



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGL. BOKH.
14 FEB 1961
STOCKHOLM

SOU
1961:7A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:7

Försvarsdepartementet



ENHETLIG LEDNING AV KRIGSMAKTEN

1960 ÅRS FÖRSVARSLEDNINGsutrednings

BETÄNKANDE

I

Stockholm 1961

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

Kronologisk förteckning

1. Totalisatorverksamheten. Idun. 140 s. Jo.
2. Sparstimulerande åtgärder. Idun. 121 s. Fi.
3. Effektivare prisövervakning. Idun. 177 s. H.
4. Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. Idun. 230 s. Fi.
5. Begravningsplatser och gravar. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
6. Underrätterna. Idun. 339 s. Ju.
7. Enhetlig ledning av krigsmakten. Beckman. 120 s. Fö.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:7

Försvarsdepartementet



ENHETLIG LEDNING AV KRIGSMAKTEN

1960 års försvarsledningsutrednings betänkande

I

K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI
STOCKHOLM 1961

STATENS OFFENTLIGA BOKHUS 1901

Publiceringskostnad



ENHETLIG LEDNING

AV KRIGSMARKEN

1900 års förordning om enhetlig ledning

1

H. J. BERGMAN & SÖNER

STOCKHOLM

Innehåll

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. försvarsdepartementet	5
Kap. I. Inledning	7
Kap. II. Vissa utgångspunkter och riktlinjer	15
Kap. III. Enhetlig ledning i krig	20
Kap. IV. Enhetlig ledning i fred	25
A. Allmänna krav	25
B. Nuvarande organisation och verksamhet	30
C. Ledningen av operativ verksamhet och långsiktsplanering	32
D. Ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna	34
E. Förvaltningstjänstens ledning	36
F. Särskilda frågor	54
Kap. V. Högsta ledningen av det totala försvaret	59
Kap. VI. Den regionala ledningen	75
Kap. VII. Förslag rörande myndigheter och organ inom krigsmaktens högsta ledning	82
A. Överbefälhavaren	82
B. Försvarsgrenscheferna	83
C. Militärledningen	84
D. Försvarsstaben och försvarsgrensstaberna	86
Kap. VIII. Sammanfattning	114
Särskilt yttrande av herrar Wedén och Kolmodin	119

Innehåll

Skivbeak till Herr Stenbäck och Gården för Skivbeakens församling	1
Kap. I. Inledning	1
Kap. II. Vissa öfversiktspunkter och siffror	15
Kap. III. Enkelte ledning i kyrka	20
Kap. IV. Enkelte ledning i kyrka	22
A. Allmänna kriterier	22
B. Närvarande organisation och verksamhet	23
C. Ledningen av kyrkans verksamhet och ingångar	24
D. Ledningen av de kyrkans verksamheter i församlingen	25
E. Förelägganden för kyrkans verksamhet	26
F. Särskilda frågor	27
Kap. V. Högsta ledningen av det lokala församlet	28
Kap. VI. Den regionala ledningen	30
Kap. VII. Förelägganden för kyrkans verksamhet och ingångar	32
A. Högsta ledning	32
B. Överstyrelsen	33
C. Förelägganden för kyrkans verksamhet	34
D. Förelägganden för kyrkans verksamhet	35
Kap. VIII. Sammanfattning	36
Särskilt yttrande av Herrn Westén och Kyrkans	37

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 ifrågavarande uppdrag, därvid Frithiofson tillika anmodades att i egenskap av ordförande leda utredningsmännens arbete. Samma dag uppdrog departementschefen åt generalmajoren 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 och den 9 november 1960 kaptenen vid generalstabskåren L. A. G. Johannesson.

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 överstelöjtnanten i Västerorrlands regemente F. A. Löwenhielm.

Utredningen, som antagit benämningen 1960 års försvarsledningsutredning, får härmed vördsamt överlämna ett första betänkande, »Enhetlig

ledning av krigsmakten», i vilket utredningen redovisar sina överbägganden och förslag rörande krigsmaktens högsta ledning.

Särskilt yttrande, avseende chefskapet över de tygförvaltande centrala verken inom krigsmakten, har avgivits av herrar Wedén och Kolmodin.

Stockholm den 22 december 1960.

Karl Frithiofson

A. Gillström

G. Svärd

Sven Wedén

Per Svensson

/ Nils Simonsson

KAPITEL I

Inledning

Bakgrunden till utredningens tillsättande

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. Statsrådet förklarade sig tillmäta det sålunda igångsatta utredningsarbetet stor betydelse och framhöll i anslutning därtill, att det inbördes beroendet mellan försvarets olika delar blir alltmer utpräglat och att organisationsformerna för krigsmaktens högsta ledning måste anpassas efter utvecklingens krav. Med hänsyn till den allmänna vikten av de spörsmål det gällde räknade statsrådet med att, sedan undersökningarna i militär regi slutförts, utredningsarbetet lämpligen borde utvidgas för att ett allsidigt underlag för förslag i ämnet skulle erhållas.

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 svårbedömlig 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 frågor 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. Utskottet förklarade sig dela den i propositionen

uttalade uppfattningen, att utredningsarbetet, sedan undersökningarna i militär regi slutförts, borde vidgas så att ett allsidigt underlag för förslag i ämnet erhöles. Starka skäl talade enligt utskottet för att utredningsarbetet borde anförtros en kommitté med parlamentariskt inslag. Utskottet ansåg sig också ha skäl förutsätta, att en sådan utredning skulle komma till stånd utan onödig tidsutdräkt. Riksdagens beslut (skr. B 83) innebar icke någon avvikelse från vad utskottet anförde.

Sedan den i det föregående omnämnda arbetsgruppen slutfört sitt uppdrag, erhöll överbefälhavaren den 3 oktober 1958 Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillsätta en kommitté för att verkställa förberedande utredning rörande frågan om krigsmaktens högsta ledning. Denna kommitté — 1958 års försvarsledningskommitté¹ — avgav i mars 1960 till överbefälhavaren betänkande med förslag i ämnet (SOU 1960: 12). Överbefälhavaren föreslog i skrivelse den 16 maj 1960, att krigsmaktens högsta ledning skulle — med vissa avsteg i detaljfrågor — organiseras i enlighet med i betänkandet framlagda principer.

Utredningsuppdraget

Vid anmälan till statsrådsprotokollet den 27 maj 1960 av fråga om utredning rörande totalförsvarets och krigsmaktens högsta ledning anförde chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson, bl. a. följande:

Sedan de i militär regi bedrivna undersökningarna rörande krigsmaktens högsta ledning nu avslutats och föranlett förslag från överbefälhavaren, bör enligt min mening den år 1958 förutsatta utvidgningen av ifrågavarande utredningsarbete äga rum utan dröjsmål. En utredning med parlamentariskt inslag bör därför nu tillsättas för ändamålet.

Det är emellertid enligt min mening angeläget, att i detta sammanhang även frågan om totalförsvarets högsta ledning utredes. Härom vill jag anförda följande.

I ett nutida krig måste man räkna med att krigshandlingar riktas icke blott mot de väpnade styrkorna utan även mot den angränsande övriga mänskliga och materiella resurser, mot ledning, försörjnings- och produktionsapparat och mot den andliga motståndskraften. Genom denna av den moderna tekniken möjliggjorda krigsföring 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, civilförsvaret — 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

¹ Inspektören för kustartilleriet, generalmajor K. R. Kolmodin, ordförande, samt generaldirektören och chefen för försvarets forskningsanstalt E. M. Fehrm, generaldirektören och chefen för försvarets fabriksstyrelse O. Karleby, inspektören för ubåts-tjänsten, kommandör Å. F. Lindemalm, numera översten vid försvarsstaben Å. Mangård, numera utnämnde chefen för arméstaben och generalmajoren A. H. Mohlin, lagbyråchefen i justitiedepartementet S. J. G. Rudholm och överstelöjtnanten på arméns reservstat, direktören S. A. Wärnsund.

militära försvaret av överbefälhavaren med biträde av högkvarteret, civilförsvaret av civilförsvarsstyrelsen 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 planläggnings- och förberedelsearbete skall få godtagbar effektivitet. I detta syfte har bestämmelser om samråd intagits i instruktionerna för ett flertal myndigheter, vilkas frestida verksamhet är av betydelse för totalförsvaret. Jag vill här i korthet erinra om några sådana bestämmelser. — — — För att främja samordningen av den frestida beredskapsplanläggningen har vidare i mer eller mindre reglerade former tillskapats olika samarbetsorgan. — — — 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 frestid 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 departementschefs 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 våldsamhet 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.

Vad jag anfört om de förhållanden, som särskilt bör beaktas vid utredningen om totalförsvarets högsta ledning, äger i princip giltighet även för den del av utredningsarbetet som skall avse krigsmaktens högsta ledning. Den blivande utredningen bör — vilket också förutsattes då frågan behandlades vid 1958 års riksdag — syfta till ökad samordning och mera enhetlig ledning av krigsmakten. På vilket sätt dessa mål skall nås bör den nya utredningen ha att fritt pröva, men grundtankarna i överbefälhavarens förslag i ämnet och i den förberedande utredning, på vilken förslagen bygger, synes mig därvid kunna vara vägledande. Jag anser dock att den nya utredningen bör ha ett i förhållande till den förberedande något utvidgat undersökningsområde. Den bör sålunda pröva frågan om ökad samordning även på det regionala ledningsplanet inom krigsmakten. Vidare bör utredningen vara oförhindrad att undersöka huruvida ändringar i försvarsdepartementets organisation kan påkallas av utredningens förslag rörande krigsmaktens ledning.

Såväl frågan om totalförsvarets som frågan om krigsmaktens högsta ledning är angelägen och brådskande. Med hänsyn till att det redan nu föreligger ett relativt omfattande underlag för prövningen av den sistnämnda frågan, anser jag emellertid att utredningen bör pröva, huruvida det är möjligt och ändamålsenligt att framlägga förslag rörande krigsmaktens högsta ledning utan att avvakta de resultat vartill utredningen kan komma beträffande totalförsvarsledningen. Om så befinnes vara fallet, finner jag det önskvärt att förslag till lösning av frågan om krigsmaktens högsta ledning snarast föreläggas Kungl. Maj:t. Även i övrigt bör utredningen kunna avlämna sina resultat successivt i den mån den finner anledning därtill.

Utredningsarbetet

Såsom framgår av direktiven för utredningen, har denna att behandla tre huvudområden: totalförsvarets högsta ledning, krigsmaktens högsta ledning och krigsmaktens ledning på regional nivå. I enlighet med den anvisning som lämnas i direktiven har utredningen till en början inriktat sitt arbete på att klarlägga, huruvida det är möjligt och ändamålsenligt att framlägga förslag rörande krigsmaktens högsta ledning utan att avvakta de slutsatser, till vilka utredningen kan komma beträffande totalförsvarsledningen, och utan att samtidigt framlägga förslag rörande den regionala ledningen av krigsmakten. De undersökningar utredningen utfört i detta syfte — redovisade i kap. V och VI — har givit vid handen att så kan ske. På grund härav framlägges nu ett första betänkande, avseende krigsmaktens högsta ledning. Samtidigt med utarbetandet av detta betänkande har utredningen igångsatt undersökningar att ligga till grund för dess överväganden rörande de båda övriga frågekomplexen.

Utredningen har under den nu avslutade första etappen av sin verksamhet såsom arbetsmaterial i första hand utnyttjat betänkandet SOU

1960: 12, i vilket 1958 års försvarsledningskommitté redovisat resultaten av omfattande studier rörande organisation och verksamhet inom krigsmaktens högsta ledning, samt överbefälhavarens förslag i ämnet den 16 maj 1960 jämte därvid fogade yttranden över betänkandet av försvarsgrensheferna och försvarets förvaltningsdirektion. Härjämte har utredningen haft tillgång till nämnda kommittés skriftliga grundmaterial samt — med vederbörande författares medgivande — till uppteckningar av vissa i kommitténs betänkande (s. 13) omnämnda redogörelser för erfarenheter m. m. Det skriftliga materialet har kompletterats med föredragningar inför kommittén, bl. a. av representanter för olika myndigheter. På utredningens hemställen har vidare f. d. chefen för flygvapnet, general A. Ljungdahl, generaldirektören och chefen för försvarets forskningsanstalt M. Fehrm, chefen för försvarsstaben, generalmajor C. Göransson och ordföranden i försvarets förvaltningsdirektion, disponent Chr. von Sydow ställt sig till förfogande och inför utredningen besvarat av denna framställda frågor.

Utredningen har samrått med ordförandena i 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov, 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga och kommandoexpeditionsutredningen samt med den sakkunnige för utredning rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk.

Det förhållandet, att frågan om krigsmaktens högsta ledning nyligen utförligt behandlats i ett tryckt offentligt betänkande, har utredningen ansett böra påverka omfattningen och dispositionen av här föreliggande betänkande. Det har sålunda icke ansetts behövt att lämna några redogörelser för den svenska försvarsledningsfrågans historiska utveckling, för utländska förhållanden och tendenser eller för nuvarande organisation och verksamhet inom den svenska krigsmaktens högsta ledning. I dessa delar torde få hänvisas till det tidigare betänkandet. Även då det gäller mera analyserande och resonerande avsnitt har utredningen sökt begränsa omfattningen av sin framställning. Utredningen är emellertid angelägen om att framhålla, att det delvis ganska kortfattade framställningssättet bör ses mot bakgrunden av de möjligheter till ett mera ingående studium av behandlade frågor, som försvarsledningskommitténs betänkande erbjuder. Utredningen har sökt underlätta ett sådant studium genom hänvisningar.

Begreppsbestämningar m. m.

Föremålet för utredningen är *krigsmaktens högsta ledning*. Härmed bör i nuvarande organisation förstås överbefälhavaren, militärledningen samt i högkvarteret ingående myndigheter och organ (försvarsstaben, försvarsgrensledningarna, försvarets förvaltningsdirektion, de gemensamma centrala förvaltningsmyndigheterna, försvarets forskningsanstalt m. fl.).

Försvarsledningskommittén har (s. 18) framhållit, att uttrycken »operativ» och »operationer» f. n. användes på ett så skiftande sätt inom de olika försvarsgrenarna, att de icke utan närmare bestämmingar kan begagnas vid diskussioner berörande hela krigsmakten. I anslutning till sina undersökningar rörande uttryckens innebörd, vilka redovisats i bilaga I: 1 till kommitténs betänkande, har kommittén för sin del formulerat följande begreppsbestämmingar.

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

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

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

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

Utredningen har i sitt arbete utgått från de av försvarsledningskommittén gjorda begreppsbestämningarna. Likaså ansluter sig utredningen till kommitténs förslag, att innebörden av uttrycken operativ verksamhet i krig och operativt krigsförberedelsearbete fastställas genom för hela krigsmakten gällande definitioner av i huvudsak det innehåll kommittén angivit. Härjämte vill utredningen starkt understryka angelägenheten av att även andra liknande terminologiska frågor ägnas stor uppmärksamhet i syfte att få fram klara, entydiga och, såvitt möjligt, för krigsmaktens olika delar gemensamma definitioner av olika funktioner m. m. Det synes böra ankomma på överbefälhavaren att låta verkställa en översyn och komplettering av nu gällande bestämmelser för nomenklatur inom krigsmakten. Hithörande spörsmål bör också beaktas vid kommande omarbetningar av instruktionerna för myndigheterna inom krigsmaktens högsta ledning.

Av praktiska skäl använder utredningen i detta betänkande följande

Förkortningar

ÖB	överbefälhavaren.
(C) Fst	(chefen för) försvarsstaben.
FFD	försvarets förvaltningsdirektion.
FLK	1958 års försvarsledningskommitté.

KAPITEL II

Vissa utgångspunkter och riktlinjer

Innan utredningen i de följande kapitlen går in på fördelningen av ansvar och uppgifter inom krigsmaktens högsta ledning, är det angeläget att erinra om vissa förhållanden som äger grundläggande betydelse för denna lednings verksamhet, omfattning och sammansättning.

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

Det är från dessa uppgifter för krigsmakten man har att utgå vid överväganden rörande ansvars- och organisationsförhållanden inom krigsmaktens högsta ledning. Avgörande för de krav, som måste ställas på ledningen, är krigsmaktens direkt till vårt eget land knutna uppgifter att verka fredsbevarande och försvara folk och territorium; de krav som den nyssnämnda fredsbevarande uppgiften på det internationella planet ställer torde däremot icke vara av sådan art att de påverkar ledningens principiella utformning. Av det sagda följer att ansvars- och organisationsförhållanden, icke blott i krig utan även i fred, inom krigsmaktens högsta ledning

måste bestämmas utifrån de uppgifter denna ledning kan komma att ställas inför *i krig*. Utredningen finner det angeläget att understryka detta förhållande, icke minst därför att den utrikes- och inrikespolitiska utvecklingen under den långa tid vårt land levat i fred övat inflytande på bedömandet av vår krigsmakts uppgifter och den inbördes betydelsen av dess olika funktioner.

Det ankommer på den politiska ledningen att ange målsättningen för landets totala försvar och verka för att den allmänna försvarsviljan upprätthålles. Den politiska ledningen bär således det yttersta ansvaret för krigsmaktens verksamhet och utformning. Den skall tilldela den högsta militära ledningen uppgifterna för det militära försvaret och däremot svarande resurser. Dessa uppgifter och resurser måste avvägas mot bakgrund av en målsättning för det militära försvaret, vilken utgår från målsättningen för hela totalförsvaret. Den militära ledningsorganisationen har att i fred, på grundval av de beslut statsmakterna fattat, leda krigsmaktens uppbyggnad till en slagkraftig försvarsorganisation, som kan utgöra ett stöd för utrikespolitiken. Denna organisation måste successivt moderniseras och inriktas med hänsyn till förändringar i förutsättningarna, den måste utbildas och övas samt hållas i en efter läget anpassad beredskap. Den militära ledningsorganisationen skall i krig, enligt de riktlinjer statsmakterna uppdragit för totalförsvaret, leda användningen av krigsmakten i syfte att bevara nationens frihet och oberoende.

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

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

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

Mot denna bakgrund ser utredningen som sin uppgift att vid lösandet av ledningsproblemen främja en effektiv samordning mellan krigsmaktens olika delar. Utredningen finner angeläget att framhålla, att effektivitetskravet måste vara vägledande vid lösandet av organisationsproblemen. Ledningens organisation måste vara så utformad att den underlättar, ej hindrar, en snabb och fullständig anpassning till de krav och möjligheter krigsmakten ställes inför.

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

Utredningen vill härafter beröra vissa frågor om krigsmaktens högsta lednings personalbehov m. m. Till en början må erinras om de uttalanden rörande förhållandet mellan den högsta ledningens och förbandens personalbehov, som gjorts av FLK (s. 21 f. och 99 f.) och som, i vad de avser fredsförhållanden, kan sammanfattas sålunda. Staber och förvaltningar

har som enda uppgift att utveckla och leda krigsmakten. Det är felaktigt, om den kvalificerade personalen reserveras för dem i så stor utsträckning, att det medför bestående skadeverkningar på den praktiska utvecklingen av krigsförbanden och dugligheten vid dessa. Den tekniska utvecklingen medför emellertid allt svårare och mer tidskrävande problem, när det gäller studier av det framtida krigets natur, analys och utformning av den operativa planläggningen samt studium och val av vapensystem och annan materiel. Detsamma gäller för alla länders krigsmakter. Inom allmän och enskild företagsamhet är det också påtagligt, hur sådana funktioner som planering, prognosverksamhet, konstruktion och arbetsledning ökar i betydelse. Detta förhållande framtvings av den tekniska utvecklingen. Det är naturligt att motsvarande process äger rum inom vår krigsmakt, liksom fallet är i andra staters krigsmakter. Allmänt sett har emellertid vår krigsmakts högsta ledning i förhållande till sina uppgifter en personalstyrka, som i jämförelse med motsvarande förhållanden utomlands är liten. De krav, som den nämnda utvecklingen ställer på den högsta ledningen, har till större delen icke kunnat tillgodoses på annat sätt än genom kommendering av personal från förbanden, vilkas verksamhet därigenom påverkats ogynnsamt.

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

Utredningen ansluter sig till vad FLK sålunda anfört och vill för egen del tillägga följande.

Det har synts utredningen vara av intresse att söka siffermässigt belysa relationen mellan tillgångarna av kvalificerad personal dels i krigsmaktens centrala ledningsorgan, dels inom krigsmakten i övrigt. Utredningen har därför låtit verkställa vissa undersökningar i detta syfte. Uppgifter har inhämtats rörande *dels* antalet aktiva officerare, som den 1 oktober 1960 tjänstgjorde vid myndigheter tillhörande högkvarteret och vid vissa andra centrala institutioner (försvarets kommandoexpedition, försvarshögskolan och försvarets breviskola), *dels* antalet beställningar för officerare på aktiv stat, som fanns inrättade vid samma tidpunkt. Ifrågavarande båda tal uppgick till 706 och 4 385. Med reservation för den felkälla, som ligger däri att den större siffran kan innefatta en del vakanser i löjtnantsgraden, kan alltså konstateras att omkring 14 % av krigsmaktens officerare i fredsorganisationen tages i anspråk inom högkvarteret och andra centrala organ.

Utredningen har även ansett det vara av intresse att beträffande de fyra centrala staberna jämföra antalet den 1 oktober 1960 tjänstgörande aktiva officerare med motsvarande antal för några år sedan, varvid valts tidpunkten den 1 oktober 1955. Jämförelsen visar följande.

	1 oktober 1955	1 oktober 1960	Förändring
Försvarsstaben	104	113	+ 9
Arméstaben	120	150	+ 30
Marinledningens stabssdelar	105	107	+ 2
Flygledningens stabssdelar	62	87	+ 25
Summa	391	457	+ 66

Härtill kan fogas upplysningen, att under angivna tid inrättats nya beställningar, avsedda för ifrågavarande staber, till ett antal av 16, varav fyra för försvarsstaben, en för arméstaben, två för marininstaben och nio för flygstaben. Behoven av flera officerare i dessa staber har alltså till övervägande delen måst tillgodoses genom kommenderingar.

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

KAPITEL III

Enhetlig ledning i krig

A. Allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i krig

Ledningen av krigsmakten måste vara uppbyggd så, att den kan fullgöra sin uppgift i det eller de slag av krig man kan bedöma som sannolikt (jfr FLK s. 74—75). 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. Efter som ett sådant inledningsskede av ett krig kan anses som troligt, måste organisationen av krigsmaktens högsta ledning i första hand anpassas därefter. Andra, långsammare händelseförlopp ställer ej samma hårda krav. Om den högsta ledningen är uppbyggd för att verka vid och efter ett överraskande och våldsamt krigsutbrott, bör det icke vara förenat med svårigheter att anpassa dess verksamhet efter ett från ledningssynpunkt enklare händelseförlopp.

FLK har sammanställt de viktigaste kraven på högsta ledningen i krig i sitt betänkande, s. 76 f. och 93 f. ÖB har förklarat sig dela kommitténs uppfattning om dessa krav. Försvarsledningsutredningen instämmer också i dem och vill särskilt understryka betydelsen av hög beredskap i fred, nödvändigheten av att snabbt kunna fatta beslut av avgörande karaktär samt behovet av enkla och klara lydnadslinjer från högsta ledningen till direkt underlydande chefer. Utredningen vill även betona vikten av att arbetet inom krigsmaktens högsta ledning sker i nära samarbete med ledningen av det totala försvarets civila grenar. Detta kräver samordning av den geografiska grupperingen och ett effektivt utnyttjande av sambandsresurserna.

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

I krig är den operativa verksamheten den viktigaste, och all annan verksamhet är underordnad denna. Den högsta ledningen i krig måste därför

ha ansvar, befogenheter och organisation som motsvarar de krav som kommer att ställas på den från operativ synpunkt. I enlighet härmed måste ledningen utformas så, att den fortlöpande har en aktuell bild av det samlade krigsläget och av de olika faktorer som kan öva inflytande på detta. Den måste också ha en kontinuerlig och realistisk uppfattning om våra militära resurserns läge och tillstånd, så att den kan bedöma handlingsmöjligheterna i olika situationer.

B. Granskning av nuvarande organisation och verksamhet

ÖB har liksom FLK konstaterat, att det med hänsyn till de uppställda kraven föreligger vissa brister i nuläget såväl i fråga om beredskapen som beträffande organisation och andra förutsättningar för verksamheten i krig (s. 106—108).

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

C. Synpunkter och förslag

1. FLK

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

De av FLK granskade alternativen har benämnts ÖB- och militärledningalternativen. Såsom gemensamma förutsättningar har FLK bl. a. an-

givit, att toppmyndigheten skall biträddas av en stab, som har erforderliga resurser — bättre än den nuvarande försvarsstabens — att framlägga ett samordnat och allsidigt belyst stabsunderlag, samt att stabsdelar, som kontinuerligt skall samarbeta, under hänsynstagande till skyddskravet skall grupperas i anslutning till varandra.

FLK:s granskning (s. 112) syftar främst till att klarlägga för- och nackdelar med en ensamt beslutande överbefälhavare (ÖB-alternativet) och en kollegial ledningsform (militärledningsalternativet). Kommittén konstaterar att stabsarbetet i högkvarteret måste ledas enhetligt för att bli effektivt. Likaså måste besluten fattas av *en* ansvarig befattningshavare och icke av flera. Om besluten skulle fattas kollegialt, komme det vid oenighet att kunna bli rubbningar i ansvarslinjerna, och enheten i det operativa handlandet skulle kunna äventyras. Det skulle även föreligga risk för oklarheter i stabsarbetet, och ödesdigra tidsförluster skulle kunna uppstå innan beslut fattades.

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

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

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

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

Om de närmare uppgifterna för överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och försvarsstaben i krig har FLK anfört följande.

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

Chefen för försvarsstaben skall ha fullständigt ansvar och klara befogenheter att leda allt operativt stabsarbete inom högkvarteret. Den fredstida operationsledningen¹ skall utgöra stommen i högkvarterets operativa del. Staben bör, med hänsyn till kraven på att verksamheten skall kunna fortgå dygnet runt och på alternativa platser, förstärkas genom att försvarsgrensstabscheferna och delar av försvarsgrensstaberna tillföres. Härigenom kommer försvarsstaben även att disponera experter på verksamhet som eljest icke är företrädd i staben, bl. a. sådan personal som i fredstid arbetar med mobiliseringsförberedelser.

Försvarsgrenscheferna bör vara ställföreträdare för överbefälhavaren. Deras uppgifter i denna egenskap kan vara att på överbefälhavarens upp-

¹ Angående operationsledningen i fred se kap. VII.

drag inspektera och ge order till regionala chefer vid besök på dessa chefers grupperingsplatser eller att representera krigsmakten utomlands vid förhandlingar. En av de ställföreträdande överbefälhavarna bör vara beredd att, om ÖB sättes ur spel, med kort varsel överta ledningen till dess regeringen utsett en ny överbefälhavare.

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

2. Utredningen

De grundläggande principer för organisationen av och verksamheten inom högsta ledningen i krig, som FLK formulerat, ger ej anledning till erinran från utredningens sida. Utredningen anser, att FLK:s förslag tillgodoser de allmänna krav, som uppställts mot bakgrunden av ett nutida krigs karaktär. Utredningen vill här endast framhålla hur väsentligt det är, att beredskapen i fredstid för en snabb övergång till krigsorganisation hålles hög. Detta kräver att den personal, som skall ingå i den krigsorganiserade försvarsstaben, d. v. s. såväl försvarsstabens egen personal som den som skall tillföras från försvarsgrensstaberna i fred, får en grundlig utbildning och göres väl förtrogen med förutsedda arbetsuppgifter. En intensifierad utbildning och träning i stabsarbete är således nödvändig.

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

FLK har icke närmare granskat frågan om vilka uppgifter som i krig bör åvila de delar av försvarsgrensstaberna, som icke tages i anspråk för att förstärka försvarsstaben. Ej heller har FLK angivit om försvarsgrensheferna i krig bör disponera sina försvarsgrensstabers eller delar av dessa för verksamhet, som de i fredstid är avsedda för. Utredningen anser i likhet med FLK, att det i första hand gäller att skapa en organisation för den högsta ledningen i krig som effektivt kan leda den operativa verksamheten. Ledningen av sådan verksamhet som är av mera fredsbetonad art måste komma i andra hand. Hänsynen till det allmänna kravet, att krigsmakten i första hand skall inriktas för att stå emot ett häftigt inledningsskede av ett krig, medför att det ej är motiverat att upprätthålla sådan verksamhet annat än i begränsad omfattning. De personella resurserna, framför allt av kvalificerad personal, torde ej heller medge att några större organisationer i krig vidmakthålles för verksamheten i fråga. Endast sådan icke-operativ verksamhet bör därför kvarstå, som är ägnad att snabbt höja eller vid förluster vidmakthålla de krigsorganiserade stabernas och förbandens krigsduglighet eller i övrigt kan ge resultat på kort sikt.

Utredningen anser i enlighet med vad nu anförts, att huvuddelen av den

personal, som ingår i försvarsgrensstaberna och som icke tages i anspråk för tjänst i försvarsstaben, bör utnyttjas i krigsorganisationen vid regionala staber och i stridskrafterna. En mindre del bör dock alltjämt stå till försvarsgrenschefernas förfogande främst för inspektionsverksamhet och ledning av utbildning vid depåer. I samband härmed vill utredningen framhålla, att betydande delar av de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter är av sådan natur, att de bör nedläggas i krig. Det är även av andra skäl angeläget, att kraftiga ansträngningar göres för att nedbringa förvaltningarnas krigsorganisation.

Av redogörelsen för FLK:s förslag framgår bl. a. att försvarsgrenscheferna bör vara ställföreträdare för ÖB och på hans uppdrag fullgöra vissa uppgifter. Utredningen anser att detta är i princip riktigt. Utredningen finner dock anledning att närmare beröra frågan om vem som i första hand bör ersätta ÖB, för den händelse denne skulle vara försatt ur spel för längre tid eller definitivt. FLK har ansett att ersättaren i sådant fall bör vara en försvarsgrenschef och därvid anført, att försvarsstabschefen sannolikt icke kan komma i fråga, enär han får antagas ha befunnit sig på samma plats som ÖB. För en sådan situation har utredningen intet att erinra mot förslaget. Skulle emellertid i stället det läget ha inträtt, att ÖB men icke försvarsstabschefen är försatt ur spel, finner utredningen det naturligt att den sistnämnde inträder som ersättare intill dess Kungl. Maj:t utsett ny ÖB. Han är genom sin verksamhet synnerligen väl förtrogen med överbefälhavarens grundläggande tankegångar och aktuella planer för den pågående krigsverksamheten, vilket bör underlätta arbetets kontinuerliga bedrivande i högkvarteret och minska riskerna för en svaghetsperiod i samband med befälets övertagande. Utredningen vill tillägga, att det under alla omständigheter är angeläget att Kungl. Maj:t meddelar erforderliga bestämmelser rörande den nu berörda frågan senast vid krigsutbrott.

