgå att samordningen av den operativa (reglerande) ledningen i krig har ordnats på sätt, som väl fyller uppställda krav. Anledning att vidtaga andra ändringar än smärre justeringar av berörda myndigheters representation synes icke föreligga. I det följande granskas därför endast samverkan i fred.

Försvarsmedicinska nämndens uppgift är att följa och samordna annan försvarsmedicinsk forskning än på flyg- och navalmedicinens område, att ta initiativ till sådan forskning, att medverka till lösandet av forskningsuppgifter, varom framställning gjorts från försvarets myndigheter och civilförsvarsstyrelsen, samt att stödja sådan forskning som bedrivs av institutioner och enskilda forskare. Nämnden fungerar i huvudsak som ett penningfördelande organ. Det militära inslaget dominerar. Sålunda ingår i nämnden generalläkaren och byråöverläkaren i försvarets sjukvårdsstyrelse, arméöverläkaren samt en representant för vardera överbefälhavaren och försvarets forskningsanstalt. De vetenskapliga disciplinerna är företrädda av en representant för vardera biokemin, fysiologin, invärtesmedicinen och psykiatrin. Civilförsvarsstyrelsen men icke medicinalstyrelsen är företrädd i nämnden. Eftersom nämnden är en subkommitté till statens medicinska forskningsråd, står den förmedlat under ecklesiastikdepartementets överinseende.

Statens nämnd för flyg- och navalmedicinsk forskning lyder direkt under ecklesiastikdepartementet. Dess uppgift är att ta initiativ till och planlägga flyg- och navalmedicinsk forsknings- och försöksverksamhet, att själv bedriva viss flyg- och navalmedicinsk forskningsverksamhet och att genom understöd befrämja enskild forskningsverksamhet på området. Verksamheten har även avseende på det fredsmässiga forskningsfältet. Nämnden består av tio ledamöter, varav tre representerar chefen för flygvapnet och två chefen för marinen. I övrigt ingår två representanter för luftfartsstyrelsen samt föreståndarna för de tre fysiologiska institutioner, vid vilka av nämnden avlönad personal finnes anställd.

Ledningen av forskningsfunktionen är sålunda splittrad. Båda de ovan redovisade nämnderna disponerar anslag från VIII huvudtiteln, medan ingendera av huvudintressenterna, försvarets sjukvårdsstyrelse och medicinalstyrelsen, disponerar egna anslag för egentlig försvarsmedicinsk forskningsverksamhet. Organisationen underlättar avvägningen av vad som bör satsas på forskning för freds- och krigs-



ändamål men försvårar en samlad avvägning av vad som bör satsas för olika försvarsmedicinska ändamål. Den väsentliga nackdelen med nuvarande organisation synes emellertid vara att försvarets sjukvårdsstyrelse och medicinalstyrelsen icke utövar något omedelbart inflytande på forskningsledningen inom respektive sektorer, trots att denna funktion utgör en väsentlig del av den långsiktsplanerande ledningen. Nuvarande ansvarsfördelning synes ur denna synpunkt icke lämplig.

Samarbetsdelegationen för upphandling av sjukvårdsmateriel bildades år 1957. I delegationen ingår representanter för försvarets sjukvårdsstyrelse, civilförsvarsstyrelsen, medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd, stadsförbundet och landstingsförbundet. Fastställd instruktion finnes icke. Delegationens verksamhet har hittills främst inriktats på samordning av upphandling av materiel, som används av mer än en av organisationerna.

Av ovanstående redogörelse torde framgå, att samarbetet i fred icke är ordnat på ett ur totalförsvarsynpunkt tillfredsställande sätt, då det dels är splittrat på flera organ, dels endast omfattar vissa delfunktioner, dels icke tillvaratar alla berörda parter intressen. Den främsta bristen synes vara att ett gemensamt forum saknas för regelbundna överläggningar rörande för totalförsvarets sjuk- och veterinärvårdstjänst grundläggande problem. Ett särskilt organ för sådana överläggningar — *centrala krigssjukvårdsberedningen* (CKB) — bör därför inrättas. Det synes i princip böra åläggas alla de samordningsuppgifter, som redovisats under 1. ovan. För materielförvaltningens del bör enligt nedan en särskild, under försvarets förvaltningsdirektion lydande, samarbetsdelegation finnas. CKB bör sålunda icke befatta sig med frågor rörande huvudförvaltningsprincipens tillämpning men väl med frågor rörande avvägning av anslagen för materielanskaffningen m. m.