KAPITEL IV

Enhetlig ledning i fred

A. Allmänna krav

1. Fredsverksamhetens bakgrund och innebörd

Huvuddelen av verksamheten inom krigsmakten i fred utgöres av förberedelser för att lösa krigsuppgifterna. Förberedelserna består i studier, planering för operativ verksamhet, materielanskaffning, organisationsarbete, utbildning, övningar och mobiliseringsplanläggning. Toppmyndigheten skall i en klar strategisk grundsyn kunna ge uttryck för krigsmaktens problem och ange hur dessa bör lösas på kort eller lång sikt. Denna för krigsmakten gemensamma syn skall vara samordnad med en grundsyn på totalförsvarsproblemen. Den bör grundas på studier och prognoser, som utmynnar i ett fastställande av vilka angreppsformer och -metoder vårt försvar i första hand skall kunna möta. I likhet med FLK anser utredningen — såsom anförts i kapitel III — att vår krigsmakt och vårt totalförsvar i övrigt främst skall vara beredda att möta inledningsskedet av ett krig, som insättes mot oss efter kort förvarning och med stor häftighet. Ofråkomliga krav är därför, att krigsmakten och dess ledning är beredda att snabbt genomföra övergång från freds- till krigsverksamhet och att krigsmakten är krigsduglig omedelbart efter mobilisering.

Såsom FLK uttalat (s. 75), måste vårt försvar i fred utvecklas med hänsyn till att stora variationer är möjliga i ett modernt krigs karaktär. »De hänsyn, som därvid bör tagas till olika angreppsformer, skall komma till uttryck i vår beredskap och våra operationsplaner samt i planerna för krigsmaktens utveckling på lång sikt. Detta är kärnan i den högsta militära ledningens arbete i fredstid och grunden för verksamheten i krig. Den avvägning mellan olika delar av krigsmakten, som härvid måste ske, är den svåraste av all fredstida militär verksamhet. Med de begränsade resurser, som står till buds för vårt försvar, är det nämligen i regel omöjligt att stärka vår motståndskraft i ett avseende utan att samtidigt minska den i något annat. Därvid dröjer det ofta lång tid från det beslut har fattats till dess styrketillväxten kan utnyttjas. Försvagningar inträder i regel snabbare.»

2. Olika arter av krigsförberedelsearbete och sambandet mellan dem

Verksamheten inom krigsmakten i fred kan indelas i ett flertal funktioner, vilka principiellt sett är sidoordnade men har ett nära inbördes samman-

hang. De viktigaste är enligt FLK operativ verksamhet, långsiktsplanering, forskning och förvaltningsverksamhet. Den operativa verksamheten är en huvudfunktion, som kan indelas i operativt krigsförberedelsearbete — inklusive åtgärder för beredskap — och åtskilliga stödfunktioner, bland vilka här må nämnas sambands- och övrig teletjänst, underrättelsetjänst, kommunikationstjänst, kvartermästar- och övrig underhållstjänst, fältarbets-tjänst, säkerhetstjänst samt upplysnings- och presstjänst.

Verksamheten inom olika funktioner är beroende av flera faktorer, varav de viktigaste är, förutom målsättningen, stridskrafternas avsedda användning, anslagstilldelningen på kort och lång sikt och det förhållandet, att vårt land har ett värnpliktsystem med en ringa kader av fast anställt befäl.

De krav som FLK ställer på ledningen av de särskilda funktionerna framgår av betänkandet, s. 78—80. Utredningen biträder de av FLK anförda synpunkterna. Utredningen anser sålunda att operativ verksamhet, långsiktsplanering, forskning och förvaltning är de funktioner som har grundläggande betydelse. Med dessa funktioner sammanhänger taktik, organisation, utrustning, mobilisering, utbildning, övningar och personaltjänst. Dessa senare funktioner syftar gemensamt till att vid given tidpunkt och på bestämda platser ställa krigsberedda stridskrafter i fastställt antal till den operativa ledningens förfogande. De kan med en gemensam benämning kallas de förbandsproducerande funktionerna.

För sina överväganden om en lämplig organisation av krigsmaktens högsta ledning har utredningen funnit det angeläget att närmare granska de olika funktionernas inbördes beroende och deras behov av samband med varandra.

För utredningen står det klart, att ingen av de angivna funktionerna kan verka för sig utan att var och en av dem för sitt fortbestånd och sin utveckling kräver mer eller mindre stark anknytning till någon eller några av de övriga funktionerna. Ytterst är samtliga funktioner beroende av den målsättning för krigsmakten, som statsmakterna fastställt och som ligger till grund för den strategiska grunduppfattningen om vår krigsmakts beredskap i fred och dess uppträdande i krig.

Funktionerna har olika betydelse och värde sinsemellan i krig och fred. I krig är den operativa funktionen helt dominerande, och de övriga nedlägger då huvuddelen av sin verksamhet. Endast sådant som har direkt sammanhang med den operativa verksamheten bibehålles. I fred är den operativa funktionen ledande, men de övriga funktionerna har högt värde och sammanhanget mellan dem är mer eller mindre starkt betonat.

Det sakliga sambandet mellan olika funktioner kräver att personal, som på olika nivåer inom krigsmakten har till uppgift att bereda ärenden tillhörande de särskilda funktionerna, kan överlägga om gemensamma frågor vid personliga sammanträffanden eller på annat sätt. Detta syfte främjas, om olika befattningshavare har en likartad grundutbildning, om föreskrif-

ter finnes för samarbete i olika instanser samt om de lokala förhållandena är sådana att samband kan åstadkommas utan tidsutdräkt. Sambandet underlättas vidare genom att olika befattningshavare besjålas av gemensam strävan att nå uppställda mål och hyser förtroende för varandra.

Inom *den operativa funktionen* syftar det fredstida krigsplanläggningsarbete för olika tänkbara krigsfall, som bedrivs inom krigsmaktens högsta ledning, numera främst till att ge underlydande chefer uppgifter och tilldela dem stridskrafter och övriga resurser, ge föreskrifter om samordning och samverkan samt avdela erforderliga reserver. Arbetet omfattar även utfärdande av bestämmelser för beredskap i olika avseenden (mobiliserings-, strids- och transportberedskap m. m.). Den nu angivna verksamheten är i hög grad beroende av de operativa stödfunktionerna, främst under rättelse-, kommunikations-, underhålls- och sambandstjänst. Med stöd av utländska erfarenheter och mot bakgrunden av kravet på hög beredskap samt med hänsyn till att strid numera ej föres försvarsgrensvis utan av stridskrafter från olika försvarsgrenar i samverkan med varandra, anser utredningen att det operativa krigsförberedelsearbetet måste ledas i nära samband med sina stödfunktioner.

Den operativa funktionen i fred omfattar även en inriktning på längre sikt av krigsmaktens verksamhet. Studier och planer måste göras under hänsynstagande till utvecklingen hos presumtiva motståndare. Dessa studier och planer utnyttjas tillsammans med annat underlag, som lämnas av forskningen och förvaltningen, inom funktionen *långsiktsplanering*. Enär den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen sålunda utgår från samma underlag och kräver ett dagligt samarbete i fråga om krigsmaktens utveckling på längre sikt, är dessa båda funktioner de som har den närmaste anknytningen till varandra.

Långsiktsplaneringen utgör i sin tur grunden för materielanskaffning, organisation av krigsförband, beräkning av personalbehov samt fredsorganisation. Långsiktsplaneringens inflytande på materielanskaffningen kan delas i två faser: dels den allmänna inriktningen av verksamheten och av medelsfördelningen för olika ändamål, dels omsättandet av denna inriktning i materielplaner, som skall ligga till grund för slutlig medelstilldelning och anskaffning. Den förstnämnda fasen har närmast behov av samband med den operativa verksamheten och forskningen och den senare med funktionerna organisation, utrustning och materielförvaltning.

I fråga om långsiktsplaneringens inflytande på krigs- och fredsorganisationen samt på personalområdet gäller motsvarande synpunkter som för materielanskaffningen. Sålunda kan även här två faser särskiljas, en av allmänt inriktande slag och en som innefattar planeringsarbetet i detalj. Den förra kräver samband med den operativa verksamheten, den senare främst med annan långsiktsplanering och med funktionerna organisation, utbildning och personaltjänst. Nu avsedda delar av långsiktsplaneringen har även

behov av anknytning till förvaltningen men icke i lika hög grad som planeringen inom materielområdet.

Förvaltningsfunktionen inom krigsmakten är närmast att se såsom en viktig stödfunktion, vilken kräver nära anknytning till övriga funktioner. Förvaltningen är dock icke något entydigt begrepp utan kan uppdelas i ett antal delfunktioner, som med olika styrka fordrar samband med andra funktioner.

Förvaltningen av tyg-, intendentur-, sjukvårds- och veterinärmateriel måste sålunda ha ett nära samband med materielplaneringen och forskningen samt med organisations-, utrustnings- och utbildningsfunktionerna. Erfarenheter från in- och utlandet pekar på att en nära anknytning mellan här nämnda funktioner äger avgörande betydelse för utvecklingen av stridskrafterna.

Civiltjänstförvaltningens anknytning till andra funktioner är mest påtaglig i fråga om personalfunktionen. I övrigt är behovet av nära samband icke lika utpräglat.

Fortifikationsförvaltningen kan delas i de två funktionerna byggnads- och fastighetsförvaltning samt verksamhet avseende befästningar. Den förstnämnda delfunktionen behöver samband med långsiktsplaneringen för organisation och med organisationsfunktionen, den senare framför allt med den operativa funktionen och med långsiktsplaneringen för befästningsarbeten. Fortifikationsförvaltningens två delfunktioner fordrar samband med varandra i fråga om byggnadsteknisk verksamhet.

Budgetarbete och anslagsäskanden, som är en för all förvaltning gemensam delfunktion, skall stödjas av och utgå från den operativa verksamheten och har en nära anknytning till andra funktioner, främst då långsiktsplaneringens båda faser och förvaltningens olika grenar. Behovet av nära samband är särskilt påtagligt när anslag tilldelas enligt nu gällande princip med fastställda kostnadsramar.

Med *forskning* brukar enligt inom krigsmakten tillämpad terminologi vanligen avses tekniskt-vetenskaplig och medicinsk forskning. Forskningen inom krigsmakten omfattar dock även andra områden, av vilka det psykologiskt-pedagogiska bör nämnas. Den övar inflytande framför allt på långsiktsplaneringen och förvaltningen. Forskningen kan liksom långsiktsplaneringen indelas i två faser, av vilka den allmänt inriktande närmast bör ha samband med långsiktsplaneringen och den mera i detalj arbetande främst med utrustnings- och förvaltningsfunktionerna men också med utbildnings- och personalfunktionerna (jfr FLK s. 169 f.).

De av utredningen s. k. *förbandsproducerande funktionerna* (s. 26) erfordrar ett mycket nära samband med varandra. Gemensamt är de en följd av den operativa verksamheten och långsiktsplaneringen, och de måste därför utövas i god kontakt med dessa funktioner. De är även gemensamt beroende

av förvaltningsverksamheten, främst då materielplaneringen och -anskaffningen samt budgetarbete och anslagsäskanden.

Sambandskravet i fred är således icke lika starkt mellan alla funktioner. Behovet av anknytning är särskilt påtagligt mellan det operativa krigsförberedelsearbetet i fred och stödfunktionerna därför, mellan den operativa verksamheten, långsiktsplaneringen och budgetarbetet samt mellan långsiktsplaneringen för materielanskaffning, å ena sidan, och funktionerna organisation, utrustning och förvaltning, å den andra. Kravet på nära samband är även starkt, men ej i lika hög grad, mellan den operativa verksamheten och de förbandsproducerande funktionerna. Enligt utredningens mening måste dessa förhållanden beaktas vid överväganden om ledningsorganisationens uppbyggnad.

3. Sammanfattning av allmänna krav på krigsmaktens högsta ledning i fred

Med hänsyn bl. a. till vad som anförts i de båda närmast föregående avsnitten bör på krigsmaktens högsta ledning i fred ställas vissa allmänna krav, av vilka de viktigaste synes kunna sammanfattas sålunda.

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

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

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

B. Nuvarande organisation och verksamhet

1. Organisation och uppgifter

FLK har i kap. V av sitt betänkande utförligt redovisat gällande föreskrifter för överbefälhavaren och andra chefer, myndigheter m. fl. tillhörande krigsmaktens högsta ledning. Utredningen hänvisar till detta kapitel. Sedan FLK avlämnat sitt betänkande har statsmakterna fattat principbeslut om inrättande av en för krigsmakten gemensam krigshögskola, som skall lyda direkt under överbefälhavaren. Chefen för försvarsdepartementet har i detta ärende bl. a. uttalat följande.¹

Den militärtekniska utvecklingen skärper enligt min mening kraven på smidig och effektiv samverkan mellan olika försvarsfunktioner. Den tekniska och taktiska utvecklingen bidrager till att sudda ut gränserna mellan olika försvarsgrenar. Om disponibla resurser skall kunna brukas effektivt måste en ökad integration av försvarsgrenarna ske. Förståelse för och kunskap om samtliga stridsmedel kommer att krävas av krigsmaktens personal i ledande befattningar.

Mot bakgrunden härav är det erforderligt att söka samordna utbildningen av dem som skall bekläda viktigare befattningar inom krigsmaktens ledning. Härom råder enighet. Det synes ej heller råda delade meningar om behovet av en förstärkning av den högre stabsutbildningen särskilt för marinens och flygvapnets officerare. Åsiktsmotsättningar förekommer däremot i fråga om hur utbildningen organisatoriskt skall inpassas inom krigsmakten.

För min egen del anser jag övervägande skäl tala för att den högre utbildningen inom krigsmakten organisatoriskt inordnas i en gemensam högskola. Pågående omprövning av krigsmaktens högsta ledning bör ej utgöra hinder för att beslut härom fattas nu. En gemensam högskola bör nämligen lätt kunna inpassas i organisationen oavsett vilken ställning som tages till organisationen av den högsta militärledningen. — — —

Vad gäller den högre stabsundervisningen bör den samordnas i den utsträckning som är erforderlig för att åstadkomma förutsättningar för en gemensam militär grundsyn hos personal i ledande befattningar inom krigsmakten.

I övrigt har inga större förändringar inträtt som motiverar en särskild redovisning.

2. Verksamheten i fred

Utredningen hänvisar i fråga om verksamheten i fred inom krigsmaktens högsta ledning till de synpunkter, som FLK anfört på s. 95—98 och som främst syftar till att redovisa det aktuella läget inom viktigare områden samt de problem som väntas få stor betydelse under den närmaste framtiden.

Utredningen har för sin del konstaterat, att verksamheten inom krigsmaktens högsta ledning bedrivs i ett högt tempo. Förutom de ordinarie arbetsuppgifterna, vilka bl. a. på grund av krigsteknikens snabba utveck-

¹ Prop. 1960: 142.

ling visar en tendens att öka, har den högsta ledningen ålagts ett stort antal utredningsuppdrag, som visat sig vara synnerligen tids- och arbetskrävande.

Arbetet med att skapa en för krigsmakten gemensam uppfattning om de grundläggande strategiska problemen har fortsatt på den grund som lades 1959. Långsiktsplaneringen och ledningen därav synes vara på väg att få ökad stadga och bedömes efter hand kunna ge det underlag som erfordras för krigsmaktens inriktning på längre sikt. De förslag utredningen framlägger i det följande avser bl. a. att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för studie- och planeringsarbetet inom krigsmaktens högsta ledning.

3. Granskning av nuvarande organisation och verksamhet

Den granskning som FLK gjort (s. 98—106) ger vid handen, att det inom olika delar av organisationen för krigsmaktens högsta ledning förefinnes brister och anmärkningsvärda förhållanden. Dessa är beroende av flera faktorer, av vilka de viktigaste är avsaknad av en för krigsmakten gemensam grundsyn på våra försvarsproblem, bristande resurser hos vissa myndigheter i förhållande till deras ansvar samt olikartad och i vissa fall otillräcklig utbildning hos stabspersonalen. Härtill kommer den tendens att övervärdera den egna försvarsgrenens uppgifter och behov på helhetens bekostnad, som onekligen finnes inom försvarsgrenarna och även bland deras personal i gemensamma staber och institutioner. Denna omständighet har tagit tid och resurser i anspråk på ett sätt, som icke gagnat krigsmaktens effektivitet.

Utredningen finner det värdefullt, att FLK enhälligt påtalat ifrågavarande brister och deras orsaker samt att ÖB och de myndigheter, som yttrat sig över FLK:s betänkande, delat kommitténs uppfattning därvidlag. För egen del ansluter sig utredningen till de av FLK anförda synpunkterna och vill framhålla, att de konstaterade bristerna är av den art att genomgripande åtgärder erfordras för att skapa en effektivare organisation av den högsta ledningen och en starkare samhörighetskänsla inom krigsmakten. Åtgärder kräves på både kort och lång sikt. Sålunda är det angeläget att utan dröjsmål åstadkomma klara och rationella ansvarsförhållanden inom den högsta ledningen, överse stabsoorganens organisation och resurser samt bringa dessa i överensstämmelse med de befogenheter, som skall tillkomma vederbörande chefer. Härvid är det av särskild vikt att toppledningens stab — försvarsstaben — får sådana resurser som behövs för att ge förekommande ärenden en allsidig belysning.

Nödvändiga förbättringar, som dock verkar först på längre sikt, är att utbildningen för kvalificerad personal tillhörande alla försvarsgrenarna intensifieras, samordnas och göres mera likformig. Utredningen finner det

väsentligt att en gemensam grundsyn får genomsyra de tre försvarsgrenarna så att skadligt »försvarsgrenstänkande» försvinner och en helhetsyn på krigsmakten och dess problem blir dominerande. Ej minst av detta skäl fäster utredningen vikt vid den nu beslutade gemensamma krigshögskolan, vilken i sin utbildningsverksamhet bör lägga sig vinn om att befordra framväxten av en sådan gemensam grundsyn. För den personal, som är avsedd för tjänst i kvalificerade befattningar i gemensamma staber, erfordras särskild skolning. Toppmyndigheten bör ges större möjligheter än i nuläget att öva inflytande på urval och befordran.

C. Ledningen av operativ verksamhet och långsiktsplanering

1. FLK

I kap. III har utredningen redovisat de alternativa organisationsformer för krigsmaktens högsta ledning i krig, som FLK framlagt. FLK har även ingående diskuterat tänkbara alternativ i fred (s. 113—127). Följande gemensamma förutsättningar för de båda diskuterade huvudalternativen och underalternativ till dessa har därvid förelegat.

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

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

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

I alternativen har främst diskuterats fördelningen mellan toppmyndigheten och försvarsgrenscheferna av ansvaret för de viktigaste funktionerna, nämligen operativ verksamhet (krigsförberedelsearbete) och långsiktsplanering. Vid sina överväganden har FLK utgått från tidigare anförda krav på organisationen samt konstaterade brister och förtjänster i den nuvarande organisationen.

Såsom framgår av FLK:s betänkande (s. 126) har kommittén funnit, att en organisation med enhetlig toppledning ger de bästa förutsättningarna för utvecklingen av ett effektivt försvar. Kommittén har därför förordat att en överbefälhavare skall under Kungl. Maj:t vara ensamt ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet samt för krigsmaktens inriktning och avvägning. Överbefälhavaren skall besluta ensam. I väsentliga och grundläggande frågor skall han fatta sina beslut i en militärledning efter att ha hört ledamöternas råd och ställningstaganden till frågorna.

Vid valet av underalternativ för den närmare ansvarsfördelningen inom högsta ledningen har FLK förordat det s. k. samordningsalternativet. Enligt detta utövar ÖB sin ledning av det operativa krigsförberedelsearbetet genom direkta order till regionala chefer. De operativa uppgifter jämte därmed sammanhängande stödverksamheter, som i nuläget tillkommer marin- och flygstaberna, överföres till försvarsstaben. Övriga ärenden som nu handlägges i marin- och flygstabernas operationsavdelningar kvarblir i dessa staber.

De främsta *fördelarna* med en samlad operativ ledning kan sammanfattas sålunda. Förhållandena i fred kommer att principiellt överensstämma med dem som bedömes nödvändiga i krig. Härigenom ernås förutsättningar dels för att övergång från freds- till krigsverksamhet skall kunna ske snabbara och med mindre risk för att svagheter uppstår under det svåra övergångsskedet, dels för att effekten efter övergången skall bli högre.

I nuläget släpar utvecklingen på det operativa området efter så att den icke motsvarar tidens och långt mindre framtidens krav. Erfarenheten visar att det för att driva fram utvecklingen inom ett verksamhetsområde erfordras en enhetlig, under chefen ansvarig stabsdel.

Det operativa arbetet är grundläggande för och i sin tur beroende av långsiktsplaneringen. En samordning på högsta nivå mellan dessa båda områden är nödvändig för att få ut högsta effekt av krigsmakten.

ÖB disponerar i nuläget icke tillräcklig operativ sakkunskap för att hävda en gemensam grundsyn. Hans möjligheter att på sakliga grunder göra en avvägning mellan olika behov och inrikta utvecklingen efter gemensamma linjer är även begränsade. FLK:s förslag innebär ökade möjligheter för ÖB att verkställa operativa värderingar och bedömanden. Dessa är avgörande för bedömningen av vårt behov av stridskrafter och för de krav som skall ställas på dem.

En *svaghet* med en samlad operativ ledning är enligt FLK, att den personal, som handlägger operativa ärenden, icke får en organisatoriskt säkerställd kontakt med den personal, som i försvarsgrensledningarna ansvarar för stridskrafternas taktik, organisation, utrustning och utbildning. Denna svaghet bör dock kunna elimineras genom ett ökat samarbete mellan staber och stabsdelar. Erfarenheten i fråga om arméstridskrafternas ledning visar, att de skilda ansvarsförhållandena i operativt och organisatoriskt hänseende icke inneburit några påtagliga svårigheter. De främsta skälen härför torde vara dels att den kvalificerade armépersonalen i försvars- och arméstaberna genomgått en ensartad och allsidig utbildning, dels att de aktuella stabsdelarna är lokalt sammanförda.

2. Utredningen

De motiv som FLK anfört för en omorganisation av krigsmaktens högsta ledning, varigenom ledningen av de viktigaste funktionerna kommer att ut-

övas av en ensamt beslutande ÖB biträdd av en allsidigt sammansatt försvarsstab, finner utredningen riktiga och övertygande. Utredningen bedömer att en på dessa grunder uppbyggd ledningsorganisation bäst kan motsvara de krav som utredningen uppställt. Utifrån den principståndpunkt utredningen sålunda tagit beträffande ledningen av huvudfunktionerna operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering kommer utredningen i de närmast följande avsnitten att behandla ledningen av de funktioner, som tjäna syftet att uppställa krigsdugliga förband, och av förvaltningstjänsten m. m.

D. Ledningen av de s. k. förbandsproducerande funktionerna

Utredningen har övervägt lämpligheten och möjligheten av att åstadkomma en ännu starkare integration av krigsmaktens högsta ledning än den som FLK föreslagit. Vad utredningen därvid funnit vara av särskilt intresse är frågan, huruvida försvarsgrenschefernas uppgifter att leda funktionerna organisation, utrustning, utbildning och personaltjänst kan och bör närmare än som sker enligt FLK:s förslag samordnas med den genom försvarsstaben utövade ledningen av funktionerna operativ verksamhet, jämväl innefattande underrättelsetjänst m. fl. stödfunktioner, och långsiktsplanering.

Huvudmotivet för att överväga en dylik ytterligare sammanknytning ligger i öppen dag: en enhetlig ledning av krigsmakten måste innebära, att toppmyndigheten har de olika funktionerna i sin hand i den utsträckning som behövs för att säkerställa sammanhanget i krigsmaktens verksamhet. Utredningen fäster också stor vikt vid alla åtgärder som kan vara ägnade att eliminera icke önskvärda former av »försvarsgrenstänkande» och i stället främja en ökad känsla för krigsmakten som helhet hos envar befattningshavare, oberoende av försvarsgrenstillhörighet. Frågan om en reform i här antydd riktning är emellertid komplicerad. Det finns många synpunkter på problemet, vilka delvis är svåra att förena. Ett ställningstagande blir beroende av en vägning, vid vilken subjektiva synpunkter och erfarenheter kommer att spela stor roll.

Det mest långtgående alternativet för en ändring skulle innebära, att ansvaret inför Kungl. Maj:t för de förbandsproducerande funktionerna odelat tillkomme ÖB och att dessa funktioner helt leddes genom hans stab, försvarsstaben, som då finge förutsättas bli utökad i mycket hög grad. I detta alternativ skulle icke finnas några motsvarigheter till nuvarande försvarsgrenschefer. De högsta målsmännen under ÖB och försvarsstabschefen för ifrågasvarande funktioner skulle komma att bli befattningshavare i försvarsstaben. FLK har i samband med överväganden huruvida någon form av försvarsgrensindelning bör bibehållas ansett (s. 15), att ett dylikt system

skulle bli alltför tungrott och komplicerat. Utredningen är av samma mening och har därför icke funnit anledning att närmare överväga detta alternativ.

Den närmast mest långtgående förändringen skulle i fråga om ansvaret inför Kungl. Maj:t för de förbandsproducerande funktionerna likaså innebära, att detta helt överfördes från försvarsgrenscheferna till ÖB. Detta innebär instruktionsmässigt, att försvarsgrenschefernas nuvarande tjänsteväg till Kungl. Maj:t i dessa hänseenden skulle avklippas, d. v. s. att framställningar, rapporter o. s. v. till Kungl. Maj:t skulle göras av ÖB (ev. på hans uppdrag) i stället för av försvarsgrenscheferna. I motsats till vad fallet var i det först behandlade alternativet skulle emellertid det omedelbara ansvaret under ÖB tillkomma särskilda befattningshavare — inspektörer — som icke inginge i försvarsstaben utan med egna staber lydde direkt under ÖB och således vore ÖB:s organ för de förbandsproducerande funktionerna. Mot detta alternativ talar enligt utredningens mening främst, att det skulle ge ÖB ett så vidsträckt ansvarsområde, att det — oaktat delegation av beslutanderätt finge förutsättas ske i stor omfattning — sannolikt komme att splittra hans verksamhet i alltför hög grad. Härtill kommer att redan de förändringar, som utredningen föreslår beträffande huvudfunktionernas ledning, måste medföra vissa svårigheter under en övergångstid, innan verksamheten anpassats till nya organisationsformer och tjänstevägar m. m. Skulle samtidigt med dessa förändringar genomföras en reform av ledningen av de förbandsproducerande funktionerna enligt nu förevarande alternativ, kan man enligt utredningens mening riskera, att effektiviteten i krigsmaktens arbete nedgår mera än som med hänsyn bl. a. till beredskapskraven kan godtagas. Även om utredningen anser vissa skäl tala för alternativet ifråga, har utredningen därför icke ansett sig böra förorda att detsamma nu genomföres.

Ett tredje alternativ skulle innebära, att försvarsgrenscheferna alltjämt vore ansvariga inför både Kungl. Maj:t och ÖB men att ÖB:s inflytande ökades genom föreskrifter, innebärande att varje framställning, rapport etc. från försvarsgrenschef i ärende som berörde en förbandsproducerande funktion skulle insändas genom ÖB. Denne skulle dock äga rätt att förordna om undantag härifrån beträffande vissa grupper av ärenden. Alternativet innebär en betydande skärpning av nuvarande bestämmelser, enligt vilka dylik framställning skall insändas till Kungl. Maj:t genom ÖB, om frågan är av betydelse för det operativa krigsförberedelsearbetet, för planläggningen eller ledningen av operationer eller för samverkan mellan försvarsgrenarna eller då avgörandet däri kan ha inflytande på mer än en försvarsgren eller då ÖB för visst fall så förordnat. Enligt de ifrågasatta nya bestämmelserna kommer det nämligen att ligga helt i ÖB:s hand att avgöra, huruvida en framställning har sådan innebörd att ÖB bör yttra sig över densamma innan den går in till Kungl. Maj:t. Samtidigt får ÖB en fortlöpande

och omfattande information om verksamheten inom försvarsgrenarna och en överblick, som är nödvändig för att han skall kunna rätt lösa sina uppgifter. Det måste emellertid bestämt förutsättas, att tillämpningen blir sådan att onödigt detaljarbete icke utföres i försvarsstaben. Ett av skälen här för är, att sådana fördröjningar självfallet icke får uppkomma som skulle kunna medföra att rimlig tid icke komme att stå till förfogande för ärendenas beredning i Kungl. Maj:ts kansli. Om detta krav iakttages, bör anordningen bli till fördel för försvarsdepartementets arbete. Ett visst personalbehov uppkommer i försvarsstaben för studium och eventuell beredning av ifrågavarande ärenden. Behovet torde emellertid bli mindre än enligt de båda förut skisserade alternativen.

Av nu anförda skäl har utredningen funnit sig böra föreslå, att instruktionsändringar vidtages i enlighet med det tredje alternativet.

E. Förvaltningstjänstens ledning

1. Förvaltningstjänstens natur

Utredningen har ovan under A. 2. uttalat, att förvaltningsfunktionen inom krigsmakten närmast är att betrakta såsom en viktig stödfunktion, vilken kräver nära anknytning till övriga funktioner. Det synes utredningen angeläget att här något närmare utveckla sin grundsyn på förvaltningstjänstens natur och uppgifter, eftersom det på sina håll kan spåras en tendens att se förvaltningstjänsten som något från den »militära» verksamheten fristående. Att så är fallet, är i och för sig icke onaturligt. Förvaltningstjänstens förträdare har att anlägga i första hand ekonomiska och — utom beträffande civilförvaltningstjänsten — tekniska synpunkter på verksamhet av skilda slag inom krigsmakten. För sina tjänsteåtgärder är de underkastade ett ekonomiskt ansvar, och för att detta skall kunna fastställas med säkerhet i varje särskilt fall är för handläggningen av förvaltningsärenden särskilda, noggrant reglerade föreskrifter meddelade. Medan förvaltningstjänsten på lokal och regional nivå ledes inom ramen för den militära organisationen, handhaves dess ledning i central instans av särskilda, direkt under Kungl. Maj:t lydande ämbetsverk. Förvaltningstjänsten torde också — av naturliga skäl — vara ett område, på vilket statsmakterna särskilt inriktar sin uppmärksamhet och sina reglerande och kontrollerande åtgärder. Alla dessa omständigheter torde bidra till att för den, som icke närmare satt sig in i krigsmaktens uppgifter och sätt att verka, undanskymma de verkliga relationerna mellan förvaltningstjänsten och övriga funktioner.