Vad angår CKB sammansättning och arbetsformer bör följande synpunkter läggas till grund. CKB bör icke tilläggas beslutanderätt, då dess verksamhet icke bör inskränka eller ändra det ansvar och de befogenheter som tillagts berörda myndigheter. Antalet ständiga ledamöter bör begränsas, så att arbetet ej blir för tungrovt. Beredningen bör därför bestå dels av ett mindre antal ständiga ledamöter, dels av ett antal adjungerade ledamöter, som kallas då förekommande ärendes art så påfordrar. Bland de ständiga ledamöterna bör representanter för överbefälhavaren, medicinalstyrelsen, veterinärstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen återfinnas, bland de adjungerade representanter för försvarsgrenscheferna, landstings- och stadsförbunden, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, överstyrelsen för svenska röda korset, statens bakteriologiska laboratorium, statens veterinärmedicinska anstalt, statens växtskyddsanstalt samt representanter för vetenskapliga discipliner och forskningsinstitutioner, verksamma på den tillämpade försvarsmedicinska forskningsområde (bl. a. försvarets forskningsanstalt). Frågan om och i vad mån representanter för den försvarsmedicinska forskningen bör ingå bör emellertid hållas öppen i avvaktan på den försvarsmedicinska forskningsutredningens förslag. Ledamöterna bör utses av Kungl. Maj:t på förslag av vederbörande myndighet. De synes i princip böra ha byråchef (motsvarande) ställning. De bör om möjligt vara krigsplacerade i centrala sjukvårdsledningen. Sammanträden bör äga rum regelbundet, minst en gång i kvartalet eller på begäran av ständig ledamot. Av stor vikt är att ärenden som tas upp inom CKB kan beredas av ett arbetsdugligt sekretariat. Överenskommelser som träffas i CKB bör verkställas av vederbörande myndighet. Kan enighet icke nås i viss fråga, bör ärendet underställas Kungl. Maj:t.

Skäl kan anföras för att det statsråd, som inom regeringen ansvarar för samordningen inom totalförsvaret, bör fungera som beredningens ordförande. Med hänsyn till att beredningen icke blir beslutfattande och fråga är om samordning på verksplanet, synes emellertid en verkschef, d. v. s. endera chefen för medicinalstyrelsen eller chefen för försvarets sjukvårdsstyrelse, böra utses till beredningens



ordförande. Vederbörande statsråd bör dock dels fortlöpande hållas orienterad om beredningens arbete, dels äga rätt att i den utsträckning han finner erforderlig deltaga i beredningens sammanträden, varvid han bör inträda som ordförande. Chefen för medicinalstyrelsen företräder den kvantitativt större delen av krigssjukvårdsorganisationen. Chefen för försvarets sjukvårdsstyrelse torde äga bättre kännedom om problemställningarna vid de främre krigssjukvårdsanstalterna, som måste ägnas särskild uppmärksamhet med hänsyn till att organisationsformer och behandlingsmetoder här väsentligen avviker från dem som tillämpas i fred. Han bör vidare genom sin utbildning och sin verksamhet i övrigt ha större förutsättningar att helhjärtat ägna sig åt krigssjukvårdens problem än chefen för medicinalstyrelsen, vars intressen i hög grad splittras av fredsmässiga arbetsuppgifter. På valet av ordförande inverkar emellertid även sammansättningen av det försvarsråd och den chefsnämnd som föreslagits skola inrättas. Skulle chefen för medicinalstyrelsen — som försvarsledningsutredningen föreslår — komma att ingå som ledamot i dessa organ, bör han utses till beredningens ordförande. Sekretariatet bör inordnas i centralplaneringen (motsvarande organ) i det verk, varur ordföranden hämtas. Beredningen bör i administrativt hänseende knytas till detta verk.