Man bör enligt utredningens mening slå fast, att förvaltningstjänsten — frånsett att civilförvaltningstjänsten erbjuder särskilda aspekter — har till allmän uppgift att realisera de intentioner i fråga om krigsmaktens utform-

ning på kort och lång sikt, som inom ramen för statsmakternas beslut rörande målsättning, medelstilldelning etc. formuleras av krigsmaktens ledning på operativa grunder. Härav följer att såväl den operativa ledningen som de för stridskrafternas utrustning och utbildning ansvariga myndigheterna måste ha befogenheter att dirigera förvaltningsverksamheten, ehuru med de begränsningar som följer av förvaltningsmyndigheternas ansvar i förut berörda hänseenden. För att man skall nå bästa möjliga totalresultat av förvaltningsverksamheten och den planläggnings- och organisationsverksamhet, som den skall betjäna, är det nödvändigt att ett nära samarbete bedrivs mellan berörda förvaltnings- och stabsorgan på olika nivåer. Därvid är det av vikt att de olika frågorna, allt efter sin natur, behandlas på rätta nivåer.

Utredningen återkommer senare i detta kapitel till frågan, hur de högsta militära chefernas inflytande på förvaltningstjänsten bör utformas.

2. Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad intendenturförvaltning

1946 års militära förvaltningsutredning (SOU 1950:36) förordade (med reservation av en ledamot) att intendenturförvaltningens centrala organisation skulle sammanföras till ett för försvaret gemensamt ämbetsverk. Vid 1954 års förvaltningsreform bibehölls dock den försvarsgrensvis ordnade förvaltningen, men valet av organisationsform innebar icke något definitivt ståndpunktstagande. Principen om gemensam intendenturförvaltning avvisades ej men ställdes på framtiden (prop. 1954:109, s. 115).

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

Chefen för försvarsdepartementet har den 14 oktober 1960 tillkallat en sakkunnig för att verkställa utredning rörande organisation m. m. av ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk. I direktiven för denna utredning har departementschefen uttalat som sin mening, att förutsättningar för inrättande av ett dylikt verk är för handen. Han har vidare anför, att utredningen bör avse frågor om organisation och arbetsuppgifter m. m. för ett gemensamt intendenturförvaltningsverk. Eftersom det ingår i försvarsledningsutredningens uppdrag att pröva frågan om lämpligheten

av att inrätta ett sådant verk, bör den sakkunnige däremot icke behandla denna fråga. Han bör emellertid enligt direktiven samråda med försvarsledningsutredningen rörande ett gemensamt centralt intendenturförvaltningsverks ställning i försvarsorganisationen.

Försvarsledningsutredningen vill för sin del uttala följande.

Genom en successivt ökad tillämpning av huvudförvaltningsprincipen har den övervägande delen av anskaffningsverksamheten inom intendenturområdet koncentrerats till arméintendenturförvaltningen. Denna utveckling har förberetts genom den verksamhet som bedrivits och alltjämt bedrivs i vederbörande samarbetsdelegationer med syfte att nå enhetlighet i fråga om såväl materieltyper som förvaltningsrutiner.

De förvaltningsmässiga förutsättningarna för bl. a. gemensam förrådshållning är under utredning av den av försvarets förvaltningsdirektion inrättade samarbetsdelegationen för förrådsverksamhet. På intendenturmaterielområdet underlättas en utveckling mot gemensam förrådshållning av att intendenturmaterielen nyligen klassificerats och kodifierats gemensamt för armén, marinen och flygvapnet. Ett sammanförande av den centrala förrådskontrollen till en myndighet torde därför icke behöva bereda större svårigheter.

Såsom personalkårutredningen i sitt förenämnda förslag anført, föreligger goda förutsättningar för en gemensam central organisation i fråga om förplägnadstjänsten med hänsyn såväl till dennas enhetliga karaktär som till redan genomförd centralisering.

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

De olikheter beträffande innebörden i begreppet intendenturförvaltning, som f. n. råder mellan försvarsgrenarna, bör icke få utgöra hinder för att gemensamma intendenturförvaltningsfrågor — vilka torde vara huvuddelen — sammanföres till en intendenturförvaltning. I den mån det beträffande särskilda förvaltningsfunktioner, som nu hänföres till intendenturförvaltningstjänsten inom respektive försvarsgrenar, befinnes föreligga vägande skäl mot att de omhänderhaves av ett gemensamt verk, finnes möjlig-

het att överföra sådana funktioner till andra förvaltningsorgan. Försvarsledningsutredningen förutsätter att dylika spörsmål upptages till prövning av den ovan nämnda utredningen rörande organisationen av en gemensam intendenturförvaltning.

En sammanslagning av de resurser, som nu finnes inom den tredelade intendenturförvaltningsorganisationen, måste rimligtvis medföra fördelar från ekonomisk och organisatorisk synpunkt. Standardisering av materiel och förvaltningsrutiner kan underlättas, liksom även övergång till en gemensam förrådshållning, varigenom såväl den totala förrådsuppbörden som behovet av lokaler, personal och hanteringsmateriel bör kunna reduceras. En viss arbetsbesparing kan väntas vid gemensam intendenturförvaltning genom att det arbete, som nu utföres i samarbetsdelegationerna för intendenturfrågor och i ett flertal arbetsgrupper, kan bedrivas som internt byråarbete. Vidare kommer krigsplanläggningsarbetet att underlättas. Icke minst på det regionala och lokala planet torde fördelar stå att vinna, bl. a. i form av förenklad krigsplanläggning och anskaffning i synnerhet på livsmedelsområdet.

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

3. Gemensam eller försvarsgrensvis organiserad tygförvaltning

Vid anmälan av prop. 1954:109 (s. 85 f.) stannade försvarsministern för att förorda en försvarsgrensvis ordnad tygförvaltningstjänst. Han underströk dock, att han icke var främmande för tanken att gemensamma förvaltningsorgan även på krigsmaterieförvaltningens område framdeles kunde komma att visa sig innebära den mest fördelaktiga lösningen. Förutsättningarna därför borde emellertid organiskt växa fram på grundval av de åtgärder till samordning i olika hänseenden, vilka ingick som viktiga beståndsdelar i den då förestående förvaltningsreformen. Ett dylikt sammanförande syntes vidare förutsätta en ändrad försvarsordning. Därest i fram-

tiden en försvarsordning skulle genomföras, vilken icke i samma mån som den nuvarande byggde på tre från varandra fristående försvarsgrenar och en tredelning av ansvaret för försvarskrafternas stridsduglighet, borde enligt statsrådet frågan om ytterligare samordning av tygförvaltningstjänsten tagas upp till förnyad prövning.

FLK uttalade den meningen (s. 160), att det icke efter 1954 års förvaltningsreform inträffat och ej heller kunde under överblickbar tid förutses inträffa några så avgörande förändringar i förutsättningarna för 1954 års beslut, att grundvalarna för tygförvaltningstjänstens organisation nu lämpligen borde rubbas. Samma ståndpunkt intog ÖB, försvarsgrenscheferna och FFD.

Frågan om gemensam tygförvaltning har senare under år 1960 behandlats av riksdagen med anledning av 1959 års riksdagsrevisorers uttalande i ämnet (se FLK s. 158) samt av 1959 års besparingsutredning för försvaret (SOU 1960: 23). Riksdagen (skr. 1960: 302) ställde sig tveksam till om några fördelar skulle stå att vinna genom att sammanslå försvarsgrensförvaltningarna till ett gemensamt verk. Den storleksordning ett sådant verk skulle få komme att innebära avsevärda risker för tungroddhet i arbetsformerna och minskad effektivitet. Förutsättningar för ett ställningstagande till frågan saknades enligt riksdagens mening, innan pågående överväganden om försvarets högsta ledning lett till beslut. — Besparingsutredningen för försvaret förordade en gemensam tygförvaltning, närmast av ekonomiska motiv, och ansåg att den borde ledas av en styrelse i vilken bl. a. försvarsgrenscheferna skulle ingå. Flertalet remissmyndigheter var negativa till förslagen eller hänvisade till försvarsledningsutredningens pågående arbete. Statens sakrevision ansåg däremot övervägande skäl tala för att en gemensam tygförvaltning på något längre sikt komme till stånd. Efter ett principbeslut, vilket borde fattas snarast möjligt, borde som ett första steg de nuvarande tygförvaltande verken underställas en gemensam styrelse med viss beslutanderätt.

Utredningen finner det för sin del uppenbart, att åtskilliga betydande fördelar skulle kunna vara förenade med ett lämpligt organiserat, effektivt arbetande gemensamt tygförvaltningsverk. Härvidlag må nämnas enhetligt uppträdande gentemot leverantörer av krigsmateriel, mera allsidig behandling av stora systemprojekt som icke är klart försvarsgrensbundna, bättre utnyttjande av personalen, särskilt tekniska specialister, ökade förutsättningar för intern rationalisering och vidgade möjligheter att på ett rationellt sätt utnyttja vissa funktionella organ. En nackdel är å andra sidan, att ett gemensamt verk, även om det finge antagas bli mindre personalkrävande än tre fristående verk, likväl skulle få en efter svenska förhållanden mycket stor omfattning med därav följande administrativa och andra svårigheter.

Vid en avvägning mellan för- och nackdelar synes det med utgångspunkt

i det ovan sagda, som om fördelarna — åtminstone på längre sikt — klart skulle mer än uppväga nackdelarna. Vid en dylik avvägning måste emellertid med hänsyn till tygmaterielens natur och betydelse stort avseende fästas vid rent militära synpunkter. Utredningen är icke beredd att nu göra en slutlig avvägning av ifrågavarande slag, eftersom utredningen av skäl, som redovisas i det följande, ställer sig avvisande till att beslut om en gemensam central tygförvaltningsorganisation fattas i detta sammanhang.

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

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

Även om utredningen sålunda icke kan tillstyrka att något beslut om gemensam central tygförvaltning nu fattas, står utredningen icke främmande för tanken, att med nuvarande utveckling inom krigsmaterielområdet förhållandena inom ett antal år kan ändras därhän, att ett gemensamt verk framstår som den mest rationella organisationsformen för den centra-

la tygförvaltningen. Utredningen vill framhålla som angeläget, att inga organisatoriska åtgärder vidtages som kan utgöra hinder för en utveckling i sådan riktning.

4. Huvudförvaltningsprincipen

FLK erinrade i sitt betänkande (s. 160) om den stora vikt man vid 1954 års förvaltningsreform fäst vid samordnande verksamhet, bl. a. genom tillämpning av huvudförvaltningsprincipen. Kommittén framhöll, att en utveckling mot ökad samordning också ägt rum men att en begränsning ligger däri, att huvudförvaltningsprincipen avser endast materielanskaffning och krigsproduktionsplanläggning. Enligt kommittén (s. 168) vore det angeläget att undersöka och praktiskt pröva, vilka möjligheter som finnes att utvidga huvudförvaltningsprincipen till att omfatta även förrådshållning, vård och underhåll samt materielinspektion. Om och i den mån en dylik utvidgning visade sig möjlig och lämplig, skulle man nå fram till ett system där en förvaltning beträffande viss materiel helt betjänade flera försvarsgrenar.

Kommittén anmälde även, att den praktiska tillämpningen av huvudförvaltningsprincipen var under utredning inom FFD.

Vid sistnämnda utredning, som numera slutförts men ännu icke slutbehandlats i FFD, har man sökt utforma och utveckla den grundsyn som bör läggas på huvudförvaltningsprincipen och mot bakgrund därav undersökt, huruvida erfarenheterna av utfärdade bestämmelser och principens praktiska tillämpning ger upphov till krav på ändring, komplettering eller förtydligande av hittills utgivna bestämmelser. Försvarsledningsutredningen, som under hand beretts tillfälle att ta del av utredningen, anser sig kunna konstatera att huvudförvaltningsprincipen såsom instrument för samordning av förvaltningsverksamheten varit av betydande värde. FFD:s utredning visar emellertid att ytterligare möjligheter till samordning och rationalisering av förvaltningsverksamheten kan vinnas genom en ändrad definition av huvudförvaltningsprincipen och en följdriktig tillämpning av denna. Ifrågakvarande utrednings förslag redovisas i korthet i det följande.

Syftet med att tillämpa en huvudförvaltningsidé vid anskaffning av förnödenheter bör vara att genom samordning av två eller flera förvaltningars verksamhet dels minska erforderliga arbetsinsatser i såväl tekniskt som administrativt avseende, dels ock reducera anskaffningskostnaderna genom olika former av samordnade inköp. Härvid förutsättes att kraven på kvalitet och ändamålsenlighet ej får eftersättas. Som följd av ett riktigt tillämpande av huvudförvaltningsidén kan förväntas bl. a. typminskning och därigenom förenklad »materielunderhållstjänst». Huvudförvaltningsidén torde med avsett syftemål kunna tillämpas även inom andra förvaltningsområden än anskaffning av förnödenheter.

Huvudförvaltningsprincipen är fastställd i försvarets anskaffningskungörelse (1954:470). FFD utser enligt sin instruktion huvudförvaltningsmyndighet för olika förnödenheter, förordnar, där så bedömes lämpligt, att huvudförvaltningsprincipen helt eller delvis icke skall gälla samt avgör övriga frågor om tillämpning av principen ifråga. Direktionens utredning påvisar, att de praktiska tillämpningsformer som utvecklats för huvudförvaltningsprincipen i flera avseenden går utöver anskaffningskungörelsens bestämmelser. Utredningen föreslår att kungörelsen ändras så att den smidighet i tillämpningen, som ett riktigt utnyttjande av huvudförvaltningsidén förutsätter, får stöd i bestämmelserna. Sålunda bör icke huvudförvaltningsansvar ovillkorligt knytas vare sig till hela anskaffningsförloppet (enligt definitionen i anskaffningskungörelsens 2 §) eller till all materiel i en förnödenhetsgrupp, för vilken FFD utsett huvudförvaltningsmyndighet. Huvudförvaltningsansvar bör heller icke åläggas enbart på den grunden, att en förvaltning anskaffar största mängden av en för flera försvarsgrenar gemensam förnödenhet. En undersökning av varje särskilt stadium i anskaffningsproceduren för en förnödenhet, varvid olika förvaltningars förutsättningar att omhänderha de olika stadierna väges mot varandra, torde ge bättre underlag för rätt val av huvudförvaltningsmyndighet. Därvid kan det visa sig lämpligt att anskaffningens olika led fördelas mellan flera förvaltningar.

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

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

Slutligen må nämnas att FFD:s utredning framhållit samarbetsdelegationernas betydelse för samordning av anskaffningsverksamhet, såväl när det rör förnödenheter för vilka huvudförvaltningsbestämmelser utfärdats

som andra förnödenheter. De orienteringar om anskaffningsplaner, diskussioner om kommande projekt m. m., som utgör led i delegationernas verksamhet, skapar möjligheter till både arbetsfördelning och samordning som kan sägas motsvara den grundidé, på vilken huvudförvaltningsprincipen vilar.

Försvarsledningsutredningen biträder i huvudsak de slutsatser, som dragits i FFD:s utredning, och anser att en huvudförvaltningsprincip, som utformas enligt där uppdragna riktlinjer, bör kunna bli ett värdefullt instrument för ytterligare samordning inom tygförvaltningsområdet. Vid framläggandet av sina förslag i fortsättningen av detta kapitel räknar försvarsledningsutredningen med att huvudförvaltningsprincipen kommer att få i stort sett den innebörd som sålunda angivits. I samband med att härför erforderliga ändringar genomföres i försvarets anskaffningskungörelse bör enligt utredningens mening denna betydelsefulla författning, som tillkom år 1954, innan erfarenheter vunnits rörande förvaltningsreformen, i sin helhet underkastas en översyn.

5. Ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna

Utredningen upptar här frågorna om det inflytande på de centrala förvaltningsmyndigheterna, som bör tillkomma ÖB och försvarsgrensheferna, samt hur behoven av samordning mellan myndigheterna i övrigt bör tillgodoses. Framställningen avser i första hand de tygförvaltande verken.

a) Begreppen direktiv och anvisningar

De högsta militära chefernas befogenheter med avseende å förvaltningen måste grundas på klara och konkreta bestämmelser. Detta förutsätter i sin tur, att man definierar de begrepp med vilka man rör sig, så snart risk kan befaras föreligga att deras innebörd tolkas olika. Utredningen, som funnit lämpligt att i den följande framställningen använda termerna »direktiv» och »anvisningar», vill här söka klarlägga den avsedda innebörden av dessa termer. Därvid vill utredningen fästa uppmärksamheten på att uttrycken ifråga användes i nuvarande instruktioner för de centrala förvaltningarna. Deras innebörd i detta sammanhang är icke definierad, men det kan dock konstateras, att den betydelse som brukat inläggas i de båda orden i stora delar icke överensstämmer med vad utredningen här nedan anger.

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

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

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

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

Anvisningar får sålunda icke lämnas obeaktade utan skall följas, om icke änd-
ring kan utverkas.

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

b) Överbefälhavarens inflytande

Den strategiska grundsyn och den prognos rörande den militärtekniska
utvecklingen, som omfattas av ÖB, samt dennes därpå grundade, inom
ramen för statsmakternas beslut bedrivna planering i stort skall vara nor-
merande för den centrala förvaltningsverksamhetens inriktning lika väl
som för försvarsverksamheten i övrigt. I enlighet härmed bör ÖB inom
förvaltningsområdet äga de befogenheter m. m., som anges här nedan och
som väsentligen överensstämmer med vad FLK föreslagit. Det är själv-
fallet, att dylika befogenheter alltid måste utövas inom de gränser som be-
slut eller bestämmelser av statsmakterna kan utgöra, liksom att ÖB:s be-
slut i en del frågor — exempelvis godkännande av materielplaner — nor-
malt efterföljes av beslut även från Kungl. Maj:ts sida. Utredningen vill
vidare framhålla, att ÖB:s kommunikation med tygförvaltningsmyndighe-
terna — utom i ett särskilt angivet fall — förutsättes äga rum genom för-
svarsgrenscheferna.

ÖB skall i anslutning till den planerade verksamheten i försvarsstaben
meddela *direktiv* rörande materielutvecklingens inriktning och verksam-
heten i stort.

ÖB skall i huvuddrag *fastställa* förslag till materielplaner och mera vä-
sentliga ändringar av sådana. Motsvarande befogenhet skall tillkomma ho-
nom med avseende å personal-, byggnads- och befästningsplaner.

ÖB skall *underställas* stora materielprojekt (vilkas förverkligande i form
av färdig materiel ofta ligger bortom den tidrymd som omfattas av gällande

materielplaner) och planerade, mera omfattande beställningar från utlandet. Då fråga är om materielprojekt, som berör mera än en försvarsgren — till vilkas igångsättande ÖB i framtiden torde kunna bli initiativtagare — skall ÖB ha att fastställa arbets- och ansvarsfördelning samt i stora drag reglera erforderlig samverkan mellan försvarsgrenarna. Dylika beslut kan bli i viss mån normerande även för förvaltningarnas verksamhet med avseende på projektet.

ÖB:s avgöranden av de slag, som angivits ovan, torde böra fattas i militärledningen.

ÖB skall i frågor, som anknyter till det operativa krigsförberedelsearbetet, äga direkt *anvisningsrätt* (d. v. s. icke genom försvarsgrenscheferna) i förhållande till förvaltningarna. Sådana anvisningar torde främst avse frågor rörande förråds- och underhållstjänsten, d. v. s. frågor som beredes inom försvarsstabens kvartermästaravdelning, men även frågor inom kommunikations- och signaltjänstområdena. (Nuvarande instruktioner talar om de direktiv, som ÖB finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapen samt för de militära operationernas planläggning och genomförande.)

ÖB skall ha en *ovillkorlig rätt att bli* regelbundet och systematiskt *informerad* rörande den centrala förvaltningsverksamheten. Detta bör uttryckligen fastslås. Likaså ligger det i sakens natur att förvaltningarna, liksom för närvarande, skall vara skyldiga *att tillhandagå ÖB med uppgifter och utredningar* som underlag för bl. a. den planerande och avvägande verksamheten.

ÖB:s ekonomiska avvägning mellan försvarsgrenarna och direktiv för budgetarbetet enligt FLK:s förslag (se nedan under 6.) blir av stor betydelse för förvaltningarnas verksamhet.

Slutligen må framhållas att utredningen i det följande under »Försvarets förvaltningsdirektion» framlägger förslag, som ger ÖB ytterligare inflytande över förvaltningstjänsten.

c) Försvarsgrenschefs inflytande

Försvarsgrenschefer är enligt gällande ordning även chefer för försvarsgrens-förvaltning. Han kan sålunda träda in som verkschef och fatta beslut i den ordning, som gäller för förvaltningen ifråga. Detta innebär bl. a. reservationsrätt för souchef och föredragande m. fl. I vissa ärenden, främst förslag till anslagsäskanden, är försvarsgrenschefer skyldiga att utöva detta sitt chefskap över förvaltningen. Vid genomförande av utredningens förslag om gemensamt intendenturförvaltningsverk kommer anordningen att bortfalla inom intendenturområdet. Frågan uppställer sig nu, om den bör bibehållas i de tygförvaltande verken.

FLK, som i sitt betänkande (s. 32, 34 och 43) redogjort för tillkomsten

av »det dubbla chefskapet», har för egen del (s. 164 f.) ansett sig icke böra föreslå ändring därvidlag. Denna ståndpunkt har biträts av ÖB och försvarsgrenscheferna.

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

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

Med hänsyn till angivna förhållanden har utredningen funnit det angeläget att undersöka, om det icke vore tänkbart att finna ett alternativ, enligt vilket försvarsgrenschef i denna sin egenskap utrustas med sådana befogenheter, att han — utan att vara chef för försvarsgrensförvaltningen — med stöd av dem kan utöva det inflytande på förvaltningsverksamheten, som i enlighet med de ovan under 1. anförda allmänna synpunkterna bör tillkomma honom. Utredningen har härvid kommit fram till följande lösning.

Förslag till materielplaner och ändringar av sådana skall, givetvis inom ramen för ÖB:s direktiv rörande materielutvecklingen, utarbetas av försvarsgrenschef (försvarsgrensstab) och förvaltning i *samråd*.

Större materielprojekt, mera omfattande försök, större beställningar, särskilt från utlandet, materieltyper som är färdiga för serietillverkning, m. m. skall *underställas* försvarsgrenschef för godkännande. I de fall, då dylika frågor också skall underställas ÖB, förutsättes detta ske genom försvarsgrenschefens försorg.

Försvarsgrenschef skall ha *anvisningsrätt* gentemot försvarsgrensförvaltning. I den mån dessa förvaltningar utvecklas mot att mera än nu bli »fackförvaltningar», kommer anvisningsrätten — såsom tidigare berörts — att i viss omfattning avse även annan än egen försvarsgrensförvaltning (jfr bestämmelse i chefens för flygvapnet instruktion, återgiven av FLK s. 163). Anvisningarna kan avse mycket skilda frågor, såsom krav på materiels prestanda, prioritet mellan olika slag av materiel, från militär synpunkt nödvändiga eller önskvärda modifikationer och ändringar i fråga om viss materiel m. m. Även med avseende å förvaltningens förslag till anslagsäskanden skall försvarsgrenschefen ha anvisningsrätt i enlighet med FLK:s förslag.

Försvarsgrenschefs rätt att bli *regelbundet informerad* om förvaltningsverksamheten bör slås fast, liksom utredningen förut angivit i fråga om ÖB. Förvaltningarna skall också vara skyldiga att *tillhandagå försvarsgrenschef med erforderliga uppgifter och utredningar*. Såsom tidigare antytts skall försvarsgrenschef icke ta befattning med förvaltningens inre angelägenheter eller genom sina anvisningar obehörigen binda förvaltningsverksamheten.

Enligt nu gällande instruktioner skall vissa befattningshavare i försvarsgrensledningarnas stabsdelar — inspektörer m. fl. — enligt försvarsgrenschefens närmare bestämmande delta i beredningen inom vederbörande försvarsgrensförvaltning av ärenden, som berör deras verksamhetsområden. Motsvarande bestämmelser förutsättes skola gälla även om försvarsgrenschef icke längre skall vara förvaltningschef. I detta sammanhang må framhållas att hinder givetvis icke möter för försvarsgrenschef att för överläggning eller orientering tillkalla förvaltningschef jämte vederbörande föredragande i förvaltningen eller att efter överenskommelse med förvalt-

ningschefen själv närvara i förvaltningen vid behandlingen av visst ärende och framföra sina synpunkter på detta.

Vid en jämförelse mellan nuvarande ordning och den här ovan alternativt skisserade lösningen har utredningen kommit till den uppfattningen, att den sistnämnda är att föredra. Denna lösning företer principiell likhet med och anpassar sig väl till vad som ovan föreslagits i fråga om ÖB. De högsta militära chefernas inflytande på förvaltningstjänsten skulle därigenom komma att utövas i former, som bildar ett logiskt och sammanhängande system och som icke obehörigen inkräktar på de centrala förvaltningarnas ställning såsom Kungl. Maj:t direkt underställda organ. Lösningen ansluter sig även väl till den under 3. ovan uttalade principen, att organisationen bör utformas så att den icke lägger några hinder i vägen för en eventuell utveckling i riktning mot en gemensam central tygförvaltning. På grund härav anser utredningen, att försvarsgrenschefernas chefskap över de tygförvaltande ämbetsverken bör upphöra och ersättas med sådana befogenheter som här angivits.

I fråga om de gemensamma förvaltningarna förutsätter utredningen ingen annan ändring än att begreppen »direktiv» och »anvisningar» ges den innebörd som här angivits.

d) Försvarets förvaltningsdirektion

Såsom förut framhållits fäste statsmakterna vid 1954 års förvaltningsreform stort avseende vid förvaltningstjänstens samordning bl. a. genom huvudförvaltningsprincipens tillämpning samt FFD:s och samarbetsdelegationernas verksamhet.

När utredningen nu tar upp frågan om hur en ytterligare samordning skall kunna åstadkommas, sker detta närmast med tanke på tygförvaltningstjänsten, där problemet får anses vara mest aktuellt. Utredningen erinrar om sina uttalanden i det föregående, att en utveckling i riktning mot en gemensam central tygförvaltning icke bör hindras, att möjligheter till vidgad tillämpning av huvudförvaltningsprincipen bör öppnas och att det är angeläget att mycket stor uppmärksamhet ägnas frågor rörande icke helt försvarsgrensbundna vapen- och andra system. Vid bedömande av spörsmålet, i vilka organisationsformer en med dessa utgångspunkter bedriven samordning bör äga rum, är det naturligt att i första hand bygga på FFD. I samband med de av 1959 års besparingsutredning för försvaret avgivna förslagen har, såsom i annat sammanhang berörts, fråga väckts om inrättande av en styrelse för de tygförvaltande verken. Försvarsledningsutredningen vill om styrelsealternativet anföra följande. Om en styrelse inrättades, skulle FFD — vars verksamhet nu omfattar hela förvaltningsområdet — icke därigenom bli överflödig men få sin verksamhet begränsad till de delar av förvaltningstjänsten, som representeras av de gemensamma för-

valtningarna. Genom förekomsten av två olika samordningsorgan inom förvaltningsområdet skulle man löpa risken av att det sammanhang, som föreligger mellan förvaltningstjänstens olika grenar, försvagades. Detta vore enligt utredningens mening olyckligt. En del principiellt likartade frågor skulle komma att behandlas i både direktionen och styrelsen, och kanslipersonalen skulle kunna bli mindre rationellt utnyttjad. Utredningen anser därför övervägande skäl tala för att man bygger vidare på FFD. Det synes möjligt att ändra denna så, att man med bibehållande av sambandet mellan olika förvaltningsgrenar kan lägga tyngdpunkten i verksamheten på tygförvaltningstjänsten och därvidlag på en enklare väg i allt väsentligt uppnå den samordningseffekt som avsetts med förslaget om en särskild styrelse.

Utredningen vill i det följande söka att i stort ange de befogenheter och uppgifter med avseende å tygförvaltningen, som enligt utredningens mening bör tillkomma FFD. Av olika skäl kan ifrågavarande befogenheter och uppgifter endast skisseras förhållandevis löst. De bestämmelser, som kan komma att utfärdas i frågan, måste, såvitt utredningen kan bedöma, till en början bli av förhållandevis provisorisk natur, eftersom en mera definitiv reglering måste bygga på en icke alltför kort tids erfarenhet. Bl. a. ter det sig vanskligt att ta ställning till spörsmålet, i vilka avseenden FFD bör ha beslutanderätt och fungera som en styrelse. Därest utredningens förslag i fråga om FFD vinner statsmakternas beaktande, bör det uttryckligen förutsättas att Kungl. Maj:t skall äga avsevärd frihet vid bestämmelsernas utformande.

I fråga om arbetsuppgifter och befogenheter må först framhållas, att FFD liksom nu bör ha att besluta om huvudförvaltningsprincipens tillämpning, varvid förutsättes att denna princip i huvudsak utformas enligt vad som förordats under 4. Direktionen bör också kunna vidta åtgärder för att anstalter, förråd, verkstäder m. m., hänförliga till viss försvarsgren, där så befinnes lämpligt skall betjäna även annan försvarsgren. Erfordras därvid någon form av försöksorganisation, som berör mer än en försvarsgren, bör frågan härom hänskjutas till ÖB, som efter hörande av berörda försvarsgrenschefer bör kunna avgöra densamma, under förutsättning att frågan kan lösas inom ramen för de resurser av personal, lokaler, underhållsmedel m. m., som genom statsmakternas beslut ställts till förfogande. Mera vittgående beslut i dylika frågor bör av ÖB omedelbart anmälas för Kungl. Maj:t. Direktionen skall alltså besluta om inrättande av samarbetsdelegationer, lämpligen också om tillsättande av arbets- och utredningsgrupper för olika gemensamma frågor. Vidare förutsätter utredningen, att direktionen skall ha uppmärksamheten riktad på att det stundom kan vara önskvärt, att personal tillfälligt omflyttas mellan olika förvaltningar eller att särskilda organisationsenheter försöksvis inrättas inom den centrala förvaltningsorganisationen för handläggning av gemensamma arbetsuppgifter. I de fall direktionen finner dylika åtgärder erforderliga, bör den ha att göra

framställning i ärendet till Kungl. Maj:t. Sedan en försöksorganisation prövats, bör det ankomma på direktionen att till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till mera definitiva åtgärder.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att FFD redan nu verkar inom ett mycket vidsträckt område. Sålunda ingår i FFD:s uppgifter »att ägna uppmärksamhet åt att krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter även i övrigt samarbeta rationellt och på lämpligt sätt fördela sin verksamhet». Frågor om gemensam förrådshållning och gemensamt underhåll kan sålunda tagas upp till prövning i direktionen, oberoende av om huvudförvaltningsmyndighet utsetts eller icke. I direktionens tidigare berörda utredning ges även exempel utvisande hurusom gemensam förrådshållning förekommer dels på grund av direktiv från överbefälhavaren i de fall operativa skäl föranlett en sådan anordning, dels på grund av direkta överenskomelser mellan förvaltningarna. Det är att förvänta, att samordningen av förrådsverksamheten kan ytterligare vidgas sedan en samarbetsdelegation för denna verksamhet numera inrättats av FFD.

Även i fråga om materielunderhåll har en ökad samordning eftersträfvats. En på förvaltningsdirektionens initiativ företagen undersökning rörande lämpligheten av att sammanslå de tre försvarsgrenarnas teletekniska verkstadsresurser har lett till att direktionen rekommenderat ett inrättande försöksvis av en gemensam televerkstad för III. militärområdet och inom motsvarande område belägna förband ur marinen och flygvapnet. Efter beslut i vardera armétyg-, marin- och flygförvaltningarna är denna försöksorganisation under uppbyggnad. En av förvaltningsdirektionen i detta sammanhang tillsatt kommitté undersöker möjligheterna att sammanslå televerkstadsresurserna även inom andra delar av landet. Utredningar pågår om lämplig organisation för gemensamt underhåll inom ytterligare materielområden (helikopter, robot).

Frågor om materiel och system, som berör mer än en försvarsgren, bör redan på projektstadiet prövas av FFD från tekniska och ekonomiska synpunkter, varvid direktionen bl. a. bör ha att med beaktande av vad ÖB kan ha föreskrivit rörande försvarsgrenarnas uppgifter m. m. reglera förvaltningsverksamheten med avseende å anskaffning, underhåll o. s. v. I samband härmed bör framhållas att det är en betydelsefull uppgift för såväl ÖB som direktionen att vid granskning av större materielprojekt redan på ett tidigt stadium — envar från sina utgångspunkter — verka för att utformningen så långt möjligt sker med tanke på att materielen (systemet) skall kunna betjäna flera försvarsgrenar eller i erforderlig omfattning anpassas till inom annan försvarsgren projekterad materiel (system).

Allmänt bör FFD, liksom enligt den nu gällande instruktionen, verka för att de centrala förvaltningsmyndigheterna i olika avseenden samarbetar rationellt och på lämpligt sätt fördelar sin verksamhet. I denna allmänna uppgift bör bl. a. ingå att verka för en mera långsiktig samverkan med den

berörda industrin, ägna uppmärksamhet åt att den tekniska planeringen (projektering, systemplanering) bedrivs rationellt, samordna den interna rationaliseringsverksamheten och i förekommande fall föranstalta om expertundersökningar inom olika områden.

I enlighet med vad FLK föreslagit bör FFD verka för utveckling och samordning av budgettekniska regler och metoder samt på begäran av ÖB lämna uppgifter och verkställa utredningar inom budgetområdet. Ett visst samarbete förekommer inom detta område mellan direktionens kansli och försvarsstabens budgetorgan. Utredningen vill understryka betydelsen av att detta samarbete utvecklas, så att de båda organen kan komplettera varandra effektivt.

För att gynnsamma förutsättningar för en intensifiering och effektivisering av FFD:s verksamhet inom tygförvaltningsområdet skall åstadkommas, synes vissa ändringar i direktionens arbetsformer böra vidtagas. Utredningen föreslår, att i behandlingen av frågor som berör enbart de tygförvaltande verken skall delta endast vissa av direktionens ledamöter, nämligen ordföranden, de två övriga av Kungl. Maj:t förordnade ledamöterna samt cheferna för de tygförvaltande verken. Behov torde dock ofta föreligga av att även chefen för försvarets forskningsanstalt kallas att delta. I princip bör endast gemensamma frågor eller frågor, som berör mer än en förvaltning, behandlas. Som gemensamma frågor bör räknas organisations- m. fl. problem vilka, utan att vara i egentlig mening gemensamma, på ett likartat sätt gör sig gällande inom samtliga förvaltningar, exempelvis frågor om lämpliga inköpsrutiner m. m. I frågor av stor principiell räckvidd, som återverkar på försvarsberedskapen eller har operativa aspekter, måste givetvis ÖB:s godkännande inhämtas innan beslut fattas. Då frågornas natur så kräver (de har exempelvis samband med mobiliseringsplanläggning, utbildning och övningar), skall samråd sökas med berörda försvarsgrenschefer. För att säkerställa att beslut icke fattas i en fråga utan att de stabsmässiga aspekterna på densamma blivit klarlagda, bör vid direktionens sammanträden alltid närvara en representant för ÖB.

Ordförandeskapet i FFD bör liksom nu uppdragas åt en utanför krigsmakten stående person med stor erfarenhet och överblick. Utredningen vill beträffande kraven på ordföranden i övrigt endast understryka, att ett villkor för den förutsatta intensifieringen är, att som ordförande kan förvärvas en person som har möjlighet att ägna en avsevärd tid åt uppdraget.

Beslutanderätten bör utövas enligt majoritetsprincipen med utslagsröst för ordföranden. Enighet bör dock eftersträvas i frågor av större räckvidd i tekniskt, ekonomiskt och organisatoriskt avseende. I anslutning till vad tidigare anförts får det förutsättas, att dylika frågor före avgörandet i vissa avseenden underställts ÖB och berörda försvarsgrenschefer. När det gäller en fråga av stor betydelse, i vilken enighet icke kunnat vinnas men som bör avgöras utan längre uppskov, anser utredningen det vara motiverat att

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

Det kan ifrågasättas om icke av ÖB såsom ordförande i FFD träffade avgöranden bör, jämte eventuella reservationer, anmälas till Kungl. Maj:t.

De ändringar i FFD:s arbetsuppgifter och verksamhetsformer, som här skisserats, torde kunna påverka omfattningen och sammansättningen av direktionens kansli. Utredningen har emellertid icke företagit några närmare undersökningar härutinnan utan förutsätter, att spørgsmålet kommer att behandlas av direktionen i yttrande över utredningens förslag.

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

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

6. Budgetarbetets ledning

Detta spørgsmål har utförligt behandlats av FLK (se s. 175—189), vars förslag i ämnet biträtts av ÖB och remissmyndigheterna. Utredningen, som

ansluter sig till vad FLK anför, vill endast erinra om att ifrågavarande förslag innebar i huvudsak följande.

Krigsmaktens budgetarbete bör centralt ledas av ÖB. Nuvarande begränsningar i dennes rätt att meddela anvisningar (enligt utredningens terminologi snarare direktiv) för utarbetandet av förslag till anslagsäskanden bör upphävas utom i fråga om anslagen för försvarets civilförvaltnings egen verksamhet. Alla inom krigsmakten upprättade förslag till äskanden bör insändas genom ÖB. Denne bör få befogenhet att pålägga försvarsgrenscheferna ansvaret för anslagsavvägningen inom de kostnadsramar för förslag till äskanden, som han tilldelar dem, samt för att dessa ramar icke överskrides. Försvarsgrenscheferna bör erhålla anvisningsrätt gentemot berörda försvarsgrensförvaltningar med avseende på upprättandet av förslag till äskanden.

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

F. Särskilda frågor

1. Gemensam personalkår för officerare i högre stabstjänst

FLK redovisade i sitt betänkande (s. 200 f.) vissa synpunkter på en gemensam stabskår. Kommitténs överväganden mynnade ut i att införandet av en gemensam stabskår för officerare i högre stabstjänst i princip skulle ligga i linje med kommitténs förslag om en mer samordnad högsta ledning av krigsmakten men att de praktiska och tekniska svårigheterna vore påtagliga. FLK rekommenderade att en särskild utredning av frågan kommer till stånd. ÖB och försvarsgrenscheferna har tillstyrkt att så sker.

Försvarsledningsutredningen vill för sin del instämma i FLK:s principuttalanden. Utredningen anser vidare, att de principbeslut om inrättande av en för krigsmakten gemensam högskola och om aspiranttjänstgöring vid högre staber efter genomgång av denna högskola, som fattats efter avgivandet av FLK:s betänkande, efter hand kommer att underlätta en gemensam rekrytering av officerare, avsedda för kvalificerade befattningar i högre staber, och ett organiskt framväxande av en gemensam grundsyn på försvarets problem.

Förberedande undersökningar rörande en gemensam stabskår torde kunna igångsättas nu, men utredningen vill framhålla att ställning icke kan tagas till omfattningen och sammansättningen av en sådan kår förrän det klarlagts, vilka befattningar i central och regional instans som bör besättas med personal ur kåren. Underlag härför kommer att föreligga först sedan beslut fattats om den militära ledningens organisation i regional instans.

Vissa åtgärder erfordras emellertid redan nu för att åstadkomma ett intensifierat samarbete i personalfrågor mellan försvarsstaben och försvarsgrensstaberna. Sålunda förutsätter utredningen, att militärledningen kommer att behandla viktigare personalfrågor av gemensam natur.

Utredningen anser vidare att chefen för försvarsstaben bör vara representerad i försvarsgrenarnas befordringsberedningar. Försvarsstabschefen har den 27 november 1959 avgivit underdånigt förslag om att han skall bli representerad i arméns och flygvapnets befordringsberedningar. Cheferna för armén och flygvapnet har icke haft något att erinra mot förslaget. Chefen för marinen har uttalat, att marinens vid försvarsstaben tjänstgörande officerare är så fåtaliga att de lätt kan följas upp av personalkårchef och befordringsberedning. Marinchefen har därför icke ansett behov föreligga av representation från försvarsstaben i marinens befordringsberedningar. Försvarsstabschefen har därför ej heller ansett sig böra föreslå någon sådan representation. Utredningen anser för sin del att den ökning av antalet i försvarsstaben tjänstgörande officerare ur marinen, som dess förslag innebär, väl motiverar att försvarsstabschefen blir representerad även i marinens befordringsberedningar.

2. Sjukvårdstjänst

FLK (s. 204—209) betecknade det som angeläget, att en utredning angående ledningen av försvarets hälso- och sjukvård snarast möjligt kommer till stånd och att frågan bringas till en lösning. För egen del framförde kommittén vissa synpunkter särskilt på ansvarsfördelningen i fred inom funktionen ifråga.

I underdånig skrivelse den 1 september 1960 har ÖB — efter att ha hört eller samrått med berörda myndigheter m. fl. inom och utom krigsmakten — hemställt, att en översyn rörande ledningen av den militära sjuk- och veterinärvården samt formerna för samverkan såväl inom den militära sektorn som mellan denna och den civila sektorn måtte komma till stånd i enlighet med vad som närmare anförts i skrivelsen. ÖB:s framställning har remitterats till försvarsledningsutredningen för utlåtande. Med anledning härav har utredningen igångsatt förberedande undersökningar i ämnet, i första hand syftande till att kartlägga de olika aspekter frågan erbjuder såsom totalförsvarsproblem.

3. Centrala värnpliktsbyråns ställning

I sitt betänkande (s. 211) har FLK uttalat, att centrala värnpliktsbyrån (CVB) handhar värnpliktsärenden för hela försvaret (f. n. dock med vissa undantag beträffande flygvapnet) och att det därför i och för sig kunde synas naturligt att byrån skulle lyda under en för försvaret gemensam

myndighet och icke som nu under chefen för armén. Kommittén hade emellertid icke funnit tillräckliga skäl tala för en förändring av CVB:s nuvarande lydndsställning.

Kommittén framhöll vidare, att den befattning vid CVB, som avsetts för officer ur flygvapnet, på grund av personalbrist vid flygvapnet icke blivit besatt samt att chefen för flygvapnet förbehållit sig handläggningen av vissa värnpliktsärenden och således i motsats till chefen för marinen icke utnyttjat möjligheten att uppdraga deras avgörande åt chefen för CVB. FLK ansåg det önskvärt att ändring komme till stånd i dessa båda hänseenden.

Chefen för flygvapnet anförde i sitt yttrande över betänkandet, att han i princip intet hade att erinra mot FLK:s förslag och att han avsåg att så snart personalläget inom flygvapnet det medgav kommendera en befattningshavare till CVB.

Utredningen ansluter sig till vad FLK anfört i förevarande ämne. Vad angår de påpekade särskilda förhållandena avseende flygvapnet, har utredningen erfarit att de av FLK föreslagna ändringarna ännu icke ägt rum. Utredningen förutsätter emellertid att de kommer att vidtagas så snart som möjligt.

4. Forskning

I likhet med FLK (s. 174 f.) anser utredningen, att ÖB:s behov av att kunna påverka inriktningen av försvarets forskningsanstalts verksamhet synes i huvudsak vara i tillfredsställande grad tillgodosedda i olika former. Enligt anstaltens instruktion skall forskningens inriktning planläggas i samråd med ÖB, som också äger anvisa forskningsuppgift. ÖB äger vidare utse militär befattningshavare att såsom hans företrädare närvara vid anstaltsstyrelsens sammanträden. Representanten har visserligen icke rösträtt i styrelsen men väl reservationsrätt. Genom den ledning av långsiktsplanering och budgetarbete, som enligt kommitténs och utredningens förslag skall tillkomma ÖB, kommer denne att ha ett direkt inflytande på den ram, inom vilken forskningsverksamheten skall bedrivas, liksom även på forskningens inriktning. Det synes med hänsyn till anförda förhållanden icke erforderligt, att i forskningsanstaltens instruktion införes motsvarighet till de bestämmelser i de centrala förvaltningsmyndigheternas instruktioner, enligt vilka ÖB äger meddela dessa myndigheter direktiv för tillgodoseende av krigsberedskapen samt de militära operationernas planläggning och genomförande.

Utredningen ansluter sig också till FLK:s uttalanden om samordningen av forskningsverksamheten. Dessa uttalanden hade i huvudsak följande lydelse (s. 174 f.).

Samordningen av forskningsverksamheten hör naturligen på det högsta planet nära samman med långsiktsplaneringen för försvaret i dess helhet. Härför an-

svarar överbefälhavaren, varvid forskningsavdelningen inom försvarsstabens sektion IV står till hans förfogande som samordningsorgan.

I övrigt är däremot linjerna för forskningens samordning icke fullt klara. Försvarsgrensförvaltningarna m. fl. har helt fria händer att lägga ut forskningsuppgifter på civila institutioner, industrier m. m. Om därvid forskningsanstalten icke blir orienterad, kan dubbelarbete uppkomma. — — — Delvis är det f. n. sörjt för samordning genom de »forskningsstabläer» som tidigare omtalats. Detta är emellertid icke tillräckligt och därför pågår, enligt vad kommittén erfarit, åtgärder för att åstadkomma en samordningsrutin olika forskningsorgan emellan med försvarets forskningsanstalt som sammanhållande. Kommittén tillmäter dessa samordningsfrågor stor betydelse och anser det nödvändigt att pågående undersökningar leder fram till en effektiv arbetsrutin. Sammanhållande organ synes i detta hänseende lämpligen böra vara försvarets forskningsanstalt.

5. Underrättelsetjänst

I september 1955 ingav överbefälhavaren på grundval av en inom högkvarteret verkställd utredning ett underdånigt förslag om förstärkning av underrättelsetjänsten inom försvaret. I statsverkspropositionen 1956 anförde försvarsministern, att han »icke f. n. funnit det möjligt att avse medel för någon utbyggnad av underrättelseorganisationen». Förslagen har sedermera upprepats och föranlett beslut om inrättande av — i förhållande till myndigheternas förslag — ett fåtal nya beställningar bl. a. i försvarsstaben, flygstaben och forskningsanstalten. Utredningen vill även erinra om att en särskild sakkunnig, som 1959 tillkallades av chefen för försvarsdepartementet för att verkställa utredning rörande försvarsattachéorganisationens omfattning, nyligen avlämnat ett betänkande i ämnet.

ÖB har i förslag den 23 november 1960 till omorganisation av försvarsstaben (se kap. VII) ansett, att en förstärkning av personal för underrättelsetjänst är nödvändig såsom stöd för den centraliserade operativa verksamheten. Sålunda föreslår ÖB att en beställning för regementsofficer och två för kompaniofficer skall tillkomma, varjämte en beställning för kompaniofficer bör överföras från marinstaben och en assistenttjänst i lönegrad Ae 17 från flygstaben. De sålunda föreslagna nya beställningarna har tidigare äskats, regementsofficeren av försvarsstabschefen och kompaniofficerarna av chefen för flygvapnet.

ÖB har vidare framhållit, att tillkomsten av beställningen för regementsofficer är särskilt angelägen, enär denne är avsedd att vara den sammanhållande och förmedlande länken mellan å ena sidan sektion II och å andra sidan operationsledningen och planeringssektionen.

Utredningen vill för sin del uttala följande. Det måste finnas en strävan att upprätthålla en godtagbar balans mellan försvarsberedskap och underrättelseverksamhet. Den beredskap som upprätthålles vid våra stridskrafter är relativt låg i jämförelse med den som många stater i vår närhet anser nödvändig för sin säkerhet. Vår beredskap vid stridskrafterna kan därför

godtagas endast under förutsättning att vårt underrättelseväsen hålles på en hög beredskapsnivå. En successiv utbyggnad av underrättelseorganisationen i enlighet med ÖB:s förslag 1955 anser utredningen vara väl befogad. De förslag till nya beställningar och till överflyttning av sådana från marin- och flygstaberna, som ÖB framlagt, anser utredningen motiverade såväl med hänsyn till det allmänna kravet på bättre balans mellan beredskap och underrättelsetjänst som mot bakgrunden av den omorganiserade försvarsstabens behov av att äga ökad tillgång till underrättelsematerial speciellt för sjö- och luftoperativa ändamål.

Utredningen tillstyrker således ÖB:s förslag till personell förstärkning av försvarsstabens sektion II. De nya beställningarna finnes redovisade i kap. VII och därtill fogade tablåer.

Mot de synpunkter, som FLK i bilaga IX: H 1 anfört om underrättelsetjänstens ändamål m. m., har utredningen ingen erinran.

KAPITEL V

Högsta ledningen av det totala försvaret

A. Grunder

Med det totala försvaret avser utredningen all den militära och civila verksamhet som måste bedrivas, om vårt land indrages i ett krig. Med hänsyn till verksamhetens art brukar det totala försvaret indelas i huvudgrenarna *krigsmakten*, *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.

Verksamheten inom det totala försvaret i krig måste planläggas i fred — krigsförberedelsearbete — och en efter omständigheterna lämpad grad av beredskap måste upprätthållas. För att de militära och civila krigsansträngningarna skall kunna ges högsta effekt och utnyttjas rätt erfordras ledningsorgan i olika instanser för att i krig leda och samordna insatsen av de militära och civila resurserna.

Den högsta ledningen av det krigsförberedelsearbete, som hos olika myndigheter bedrivs i central och regional instans, liksom även den högsta ledningen i krig av totalförsvarets olika grenar och funktioner åvilar Kungl. Maj:t, som även har att bestämma om den beredskap i vidaste bemärkelse som skall förefinnas inom totalförsvaret.

Under senare tid har vid olika tillfällen framhållits, att det nutida kriget ställer allt större krav på en närmare samordning av verksamheten inom totalförsvarets olika grenar och av den högsta ledningen av totalförsvaret. I nuläget finns ett stort antal föreskrifter om hur samordning skall genomföras i central instans (på verksnivå) samt i den högre och den lägre regionalinstansen.¹ Härom har chefen för försvarsdepartementet erinrat i sina direktiv till utredningen. Om det sålunda på de nämnda nivåerna finns en grund för hur verksamheten skall bedrivas, är däremot ledningsproblemen hos Kungl. Maj:t föga klarlagda. Utredningen har vid sina hittills gjorda studier inom detta område i likhet med FLK kommit till den uppfattningen, att statsmakternas möjligheter att leda, samordna och utveckla totalförsvaret efter en enhetlig plan och mot bakgrund av en gemen-

¹ Den högre regionalinstansen representeras av militärbefälhavare och civilbefälhavare, den lägre av försvarsområdesbefälhavare och länsstyrelse.

sam syn på vårt lands behov av beredskap och resurser inom totalförsvarets olika delar icke kan anses tillfredsställande.

Enligt den plan utredningen uppgjort för sitt arbete kommer den först i en senare etapp att framlägga förslag rörande uppgifter och organisation för ledningen av det totala försvaret. I nu förevarande sammanhang är avsikten endast att belysa problematiken kring totalförsvarets ledning i den utsträckning, som erfordras för att klarlägga, huruvida ett genomförande av utredningens förslag till organisation av krigsmaktens högsta ledning kan tänkas begränsa valfriheten när det sedermera gäller att lösa frågan om totalförsvarets högsta ledning, samt för att med ledning härav bedöma, om förslaget kan och bör genomföras utan att en ny organisation av totalförvarsledningen samtidigt fastställs.

B. Totalförsvarets uppgifter

Statsmakterna har hittills icke formulerat någon uppgift för totalförsvaret. I olika sammanhang har emellertid från auktoritativt håll gjorts uttalanden om vårt försvars uppgifter. Härvid har man i regel syftat på det militära försvaret. Uttalandena kan dock ofta vidgas till att avse hela totalförsvaret. Några exempel härpå redovisas här:

Ett svenskt försvar måste vara i stånd att ge uttryck åt folkets levande försvarsvilja (prop. 1948:206).

Vår alliansfria utrikespolitik ligger fast. Men vi måste vara beredda att försvara vår självständighet. Om ett storkrig utbryter, förefaller det sannolikt att atomvapen kommer att användas. Detta betyder att vi måste vara beredda att försvara oss i ett framtida krig även mot en fiende som mot oss använder atomvapen. Vi bör icke göra oss några illusioner om vad ett sådant försvar kan komma att innebära. Men jag är förvissad om att jag tolkar uppfattningen hos alla demokratiska medlemmar av denna riksdag och hos den alldeles övervägande delen av vårt folk, om jag säger, att icke ens hotet om ett atomkrig kan minska vår fasta beslutsamhet att till det yttersta försvara vår frihet och vårt oberoende mot varje angrepp. Ju bättre vi är rustade att möta ett sådant angrepp, ju mindre är riskerna för att en fiende genom ultimata och utpressningsshot skall söka tilltvinga sig eftergifter av oss. (Statsminister Erlander i interpellationssvar den 18 maj 1954 i riksdagens första kammare.)

De utrikespolitiska och militärpolitiska synpunkterna på vårt lands försvarsfråga talar entydigt för nödvändigheten av att upprätthålla ett svenskt försvar av sådan styrka, att det verkar fredsbevarande och i krig kan bjuda en angripare hårt motstånd (prop. 1958:110).

Uppgifterna för totalförsvaret måste preciseras. Detta måste ske mot bakgrund av en enhetlig syn på riskerna för krig och på de krav, som ett nutida krig kan komma att ställa på de olika grenarna av totalförsvaret var för sig och i samverkan. Det ligger utom ramen för utredningens uppgift att närmare precisera målsättning och uppgifter för totalförsvaret. Utredningen har därför vid sina överväganden haft att utgå från de allmänt

hållna uppgifter, som framgår av uttalandena här ovan, samt från de uppgifter för de olika civila grenarna av totalförsvaret, som FLK angivit (s. 192—193). För krigsmaktens del gäller den uppgift som 1948 års riksdag fastställt (prop. 206):

Varje vapenför svensk, som icke bindes av andra för riksförsvaret viktiga uppgifter, bör sättas i stånd att i ena eller andra formen militärt deltaga i kampen för landets självständighet. Krigsmakten i dess helhet bör vara så utbyggd att den förmår ge största möjliga eftertryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet. Försvarskrafterna böra, som försvarskommittén¹ framhållit, utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former. Vidare bör krigsmakten vara skickad att möta överrumplingsförsök, utförda med den moderna invasionsteknikens resurser.

C. Statsmakternas uppgifter i fred gentemot det totala försvarets olika grenar

Den granskning som här göres syftar till att klarlägga de uppgifter för statsmakterna, som är gemensamma för alla grenar av totalförsvaret. Härutöver har emellertid statsmakterna uppgifter gentemot de olika grenarna var för sig.

Statsmakterna skall upprätthålla försvarsviljan och tillse att upplysning ges om behovet av försvar och om vilka krav totalförsvaret ställer på den enskildes personliga insatser. För att försvarsviljan ständigt skall kunna hållas levande, måste den enskilde kunna tro på och ha rätt att tro på vårt totalförsvars förmåga att lösa sina uppgifter i fred och i krig. Statsmakterna har i nuläget intet särskilt organ för försvarsupplysning i fredstid, och det har icke heller ansetts lämpligt eller önskvärt att inrätta något dylikt organ. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, vars huvuduppgift är att förbereda uppsättande i krig av Statens upplysningscentral, har sålunda icke några uppgifter i fred att leda försvarsupplysning. Denna verksamhet åvilar i stället regering och riksdag, pressen, myndigheterna själva, t. ex. krigsmaktens och civilförsvarets ledning, samt frivilliga organisationer, bland vilka märkes Centralförbundet Folk och Försvar och Riksförbundet för Sveriges försvar. Vissa myndigheter och frivilligorganisationer erhåller statsbidrag för informationsverksamhet. Statsmakterna har även givit föreskrifter om vad myndigheterna skall iakttaga vid bedrivandet av försvarsupplysning. I tjänstereglemente för krigsmakten, 1960 års upplaga, framhålles sålunda bl. a. att upplysningsverksamheten bör bedrivas så att den ej framstår som inblandning i den politiska debatten.

Utredningen konstaterar att statsmakterna i upprätthållandet av för-

¹ 1945 års försvarskommitté under ordförandeskap av landshövdingen K. Levinson.

svarsviljan i fredstid har en stor och ansvarsfylld uppgift. Om denna icke fullgöres rätt och med erforderlig kraft, kan tron på vår egen förmåga till försvar komma att vackla. Följden därav kan bli att en av grunderna för vår alliansfria politik undanryckes.

Nära samband med ansvaret för försvarsviljans upprätthållande har statsmakternas skyldighet att tillse, att säkerhetstjänsten har möjligheter att skydda samhället mot spioner, sabotörer och femtekolonnare.

Det måste finnas en klar överensstämmelse mellan målet för vår utrikespolitik samt målsättningen för totalförsvaret och dettas resurser. Statsmakterna måste därför fortlöpande överse målsättningen för totalförsvarets olika grenar samt avväga och fördela resurserna med hänsyn härtill. En följd härav blir att statsmakterna även skall anpassa totalförsvarets beredskap efter det utrikespolitiska lägets växlingar. I denna uppgift ingår att vid behov öka de personella och materiella tillgångarna hos totalförsvarets olika grenar, fastställa erforderlig lagerhållning av förnödenheter samt bestämma i vilken utsträckning investeringar skall göras för att höja skyddsnivån för personal och materiel.

Statsmakterna har vidare omfattande uppgifter i fråga om administrativ beredskap. Omställning från freds- till krigssamhälle måste kunna genomföras på ett sätt som är följdriktigt och har stöd i lag och författning; eljest riskeras slumpmässiga lösningar av uppkomna problem, något som kan menligt inverka på medborgarnas förtroende för regeringen och myndigheterna. En omställning till krigssamhälle är en synnerligen svår och komplicerad procedur, särskilt om den skall genomföras under fientligt tryck. En väl förberedd organisation för samhällets mobilisering är därför nödvändig för att statsmakterna skall kunna bibehålla sin handlingsfrihet.

D. 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 total försvarsorganisation. Krigsmakten kommer att inta en framträdande och tidvis ledande plats i en sådan organisation. Den civila samhällsverksamheten eller det civila försvaret kommer att nära anslutas till det militära försvaret och på olika sätt uppbära och understödja detta. Kraven på en enhetlig statlig ledning av samhällsverksamheten i krig blir därför av en helt annan styrka än under fredstid. Redan i samband med höjningar av beredskapen före ett krigsutbrott kommer en fastare statlig ledning att bli nödvändig.

För att vårt totalförsvar 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 stödja krigsmaktens strider. 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 totala försvar 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 i fred, desto lättare kan improvisationer åstadkommas i krig.

Den myndighet som i fred leder viss funktion inom totalförsvaret skall jämväl — enligt givna föreskrifter — planlägga för funktionens omställning för krig samt i krig leda verksamheten. Krigsplanläggningen omfattar i regel åtgärder för funktionens mobilisering och uppgifter i krig, den ledande myndighetens egen krigsorganisation samt åtgärder för myndighetens förflyttning till och gruppering på krigsuppehållsplats. För många av totalförsvarets grenar 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 delegera stora delar av riksstyrelsens befogenheter till regionala myndigheter och att, likaledes i god tid, flytta de centrala och regionala ledningsorganen från fredsgruppering till en spridd och därmed mindre sårbar krigsgruppering. Utan att dessa åtgärder genomföres kan statsledningens handlingsfrihet icke bibehållas 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. I båda dessa hänseenden torde ännu brister förefinnas.

E. Uppgifter för totalförsvarets högsta ledning. Granskning av verksamheten i nuläget

1. I fred

Det fredstida krigsförberedelsearbetet och samordningen inom totalförsvaret kan vara av krigsplanläggningsmässig, anslagsmässig och lagstiftningsmässig art.

a) Samordning av krigsplanläggning

Utredningen har tidigare understrukit nödvändigheten av att krigsplanläggningen för totalförsvaret utföres mot bakgrund av en för totalförsvaret gemensam grundsyn på våra försvarsproblem och av en gemensam, entydig målsättning för totalförsvaret. I nuläget föreligger icke en sådan samlad grundsyn och saknas en klart formulerad målsättning. Detta har haft till följd att grunderna för myndigheternas handlande icke alltid varit fullt klarlagda. Såsom ett exempel på verkningarna härav kan anföras att eftersläpningar förekommit, när det gällt att anpassa planläggningen av olika verksamheter till utrymningsplanläggningen.