Med stöd av försvarets anskaffningskungörelse och som resultat av arbetet inom ovannämnd samarbetsdelegation har försvarets sjukvårdsstyrelse utfört viss upphandling för civilförvarsstyrelsens och sjukvårdsberedskapsnämndens räkning. Möjligheterna härtill är emellertid begränsade, då enligt kungörelsen krigsmaktens intressen ej får åsidosättas. Det torde vara uppenbart att ett utsträckande av huvudförvaltningsprincipens tillämpning till totalförsvaret skulle vara förenat med stora fördelar på sjuk- och veterinärvårdsmaterielområdet. Som huvudförvaltningsmyndighet kan härvid endera medicinalstyrelsen eller försvarets sjukvårdsstyrelse ifrågakomma. Enligt anskaffningskungörelsen skall den myndighet utses, som bedömes mest lämpad med beaktande av samtliga på anskaffningsförloppet inverkan omständigheter. Den anskaffning som utföres av sjukvårdsberedskapsnämnden omfattar till stor del allmänna handelsvaror. Då den anskaffning som utföres av försvarets sjukvårdsstyrelse värdemässigt torde överväga och styrelsens förutsättningar att framtaga och utpröva sådan sjukvårdsmateriel som är särpräglad för bruk vid främre krigssjukvårdsanstalter otvivelaktigt torde vara större än medicinalstyrelsens, synes den förstnämnda styrelsen böra utses till huvudförvaltningsmyndighet i den vidgade mening begreppet fått genom nyligen företagen ändring av anskaffningskungörelsen. Militärapoteket, för vilket försvarets sjukvårdsstyrelse är chefsmyndighet, bör härvid fungera som huvudförvaltningsmyndighet för totalförsvaret i vad rör färdigberedda läkemedel. Ifråga om förvaltningen av den del av ersättningsbehovet av sjuk- och veterinärvårdsmateriel som lagras av överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, huvudsakligen i form av råvara eller halvfabrikat, synes i princip ingen ändring av nuvarande ansvarsfördelning påkallad.

Med anledning av ovanstående bör befintlig samarbetsdelegation ges fastare form och ställas under försvarets förvaltningsdirektions överinseende.

### 3. Förslag till åtgärder

Under hänvisning till ovanstående föreslås

att ett nytt samarbetsorgan — *centrala krigssjukvårdsberedningen* — omspännande sjuk- och veterinärvårdstjänstens samtliga samarbetsfunktioner inrättas i fred;

att centrala krigssjukvårdsberedningen sammansättes av ett begränsat antal ständiga ledamöter och ett relativt stort antal adjungerade ledamöter;



- att centrala krigssjukvårdsberedningens sekretariat, beroende på valet av ordförande, knytes till planeringsorganet i medicinalstyrelsens beredskapsavdelning eller centralplaneringen i försvarets sjukvårdsstyrelse;
- att försvarets sjukvårdsstyrelse, biträdd av militärapoteket, utses till huvudförvaltningsmyndighet för totalförsvarets sjuk- och veterinärvårdsmateriel;
- att befintlig samarbetsdelegation till följd härav omorganiseras och ställes under försvarets förvaltningsdirektions överinseende;
- att *centrala sjukvårdsledningen* i huvudsak behålles i oförändrat skick samt
- att centrala krigssjukvårdsberedningen i princip ersätter övriga under 2. ovan berörda organ, vilkas nuvarande verksamhet bör upphöra, dock att ifråga om samarbetet på den försvarsmedicinska forskningens område den försvarsmedicinska forskningsutredningens förslag bör avvaktas, innan slutlig ställning taget till berörda nämnders framtida verksamhet.

### *G. Rätt att påkalla bistånd*

Enligt krigssjukvårdskungörelsen äger i krig vissa militära chefer, bl. a. överbefälhavaren och militärbefälhavarna, påkalla bistånd från det allmänt civila medicinalväsendet avseende vårdresurser, laboratorieprov och sjukvårdsmateriel (militär direktiv rätt). Även av civilförsvarets sjukvårdskårer kan ifrågavarande militära chefer påkalla bistånd inom ramen för de allmänna stadgandena om militär direktiv rätt gentemot civilförsvarsmyndighet. Militär direktiv rätt gentemot det allmänt civila veterinärväsendet finnes däremot icke.

Krigsmaktens operationer i krig måste på allt sätt stödjas. Den militära direktivrätten gentemot det allmänt civila medicinalväsendet är ett uttryck härför. I betänkandet angående hälso- och sjukvård i krig och andra utomordentliga förhållanden har utredningsmannen anfört (SOU 1952: 22):

»Anledningen till att militär direktiv rätt skapas i vissa sammanhang är att krigsmakten varken kan eller bör erhålla en sådan organisation att den själv utan biträde utifrån förmår tillgodose alla de behov som uppkomma för densamma. Vad angår hälso- och sjukvården förutsätter redan gällande planläggning att sjuka och skadade personer, som tillhöra krigsmakten och äro i behov av vård under längre tid, skola till väsentligt antal omhändertagas vid de civila beredskapssjukhusen. Detta krigsmaktens mera kontinuerliga behov av biträde från det allmänt civila medicinalväsendet ökas givetvis vid genomförandet av mina i det föregående framlagda förslag om viss överflyttning från den militära till den civila sidan av delar av hälso- och sjukvården under krig. Vidare kommer krigsmakten framgent liksom hittills att i särskilda situationer tillfälligt behöva hjälp och avlastning från det allmänt civila medicinalväsendets sida. Parentetiskt vill jag inskjuta att detta hjälpbehov är i hög grad ömsesidigt. Av det anförda torde framgå att jag anser en militär direktiv rätt gentemot det allmänt civila medicinalväsendet ofrånkomlig.»