Det ligger i sakens natur, att regeringens och riksdagens arbete i krig i väsentliga avseenden måste skilja sig från de fredstida förhållandena. Den högsta ledningsorganisationen för totalförsvaret bör därför i fred ha till uppgift att utreda och fastställa hur mobiliseringen av regering och riksdag skall ske och hur krigsorganisationen bör fungera för att ge största möjliga effekt vid ledning av krigsverksamhet. Man måste räkna med att det i krig icke är möjligt att bibehålla det tidsödande remiss- och beredningsförfarande som tillämpas i fred. Kravet på att snabba och effektiva beslut skall kunna fattas dygnet runt medför en annan arbetsordning än i fredstid och en väsentligt ändrad organisation. I diskussionen härom har ofta framhållits behov av ett krigskabinett för den högsta ledningen i krig och önskemål om att finna enklare former för riksdagens medverkan. Att framlägga förslag till lösande av de konstitutionella problem som sammanhänger härmed torde ankomma på författningsutredningen.

Krigsplanläggningen bör syfta till att fastställa — utöver organisation och verksamhet — hur regering och riksdag skall förflyttas till krigsuppehållsplat, 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.

Planläggningen bör även utsträckas till att omfatta grundläggande uppgifter för ledningsorganen för de olika totalförsvarsfunktioner, som närmast lyder under Kungl. Maj:t, samt bestämmelser för hur dessa ledningsorgan skall samverka och samarbeta. Huvuddelen av detta arbete bör naturligen åvila myndigheterna själva, men utredningen finner det ofrånkomligt att det inom Kungl. Maj:ts kansli finnes ett organ som bereder ärenden om myndigheternas beredskap, krigsorganisation och krigsuppgifter samt om tilldelning av personella och materiella resurser. Det bör emellertid understrykas, att regeringens organ för krigsplanläggning endast bör ange och hålla samman de stora riktlinjerna och icke ägna tid och kraft åt detaljspörsmål.

För vissa gemensamma funktioner — t. ex. säkerhetstjänst, samband, transport- och upplysningsverksamhet — erfordras ett nära samarbete mellan militära och civila intressen och därmed en samordnad planläggning. Även i ärenden, varom här är fråga, bör Kungl. Maj:t endast ange de allmänna riktlinjerna och tillse att erforderlig samordning åstadkommes genom samråd myndigheterna emellan eller genom särskilt organiserade samarbetsorgan. Exempel på sådana organ är centrala sjukvårdsledningen, statens signalskyddsnämnd och totalförsvarets telenämnd. Dessa organ har delvis olika lydnadsställning, men de här såsom gemensam uppgift att samordna resurserna inom vederbörligt område och utföra prioritering av anmälda behov. Det är sannolikt att ytterligare organ av denna typ kommer att erfordras inom en nära framtid, bl. a. inom transportledningens område.

Redan i nuläget utföres viss krigsplanlägningsverksamhet av här angiven art i statsrådsberedningen under ledning av ett konsultativt statsråd. Det synes emellertid nödvändigt att den verksamhet av detta slag, som framdeles kommer att äga rum på regeringsnivån, får större omfattning samt ges en fastare organisation och större resurser. Det synes också önskvärt att de befogenheter, på vilka en dylik verksamhet måste grunda sig — bl. a. då det gäller att samordna arbete av krigsplanlägningsnatur mellan myndigheter tillhörande olika departement — kunde utövas i mera direkt verkande former än som nu är möjligt.

Krigsplanläggningen måste kompletteras med utbildningsverksamhet. Den personal, som är avsedd att ingå i en krigsorganisation, måste i fredstid vara förberedd på sin krigsuppgift. Härför erfordras utbildning och övningar. Ledningen härav synes böra åvila det krigsplanläggande organet i Kungl. Maj:ts kansli.

b) Samordning i anslagsfrågor

De anslag, som anvisas för totalförsvarsändamål, bör avvägas mellan de olika försvarsfunktionerna så att största möjliga effektivitet ges åt total-

försvaret. Denna princip medför krav på en prioritering och avvägning mellan anslag upptagna under olika huvudtitlar. För att ökade förutsättningar för en sådan prioritering skall erhållas, är det enligt utredningens mening nödvändigt att till grund för densamma lägges en enhetlig syn på totalförsvarets mål och medel. Nuvarande system för budgetbehandlingen i Kungl. Maj:ts kansli synes med hänsyn härtill böra ägnas viss översyn. Allmänt sett bedömes nämligen angelägenheten av olika försvarsanslag på så sätt, att till viss huvudtitel hänförliga försvarskostnader ställes mot de fredsmässiga anslagsbehoven *under samma huvudtitel*. En avvägning mellan anslagsbehoven för totalförsvarsändamål under de olika huvudtitlarna synes endast i ringa utsträckning ske efter totalförsvarspolitiska grunder.

Utredningen bedömer det vara av intresse att ge ett konkret exempel på vad en anslagsmässig samordning kan innebära och har härför valt problemet om den materiella beredskapen på olika områden, främst lagerhållningen. För närvarande lagerhållas, med tanke på en krigssituation eller ett avspärrningsläge, varor av olika slag. Det kan vara fråga om krigsmateriel, där bedömningen sker inom försvarsdepartementet, men också om livsmedel, krigsviktiga råvaror och sjukvårdsmateriel. De för de senare områdena ansvariga myndigheterna sorterar under jordbruks-, handels- respektive inrikesdepartementet. Såväl lagerhållningens omfattning och sammansättning som lagerlokalernas placering måste bedömas mot bakgrunden av en enhetlig strategisk grundsyn och en gemensam målsättning. Om så sker, kan garanti uppnås för att krigsberedskapen på lagerhållningens olika områden hålles på en jämn och likvärdig nivå, vilket från totalförsvarets synpunkt måste vara till fördel.

På samma sätt som ovan angivits i fråga om krigsplanläggningen synes det erforderligt att på regeringsplanet skapa organisatoriska förutsättningar för att den anslagsmässiga samordningen skall kunna ske på ett från saklig synpunkt tillfredsställande sätt. Utredningen anser att regeringens möjligheter att göra avvägningar mellan olika försvarsändamål och att fastställa angelägenheten av olika medelsbehov bör stärkas, för att beredskapen inom delar av totalförsvaret skall bli tillgodosedd i erforderlig grad. Genom rätt avvägda inbördes proportioner maximeras försvarseffekten inom vid varje tillfälle given ekonomisk ram.

c) Samordning i lagstiftningsfrågor

Antalet författningar m. m., som tillkommit i avsikt att reglera samhällslivet i ett krigs- eller krisläge, är mycket stort. Det måste vara angeläget, att bestämmelserna göres så enhetliga och enkla som möjligt. Framför allt måste det vara en strävan att konstruktioner och definitioner göres entydiga och ändamålsenliga. Utan tvekan föreligger sålunda ett starkt

behov av att beredskapslagstiftningen samordnas inom Kungl. Maj:ts kansli. Förberedelsearbetets uppsplittring på praktiskt taget alla departement kan alltför lätt medföra omotiverade skillnader mellan olika författningar. Den nuvarande verksamheten i samordnande syfte från statsrådsberedningens sida kan icke anses helt tillräcklig, eftersom granskningen ofta kan komma in på ett för sent stadium. Det förefaller väsentligt, att ett samordnande organ redan på beredningsstadiet får möjlighet att framföra sina synpunkter på uppkommande lagfrågor.

Det ligger i sakens natur, att nu ifrågavarande författningar är av olika valör med hänsyn till bestämmelsernas vikt från totalförsvarssynpunkt. I vissa fall kan en granskning i efterhand vara tillräcklig, medan i andra fall ett samordnande organ torde böra delta i eller t. o. m. ansvara för lagstiftningens utformning. Det kan vara av värde att konkretisera problemen med exempel.

Bland beredskapslagarna intar de s. k. fullmaktslagarna en framskjuten plats. Genom dessa har Kungl. Maj:t fått befogenhet att under vissa i lagen angivna förutsättningar vidta olika åtgärder. Sådana fullmaktslagar är t. ex. förfogandelagen, ransoneringslagen och tjänstepliktslagen. Under tidigare år har fullmaktslagarnas konstruktion, exempelvis i vad avser förutsättningarna för deras ikraftträdande, varierat högst avsevärt. Dessa skillnader torde i betydande utsträckning ha kunnat undvikas, om ett samordnande organ i tid fått tillfälle att delta i ärendenas beredning. På samma sätt har det förhållit sig med de instruktionsbestämmelser av olika slag, som reglerar skilda myndigheters uppgifter på totalförsvarsområdet.

Vissa bestämmelser på beredskapsområdet är av den generella räckvidd, att de spänner över hela eller större delen av totalförsvaret. Som exempel härpå kan främst nämnas beredskapskungörelsen. Men även vissa bestämmelser, som reglerar civilbefälvarkansliernas och länsstyrelsernas krigsorganisation, har en sådan mera generell räckvidd. I fråga om dessa bestämmelser synes det nödvändigt att förslagen utformas inom ett organ i Kungl. Maj:ts kansli, som besitter kunskap och erfarenhet från totalförsvarets alla områden.

2. I krig

Uppgifterna i krig kommer framför allt att gälla samordning av krigsansträngningarna i anslutning till den operativa verksamheten inom krigsmakten. Härför erfordras en fast organisation inom Kungl. Maj:ts kansli. Denna organisations stomme bör lämpligen utgöras av den personal, som i fredstid handlägger ärenden om krigsförberedelsearbetet för riksstyrelsen. Huruvida andra organ, som i fredstid har till uppgift att planlägga för samordning av olika verksamheter inom totalförsvaret, skall knytas till organisationen inom Kungl. Maj:ts kansli eller vara samarbetsorgan på verksamhetsnivå mellan högkvarteret och de olika ledningarna för totalförsvarets

civila grenar, är en öppen fråga, som utredningen ännu icke närmare övervägt.

3. Sammanfattning

Den granskning av samordningsuppgifter som utredningen företagit visar — även om den ej i alla hänseenden är djupgående eller uttömmande — att ett klart behov föreligger att i fred och krig i högsta ledningsinstansen skapa en organisation för samordning av totalförsvarets olika problem. I det följande redovisar utredningen några tänkbara alternativ för en dylik organisation.

F. Tänkbara organisationsformer för samordning av verksamheten inom totalförsvarets högsta ledning

1. Grunder

De alternativ som här framlägges hänför sig främst till förhållandena i fred. I krig kommer regeringen i sin helhet att vara inriktad på ledningen av totalförsvaret och på samordning av dess olika grenar. I fred kan en ökad samordning i krigsförberedelsearbetet åstadkommas dels genom organisatoriska förändringar inom Kungl. Maj:ts kansli, dels genom att det nuvarande samrådsförfarandet på verksamhetsnivå organisatoriskt bindes till ett chefsråd eller en chefsnämnd. Ett försvarsråd eller en försvarsnämnd, vari ingår representanter för regering, riksdag och ledande myndigheter inom totalförsvaret, kan också tänkas bidra till en ökad samordning.

2. Organisationen inom Kungl. Maj:ts kansli

a) Samordning i ett särskilt totalförsvarsdepartement

Ett sådant departement kan tillkomma genom nyinrättande eller genom utvidgning av försvarsdepartementets uppgifter. I av författningsutredningen anordnade hearings har (SOU 1958:14, s. 69) härom uttalats följande.

»Samme tillfrågade (af Geijerstam) finner även att en samordning av det militära, civila, ekonomiska och psykologiska försvaret otvivelaktigt är nödvändigt. F. n. 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.»

Beträffande en utvidgning av försvarsdepartementet har författningsutredningen anfört (s. 74): »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.»

b) Samordning under statsministerns ledning

I författningsutredningens betänkande (s. 77 ff) redovisades diskussioner, som under utredningens hearings ägt rum rörande lämpligheten av en utbyggnad, närmast efter norskt mönster, av ett statsministerns kansli för samordningsuppgifter. Flertalet av de tillfrågade, som berörde denna fråga, intog en negativ hållning till tanken på att bygga upp ett fast kansli för statsministerns samordningsuppgifter. Några ansåg däremot att det behövs en personell förstärkning för att statsministern skall kunna utöva sin samordnande allmänna funktion.

Ett par tillfrågade berörde samordningsfrågor inom totalförsvaret. En av dem (T. Nilsson) sade, 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. En annan tillfrågad (Mossberg) ansåg att här föreligger en fundamental brist på samordningsminister. Med den utveckling som krigföringen nu tagit och som alltså beredskapsarbetet också måste ha, är enligt hans mening ett beredskapsläge överhuvudtaget otänkbart utan att det finns en samordningsminister i de totala försvarsfrågorna, vilka ju spänner över hela statförvaltningen.

För egen del har författningsutredningen (s. 87) enats om följande rekommendation: »Vi ha därför funnit oss böra förorda, att under statsministerns allmänna inseeende det närmaste chefskapet över regeringskansliet anförtros ett statsråd utan departement, med särskild erfarenhet i administrativa värv. Vi kalla honom administrativ konsult.»

I sitt förslag med anledning av FLK:s betänkande har ÖB uttalat: »I departemental instans företräds krigsmakten av försvarsdepartementet, på verksplanet av överbefälhavaren. Formerna för samordningen i de olika

civila instanserna bör överses på grundval av de erfarenheter, som erhållits under en lång följd av år. Inom regeringen kan ett 'försvarsberedskapsutskott' tänkas lämpligt. Det torde böra stå under statsministerns ledning och bestå av de statsråd, som har ansvaret för totalförsvarets ledning och en särskild t. ex. statssekreteraravdelning synes böra förbereda överläggningarna i utskottet.»

c) Samordning i en fredstida motsvarighet till krigskabinett

Författningsutredningen har härom anfört (s. 46 f.): »Vid diskussionerna under hearings berördes först frågan om att tillskapa ett inre kabinett. Det övervägande flertalet av de tillfrågade uttalade sig mer eller mindre bestämt mot denna tanke. Det kan bli frö till misstämningar inom regeringen säger en (G. H. Andersson). De som inte tillhöra kabinettet kunna känna sig satta åt sidan. Det skulle väl vara åtskilligt som diskuterades i kabinettet, men någon arbetsbesparing eller tidsvinst kunde det knappast bli eftersom någon kommunikation mellan den inre kretsen och regeringen i övrigt väl finge tänkas. En annan (Erlander) tror att det skulle kännas som en klassificering som somliga inte vill vara med på.»

»En annan fråga, som blev föremål för särskild diskussion, avser lämpligheten att inrätta fasta regeringskommittéer för behandlingen av vissa ärendesgrupper. De flesta tillfrågade ansågo något behov därav icke föreligga. En av dem (Sköld) säger t. ex. att han i denna fråga endast har en synpunkt, nämligen att man inte skall ha några regler.»

3. Försvarsråd och försvarsnämnd

FLK har i sitt betänkande (s. 194) erinrat om att frågan om inrättande av ett särskilt organ för att bl. a. öka samordningen inom det totala försvaret tagits upp till övervägande vid flera tillfällen under tiden efter andra världskriget. Sålunda föreslog överbefälhavaren i mars 1947 att ett organ för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågan skulle inrättas. Majoriteten inom 1945 års försvarskommitté avvisade emellertid tanken och ansåg att erforderliga kontakter borde kunna etableras från fall till fall. Liknande ståndpunkt intog statsmakterna.

Vid 1951 års riksdag väcktes motioner om inrättande av ett organ med parlamentarisk anknytning för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågorna. Riksdagen var ense med motionärerna om syftet att ge ledamöter av riksdagen utförligare och tidigare information i viktiga försvarsfrågor men ansåg det knappast påkallat att därför tillskapa ett permanent organ. 1955 års försvarsberedning erinrade i sitt utlåtande om 1951 års riksdagsbehandling av ärendet och uttalade önskemål om att spørsmålet skulle tagas under förnyat övervägande. Vissa uttalanden i frågan gjordes även i prop. 1958: 110 (s. 103).

FLK (s. 195) har för sin del ansett att en försvarsnämnd med huvudsakligen informativa uppgifter skulle vara av påtagligt värde men däremot funnit olämpligt att andra uppgifter tilldelas en sådan nämnd. »Kommittén bedömer å ena sidan att ett organ, som utan ämbets- eller politiskt ansvar skulle ge råd åt regeringen, knappast vore någon lämplig institution. Å andra sidan skulle ett politiskt ansvarigt organ föregripa ställningstaganden i regering och riksdag och därför icke heller erbjuda någon lämplig lösning. Den möjligheten återstår då, att en försvarsnämnd skulle ha uppgifter av i huvudsak informativ natur. Representanter för de politiska partierna skulle kontinuerligt studera försvarsfrågan så att de inför viktiga avgöranden kunde råda sina partiledningar. De skulle även kunna representera partierna vid parlamentariska utredningar i försvarsfrågor.»

4. Chefsråd eller chefsnämnd

ÖB uttalade i sitt förslag 16 maj 1960 om krigsmaktens högsta ledning, att det på verksplanet syntes lämpligt med någon form av »chefs-nämnd» med ett samordnande kansli, sammansatt av representanter för det civila försvarets olika grenar. Ämbetsverkens nuvarande ställning gentemot Kungl. Maj:t borde därvid givetvis icke ändras.

Vidare föreslogs i det av särskild tillkallad utredningsman 21 juni 1960 avgivna betänkandet om riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, dess verksamhet och organisation, att en chefsnämnd skulle inrättas för hela det civila beredskapsområdet med uppgift att till gemensamma överläggningar upptaga beredskapsfrågor, som är av kontroversiell karaktär eller av särskild vikt eller omfattning. I första hand borde 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.

5. Utredningen

I detta sammanhang har utredningen endast velat i korthet redovisa förslag och diskussioner i hithörande frågor, som förekommit under senare tid. Utredningen har diskuterat de redovisade alternativen för samordning och även tagit del av utländska organisationsformer. De slutsatser utredningen på detta stadium ansett sig kunna draga är, att det i fred erfordras en ökad samordning vid beredningen av totalförsvarsärenden i Kungl. Maj:ts kansli, vilket torde förutsätta bl. a. organisatoriska förändringar, att totalförsvarsledningen i krig kräver någon form av krigskabinett samt att den i Frankrike tillämpade anordningen med en särskild totalförsvarsstab, vilken organisatoriskt utgör ett mellanled mellan å ena sidan

krigsmakten och de civila försvarsgrenarna och å andra sidan regeringen, icke utgör ett för svensk del godtagbart alternativ.

G. Krigsmaktsledningens beroende av totalförsvarsledningens organisation

1. FLK

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

FLK:s sammanfattande mening i frågan redovisas i kapitel IX (s. 195): »Krigsmaktens högsta ledning har sina huvuduppgifter inom krigsmakten. Dessa uppgifter bör bestämma ledningens organisation och fördelningen av ansvar, befogenheter och resurser mellan dess myndigheter. En ökad verksamhet från regeringens sida beträffande totalförsvarets ledning kommer måhända att något lätta överbefälhavarens arbetsbörda i detta avseende, men någon genomgripande förändring av överbefälhavarens verksamhet innebär icke en sådan utveckling. Det är kommitténs uppfattning, att det icke kommer att erbjuda några svårigheter att anpassa krigsmaktens högsta ledning efter framtida ändringar av organisationen för totalförsvarets ledning i högsta instans.» Om en försvarsnämnd kommer till stånd har FLK ansett, att »militär medverkan i en sådan nämnd kan äga rum oavsett utformningen av och ansvarsfördelningen inom den högsta militära ledningen.»

2. Utredningen

För besvarandet av den fråga, som utredningen uppställt för sig i detta kapitel (se ovan under A.), är det av grundläggande betydelse *dels* hur ansvaret för olika totalförsvarsfunktioner framdeles kommer att vara fördelat i vertikal och horisontell led, *dels* hur ledningen av funktionerna skall samordnas på regeringsnivå och verksamhetsnivå.

Vad först beträffar den horisontella ansvarsfördelningen, kan det i och för sig vara tänkbart att det skulle finnas lämpligt att sammanföra

totalförsvarsfunktioner på annat sätt än nu. En dylik omgruppering finge i så fall tänkas ha den innebörden, att man bröt ut någon eller några funktioner av typen stödfunktioner, som förekommer i flera av de nuvarande totalförsvarsgrenarna. Exempel på sådana funktioner är forskning, sjukvård, transporter och sambandstjänst. Utredningen vill emellertid framhålla, att dess förslag rörande krigsmaktens högsta ledning är uppbyggt främst med hänsyn till de grundläggande krigsmaktsfunktionerna operativ verksamhet i krig, operativt krigsförberedelsearbete och långsiktsplanering. Det är överväganden rörande ledningen av dessa funktioner, som ger förslagen deras karaktär. Ingen av ifrågavarande funktioner är av sådan art, att den rimligen kan beröras av en eventuell integration med den innebörd som här antytts. Skulle en dylik integration framdeles bli aktuell, kan den alltså enligt utredningens mening icke rubba grunderna för den organisation av krigsmaktens högsta ledning, som nu föreslås.

Med avseende å den vertikala ansvarsfördelningen har utredningen i likhet med FLK icke funnit skäl till antagande, att några betydelsefulla förändringar i ansvarsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och krigsmaktens högsta ledning skulle vara att vänta inom en nära framtid. Utredningen har också i det föregående uttalat, att den anser inrättandet av en särskild totalförsvarsstab mellan regeringen och totalförsvarets centrala myndigheter icke vara en för svenska förhållanden godtagbar lösning. Icke heller ett bedömande av den framtida ansvarsfördelningen i vertikal led ger alltså anledning till uppskov med genomförandet av utredningens förslag rörande krigsmaktens högsta ledning.

Utredningen går här efter in på spørgsmålet om vilket inflytande en på ena eller andra sättet åvägabragt ökad samordning inom totalförsvaret kan tänkas ha på den principiella organisationen av krigsmaktens högsta ledning och vilka krav som härvid ställes på denna.

Oavsett hur samordningen utformas i högsta instans och i verksinstans, måste på den centrala ledningen av krigsmakten, liksom av övriga totalförsvarsgrenar, ställas följande allmänna krav. Ledningen måste vara så beskaffad, att den med full auktoritet kan företräda hela krigsmakten inför regeringen och övriga totalförsvarsmyndigheter. Härför fordras att den har tillräckliga befogenheter i fråga om alla väsentliga funktioner inom krigsmakten och tillräckliga resurser för att utöva dem. Den måste också ha full överblick över krigsmaktens hela verksamhetsfält. Av dessa skäl är det nödvändigt att order- och andra kontaktlinjer inom krigsmakten är direkta och enkla. De nu angivna kraven tillgodoses enligt utredningens mening av det framlagda förslaget till ny organisation av krigsmaktens högsta ledning. Detta synes ge förutsättningar för att ÖB:s förslag till regeringen, hans anspråk på övriga delar av totalförsvaret och hans order till de regionala militära myndigheterna blir samordnade. Krigsmaktens representation utåt blir enkel och entydig, och de civila myndigheterna

kan i sina samråd i fråga om krigsförberedelsearbete vända sig till en enda militär myndighet, som disponerar all erforderlig expertis.

Utredningen ansluter sig till FLK:s ovan under 1. återgivna uttalanden i förevarande ämne och anser alltså, att förslagen i föreliggande betänkande — vilka i sina grunddrag överensstämmer med FLK:s — kan genomföras utan att utredningens kommande förslag rörande totalförsvarets ledning avvaktas.

Vid sådant förhållande finner utredningen det angeläget, icke minst från beredskapssynpunkt, att krigsmaktens högsta ledning snarast omändas enligt utredningens förslag.

KAPITEL VI

Den regionala ledningen

A. Grunder

De grundläggande principerna för verksamheten inom totalförsvaret, vilka angivits i kap. V, gäller även för militära och civila myndigheter i regional instans. Det kräves sålunda ett nära samband mellan militära och civila åtgärder och en samordning av olika resurser. De regionala myndigheterna lyder under Kungl. Maj:t eller centrala myndigheter och har att på grundval av direktiv och order uppfifrån i fred utföra krigsförberedelsearbete och i krig leda verksamheten inom vederbörliga kompetensområden.

De regionala myndigheterna skall även vara beredda att i krig kunna handla utan att fortlöpande motta direktiv eller order från högre myndighet. En omfattande delegering av beslutanderätt förutsättes komma att ske till militära och civila regionala myndigheter i sådana lägen, då förbindelsen med riksstyrelsen är bruten eller kan upprätthållas endast med svårighet. Det förutsättes även, att myndigheterna vid trängande behov av omedelbara åtgärder skall äga utöva befogenheter som eljest tillkommer Kungl. Maj:t. Bestämmelserna i här anförda hänseenden återfinnes i administrativa fullmaktslagen (1942: 87).

I syfte att underlätta samverkan mellan militära och civila regionala myndigheter grupperas de som har ansvar inom ett och samma verksamhetsområde nära varandra och utnyttjar gemensamma skyddsanordningar.

B. Nuvarande organisation

1. Krigsmakten

De under högkvarteret lydande regionala cheferna är vid armén militärbefälhavare, vid marinen marinkommandochefer och vid flygvapnet eskaderchefer.

Det närmare operativa krigsförberedelsearbetet och planläggningen i detalj av operationer utföres på grundval av ÖB:s föreskrifter i vad rör armén av militärbefälhavarna, som i dessa frågor jämte därmed sammanhängande ärenden om luftförsvar, underhållstjänst, kommunikationer, underrättelsetjänst samt signal- och kryptotjänst lyder direkt under överbefälhavaren. Motsvarande arbete vid marinen och flygvapnet utföres av

försvarsgrenscheferna och enligt dessas närmare bestämmelser av marin-kommando- resp. flygeskaderchefer.

Motsvarande bestämmelser gäller i vad rör ledningen av stridskrafternas verksamhet i krig.

Till lands finnes numera endast en militärterritoriell indelning, nämligen i militärområden och försvarsområden. Territorialvattnet vid rikets kuster är i marinoperativt hänseende uppdelat på marinkommandon. Territoriella chefer är militärbefälhavare för militärområde och försvarsområdesbefälhavare för försvarsområde. Militärbefälhavare är direkt under ÖB ansvarig för det territoriella försvaret inom militärområdet.

Närmare bestämmelser för befälsförhållanden, ledning och samverkan i regional instans har utfärdats av ÖB. De återfinnes i skriften »BefälsB».

2. De civila grenarna av totalförsvaret

Den regionala ledningen av civilförsvaret, stora delar av det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret utövas under Kungl. Maj:t av länsstyrelserna. I fråga om bl. a. transportväsendet har dessa att samverka med kommunikationsverkens regionala organ.

För att samordna verksamheten inom flera län i samverkan med militärbefälhavarna verkar civilbefälhavare inom civilområden, vilka — med vissa smärre avvikelser — sammanfaller med I.—V. militärområdena.

3. Samordning inom totalförsvaret

Territoriell verksamhet omfattar markoperativ och samordnande verksamhet. Det senare innefattar bl. a. åtgärder för att rationellt utnyttja militära resurser i fråga om sambandsmedel, transportmedel, fältarbeten och underhåll m. m. ävensom åtgärder i fråga om säkerhetstjänst, upprätthållande av allmän ordning och ordningen inom krigsmakten samt upplysningstjänst. Militärbefälhavare leder i sin egenskap av territoriell chef denna samordnande verksamhet samt understöder av marinkommandochefer och flygeskaderchef ledd sjöoperativ resp. luftoperativ verksamhet.

Till militärbefälhavarens samordnande verksamhet hör även åtgärder för att rationellt utnyttja civila resurser för understöd av krigsmakten och totalförsvaret i övrigt. Militärbefälhavaren skall härför — i förekommande fall efter samråd med marinkommandochefer och flygeskaderchefer — i samverkan med civilbefälhavaren och kommunikationsverk m. fl. från civilbefälhavare fristående civila regionala myndigheter vid behov avväga, hur civila resurser skall utnyttjas för att största möjliga effekt skall erås. Samordningen berör ett stort antal verksamhetsområden såsom markbevakning, samband, kraftförsörjning, transporter, väghållning, förstöring, motorreparationer, anskaffning av förnödenheter samt sjukvård och veterinärvård.

Bland de frågor som i krig måste avgöras inom civilområdena kan nämnas utrymning, dirigerings av flyktingströmmar, disposition av arbetskraft samt utnyttjande av transportmedels- och sjukvårdsresurser. Överhuvudtaget måste ofta avgöranden kunna träffas av civilbefälhavaren, som har överblick över tillgångar och resurser inom flera län. Från militär synpunkt är det en betydelsefull fördel med civilbefälhavarinstitutionen, att militärbefälhavaren endast behöver samarbeta med en civil myndighet.

På den lägre regionala nivån samverkar länsstyrelse och försvarssområdesbefälhavare, vilkas verksamhetsområden i geografiskt hänseende i regel överensstämmer. I varje länsstyrelse ingår en militärassistent ur försvarsstaben med främsta uppgift att vara sambandsman mellan länsstyrelsen och de militära myndigheterna.

I fråga om hälso- och sjukvården och beträffande utförande av fältarbeten har särskilda gemensamma samsamarbetsorgan skapats mellan militärbefälhavare och civilbefälhavare i regionala sjukvårdsledningen och regionala fältarbetsledningen.

4. Den militära direktivrätten

a) Gentemot civilförsvarsmyndighet

»Militär direktiv rätt gentemot civilförsvarsmyndighet» innebär, att militär chef för särskilda fall får meddela civilförsvarsmyndighet föreskrift om fullgörande av denna åvilande uppgifter, därest det för nödig samordning av civilförsvaret och krigsmakten provas oundgängligt. Rätten grundar sig på föreskrifter i civilförsvarslagen, och närmare bestämmelser om densamma har meddelats av Kungl. Maj:t (socialdepartementet) den 23 maj 1947. I bestämmelserna anges bl. a. följande. Rätten inträder först då högsta civilförsvarsberedskap är anbefalld. Innan direktiv utfärdas, åligger det militär chef att höra berörd civilförsvarsmyndighet angående de ifrågasatta direktivens lämplighet och möjligheten att efterkomma densamma. Direktivrätten är jämväl i övrigt begränsad och omfattar i princip endast civilförsvarets operativa verksamhet. Detta har kommit till uttryck på följande sätt. ÖB och militärbefälhavare (kårchef, försvarssområdesbefälhavare, fördelnings- och brigadchef) äger att för område, som utsatts för fientligt anfall eller eljest omedelbart beröres av militära operationer, meddela civilförsvarsmyndighet »de föreskrifter angående civilförsvarsverksamhetens inriktning, som äro att hänföra till civilförsvarets operativa ledning och befinnas nödvändiga med hänsyn till pågående militära operationer eller säkerställande av militära transporter eller ock eljest äro särskilt påkallade ur militär synpunkt».