Detta uttalande äger alltjämt giltighet. Någon principiell ändring av utformningen av ifrågavarande direktiv rätt synes därför icke påkallad.

Djurbeståndet inom krigsmakten är av relativt ringa omfattning och beräknas nedgå ytterligare. Med hänsyn härtill synes krigsmaktens behov av bistånd från det allmänt civila veterinärväsendet kunna tillgodoses utan tvingande regler.

Relationen mellan det allmänt civila medicinalväsendet och civilförsvaret har tidigare icke ansetts behöva regleras genom någon form av bindande stadgande för endera organisationen att lämna den andra bistånd. På det högre och lägre regionala planet utövas ledningen av båda organisationerna i krig av samma myndighet, civilbefälhavare respektive länsstyrelse. Problemet är därför begränsat till det centrala och lokala planet. I båda dessa instanser kan civilförsvarsmyndighet be-



höva påkalla bistånd av det allmänt civila medicinalväsendet men situationer kan lika väl uppstå, då medicinal myndighet kan behöva påkalla bistånd av civilförsvaret. Med hänsyn härtill synes det icke lämpligt att endera organisationen utrustas med direktiv rätt gentemot den andra.

## *H. Synpunkter på de fast anställda militära läkarnas rekrytering, tjänstgöringsförhållanden, utbildning och kårtillhörighet m. m.*

### **I. Brister i nuvarande system**

Erinringar har från skilda håll riktats mot de militära läkarkårerna, senast av utredningen rörande de värnpliktiga läkarnas utbildning m. m. De brister som vidlåder nuvarande system kan hänföras till följande huvudfaktorer:

- otillräcklig rekrytering;
- otillfredsställande tjänstgöringsförhållanden;
- bristande fortbildnings- och karriärmöjligheter;
- föga rationell personalförvaltning.

Rekryteringen brister både kvalitativt och kvantitativt. En väsentlig anledning härtill är den allmänna bristen på läkare och de goda utkomstmöjligheter som beredes på den civila marknaden. Tjänstgöringsförhållandena kännetecknas av att det militära läkaryrket är ett deltidsyrke, som i regel kombineras med utövandet av privatpraktik. Denna ianspråktager ofta huvuddelen av läkarnas arbetstid och intresse, varigenom den militära arbetsinsatsen i många fall varken står i proportion till kostnaderna för IV huvudtiteln eller är tillräcklig för att möjliggöra krigssjukvårdens medicinska vidareutveckling och erforderlig medicinsk medverkan i utbildningsarbetet m. m. De bristande medicinska fortbildningsmöjligheterna inom militärläkaryrket är en starkt återhållande faktor vid rekrytering av begåvningar med fallenhet för utvecklings- och forskningsarbete. Bundenheten till privatpraktiken försvårar deltagandet i såväl medicinska som militära kurser av olika slag och avmattar intresset för sådant militärt avancemang, som är förenat med flyttning från den ort där privatpraktiken drives.

Nuvarande försvarsgrensvisa uppdelning av militärläkarkårerna utvecklar samhörighetskänslan med den egna försvarsgrenen och kan i viss mån underlätta önskvärd specialisering men är i övrigt förenad med vissa nackdelar. Dessa kan sammanfattas sålunda:

de små kårerna försvårar en rationell personalförvaltning och minskar urvalsmöjligheterna vid befordran till ledande befattningar, varigenom möjligheterna att åstadkomma en rationell medicinsk och militär fortbildning och goda karriärmöjligheter begränsas;

generalläkarens, den militära sjukvårdens främste målsmans, inflytande på personalförvaltningen är otillräckligt;

utvecklandet av en gemensam grundsyn på den militära sjukvårdens huvudproblem försvåras.

Förslag om sammanslagning av militärläkarkårerna har tidigare framlagts men fallit. Det huvudargument som härvid framförts av motståndarna till förslaget har varit att den militärtekniska utvecklingen kräver en alltmer långtgående medicinsk specialisering, vilken endast ansetts kunna åstadkommas i god kontakt med vederbörlig försvarsgren. Andra instanser åter, senast 1958 års försvarsledningskommitté, har framfört synpunkter till förmån för en enhetlig militärläkarkår.