Verkställande av direktiven ankommer på civilförsvarsmyndighet. Militär chef kan således ej ta befäl över enheter eller förband ur civilförsvaret för att trygga direktivens genomförande.

b) I fråga om hälso- och sjukvård

Militär chef äger »påkalla bistånd» av det allmänt civila medicinalväsendet. Biståndets omfattning (vårdplatser, laboratorieverksamhet, blodgivning, läkemedel och sjukvårdsmateriel m.m.) samt av och hos vem bistånd får påkallas har närmare reglerats i krigssjukvårdskungörelsen (1955: 442).

C. Den regionala militära ledningens beroende av högsta krigsmaktsledningens organisation

FLK har redovisat synpunkter på för- och nackdelar med en ökad samordning av den regionala ledningen. För studium härav hänvisas till kommitténs betänkande, kap. IX. I fråga om organisationen av krigsmaktens högsta ledning och den regionala ledningens beroende av denna har FLK uttalat följande.

»De principiella ändringar av krigsmaktens högsta ledning, som kommittén föreslår, synes ej påverkas av den regionala ledningens nuvarande organisation och funktion. — — — Det synes böra framhållas att möjligheterna att samordna den regionala ledningen ökas genom den organisation för den operativa verksamheten inom högkvarteret, som kommittén föreslår. Genom förstärkning av resurserna vid försvarsstaben torde den centrala ledningen framdeles få bättre möjligheter att överblicka och lösa problemen på det regionala planet. Slutligen vill kommittén, icke minst av beredskapsskäl, föreslå att frågan om ändring av den regionala ledningen tages upp till behandling först sedan föreslagna åtgärder beträffande den centrala ledningen genomförts och tillräckliga erfarenheter vunnits rörande dessa åtgärders inverkan på det regionala planet.»

2. Utredningen

Det åligger försvarsledningsutredningen att pröva frågan om ökad samordning även på det regionala ledningsplanet inom krigsmakten. Utredningen har bedömt det önskvärt att uppskjuta denna prövning till ett senare skede av sitt arbete för att kunna lösa förelagd uppgift att snarast framlägga förslag om organisation av krigsmaktens högsta ledning. Utredningen vill därför i detta sammanhang belysa sambandet mellan den militära högsta och regionala ledningen i syfte att fastställa, huruvida problemen om den högsta ledningens organisation kan lösas utan att man avvaktar de resultat vartill utredningen kan komma beträffande den regionala ledningen.

Den organisation utredningen föreslår för krigsmaktens högsta ledning innebär, att samtliga regionala militära chefer — militärbefälhavare, ma-

rinkommandochefer och flygeskaderchefer — skall, liksom fallet i nuläget är med militärbefälhavarna, lyda under ÖB i fråga om krigsförberedelsearbete i fred och ledningen av operativ verksamhet i krig. Försvarsgrenscheferna skall äga att enligt ÖB:s närmare anvisningar inspektera det operativa krigsförberedelsearbete som utföres i regional instans.

Utredningen förutsätter, i likhet med FLK, icke några principiella ändringar i fråga om fördelningen av ansvar och befogenheter mellan den högsta och den regionala ledningen men utgår från att befogenheter, främst i fråga om krigsförberedelsearbete och operativ ledning i krig, liksom hittills i största möjliga utsträckning delegeras till regionala chefer. De regionala cheferna skall sålunda i krig i stor utsträckning självständigt och i samverkan med varandra inom gemensamma verksamhetsområden kunna leda operativ verksamhet i krig utan order från högkvarteret. Militärbefälhavarna förutsättes även bibehålla sitt nuvarande ansvar för den samordnande verksamheten i regional instans.

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

Till svar på en förfrågan från utredningen har ÖB meddelat, att han anser att organisationen av krigsmaktens högsta ledning kan och bör beslutas enligt hans på FLK:s betänkande grundade förslag, utan att resultatet av utredningsarbetet rörande den regionala ledningen avvaktas. Såsom motiv härför har ÖB anfört:

»För att bästa effekt skall kunna uppnås måste stridskrafter, som avsetts för att lösa sammanfallande uppgifter, samverka. Möjligheterna härtill beror bl. a. på vilka uppgifter som ges och hur samverkan reglerats. I gällande organisation erhåller de operativa regionala cheferna order, direktiv m. m. för verksamheten inom sammanfallande områden direkt från ÖB (fst) i vad gäller den territoriella verksamheten, men från CM och CFV — efter ÖB allmänna direktiv — i vad gäller sjö- resp. luftoperativ verksamhet. Även om i gällande organisation en samverkan sker mellan de ansvariga centrala myndigheterna vid krigsplanläggningen innebär dock det förhållandet att operativa order ges av tre

myndigheter en svaghet. Tillfredsställande samverkan mellan regionala chefer har dock nåtts genom av ÖB utfärdade särskilda bestämmelser för samverkan och genom att de regionala cheferna i krig i viss utsträckning avses grupperas tillsammans.

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

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

Den viktigaste frågan vid undersökningen av den regionala ledningen torde vara att på samma sätt som för den centrala instansen pröva hur ansvaret för den operativa verksamheten skall fördelas och samverkan med de civila delarna av totalförsvaret skall ske. De faktorer, som kommer att påverka denna fråga torde främst vara betingade av möjligheterna till och behovet av samfällid ledning av stridskrafter, som avdelats till visst område. Här inverkar bl. a. inom området grupperade stridskrafter speciella karaktär och stridsfunktioner samt möjligheterna att tillgodose olika förbands speciella krav på ledning och samverkan. Frågan påverkas vidare även av möjligheterna att skapa resurser för och på lämpligt sätt sammanföra personal med erforderlig kännedom om de inom aktuellt område till förfogande stående stridskrafterna. De här antydda möjligheterna torde således icke i nämnvärd utsträckning påverkas av hur den centrala ledningen organiseras.

För den centrala organisationen av den högsta ledningen föreligger en grundlig utredning, vars förslag i huvudsak tillstyrkts av samtliga berörda myndigheter. Så är ej fallet vad gäller regional instans. Att avvakta en undersökning rörande denna skulle således innebära en tidsutdräkt. Eftersom redan en ändring av den centrala ledningen enligt föreliggande förslag skulle innebära en förbättring av möjligheterna till operativ regional ledning synes undersökningen av den regionala ledningen icke böra avvaktas.»

Utredningen har vid sin prövning av frågan funnit att de motiv FLK och ÖB anfört är tungt vägande. Utredningen ansluter sig till dem och anser alltså, att med lösandet av frågan om en ökad samordning av den regionala ledningen kan anstå till en senare etapp i utredningens arbete.

Utredningen vill slutligen anmäla, att den hos ÖB hemställt om dennes synpunkter på vilka alternativa organisationsformer för krigsmaktens

regionala ledning som är tänkbara under förutsättning att den högsta ledningen ordnas i huvudsak enligt ÖB:s på grundval av FLK:s betänkande avgivna förslag. Utredningen har preciserat sina önskemål till att omfatta en redovisning av aktuella problemställningar samt av för- och nackdelar med olika alternativa organisationsformer.

KAPITEL VII

Förslag rörande myndigheter och organ inom krigsmaktens högsta ledning

A. Överbefälhavaren

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

ÖB skall ge operativa order direkt till regionala chefer. Han skall vidare utfärda grundläggande bestämmelser (order) beträffande långsiktsplanering, beredskap och andra för krigsmakten gemensamma frågor.

I andra frågor, som sammanhänger med ÖB:s ansvar för operativ verksamhet och långsiktsplanering samt krigsmaktens krigsduglighet och tjänstbarhet i övrigt, skall han utfärda erforderliga direktiv.¹

Vad avser frågor om de förbandsproducerande funktionerna, skall ÖB till försvarsgrensheferna utfärda sådana anvisningar¹, som är betingade av hans ansvar för operativ verksamhet och för samordning och enhetlighet försvarsgrenarna emellan.

Det skall åvila ÖB att fördela ansvar och arbete samt reglera samverkan mellan försvarsgrenarna, bl. a. i fråga om system och projekt som är gemensamma för krigsmakten eller berör mer än en försvarsgrens verksamhetsområde. Dylika beslut blir i viss mån normerande även för förvaltningarnas verksamhet med avseende på systemet eller projektet. ÖB skall äga rätt att — inom ramen för tillgängliga medel och resurser i övrigt — anbefalla försöksorganisationer som erfordras för handhavande eller utveckling av dylika system och projekt. Därvid skall även personal ur viss försvarsgren kunna underställas chefen för annan försvarsgren.

ÖB skall äga rätt att åt underlydande chef uppdra beredning och avgörande av ärenden för hans räkning (huvudstabsprincipen²).

¹ Angående innebörden av begreppen direktiv och anvisningar se kap. IV.

² Angående huvudstabsprincipens närmare innebörd se avsnitt D. nedan.

Forsknings inriktning skall planläggas av ÖB och försvarets forskningsanstalt i samråd. ÖB skall, liksom i nuläget, äga anvisa forskningsuppgift. ÖB:s inflytande i övrigt på forskningsverksamheten tillgodoses genom de befogenheter, som utredningen föreslår skola åvila ÖB i fråga om långsiktsplanering, samt genom att ÖB skall ha att tilldela forskningsanstalten en ekonomisk ram som utgångspunkt för dess förslag till anslagsäskanden.

ÖB:s inflytande på förvaltningstjänsten och budgetarbetet skall, på sätt föreslagits i kap. IV, stärkas och komma till uttryck i olika former — beslut (i vissa fall meddelade i FFD), direktiv och anvisningar.

ÖB:s beslut i vissa större frågor skall fattas i militärledningen. Härom framlägger utredningen närmare förslag i avsnitt C. nedan.

För att ÖB skall kunna genomföra sina uppgifter kräves att alla centrala myndigheter inom krigsmakten har en ovillkorlig skyldighet att ge honom systematisk och regelbunden information om verksamhetens drivande inom resp. områden. Denna skyldighet bör ta sig uttryck bl. a. i en ökad orienteringsverksamhet i militärledningen från försvarsgrenschefernas sida.

B. Försvarsgrenscheferna

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

Försvarsgrenschef skall ha att efterkomma de direktiv och anvisningar som ÖB utfärdar med stöd av sin instruktion. Han skall vara skyldig att kontinuerligt hålla ÖB orienterad om verksamheten inom försvarsgrenen samt att lämna ÖB det biträde i stabsarbetet, som ÖB uppdrar åt honom (jfr huvudstabsprincipen nedan under avsnitt D.).

I fråga om försvarsgrenschefs befattning med den centrala förvaltningstjänsten hänvisas till kap. IV. Här må endast erinras om att försvarsgrenschef enligt vad där föreslagits icke längre skall vara chef för vederbörligt tygförvaltande verk utan öva erforderligt inflytande på dess verksamhet i andra former.

Vad avser försvarsgrenshefernas befattning med operativ verksamhet, bör de enligt ÖB:s närmare anvisningar inspektera det operativa krigsförberedelsearbete, som utföres av regionala chefer och andra omedelbart under ÖB lydande chefer. Denna verksamhet bör kunna omfatta icke blott krigsförberedelsearbetet för användningen av stridskrafter, som organiseras av den egna försvarsgrenen, utan även åtgärder för samordning av verksamhet, som skall bedrivas av stridskrafter ur olika försvarsgrenar.

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

I krig bör försvarsgrensheferna, jämte chefen för försvarsstaben, vara ställföreträdare för ÖB.

C. Militärledningen

1. Grunder

I likhet med FLK anser utredningen att för krigsmakten gemensamma, viktigare ärenden i fred bör behandlas i militärledningen samt att dennas verksamhet bör effektiviseras (FLK s. 131 f.). Enligt utredningens mening bör bestämmelserna om militärledningen gälla endast i fred.

Utredningen vill särskilt betona, att militärledningen skall vara ett rådgivande organ och utgöra ett forum för reglerade överläggningar och utbyte av informationer mellan ÖB och försvarsgrensheferna.

Enligt FLK:s uttalanden skall verksamheten i militärledningen främst syfta till

att de för försvarsgrenarnas utveckling närmast ansvariga cheferna skall kunna förbereda och verka för samordning och avvägning inom operativ verksamhet och långsiktsplanering;

att trygga den samverkan, som är nödvändig för krigsmaktens utveckling och rätta funktion;

att underlätta genomförandet av ÖB:s beslut och främja en enhetlig utveckling genom den kännedom försvarsgrensheferna får om besluten »till anda och bokstav»;

att ge försvarsgrenscheferna vidgade möjligheter att bedöma de olika problemen från hela krigsmaktens synpunkt;

att ge försvarsgrenscheferna en god uppfattning om ÖB:s viktigaste uppgifter och försvarsstabens verksamhet;

att motverka den nackdel, som ligger i att ensidighet hos en ÖB skulle kunna felaktigt påverka studie- och utredningsverksamheten och följaktligen avvägningen mellan försvarsgrenarna;

att motverka de risker för totalt sett minskad livaktighet i den interna militära debatten och ensidighet i den offentliga försvarsdebatten, som kan följa av en stark centralisering av initiativ, studier och utredningar till försvarsstaben under ÖB:s oinskränkta ledning;

att på det högsta chefsplanet stärka kontakten mellan »operatörer och planerare» samt »organisatörer och taktiker»;

att ge ökade förutsättningar för ÖB att välja riktiga lösningar och fatta riktiga beslut.

De viktigaste medlen för att nå de angivna syftena är dels att diskussionen i militärledningen sker på grundval av ett gemensamt och allsidigt stabsunderlag, som framlägges av försvarsstaben, dels att försvarsgrenschefernas nuvarande skyldighet att orientera ÖB utsträcker sig att omfatta även viktigare ärenden som enbart berör den egna försvarsgrenen.

De frågor som bör bli föremål för överläggningar i militärledningen har av FLK angivits sålunda:

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

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

Utredningen har intet att erinra mot vad FLK sålunda anför.

2. Regler för militärledningens arbete

I likhet med FLK anser utredningen, att ledamot av militärledningen bör vara skyldig att ange sin ståndpunkt i varje ärende som förelägges honom. Utredningen anser vidare, att den nuvarande regeln om att protokoll skall föras alltjämt bör gälla. När överläggning utgör förberedelse för en framställning av ÖB till Kungl. Maj:t eller departementschef eller eljest för ÖB:s beslut i en viktig operativ fråga, bör av protokollet framgå ledamöter-

nas slutliga ställningstagande samt ÖB:s beslut. Från regeln om protokollföring bör uttryckligen undantagas ärenden, som avser konkreta personfrågor.

Såsom förut uttalats bör ÖB fatta viktigare beslut i militärledningen. Detta innebär, att ÖB efter att ha tagit del av ledamöternas uppfattningar tillkännager huvuddragen av sitt beslut samt de viktigaste motiven härför. Utredningen vill understryka att från ÖB:s beslut eventuellt avvikande meningar icke är att anse såsom reservationer. Detta framgår av att de skall formuleras innan ÖB fattar beslutet. När ärende, som behandlats i militärledningen, föranleder skrivelse till Kungl. Maj:t eller departementschef, bör eventuellt förekommande avvikande meningar återges i skrivelsen eller i form av protokollsutdrag bifogas denna. Detta bör betraktas som en redovisning av råd, vilka ÖB mottagit men ansett sig icke böra följa.

Utredningen vill med avseende å militärledningens verksamhet vidare understryka dels att denna icke ändrar gällande tjänstevägar för ärendens handläggning, dels att ledamöternas diskussion om för krigsmakten väsentliga problem icke får hämmas av regeln om protokollföring.

D. Försvarsstaben och försvarsgrensstaberna

1. Grunder

Såsom underlag för utredningens förslag i fråga om uppgifter, befogenheter och organisation för försvarsstaben och försvarsgrensstaberna har legat följande handlingar, nämligen FLK:s betänkande jämte försvarsgrenschefernas yttranden över detta, ÖB:s förslag den 16 maj 1960 på grundval av betänkandet och yttrandena, Studie och förslag den 17 oktober 1960 beträffande ny organisation av försvarsstaben, utförd av särskild arbetsgrupp inom försvarsstaben, försvarsgrenschefernas yttranden över studien, utkast till ÖB:s förslag till omorganisation av försvarsstaben jämte försvarsgrenschefernas yttranden häröver den 22 november 1960 samt ÖB:s slutliga förslag den 23 november 1960 till omorganisation av staben.

2. Ansvars- och arbetsfördelning mellan högre staber

a) FLK:s förslag samt yttranden m. m. över dessa

FLK har i olika sammanhang uttalat, att försvarsstaben skall vara ÖB:s stabsorgan och att den skall vara allsidigt sammansatt. Chefen för försvarsstaben bör enligt FLK:s mening icke vid sidan av att han är överbefälhavarens stabschef bära det högsta ansvaret under Kungl. Maj:t för vissa verksamhetsgrenar. Kommittén anför vidare (s. 129 f.):

»Försvarsstaben skall koncentrera sitt arbete till de viktigaste verksamhetsområdena och icke betungas med detaljarbete. Den bör även befrias

från att leda sådan verksamhet, som visserligen är av för krigsmakten gemensam natur men av mindre väsentlig art. Exempel härpå är utbildning av olika slags tekniker och specialister, bostadsförmedling och fotogranskning. Sådana ärendesgrupper bör i största utsträckning brytas ut ur försvarsstaben och tillföras andra myndigheter. Förhållandet kan bli likartat i fråga om krigshistorisk forskning. Vid den översyn av försvarsstabens och andra stabers uppgifter och organisation, som får förutsättas äga rum i anslutning till kommande beslut om krigsmaktens högsta ledning, bör man tillämpa en 'huvudstabsprincip' med en innebörd i huvudsak motsvarande huvudförvaltningsprincipens (jfr kap. I).

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

I fråga om stabsorganisationen för handläggning av operativa ärenden och frågor rörande långsiktsplanering har FLK anfört följande (s. 135 och 140).

»Genom en gemensam ledning av den operativa verksamheten ökas möjligheterna till samordning med annan verksamhet i högsta instans. Härvid har i fred långsiktsplaneringen och den därmed sammanhängande avvägningen mellan olika vapensystem och försvarsåtgärder särskild betydelse.

— — —

Det operativa krigsförberedelsearbetet bedrivs i central instans i en allsidigt sammansatt operativ del av försvarsstaben och i samverkan med försvarsstabens övriga delar och försvarsgrensledningarna. — — — Kommitén vill vidare framhålla att den nu gällande uppdelningen av ansvaret för långsiktsplaneringen mellan försvarsstaben, försvarsgrensledningarna samt de gemensama förvaltningarna och forskningsanstalten synes ändamålsenlig. Försvarsstaben bör ej åläggas detaljarbete i detta hänseende utan endast verka såsom ledande och samordnande organ. Av särskild vikt är att arbetet med prognoser för krigsmaktens inriktning och utveckling samt härtill anknutna planer för personalbehovens tillgodoseende kan bedrivas med kraft. Denna verksamhet bör, som i andra sammanhang framhållits, ske i nära samarbete med den föreslagna operationsledningen.»

Enligt FLK (s. 136) bör i försvarsstaben främst följande uppgifter lösas:

»a) Grundläggande studier av strategisk och operativ art. Bedömning av

landets samlade behov av stridskrafter. Gemensam inriktning för och samordning av planeringsverksamheten inom olika delar av krigsmakten.

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

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

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

Vad avser verksamheten vid försvarsgrensstaberna har FLK uttalat (s. 136), att »vid det nämnda överförandet av operativa ärenden till försvarsstaben kommer huvuddelen av arbetsuppgifterna för de nuvarande operationsavdelningarna i marin- och flygstaberna att kvarstå. Dessa uppgifter kan i princip hänföras till något av områdena taktik, mobilisering, utrustning och övningar samt vid marinen dessutom fortifikations- och byggnadsverksamhet. De är sålunda icke av operativ art. Arbetsuppgifterna ifråga bör kvarstanna i resp. försvarsgrensstaber, där operationsavdelningarna ersättes av avdelningar, som förslagsvis benämnes centralavdelningar.

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

ÖB har i sitt förslag den 16 maj 1960 bl. a. anfört:

»Den föreslagna organisationen av krigsmaktens högsta ledning innebär att försvarsstaben såsom överbefälhavarens stabsorgan mera än vad nu är fallet kommer att domineras av operativt arbete och därmed närmast sammanhängande frågor.

Beträffande krigsorganisationen biträdades i huvudsak kommitténs förslag att försvarsstaben bör förstärkas med delar av försvarsgrensstaberna.

Försvarsstabens fredsorganisation måste även anpassas med hänsyn till de nya uppgifterna. I princip synes härvid en organisation på fyra sektioner eller motsvarande jämte vissa självständiga avdelningar eller byråer böra gälla. Bl. a. är det nödvändigt att upplysningstjänsten fortfarande bedrivs vid en självständig sektion (motsvarande). Vidare kommer att inverka i vilken utsträckning det är möjligt att till andra myndigheter överflytta

verksamhet, exempelvis enligt den av kommittén föreslagna huvudstabsprincipen. Det krävs emellertid ytterligare undersökningar för att klarlägga dessa möjligheter. Förslag härom, innefattande även överflyttningar av ärenden och eventuella organisations-(personal-)förändringar, kommer att inges efter hand. — — — Även försvarsgrensstaberna bör i samband med att försvarsstabens organisation överses, anpassas med hänsyn till den förändrade ordningen av det operativa ansvaret.»

I sina yttranden över FLK:s betänkande har försvarsgrenscheferna anfört bl. a. följande.

Arméchefen: »Den valda typlösningen kräver att försvarsstaben ges en allsidig sammansättning, så att den kan överblicka alla för krigsmakten väsentliga frågor. Försvarsstaben skall därför 'koncentrera sitt arbete till de väsentligaste verksamhetsområdena och icke betungas med detaljarbete'. Jag vill med skärpa understryka vikten av att denna princip, som jag helt delar, läggs till grund för den närmare utformningen av stabens organisation och verksamhet. — — —

Kommitténs förslag medför inga krav på väsentliga förändringar i fråga om arméstabens organisation rörande ansvars- och arbetsfördelning. Det anförs dock, att man kan överväga att, på motsvarande sätt som föreslås beträffande marin- och flygstaberna, bilda en centralavdelning. Ett flertal komplicerade faktorer påverkar emellertid denna fråga. Som exempel kan följande anföras.

De ärendegrupper, som föreslås handläggas vid en centralavdelning av angiven typ, hänföra sig främst till områdena krigsorganisation, mobilisering, mark- och byggnadsfrågor, budgetfrågor, utrustning, taktik och stabs-tjänst samt — ehuru i mindre utsträckning — utbildning. Omfattningen av nämnda arbetsuppgifter är inom arméstaben sådan, att för deras lö-sande krävs mer personal än som lämpligen kan ledas inom en avdelning. Det är bl. a. därför tveksamt om något väsentligt skulle vinnas med bildandet av en särskild centralavdelning. Jag avser emellertid att i samband med översyn av arméstabens nuvarande provisoriska organisation även pröva ändamålsenligheten av en centralavdelning och återkommer därför senare i denna fråga.»

Marinchefen: »Kommitténs uttalande att arbete med detaljer skall hållas borta från försvarsstaben och att denna stabs arbete verkligen inriktas på de stora frågorna är betydelsefullt. Vid omorganisationen av försvarsstaben bör man därför eftersträva att såvitt möjligt tillämpa huvudstabsprincipen.

Ovan har berörts frågan om förtroendet underifrån för den högsta militära ledningen. Särskilt viktigt ur denna synpunkt anser jag det vara att operationsledningen blir sammansatt så som föreslagits. Utan en liksidig och likvärdig personaluppsättning från de olika försvarsgrenarna kan denna organisation aldrig få det anseende för saklighet som krävs och utan de kvalifikationer som föreslagits för personalen aldrig den skicklighet

och tyngd, som gör att besluten i högsta ledningen kommer att vinna förtroende.

Man bör därför undvika en försvarsgrensvis genomförd underindelning av operationsledningen. För att få fram den strategiska grundsyn, som så ofta nämns i förslaget, fordras nämligen en ständig debatt och inbördes fostran. Detta kan endast ske om samarbete och grupparbete blir regel i stället för undantag. I operationsledningen finns möjlighet till detta och därmed till en god grund för en framstegsvänlig anda inom försvaret.»

Marinchefen vill emellertid bibehålla benämningen operationsavdelning i försvarsgrensstaberna och har härom bl. a. anført, att det kan vara praktiskt » — för att vid övergång till krigsorganisation slippa ändra benämning — att avdelningarna i försvarsgrensstaberna benämnas armé-, marin- resp. flygoperationsavdelning. Den hävdvunna benämningen operationsavdelning bör icke rimligen kunna väcka någon misstanke att försvarsgrenschefen skulle komma att planera eller utföra egna 'operationer' i krigstid. När det gäller den operativa verksamheten är försvarsgrenschefen nu som i framtiden (enligt nu tillämplad innebörd av begreppet operativ etc.) helt underställd överbefälhavaren.»

Chefen för flygvapnet anser att FLK:s förslag till ställning och befogenheter för försvarsstabschefen och försvarsgrensstabscheferna inom högkvarteret är lämpliga. Han har även framhållit betydelsen av att den luftoperativa verksamheten i krig blir särskilt beaktad:

»Inom ramen för den principiella inriktningen av krigsmaktens verksamhet bör detaljregleringen av verksamheten inom de olika försvarsgrenarna i största möjliga utsträckning delegeras till underlydande högre chefer. Detta är av särskild vikt i frågor rörande flygstridskrafternas utnyttjande, där stridsmedlens komplicitet samt tidsfaktorn har avgörande betydelse. Då den luftoperativa verksamheten bygger på en nära samordning av flygvapnets olika verksamhetsgrenar, fordras det även för beslut i stora luftoperativa frågor en ingående kännedom dels om flygstridskrafternas möjligheter, dels om det aktuella läget — även i fråga om detaljer — vid flygvapnets förband. Det ställdes därutöver höga krav på snabba beslut och snabbt orderarbete.

Ett underställande i krig av den luftoperativa verksamheten under försvarsstabschefen förutsätter således dels en sådan sammansättning av operationsledningen att de för flygstridskrafterna speciella problemen ständigt kan bli tillräckligt beaktade, dels en vidsträckt delegering av beslutanderätten till högre chefer i flygvapnet. Detta bör komma till uttryck i vederbörliga instruktioner.»

Chefen för flygvapnet tillstyrker även det av FLK valda alternativet för ansvarsfördelning i fred mellan de högre staberna. Han vill dock särskilt betona »att en grundförutsättning för mitt tillstyrkande av detta alternativ är, att försvarsstabens arbete koncentreras till de enligt kommitténs förslag

verkligt operativa ärendena och beträffande frågor rörande långsiktsplanering till de större och mera vittomfattande problemen, medan den närmare utformningen av erforderliga planer m. m. ålägges försvarsgrensledningarna.» Chefen för flygvapnet har ej något att erinra mot att den nuvarande operationsavdelningen i flygstaben omorganiseras till en centralavdelning.

b) Utredningen

Utredningen anser, att den av FLK föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen mellan högre staber i princip är lämplig och att anförda motive-ringar är bärande. De smärre invändningar, som riktats mot förslaget, är icke av den art att de bör föranleda särskilda åtgärder. Utredningen har därför vid den följande granskningen av försvarsstabens arbetsomfång och inre organisation utgått från grundprinciperna i FLK:s förslag.

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

3. Försvarsstabens arbetsomfång. Huvudstabsprincipen

ÖB:s förslag den 23 november 1960 till omorganisation av försvarsstaben grundas på de allmänna uppgifter, som FLK föreslagit skola åvila ÖB och försvarsstaben. Mot bakgrunden av att försvarsstaben skall vara ÖB:s stab föreslår ÖB, att dess viktigaste arbetsområden skall vara:

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

Operativ underhållstjänst.

Operativ transporttjänst.

Operativ sambandstjänst.

Underrättelsetjänst.

Utrikestjänst (attachéer, FN m. m.).

Säkerhetstjänst.

Upplysningstjänst.

Långsiktplanering, inkluderande planering för organisation, materiel, personal, byggnader (befästningar) och ekonomi.

Budgetarbete.

Befästningsutveckling och rustningsplanläggning.

Personalvårdsverksamhet för hela krigsmakten.

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

Utredningen finner ingen anledning till erinran mot dessa ÖB:s förslag. Utredningen vill emellertid i likhet med FLK och med stöd av uttalanden i yttranden över FLK:s betänkande särskilt betona, att från den nya försvarsstabens bör avlastas vissa ärendesgrupper av för krigsmakten gemensam natur och att staben icke får betungas med detaljarbete. En metod att undvika detta är, att ärenden fördelas till handläggning i enlighet med en huvudstabsprincip, vars förebild närmast är den i fråga om materielanskaffning m. m. gällande huvudförvaltningsprincipen.

I den studie över försvarsstabens framtida organisation, som utförts inom försvarsstabens, har framlagts synpunkter på definiering av en huvudstabsprincip och föreslagits följande:

Huvudstabsprincip innebär, att högre chef kan fördela ärenden (ärendegrupp) på en av honom underställda chefer eller myndigheter för beredning. Denne underställda chef låter bereda ärendet på samma sätt som annars skulle skett i den högre chefens stab och föredrar (låter föredra) ärendet för den högre chefens beslut. Högre chef kan delegera beslutanderätt, generellt eller i särskilda fall, i ärenden som fördelats enligt huvudstabsprincip till den beredande myndigheten, som i så fall beslutar 'på uppdrag' av den högre chefen.

Den föreslagna definitionen är generell och kan om erforderligt användas på andra nivåer i organisationen än inom högkvarteret. Huvudstabsprincipen bör främst tillämpas på vissa typer av ärenden, nämligen sådana som medför stort antal beslut av rutinmässig karaktär, eller för vilka en underställd myndighet själv förfogar över tillräcklig expertis eller av andra skäl har tillräcklig kapacitet.

För att ytterligare belysa innebörden av huvudstabsprincipen ges exempel på handläggning av ärenden rörande civil luftfart och luftleder, vilka lämpar sig att med tillämpning av nämnda princip överföras från försvarsstabens till CFV. ÖB-ärenden inom denna grupp kommer då generellt att läggas ut på flygstaben. Vid beredningen åligger det flygstaben att inhämta erforderliga yttranden och samråd från övriga försvarsgrenschefer och berörda avdelningar i försvarsstabens. Rätt att besluta i rutinärenden torde komma att delegeras till CFV, men ärenden av större räckvidd skall genom CFV försorg föredras inför ÖB. Även kontroversiella frågor behandlas på samma sätt. De skall föredras med

redovisning av de olika meningsriktningarna, helst i närvaro av representanter för alla intressenter, inför den beslutande chefen. Om ärendets art eller vikt påfordrar sker föredragningen då inför ÖB; i andra fall för den chef som beslutanderätten delegerats till. — Den sistnämnda regeln är viktig, om huvudstabsprincipen verkligen skall kunna avlasta en högre chefs stab. Varje liten kontroversiell fråga skall således icke behandlas av ÖB. Försvarsstaben skall i fråga om ärendegrupper som blivit utlagda enligt huvudstabsprincip kunna inskränka sin verksamhet till en allmän uppföljning av utvecklingen på sådana områden.

Utredningen ansluter sig i princip till de anförda synpunkterna och föreslår således, att i kommande instruktioner för ÖB och försvarsgrenscheferna införes bestämmelser om en huvudstabsprincip, innebärande att ÖB äger ålägga underställda myndigheter att för hans räkning bereda ärenden samt i vissa fall besluta på hans uppdrag. Utredningen anser att en tids arbete i den nya organisationen är nödvändigt för att skapa tillräckligt underlag för bedömning av i vilken utsträckning huvudstabsprincipen kan och bör tillämpas för att nå de uppställda syftena.

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

4. Försvarsstabens inre organisation

a) Försvarsstabens nuvarande organisation framgår i sina huvuddrag av tablå VII: 1 (s. 108). Stabens personalorganisation den 30 september 1960 i vad avser officerare på aktiv stat framgår av tablå VII: 2 (s. 109). I denna har försvarsattachéer, militärassistenter samt personal vid krigshistoriska avdelningen och personalvårdsbyrån icke medräknats.

Under de senaste åren har chefen för försvarsstaben i sina förslag till anslagsäskanden anmält följande behov såsom särskilt angelägna, nämligen att souschefskapet, som enligt stabschefens beslut med stöd av gällande instruktion är förenat med chefskapet för sektion I, frikopplas härifrån och att souschefen får — utöver att vara ställföreträdande chef — som främsta uppgift att samordna de operativa ärendena med planeringsärendena;

- att en ny befattning för sektionschef inrättas;
- att särskilda stater inrättas för planeringssektionens avdelningschefer;
- att en ny beställning för regementsofficer tillkommer i utrikesavdelningen samt
- att en centralavdelning får inrättas.

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

b) FLK:s förslag till omorganisation (s. 135) var följande.

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

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

Förslagets organisatoriska utformning framgår av tablå VII: 3 (s. 110). Operationsledningen skall sålunda enligt FLK:s mening främst utföra det samordnade operativa stabsarbetet. Dess inre organisation bör enligt kommitténs mening (s. 138) uppbyggas efter funktionella grunder.

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

I fråga om organisation och personalbehov för långsiktsplaneringen har FLK ansett, att den nuvarande personaltillgången i den provisoriskt inrättade planeringssektionen utgör en god grund för att bygga upp en organisation med tillräcklig stadga. Det nuvarande provisoriet beträffande sektionens personalorganisation bör emellertid hävas, och beställningar bör tillkomma på försvarsstabens stat för den nuvarande personalen. Personalförstärkningar i övrigt erfordras enligt FLK:s mening bl. a. för att tillgodo- se önskemålet om expertis för vetenskaplig analys.

c) ÖB:s förslag till omorganisation av försvarsstaben grundar sig på den tidigare omnämnda studien, som utförts av en särskild arbetsgrupp inom staben. Huvuddragen i förslaget åskådliggöres i tablå VII: 4 (s. 111).

ÖB framhåller inledningsvis att förslaget i huvudsak bygger på synpunkter som FLK angivit. ÖB anser vidare att »den väsentliga förändringen — tillkomsten av en för hela försvaret gemensam operationsledning i Fst — kan genomföras utan ökning av försvarets totala antal beställningar genom en omfördelning inom Fst och mellan försvarsgrensledningarna och Fst». Däremot har ÖB endast kunnat biträda en ringa del av andra önskemål rörande personal, som framställts i studien och i försvarsgrenshefernas yttranden över denna.

»Förslaget till Fst omorganisation har utarbetats framförallt med sikte på att utan nya personaläskanden inom krigsmakten åstadkomma den operativa verksamhetens i central instans koncentration till Fst. Samtidigt har möjligheterna att överflytta annan verksamhet från Fst till andra myndigheter undersökts och förslag härom framlägges jämväl.

I övrigt innehåller förslaget endast upprepningar av tidigare äskade och anmälda behov samt några lönegradsuppflyttningar.»

ÖB föreslår att försvarsstaben i stort indelas sålunda — jämför tablå VII: 4:

Försvarsstabschef.

Souschef.

Operationsledning — ÖB operativa ledningsorgan.

Sektion I — operativa stödfunktioner.

» II — underrättelse- och säkerhetstjänst.

» III — upplysningsverksamhet.

» IV — långsiktsplanering och budgetarbete.

Befästningsinspektion.

Personalvårdsbyrå.

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

ÖB:s förslag till uppgifter m. m. för försvarsstabens olika delar är i sammanfattning följande.

Operationsledningen huvudsakliga uppgift bör vara att lämna ÖB underlag för operativa bedömningar och beslut, utarbета strategiska och operativa studier, utarbета och utge ÖB:s order och anvisningar för operativt krigsförberedelsearbete i central och regional instans, tillse krigsmaktens och framför allt ledningsorganisationens beredskap, anordna och biträda vid av ÖB anbefallda spel och övningar och vid av ÖB utövad kontroll av operativt planläggningsarbete samt framtaga operativt underlag för militärledningens arbete. Indelningen av operationsledningen bör enligt ÖB:s mening ske funktionellt i tre delar:

- Opl 1 — strategiska och operativa studier,
- Opl 2 — order och anvisningar för krigsförberedelsearbetet,
- Opl 3 — order och anvisningar för krigsmaktens beredskap och ledning av därmed sammanhängande övnings- och organisationsarbete.

Denna funktionella indelning innebär enligt ÖB, att personalen icke är knuten till försvarsgrensvisa arbetsuppgifter. Samtliga tvingas bearbета förelagda uppgifter ur den samlade krigsmaktens synvinkel. Huvuduppgiften blir att arbета fram och vidareutveckla en strategisk grundsyn och att bringa denna att tränga igenom i högkvarterets och de regionala ledningsorganens hela verksamhet. En gemensam grunduppfattning om förutsättningarna och principerna för krigets förande skall komma till uttryck i den aktuella krigsplanläggningen. ÖB understryker, att införandet av den gemensamma operationsledningen är den för reformen av den högsta militära ledningen viktigaste förändringen inom försvarsstaben. Om operationsledningen tillkommer och kompletteras med viss personal för under rättelse-, underhålls- och sambandstjänst, skapas enligt ÖB möjligheter för försvarsstaben att åt ÖB och militärledningen framtaga ett allsidigt underlag för den operativa verksamheten inom krigsmakten.

Sektion I uppgifter bör enligt ÖB:s förslag vara att koordinera och handlägga all sådan följd- och stödverksamhet, som operationsledningen och planeringssektionens verksamhet kan föranleda men som dessa icke själva bör belastas med. Dit hör i främsta rummet sådan operativ stödverksamhet, som redan nu handlägges vid kvartermästar-, kommunikations- och signaltjänstavdelningarna. Den får ökad omfattning i vad avser marinen och flygvapnet genom att den operativa underhållsplanläggningen koncentreras till försvarsstaben. Vad avser signaltjänstavdelningens nuvarande tekniska och ekonomiska arbetsuppgifter, bör de enligt ÖB i överensstämmelse med huvudförvaltningsprincipen så småningom avvecklas och fördelas på förvaltningarna. Hur detta skall ske, bör utredas av FFD i samråd med försvarsstaben och försvarsgrensförvaltningarna. Avdelningens uppgift bör kunna avgränsas till att gälla den operativa sambandstjänsten med tillhörande signalskyddstjänst. Några få högt kvalificerade sambandstekniker bör dock även i fortsättningen permanent ingå i för-

svarsstaben för att ombesörja samverkan i utvecklingsarbetet med televerket, försvarets forskningsanstalt, försvarsgrensförvaltningarna och fortifikationsförvaltningen på grund av denna tekniska samverkans betydelse för utformning av uppehållsplatser samt ordnandet av stridslednings- och operativa teleförbindelser i krig och fred.

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

Sektion II uppgifter bör enligt ÖB som hittills vara underrättelse- och säkerhetstjänst. De invanda samverkanslinjer och samarbetsformer, som av praxis uppkommit på dessa speciella områden, såväl inom försvarsstaben som mellan denna och utomstående organ, bör icke förändras. Organisationen av sektionen bör i stort bibehållas. Fotoavdelningens huvuddel föreslås dock överförd till arméstaben och kunna utnyttjas av ÖB enligt huvudstabsprincipen. I fråga om sektionens organisation föreslår ÖB, att utrikesavdelningens nuvarande uppdelning på två byråer ersättes med en indelning i avdelningar.

ÖB reser bestämda invändningar mot FLK:s förslag att press- och filmavdelningen skall överföras till sektion I eller sektion II och att *sektion III* därvid bör utgå. ÖB uttalar härom:

»Sektion III:s uppgift bör vara att handha upplysningsverksamheten i fred och krig för ÖB:s behov. Både ÖB och Cfst måste i fred till sitt omedelbara föfogande ha en representativ, allmänt kunnig, erfaren och omdömesgill officer som upplysningsofficer, både när det gäller att inåt och utåt med auktoritet och utan omgång tillhandagå de allmänna och militära nyhets- och informationsorganen med aktuella upplysningar, som beröra hela försvaret, och när det gäller att genomföra planläggningen för försvarets del av den inåt- och utåtriktade upplysningsverksamheten i krig i samarbete med civila organ med motsvarande uppgifter. Han måste också besitta personlig auktoritet vid sitt samarbete med en rad militära och civila upplysningsorgan. Han skall vidare vara lämpad att företräda ÖB synpunkter i ett flertal kvalificerade nämnder, t. ex. beredskapsnämnden för det psykologiska försvaret, försvarets upplysnings- och personalvårdsnämnd, samt i arbetsutskott i sådana organisationer som Folk och Försvar. En sådan officer måste besitta kvalifikationer, som meritera honom för en sektionschefsbefattning. Att den förutvarande sektion III formellt även omfattade personalvårdsavdelningen, som nu jämlikt statsmakternas beslut blivit självständig byrå inom fst under en byråchef och krigshistoriska avdelningen vars överförande till ett självständigt militärhistoriskt institut f. n. utredes, får icke inverka på ställningen och lönesättningen

för den officer, som skall företräda ÖB:s upplysningsverksamhet. Det begränsade antalet underlydande befattningshavare får under inga förhållanden bli bestämmande för chefens ställning och lönesättning.»

Om *sektion IV* uppgifter och organisation säger ÖB:

»Uppgifterna för sektion IV böra avpassas så att sektionen kan anskaffa, sammanfatta, bearbeta och utvärdera allt det underlag, som ÖB behöver för ledning av långsiktsplaneringen och därav följande budgetarbete inom krigsmakten. Sektionen skall därvid principiellt endast verka som ledande och samordnande organ i högkvarteret i nära samarbete med motsvarande organ i försvarsgrensstaber, förvaltningar och forskningsanstalten. Men sektionen måste också vara kapabel att under Cfst ta initiativ till och själv leda vissa grundläggande gemensamma undersökningar och analyser. Både organisations-, personal-, materiel- och ekonomisk planering måste kunna granskas och ledas. Det är betydelsefullt att sektionens budgetpersonal är kvantitativt rustad för att tränga in i och följa upp budgetarbetet inom högkvarterets olika delar i sådan omfattning, att ÖB kan erhålla hållbara ekonomiska kalkyler för sin långsiktsplanering och sina ställningstaganden till myndigheternas förslag till äskanden, vilka ju bli avgörande för de operativa avvägningarnas omsättande i praktisk verksamhet, materielanskaffningar och byggnadsverksamhet. Detta gäller både drift- och kapitalbudgeten.»

I fråga om samordningen mellan verksamheten vid operationsledningen och sektion IV anför ÖB, att det blir försvarsstabschefens angelägenhet att inför ÖB åstadkomma en slutlig operativ värdering på grundval av operationsledningens bedömningar och planeringssektionens allsidiga undersökningar. Indelningen av sektionen föreslås av ÖB fastställas sålunda:

- planeringsavdelning — krigsmaktens långsiktsplanering,
- forskningsavdelning — avvägning och prioritering av militärteknisk forskning, samverkan med forskningsanstalten,
- budgetdetalj — budgetärenden och budgettekniska ärenden (kontroller, analyser, sammanställningar, förslag, avseende såväl drift- som kapitalbudgeten).

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

I samband med reformen föreslås även en omorganisation och rationalisering av nuvarande uppgiftsfördelning mellan adjutanturen, förvaltningsofficeren, kassan och chefsexpeditionen. Vissa uppgifter bör även överföras till allmänna avdelningen i sektion I. Avdelningschefen för den omorganiserade *adjutanturavdelningen* föreslås bli föredragande för försvarsstabschefen i ärenden angående personalen vid staben.

ÖB föreslår vidare att *befästningsinspektionen* överföres till försvarsstaben. Härom anför ÖB bl. a.:

»Under arbetets gång har starka skäl framkommit för att överflytta den under ÖB lydande inspektören över rikets befästningar med tillhörande stab (3 fortifikationsofficerare) till fst. Detta förslag har ej behandlats i Studien. Inspektionen är intet förvaltningsorgan utan ett rent staborgan, som åt ÖB (Cfst) utför grundläggande utredningar och utger anvisningar till regionala chefer. Befästningsverksamheten har genom vapentechnikens utveckling fått en allt större inverkan på de operativa bedömandena. Den medför också allt större ekonomiska och tekniska avvägningsproblem, emedan ökade skyddsnivåer och utspridning av befästningar ökar kostnaderna. Vidare är det trots önskemål i motsatt riktning alltså nödvändigt att redan i fred utföra många komponenter i försvaret som fasta anordningar, t. ex. större centraler, radarstationer, utskjutningsplatser, baser, förråd och anstalter för alla försvarsgrenar och förvaltningar. I befästningsinspektionen genomförs vidare den omfattande rustningsplanläggningen i central instans, vilken står i direkt sammanhang med den operativa planläggningen och är av största betydelse med hänsyn till vapenutvecklingen. Alla avvägningsproblem, som måste studeras, och de operativt-tekniska överväganden och anvisningar, som måste utfärdas, talar bestämt för att den främsta befästningstekniska expertisen knytes närmare till ÖB och till fst. Visserligen är IRB-befattningen¹ kombinerad med befattningen som byråchef vid befästningsbyrån i FortF,² men detta bör icke hindra, att inspektionen, vilken icke har några uppgifter i förvaltningen, överflyttas till fst. Huruvida inspektören personligen liksom nu även framdeles skall dela sin verksamhet mellan stabs- och förvaltningsuppgifter, det senare i egenskap av byråchef i FortF, torde komma att klarläggas genom den pågående utredningen om FortF organisation.»

Frågan om inspektörens ställning såsom chef för fortifikationskåren upptager ÖB ej till behandling.

Vad avser befattningen som *souschef i försvarsstaben* erinrar ÖB om att Kungl. Maj:t medgivit att en dylik befattning får vara inrättad under tiden den 1 oktober 1960—den 30 september 1961. ÖB föreslår, att en beställning nu inrättas för souschef på försvarsstabens stat. I fråga om arbetsfördelningen mellan försvarsstabschefen och souschefen anför ÖB, att det bör ankomma på den förstnämnde att bestämma denna alltefter behov och personliga förutsättningar. ÖB fortsätter: »Samverkan och samarbete med civila delar av totalförsvaret samt representation i nämnder, råd och motsvarande institutioner kommer därvid i blickpunkten, ävensom samordning av verksamheten i operationsledningen med verksamheten i fråga om stödfunktionerna och deras återverkningar i försvarsgrensledningarna och hos andra myndigheter.» ÖB föreslår vidare att han skall kunna låta sig

¹ IRB = inspektören över rikets befästningar.

² Fortifikationsförvaltningen.

företrädas av antingen försvarsstabschefen eller souschefen. Förslaget hindrar icke att ÖB »särskilt i frågor, där ansvar delegerats till försvarsgrenschef jämlikt huvudstabsprincipen, lämpligen kan företrädas av denne».

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

d) Försvarsgrenscheferna har beretts tillfälle att yttra sig över försvarsstabens studie och över ett utkast till ÖB:s förslag till omorganisation av försvarsstaben.

Försvarsgrenscheferna biträder i princip förslagets utformning men framför i flera hänseenden kritik mot detaljer i organisationen. De har även anmält att det föreligger avsevärda svårigheter att i nuläget avstå personal och framför allt beställningar i föreslagen omfattning.

Försvarsgrenschefernas yttranden sammanfattas här, varvid även sådana uttalanden återges, som berör frågor om personalbehovet i försvarsstaben (jfr under 5. nedan).

Arméchefen: »Förslaget biträdes i sina huvuddrag. Erfarenheter av en försöksorganisation måste avvaktas, innan organisationen kan slutligt fastställas.

Operationsledningen bör på förslaget sätt organiseras efter funktionella metoder. Riktlinjer för operationernas genomförande i stort, baserade på en för krigsmakten gemensam strategisk grundsyn, därav följande avvägningar (personella och ekonomiska) samt budgetärenden bör handläggas inom operationsledningens del I.

Sektion IV bör benämnas studie- och forskningssektion. Sektionens verksamhet bör koncentreras till den allmänna studie- och forskningsverksamheten på lång sikt, omfattande bl. a. de speltekniska studierna och dessas samordning inom krigsmakten.

Inrättande av en souschefsbefattning inom försvarsstaben skulle medföra oklara ansvarsförhållanden och bör sålunda icke förekomma. Cheferna

för under försvarsstabschefen direkt lydande enheter bör i stället ges vidgade befogenheter att i försvarsstabschefens ställe fatta beslut, var inom sitt område.

Chefens för försvarsstaben arbetsbörda bör också lättas genom att personal- och kommandanturavdelningen samt nuvarande personalvårdsbyrå inordnas i sektion III.

Inga officersbeställningar kan f. n. överföras från armén till försvarsstaben.

Antalet kommanderade officerare kan inledningsvis ökas med i studien angivna antalet.

På längre sikt är jag beredd att ställa minst det antal officerare till förfogande för tjänstgöring på beställningar vid försvarsstaben, som förutsattes i studien.

För att garantera att försvarsstaben kan tillgodogöras begåvningseliten bland krigsmaktens officerare, bör rekryteringsbasen för befattningar, som bör tillsättas oberoende av försvarsgrenstillhörighet, icke bindas genom en schablonmässig tredelningsprincip.

Löneställningen för cheferna för OpL I—III bör vara B 3.

Huvuddelen av föreslagna ärendegrupper kan överföras till arméledningen.

Inga genomgripande ändringar är att förvänta beträffande arméstabens fredsorganisation. Sannolikt kommer en särskild underrättelseavdelning att behöva organiseras i samband med att fotoavdelningen överföres till arméstaben.

Befästningsinspektionens ansvarsområden måste närmare utredas, innan beslut kan fattas om dess inordnande i försvarsstaben.

Ingen överstebeställning kan överföras från armén till försvarsstaben utan rubbning av inom armén uppgjorda personalplaner.

För att minsta möjliga rubbningar i övrigt skall åsamkas i arméns personalplanering, bör jag beredas tillfälle att ange vilka beställningar, som kan överföras till försvarsstaben.»

Marinchefen anser

att militärledningens ansvar för krigsmaktens inriktning och avvägning bör klart uttalas,

att försvarsstabens omorganisation tills vidare bör bli av försökskaraktär,

att i avvaktan på erfarenheterna från försöksorganisationen inga beställningar bör överföras från försvarsgrenarnas personalstater,

att avkall icke bör göras på kravet om likartad bemanning av operationsledningen,

att ny arbetsordning för försvarsstaben bör utarbetas i samråd med försvarsgrenscheferna,

att befästningsinspektionen icke bör överföras till försvarsstaben samt

att beställningar för officerare icke bör föreslås till överföring från försvarsstabens stat till en annan stat.

Chefen för flygvapnet anför bl. a.,

att han biträder förslaget till organisation i stort av försvarsstaben liksom den föreslagna ansvarsfördelningen inom försvarsstaben och försvarsgrensledningarna,

att han understryker betydelsen av att operationsledningen erhåller en funktionell indelning,

att den beskrivna centraliseringen till försvarsstaben av de operativa ärendena bör balanseras av ett motsvarande ökat inflytande och aktivering av militärledningen,

att förslaget om befästningsinspektionens överförande till försvarsstaben biträdades,

att planeringssektionen bör ges en mer funktionell indelning,

att det icke är möjligt att överföra några beställningar från flygvapnet till försvarsstaben utöver dem som redan nu avses för placering vid försvarsstaben,

att den överstebeställning vid flygvapnet som föreslås bli överflyttad till försvarsstaben — chefen för F 14 — formellt indragits genom riksdagens beslut,

att chefen för flygvapnet är beredd att ställa erforderlig personal ur flygvapnet till förfogande under förutsättning att beställningar finnes uppförda på försvarsstabens personalförteckning men att detta måste — bl. a. på grund av de stora vakanserna vid flygvapnet — ske successivt samt

att inga återverkningar av principiell art uppkommer — såvitt chefen för flygvapnet nu kan bedöma — för flygledningens organisation, åtminstone inga av sådan art att de skapar möjlighet att friställa personal.

e) Utredningen har granskat och övervägt ÖB:s förslag samt erhållit kompletterande föredragningar i ämnet. Utredningen ansluter sig i allt väsentligt till de principiella synpunkter, som ÖB anlagt på försvarsstabens indelning i stort och på uppgiftsfördelningen mellan olika stabsdelar, men vill framhålla följande.

I nuvarande sektion III ingår press- och filmavdelningen samt krigshistoriska avdelningen. Utredningen förutsätter liksom ÖB, att sistnämnda avdelning i enlighet med ett föreliggande utredningsförslag skall utgå ur försvarsstaben. Därvid anser utredningen tillräckliga skäl icke föreligga för att bibehålla en särskild sektion för upplysnings- och pressverksamhet. Antalet direkt under chefen för försvarsstaben lydande chefer bör enligt utredningens mening begränsas så långt det är rimligt och möjligt. Utredningen föreslår — under erinran om FLK:s förslag i frågan — att press- och filmavdelningen¹ anknytes till sektion II. Därigenom vinnes även en

¹ Benämnd upplysningsavdelning.

jämnare belastning på sektionscheferna. Utredningen anser i likhet med ÖB att det bör ställas höga krav på personliga kvalifikationer hos den officer, som under chefen för försvarsstaben ansvarar för presstjänsten inom staben. Dessa krav bör dock enligt utredningens mening kunna väl uppfyllas av en regementsofficer, utan att denne behöver vara sektionschef. Det bör förutsättas att avdelningschefen kommer att i arbetsordning ges erforderlig handlingsfrihet — på samma sätt som i nuläget — att sköta sina uppgifter. Utredningen vill tillägga, att om en starkare koncentration av krigsmaktens upplysningstjänst kommer att beslutas i anslutning till pågående särskild utredning, det bör övervägas huruvida försvarsstabens upplysningsavdelning bör få en annan ställning inom stabens organisation. — Intill dess beslut fattats om de organisatoriska formerna för den krigshistoriska verksamhetens bedrivande, torde krigshistoriska avdelningen böra stå direkt under chefen för försvarsstaben. Detta kan antagas icke påverka dennes arbetsbörda i nämnvärd grad.

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

I fråga om befästningsinspektionen anser utredningen att den fr. o. m. budgetåret 1961/62 bör överföras till försvarsstaben. Inspektören över rikets befästningar är i nuläget tillika byråchef i fortifikationsförvaltningen och chef för fortifikationskåren. I förstnämnda egenskap är han tillika ställföreträdare för chefen för fortifikationsförvaltningen. I samband med överflyttningen till försvarsstaben kan inspektören icke längre åläggas förvaltningsuppgifter. Han bör alltså frigöras från befattningen som byråchef. Det torde därför bli nödvändigt att en ny tjänst för byråchef inrättas i fortifikationsförvaltningen. Erinras må att utredning om fortifikationsförvaltningen pågår genom 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga.

Frågan om inspektörens ställning såsom personalkårchef bör närmare utredas. Övervägande skäl synes dock tala för att inspektören bibehåller chefskapet över fortifikationskåren och i denna egenskap alltså lyder under chefen för armén.

Beträffande arbetsfördelningen mellan försvarsstabschefen och souschefen har ÖB ansett, att den bör bestämmas av försvarsstabschefen alltefter behov och personliga förutsättningar. FLK räknade däremot med att försvarsstabschefen främst skulle ägna sig åt den operativa verksamheten och långsiktplaneringen och att de av stabschefens befogenheter i övrigt, som på grund härav måste delegeras, skulle samlas hos souschefen. Utredningen har funnit övervägande skäl tala för ÖB:s förslag.

Enligt utredningens mening bör försvarsstabens fredsorganisation så-

ledes i huvudsak ordnas i enlighet med ÖB:s förslag, dock med de ändringar som här angivits. Huvuddragen av utredningens förslag framgår av tablå VII: 5 (s. 112).

Vad ÖB anfört om försvarsstabens krigsorganisation har icke givit utredningen anledning till erinran.

3. Behovet av stabspersonal i försvarsstabens fredsorganisation

a) FLK:s förslag

FLK har uttalat (s. 141) att det föreligger en påtaglig brist på stabspersonal för den av kommittén föreslagna, delvis mycket kvalificerade stabstjänsten. Redan den nuvarande verksamhetens omfattning medför stundom, att stabspersonalen i de högre staberna påläggas alltför stora uppgifter. FLK framhåller även att dess förslag till personalökningar är ringa och att de behov som måste täckas i allt väsentligt hänför sig till verksamhetsområden, som i nuläget är eftersatta.

FLK föreslår att beställningar inrättas för souschef i försvarsstaben i lönegrad Bo 4 samt för de tre högsta befattningshavarna i operationsledningen i lönegrad Bo 4/3. Härutöver föreslås att beställningar tillkommer i planeringssektionen för den personal, som nu är kommenderad dit för tjänstgöring. Chefen för planeringssektionen bör placeras i lönegrad Bo 4/3 i stället för, som nu, i Bo 1. I fråga om försvarsstabschefen har FLK föreslagit, att han skall förordnas för viss tid — omkring sex år — och placeras i lönegrad B 5.

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

b) ÖB:s förslag

ÖB har framhållit att personalbehovet i försvarsstaben beräknats framför allt med sikte på att utan nya personaläskanden inom krigsmakten skapa en organisation för central ledning av den operativa verksamheten. Personalbehovet bör enligt ÖB:s mening tillgodoses enligt följande riktlinjer:

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

I fråga om behovet av aktiva officerare — utom försvarsstabsaspiranter och personal vid befästningsinspektionen m. fl. — innebär ÖB:s förslag en ökning med 21 och en minskning med 4 officerare i förhållande till nuläget. Av ökningen med 21 officerare föreslås 12 överförda från försvarsgrenarna. Nya beställningar föreslås för souschefen samt för en regementsofficer och två kompaniofficerare i underrättelseavdelningen. Dessa beställningar har alla tidigare äskats eller anmälts men icke inrättats. Härutöver föreslår ÖB, att tidigare äskade beställningar för två regementsofficerare (avdelningschefer) måtte tillkomma i planeringssektionen för nu kommanderad personal. Lönegradsuppflyttningar föreslås för chefen för planeringssektionen från Bo 1 till Bo 4/3 samt för en kapten till regementsofficer. Denne är avsedd såsom chef för den allmänna avdelningen. De för de tre högsta befätningshavarna i operationsledningen avsedda beställningarna för överste (kommendör) föreslås skola tillkomma genom överföring från försvarsgrenarna. De bör i samband därmed omregleras till lönegrad Bo 4/3.

Av ÖB:s förslag framgår att vissa ytterligare beställningar anses angelägna men att de icke nu äskas. Detta gäller främst fyra beställningar avsedda för den allmänna avdelningen inom sektion I. ÖB anser sig emellertid icke f. n. böra äska ytterligare beställningar, varför behov av kommanderad personal alltjämt kommer att föreligga. Antalet kommenderade föreslås ökat med en regementsofficer ur marinintendenturkåren, avsedd såsom chef för planeringssektionens budgetdetalj.

Tablå VII: 6 (s. 113) ger en översikt av tillgångar och behov i försvarsstaben av personal av ovan angivna kategorier.

ÖB har föreslagit ett ökat antal försvarsstabsaspiranter. I nuläget tjänstgör 11 stabsaspiranter vid staben. Enligt beslut vid 1948 års riksdag (prop. 209), skall antalet aspiranter vara 16, fördelade med 10 från armén samt 3 från vardera marinen och flygvapnet. I den omorganiserade försvarsstaben bedömer ÖB behovet vara 20. Dessa bör enligt förslaget fördelas med 4 från armén samt 3 från vardera marinen och flygvapnet, medan återstående aspiranter kan uttagas oberoende av försvarsgrenstillhörighet. ÖB:s förslag i detta hänseende innebär dels att försvarsgrenarna skall lämna det antal aspiranter som fastställdes 1948, dels att marinen och flygvapnet vardera bör lämna ytterligare två. För dessa fyra sistnämnda föreslås beställningar tillkomma vid resp. försvarsgrenar.

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

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

De förslag som ÖB framlagt innebär för hela krigsmakten en ökning

med 10 officersbeställningar, varav 6 vid försvarsstaben och 2 vid vardera marinen och flygvapnet.

c) Utredningen

Enligt ÖB:s förslag skall personalbehoven i den nya försvarsstaben tillgodoses främst genom omfördelning inom försvarsstaben och genom överföring av ett antal beställningar från försvarsgrenarna. Nya beställningar äskas dock för tio befattningshavare avsedda för tjänstgöring i försvarsstaben, varav sex på försvarsstabens stat. Försvarsgrenscheferna har gjort starka invändningar mot att beställningar överföres från försvarsgrenarna till försvarsstaben.