## 2. Förslag till åtgärder

De frågor som här berörts har nära samband med ledningsorganisationen och påverkar i icke oväsentlig grad denna. Varje omorganisation av den militära sjukvårdsledningen som i sig icke innefattar åtgärder, vilka skapar förbättrade förutsättningar för rekrytering av de ledande befattningarna, torde nämligen bli av tvivelaktigt värde. Spörsmålet omfattar en hel del aspekter av komplicerad natur. De fast anställda militära läkarnas rekrytering, utbildning, tjänstgöringsförhållanden, löneförmåner och andra härmed förknippade personalfrågor bör därför göras till föremål för särskild utredning. Denna synes böra anförtros åt samme utredningsman som utför föreslagen översyn av försvarets sjukvårdsstyrelsens detaljorganisation. I det följande framlägges i korthet några synpunkter som bedömes vara av sådan vikt, att de bör läggas till grund för ifrågavarande arbete.

Väsentligast synes vara att skapa en liten, men högt kvalificerad, för krigsmakten gemensam stabsläkarkår, vars personal bekläder ledande befattningar i högre staber och förvaltningar. Kåren bör i princip vara heltidsanställd. Rekryteringen bör ges vidaste möjliga bas men kompetenskraven sätts högt, varvid icke minst den vetenskapliga och militärmedicinska meriteringen bör värdesättas. God kontakt med den medicinska utvecklingen och goda medicinska fortbildningsmöjligheter bör skapas genom att militära forsknings- och överläkarterjänster inrättas för kårens personal vid institutioner respektive kliniker med försvarsmedicinsk anknytning. Konkurrenskraftiga löner måste erbjudas. Någon form av särskilt arvode bör därför utgå såsom löneförstärkning. Kontakten med den militära utvecklingen och miljön bör förbättras bl. a. genom att personalen beordras genomgå kurser vid militärhögskolan och försvarshögskolan samt kommenderas till tjänstgöring vid försvarsstaben.

Argumentet att det ökade kravet på miljöberoende specialisering inom försvarsgrenarna skulle vara ett hinder för sammanslagning av militärläkarkåren torde knappast vara bärande. Specialisering synes främst vara en fråga om lämpligt urval och goda fortbildningsmöjligheter. Båda dessa ting torde snarare underlättas än försvåras om kårerna sammanföres, vilket givetvis icke bör hindra att förvärvad specialistkompetens nyttiggöres inom den försvarsgren där den bäst behövs. Även andra fast anställda militära läkare än stabsläkarna bör därför *om möjligt* sammanföras till en för krigsmakten gemensam kår. Av kostnadsskäl torde det emellertid icke vara möjligt och knappast heller nödvändigt att heltidsanställa flertalet av förbandsläkarna, utan nuvarande deltidstjänst i kombination med utövandet av privat praktik torde i princip behöva behållas för ett icke obetydligt antal läkare. Möjlighet bör emellertid finnas för de deltidsanställda läkarna att efter militär och medicinsk fortbildning vinna befördran till heltidsanställda stabsläkare. Åtgärder bör vidare vidtagas för att säkerställa även de deltidsanställda läkarnas militära fortbildning och medverkan i utbildningsarbete m. m.

I princip bör sålunda en sammanslagning eftersträvas av nuvarande militärläkarkårer till en för krigsmakten gemensam läkarkår, bestående av dels hel- och deltidsanställd personal, dels reservpersonal. Härav följer att generalläkaren bör inträda såsom personalkårchef. I försvarets sjukvårdsstyrelsens organisation bör därför ett personalförvaltande stabsorgan inrymmas. Detta bör bl. a. sörja för de fast anställda militärläkarnas medicinska och militära fortbildning.

För fältveterinärkårens del torde icke några mer genomgripande åtgärder erfordras. Överfältveterinären bör dock icke längre vara personalkårchef hos chefen för armén utan ifrågavarande personalärenden bör handläggas inom försvarets sjukvårdsstyrelse, varvid generalläkaren eller överfältveterinären tjänstgör såsom personalkårchef. Såväl chefen för militärläkarkåren som chefen för fältveterinärkåren bör lyda direkt under överbefälhavaren.





## NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1961

1. Den nordiske husholdshøgskolen.
2. Nordens folkelige akademi.
3. Nordisk filmsamarbeid.
4. Internordiske flytteattester.
5. Nordisk arbeidsmarknad för sjöfolk.
6. Gemensam lagstiftning i rättstillämpningen.
7. Prøvning af dentalmaterialer.

# STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

## Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

### Justitiedepartementet

Begravningsplatser och gravar. [5]  
Underrätterna. [6]  
Den allmänna brottsregistreringen. [11]  
Pensionsstiftelser I. [14]  
Kriminalvård i frihet. [16]  
Vissa frågor rörande allmänna val. [20]  
Författningsutredningen V. Organisationer. Besluts-  
teknik. Valsystem. [21]  
Redareansvarets begränsning. [33]  
Djurplågeri, vetenskapliga djurförsök samt djur-  
skyddsordning. [45]  
Reviderad hyreslag. [47]  
Utsökningsrätt. I. Partiella reformer. [53]  
Beräkning av pensionsreserv. [61]

### Utrikesdepartementet

Administrationsutredningen för biståndet till ut-  
vecklingsländerna. 1. Den svenska utvecklings-  
hjälpens administration. [22] 2. Den svenska ut-  
vecklingshjälpens. Expertrekrytering och stipen-  
diatmottagning. [50]

### Försvarsdepartementet

1960 års försvarsledningsutredning. 1. Enhetlig led-  
ning av krigsmakten. [7] 2. Totalförsvarets högsta  
ledning. [66]  
Totalförsvarets upplysningsverksamhet. [18]  
Flygbuller som samhällsproblem. [25]  
Läkaren i totalförsvaret. [63]

### Socialdepartementet

Byggnadsindustrins arbetskraft. [19]  
Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring  
m. m. [29]  
Handläggning av bostadslån. [32]  
Ändamålsenliga studentbostäder. [35]  
Stöd åt barnaföderskor. [38]  
Lag om allmän försäkring, m. m. [39]  
Bostadsbyggnadsbehovet. [51]  
Effektivare arbetsförmedling för tjänstemän. [55]  
Sociallagstiftningen och de s. k. beroende uppdrags-  
tagarna. [57]  
Översyn av nykterhetsvården. [58]

### Kommunikationsdepartementet

Statliga belastningsbestämmelser av år 1960 för  
byggnadsverk. [12]  
1953 års trafikutredning. 1. Svensk trafikpolitik. I.  
[23] 2. Svensk trafikpolitik. II. Bilagor. [24]  
Byggnadsstyrelsens organisation. [48]  
Kostnader för övergång till högertrafik. [62]

### Finansdepartementet

Sparstimulerande åtgärder. [2]  
Automatisk databehandling inom folkbokförings-  
och uppbördsväsendet. [4]  
Preliminär nationalbudget för år 1961. [10]  
Reviderad nationalbudget för år 1961. [26]  
Stämpel- och expeditionsavgifter. [37]  
Mål och medel i stabiliseringspolitiken. [42]  
Förenklingar i utskänkingslagstiftningen — Cider-  
frågan. [52]  
Ändrade bestämmelser om ackumulerad inkomst.  
[56]  
Den automatiska databehandlingens teknik. [60]  
Långfristiga krediter till mindre företag. [64]  
Sparbankstillsynen. [65]

### Ecklesiastikdepartementet

1957 års skolberedning. 5. Hjälpmedel i skolarbetet.  
[17] 6. Grundskolan. [30] 7. Läroplaner för grund-  
skola och fackskolor. [31]  
Kungl. Teatern. Verksamhet och ekonomi. [28]  
Tandsjukvården vid de odontologiska läroanstal-  
terna. [36]  
Användningen av August Abrahamsons stiftelse å  
Nääs. [43]  
Folkbildningsarbete och ungdomsverksamhet. [44]

### Jordbruksdepartementet

Totalisatorverksamheten. [1]  
Lanbrukets yrkesskolor. [13]  
Förslag till jordförvärvslag m. m. [49]  
Klubbverksamheten bland ungdomen på landsbyg-  
den. [59]

### Handelsdepartementet

Effektivare prisövervakning. [3]  
Skifferoljefrågan. [27]

### Inrikesdepartementet

Om läkarbehov och läkartillgång. [8]  
Principer för en ny kommunindelning. [9]  
Polisens brottsbekämpande verksamhet. [15]  
Huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. [34]  
Länsindelningen inom Stockholms- och Göteborgs-  
områdena. [40]  
Reviderad giftlagstiftning. [41]  
Boxningssportens skadeverkningar. [46]  
Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag. [54]