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

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

Från 1954 års utredning rörande totalförsvarets personalbehov har försvarsledningsutredningen mottagit en promemoria, vari på anförda skäl bl. a. föreslås att i försvarsstaben (planeringsledningen) tillkommer en beställning för major eller kommandörkapten, avsedd för långsiktig personalplanering. Försvarsledningsutredningen, som i ärendet samrått med 1954

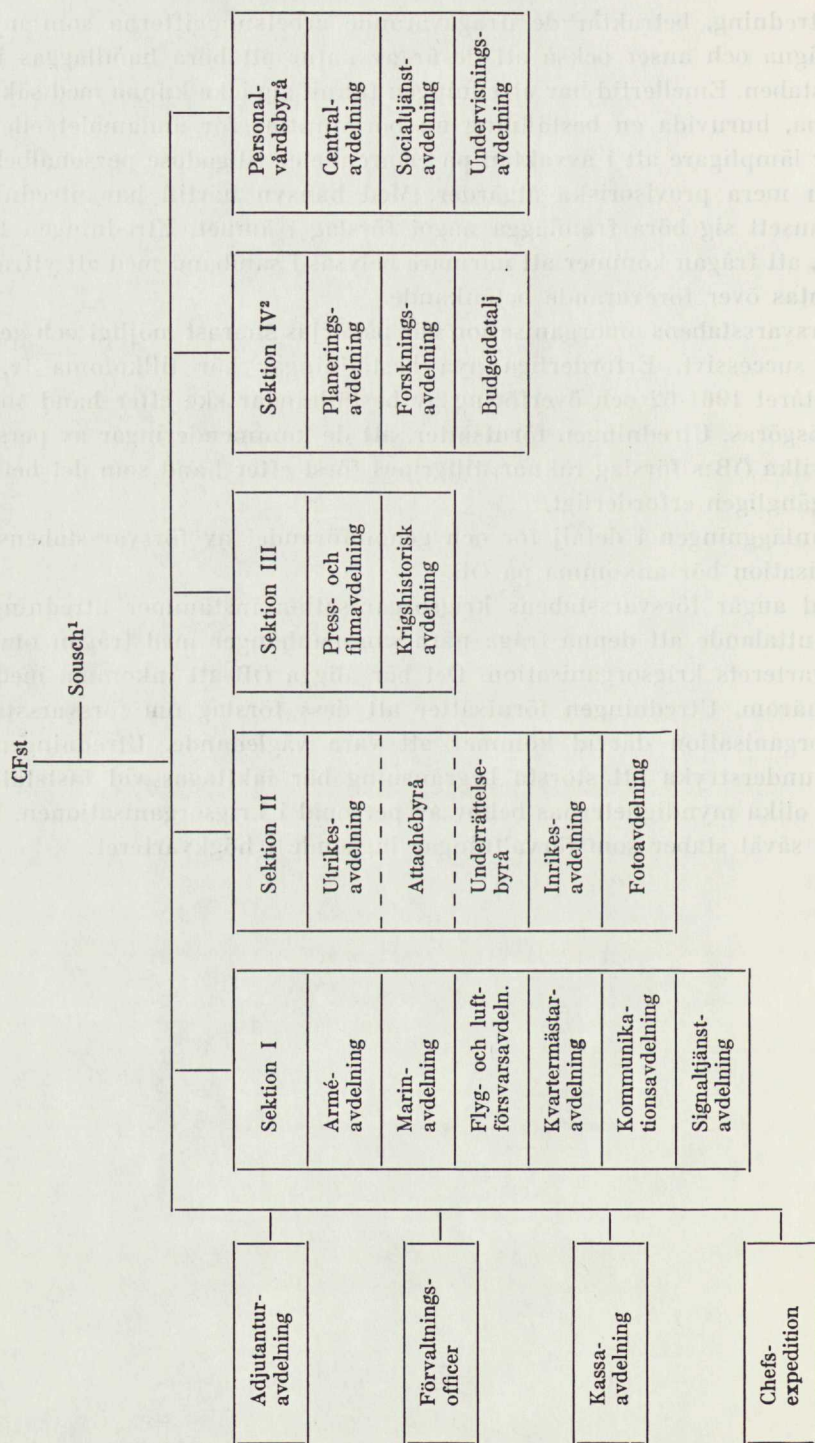
års utredning, betraktar de ifrågavarande arbetsuppgifterna som mycket angelägna och anser också att de är av natur att böra handläggas i försvarsstaben. Emellertid har utredningen funnit sig icke kunna med säkerhet bedöma, huruvida en beställning nu bör inrättas för ändamålet eller om det är lämpligare att i avvaktan på erfarenheter tillgodose personalbehovet genom mera provisoriska åtgärder. Med hänsyn härtill har utredningen icke ansett sig böra framlägga något förslag i ämnet. Utredningen förutsätter, att frågan kommer att närmare belysas i samband med att yttranden inhämtas över förevarande betänkande.

Försvarsstabens omorganisation bör påbörjas snarast möjligt och genomföras successivt. Erforderliga nya beställningar bör tillkomma fr. o. m. budgetåret 1961/62 och överföring av beställningar ske efter hand som de kan lösgöras. Utredningen förutsätter, att de kommenderingar av personal, med vilka ÖB:s förslag räknar, tillgripes först efter hand som det befinnes oundgängligen erforderligt.

Planläggningen i detalj för och genomförandet av försvarsstabens omorganisation bör ankomma på ÖB.

Vad angår försvarsstabens krigsorganisation instämmer utredningen i ÖB:s uttalande att denna fråga nära sammanhänger med frågan om hela högkvarterets krigsorganisation. Det bör åligga ÖB att inkomma med förslag härom. Utredningen förutsätter att dess förslag om försvarsstabens krigsorganisation därvid kommer att vara vägledande. Utredningen vill även understryka att största begränsning bör iakttagas vid fastställande av de olika myndigheternas behov av personal i krigsorganisationen. Detta gäller såväl staber som förvaltningar ingående i högkvarteret.

Tablå VII: 1. Huvuddragen i försvarsstabens organisation 30/9 1960

¹ Fristående sousch 1 oktober 1960—30 september 1961 enligt Kungl. Maj:ts medgivande.² Provisorisk organisation av sektion IV.

Tablå VII: 2. Officerare på aktiv stat tjänstgörande vid försvarsstaben 30/9 1960

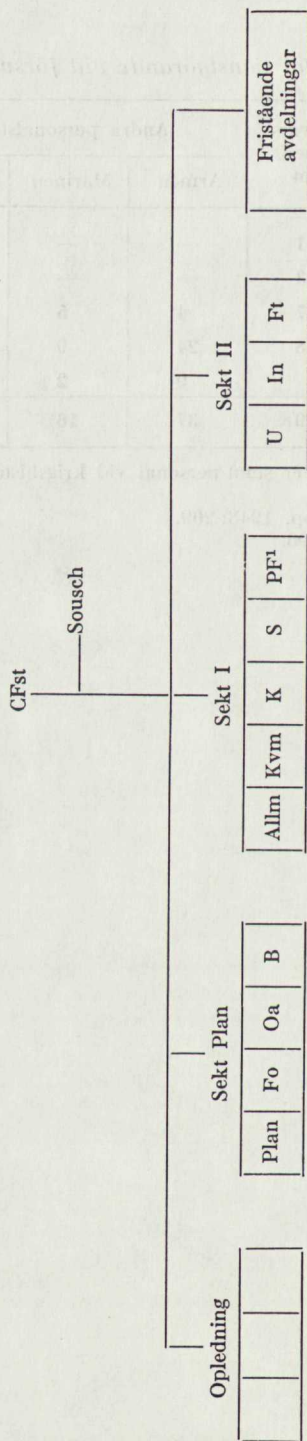
Officerskategori	Försvars- stabens stat	Andra personalstater			Summa
		Armén	Marinen	Flygvapnet	
Generalspersoner, flaggmän	1	—	—	—	1
Överstar, kommandörer	3	—	—	—	3
Övriga regementsofficerare	7	4	5	2	18
Kompaniofficerare	18	24	9	7	58
Försvarsstabsaspiranter	—	9	2	—	¹ 11
Summa	29	37	16	9	² 91

Anm. Militärassistenter, försvarsattachéer samt personal vid krigshistoriska avdelningen och i personalvårdsbyrån icke inräknade.

¹ Skall vara 16 (10+3+3) enligt prop. 1948: 209.

² Med fastställt antal stabsaspiranter 96.

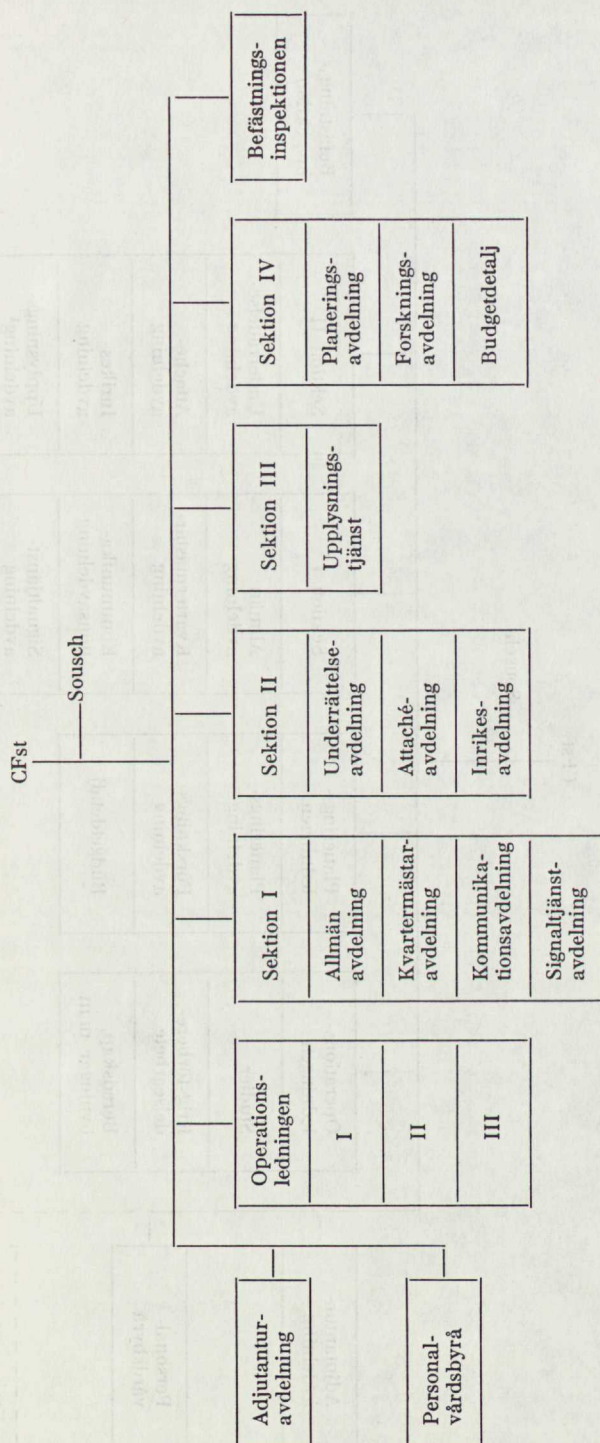
Tablå VII: 3. Huvuddragen i försvarstabens organisation enligt FLK förslag

¹ Eventuellt till sektion II.

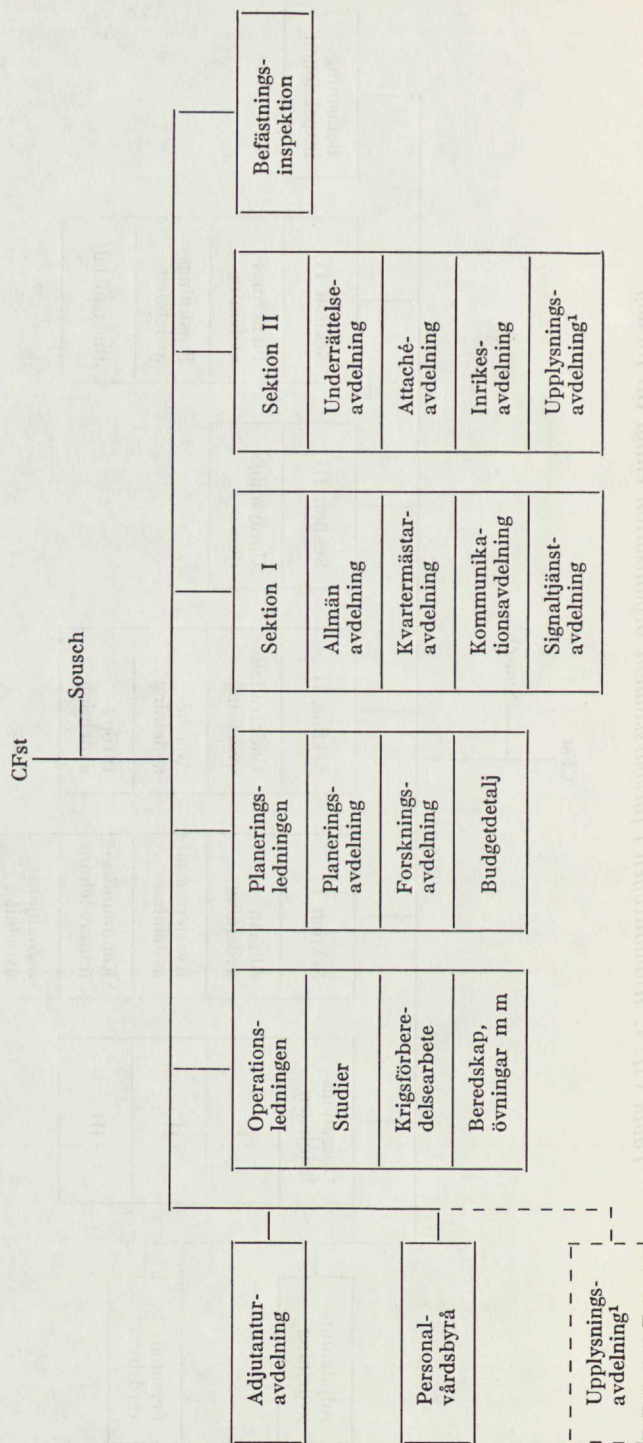
Förkortningar:

Allm = allmän avdelning	Kvm = kvartermästaravdelning
B = budgetavdelning	Oa = operationsanalysavdelning
Fo = forskningsavdelning	PF = press- och filmavdelning
Ft = fotoavdelning	Plan = planeringsavdelning
In = inrikesavdelning	S = signaljänstavdelning
K = kommunikationsavdelning	U = utrikesavdelning

Tablå VII: 4. Huvuddragen i försvarstabens organisation enligt ÖB förslag



Tablå VII: 5. Huvuddragen i försvarstabens organisation enligt utredningens förslag



¹ Eventuellt fristående i framtiden.

Tablå VII: 6. Översikt över tillgång och behov av officerare på aktiv stat i försvarsstaben enligt ÖB förslag

Personal-kategori	Nuvarande tillgångar		Avgår enligt ÖB förslag	Åter-står	Behov enligt ÖB förslag	Tillkommer			Överföring av beställningar till Fst stat för där placering			Nya beställningar för kom-menderad personal			Kommenderad personal			Beställningar som nu ej äskas		
	Fst stat	Övriga stater				A	M	FV	A	M	FV	A	M	FV	A	M	FV	A	M	FV
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12									
CFst	1	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sousch	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Överstar, kommandörer	3	—	—	3	6	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Övriga regoff	7	11	1	17	18	—	—	—	1	3	1	1	1	1	1	1	1	—	—	—
Kompanioff	18	40	3	55	71	1	4	4	2	17	8	5	—	—	7	3	2	1	1	2
Summa	80		14	76	97	12	24			—					31			4		

Anm. I tablan upptages icke militärassistenter, försvarsattachéer och försvarsstabsaspiranter ej heller personal vid krigshistoriska avdelningen, personalvårdsbyrån och befästningsinspektionen.

¹ Fotoavdelningens personal m.fl. föreslås överförda till arméstaben.

² Antalet föreslagna nya beställningar i försvarsstaben är sex.

³ Regoff ur marinen avsedd såsom chef för budgetdetaljen i planeringsledningen.

KAPITEL VIII

Sammanfattning

A. Grunder för utredningens förslag

Utredningen har vid sina överväganden om krigsmaktens högsta lednings framtida organisation utgått från ÖB:s förslag i ämnet, vilka i sin tur är grundade på 1958 års försvarsledningskommittés (FLK:s) förslag (SOU 1960:12). Utredningen har funnit att den i väsentliga avseenden kan ansluta sig till FLK i fråga om bedömningar och slutsatser. Det har därför ansetts ändamålsenligt att i stor omfattning göra direkta hänvisningar till FLK:s betänkande och icke tynga framställningen med längre referat av detta. Ett närmare studium av utredningens betänkande förutsätter således att detta läses parallellt med FLK:s.

Utredningens uppdrag avser totalförsvarets högsta ledning, krigsmaktens högsta ledning och krigsmaktens ledning i regional instans. Enligt sina direktiv har utredningen haft att snarast framlägga förslag rörande krigsmaktens högsta ledning. En förutsättning härför har dock angivits vara, att det enligt utredningens bedömande icke är erforderligt att avvakta de resultat vartill utredningen kan komma beträffande totalförvarsledningen. Efter undersökningar har utredningen funnit, att dess förslag till organisation av krigsmaktens högsta ledning utan olägenhet kan genomföras oberoende av hur totalförsvarets ledningsorganisation i framtiden kan komma att utformas. Utredningen har jämväl undersökt om dessa förslag är bestämmande för hur en framtida organisation av den regionala militära ledningen bör utformas. Därvid har befunnits att förslagen icke heller i detta hänseende minskar handlingsfriheten i det fortsatta utredningsarbetet men att de synes ägnade att underlätta en reform av den regionala ledningen.

Såsom allmän grund för utredningens arbete har legat bedömningar rörande de krav det nutida kriget ställer på vår krigsmakt och dess högsta ledning. Utredningen har funnit att en mera samordnad och enhetlig högsta ledning i krig är nödvändig för att krigsmakten skall kunna fullgöra sina operativa uppgifter. Utredningen har vidare konstaterat, att det — främst med hänsyn till kravet på hög beredskap — bör råda största möjliga överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisationerna. Bl. a. av detta skäl bör även fredsorganisationen vara samordnad och enhetligt ledd. Detta gäller också ledningen av fredstida funktioner, vilka helt eller

delvis bortfaller i krig, såsom långsiktig planering av materielanskaffning m. m. samt de s. k. förbandsproducerande funktionerna (utbildning, mobiliseringsförberedelser etc.).

Ett genomgående tema i förslagen är att befogenheter och resurser i ökad grad koncentreras till överbefälhavaren. Han skall leda och samordna verksamheten inom krigsmakten samt inriktningen och utvecklingen av denna. Ledningen skall främst avse de viktigaste funktionerna, nämligen operativ verksamhet och långsiktplanering. Överbefälhavaren skall styra och inrikta den militära förvaltningsverksamheten genom direktiv och anvisningar, göra avvägningar mellan olika behov inom krigsmakten samt tilldela centrala myndigheter kostnadsramar, inom vilka de har att uppgöra sina förslag till anslagsäskanden.

Utredningen har funnit att vissa mycket viktiga verksamhetsområden i nuläget icke alls eller endast i otillräcklig grad kunnat beaktas. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att föreslå en viss, om än ringa, personell förstärkning av den högsta ledningen. Om en dylik förstärkning av resurserna tillkommer, bedömer utredningen att de föreslagna ändringarna i ansvars- och uppgiftsfördelning också kan verka till rationaliseringar på längre sikt. Ledningen får nämligen då bättre möjligheter än i nuläget att själv föreslå val av riktiga utvecklingslinjer för krigsmakten. Därigenom kan högre försvarseffekt uppnås inom en given kostnadsram.

Utredningen har efter ingående överväganden funnit, att man för överiskådlig tid måste räkna med en fortsatt indelning av krigsmakten i försvarsgrenar. Försvarsgrenarnas huvuduppgift skall vara att inom ramen för överbefälhavarens allmänna direktiv om utveckling och inriktning av krigsmakten ställa krigsdugliga förband till de operativa chefernas förfogande. Utredningen förutser emellertid, att förändringar i och förskjutningar mellan de nuvarande försvarsgrenarnas verksamhetsområden kan bli aktuella även inom den angivna perioden.

B. Sammanfattning av utredningens förslag

1. Organisation m. m. i krig

a) Den högsta militära ledningen utövas av en ensamt beslutande överbefälhavare. Han biträdes vid ledning av den operativa verksamheten av en allsidigt sammansatt försvarsstab. Försvarsstabschefen samordnar den operativa verksamheten inom högkvarteret.

b) ÖB ger operativa order direkt till regionala militära chefer och övriga omedelbart under ÖB lydande chefer.

c) Försvarsstaben förstärkes i krigsorganisationen med försvarsgrensstabscheferna jämte delar av försvarsgrensstaberna.

d) Försvarsstabschefen och försvarsgrensstabscheferna är ställföreträdare för överbefälhavaren.

e) Det bör ankomma på överbefälhavaren att utarbeta den närmare organisationen av högkvarteret. Härvid bör största begränsning iakttagas vid tillgodoseende av de personella behoven för olika i högkvarteret ingående stabsdelar och förvaltningar.

2. Organisation m. m. i fred

a) Överbefälhavaren är under Kungl. Maj:t ensam ansvarig för det operativa krigsförberedelsearbetet, för krigsmaktens inriktning samt för avvägning mellan olika behov inom krigsmakten.

b) Överbefälhavaren biträdes av en allsidigt sammansatt försvarsstab.

c) Överbefälhavaren fattar ensam beslut. I grundläggande frågor fattar han sina beslut i militärledningen efter att ha inhämtat försvarsgrenschefernas uppfattningar och råd.

d) Militärledningen skall vara ett organ för överläggning och ömsesidig information, i vilket överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna är ledamöter. Vid behov kallas även chefer för centrala verk och myndigheter att närvara vid militärledningens sammanträden. Försvarsstabschefen är föredragande. Överläggningarna omfattar för krigsmakten centrala frågor. Militärledningen skall även verka för samordning och enhetlighet inom krigsmakten. Såsom underlag för överläggningarna tjänar av försvarsstaben utarbetat eller sammanställt stabsmaterial. Försvarsgrenscheferna är skyldiga att i frågor, som förelägges dem, inför ÖB redovisa sina råd och ställningstaganden.

e) Försvarsstaben omorganiseras till att bli en allsidigt sammansatt stab. Den viktigaste förändringen är härvid, att ett organ för beredning av ärenden om operativt krigsförberedelsearbete tillkommer. Detta organ, benämnt operationsledningen, övertar de operativa uppgifter som nu ankommer på sektion I i den nuvarande försvarsstaben samt på marin- och flygstaberna. Ledningen av långsiktsplaneringen utövas i planeringsledningen, vars grund utgöres av den nu provisoriskt inrättade planeringssektionen i försvarsstaben. Det ökade personalbehovet i den omorganiserade försvarsstaben tillgodoses genom överflyttning av beställningar från försvarsgrensledningarna samt genom tillkomst av tio nya beställningar. Den nuvarande sektion III anses böra utgå. En särskild upplysningsavdelning tillkommer och knytes t. v. till sektion II. Avdelningen kan i framtiden komma att få en fristående ställning.

f) I ärenden som rör operativt krigsförberedelsearbete ger överbefälhavaren order direkt till regionala chefer.

g) För att begränsa försvarsstabens verksamhet till de särskilt väsentliga verksamhetsområdena skall en huvudstabsprincip tillämpas, som innebär att ärende eller ärendesgrupp kan av ÖB överlämnas till försvarsgrenschef för handläggning. Dennes stab bereder ärendena för överbefälhavaren och tjänar i detta hänseende såsom ÖB:s stabsorgan.

h) Försvarsgrenscheferna är Kungl. Maj:t och ÖB ansvariga för organisation, utbildning, utrustning, personaltjänst, värnpliktsväsende och mobiliseringsarbete inom försvarsgrenens verksamhetsområde. Försvarsgrenschef skall därjämte enligt huvudstabsprincipen handlägga sådana ärenden som kan komma att tilldelas honom. Försvarsgrenschef insänder sina framställningar till Kungl. Maj:t genom ÖB, utom i fall då ÖB förordnat annorlunda. Försvarsgrenschef är skyldig att i militärledningen orientera om verksamhet som pågår eller avses igångsättas inom försvarsgrenen.

i) En för krigsmakten gemensam intendenturförvaltning bör tillkomma.

j) Försvarsgrenschefernas chefskap över försvarsgrensförvaltningarna upphör. Förvaltningsverksamheten inriktas genom direktiv och anvisningar från ÖB och försvarsgrenscheferna. Vissa betydelsefulla förvaltningsfrågor av närmare angivet slag skall underställas ÖB resp. försvarsgrenschef. Försvarets förvaltningar är skyldiga att kontinuerligt hålla ÖB och försvarsgrenscheferna orienterade om pågående verksamhet samt biträda dem med erforderliga utredningar och upplysningar.

k) Förvaltningsverksamheten samordnas i försvarets förvaltningsdirektion, vars verksamhet förutsättes bli utökad bl. a. genom att huvudförvaltningsprincipens tillämpningsområde vidgas. Anordningar föreslås vidtagna för att säkerställa, att de stabsmässiga aspekterna på en fråga blir klarlagda, innan direktionen fattar beslut. För att ett intensivare arbete skall kunna utföras inom tygförvaltningsområdet, skall ärenden som berör enbart detta område handläggas av ett mindre antal ledamöter: ordföranden och de båda övriga av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna samt cheferna för de tre tygförvaltningsverken och i vissa fall chefen för försvarets forskningsanstalt. Om direktionen i en fråga av stor betydelse icke kan nå enighet, skall ÖB under vissa förutsättningar inträda som ordförande och ensam fatta direktionens beslut, varvid dock ledamöterna skall ha rätt att reservera sig.

l) Ledningen av den militärtekniska forskningen bör liksom nu tillkomma forskningsanstalten. Överbefälhavarens inflytande skall alltså säkerställas bl. a. genom rätt för honom att anvisa forskningsuppgift och genom att han äger meddela forskningsanstalten kostnadsram för dess förslag till anslagsäskanden.

m) Ledningen av krigsmaktens budgetarbete skall utövas av ÖB, som äger utfärda härför erforderliga direktiv. ÖB skall ha befogenhet att pålägga försvarsgrenscheferna ansvaret för anslagsavvägningen inom de kostnadsramar, som överbefälhavaren tilldelar försvarsgrenarna för deras förslag till anslagsäskanden. Försvarsgrenscheferna bör ha anvisningsrätt gentemot den gemensamma intendenturförvaltningen och berörda försvarsgrensförvaltningar med avseende å upprättande av förslag till äskanden.

3. Förslagens genomförande

Utredningen anser att dess förslag rörande ansvars- och arbetsfördelning samt organisation främst av försvarsstaben bör genomföras med början budgetåret 1961/62. Erforderliga instruktionsbestämmelser m. m. bör med hänsyn härtill snarast utarbetas. Konsekvenserna framför allt för försvarsgrensstaberna bör bli föremål för studium och undersökningar. En allmän översyn av dessa staber bör ske med sikte på att erforderliga förändringar skall kunna genomföras fr. o. m. budgetåret 1962/63.

Särskilt yttrande

beträffande försvarsgrenschefs inflytande på ledningen av tygförvaltningarna

Utredningen har föreslagit att försvarsgrenscheferna skall upphöra att vara chefer för tygförvaltningarna, varigenom dessa — eventuellt reducerade på grund av föreslagen gemensam intendenturförvaltning — skulle var och en under en annan chef än försvarsgrenschefen lyda direkt under Kungl. Maj:t. Enligt utredningens förslag skulle förvaltningarna beträffande den operativa planläggningen styras genom anvisningar från ÖB och beträffande sin delaktighet i de förbandsproducerande funktionerna genom anvisningar från försvarsgrenscheferna.

Denna uppfattning om försvarsgrenschefernas förhållande till tygförvaltningarna kan vi icke dela. Orsakerna härtill framgår av det följande.

Tygförvaltningen inom alla försvarsgrenar intager en särställning, eftersom det är tillsammans med den, som den egentliga stridsmaterielen utformas och anskaffas. Det är väsentligen därigenom som stridskrafterna gives sin militära karaktär och får den utrustning de behöver. Som grund härför måste det förekomma ett långvarigt och intimt samarbete mellan staber och förvaltningar (»team work»), innan det aktuella programmet kan utformas.

Det måste alltid finnas någon eller några som har huvudansvaret för uppställandet av de stridskrafter, som skall ingå i krigsmakten. Det skall enligt utredningens förslag vara försvarsgrenscheferna. Eftersom en stridsenhet består av både personal och materiel, måste försvarsgrenscheferna då ha vederbörlig tygförvaltning i sin hand på grund av det intima samarbete mellan stab och förvaltning, som är erforderligt. Ett samarbete med en fristående förvaltning räcker icke härför. Anvisningsrätten kan för övrigt vid en fristående förvaltning lätt komma i konflikt med dess förvaltningsansvar, i vilket fall ärendet måste underställas Kungl. Maj:t och arbetsgången blir tyngande.

Utbildning och förvaltning ha likaledes ett nära sammanhang. Då tidigare — innan nuvarande ordning trädde i kraft — ansvaret för förvaltning och utbildning icke var förenade, förekom ofta konflikter och detta även då vederbörande förvaltningschef haft samma militära skolning som den utbildningsansvarige.

Nu räknar man emellertid tydligen med att utvecklingen går mot sakförvaltningar, som i och för sig icke är försvarsgrensbundna. Detta är säkerligen möjligt i viss utsträckning. FLK rekommenderade en försöksvis tillämpning av denna princip. Men det står likväl klart att en utveck-

ling mot rena sakförvaltningar måste bli begränsad, eftersom sammanbyggda enheter, som av praktiska skäl icke kan skiljas i förvaltningshänseende, innehåller vitt skilda sakkomponenter. Skulle emellertid utvecklingen gå avsevärt längre än vad som nu synes troligt, återstår det rimligen endast att i ungefärlig överensstämmelse med vad förre överbefälhavaren, generalen Herr Jung, har föreslagit överflytta även ansvaret för uppställandet av stridskrafterna till ÖB (med tillhjälp av försvarsgrensinspektörer) och göra ÖB i en eller annan form till chef för förvaltningsidan med biträde av souschefer.

Utredningen har emellertid på samma sätt som FLK föreslagit att uppställandet av stridskrafterna skall ankomma på försvarsgrenscheferna. Det måste då också anses riktigt att försvarsgrenscheferna bibehåller chefskapet för tygförvaltningarna på sätt som f. n. är fallet.

Sven Wedén

Riksdagsman

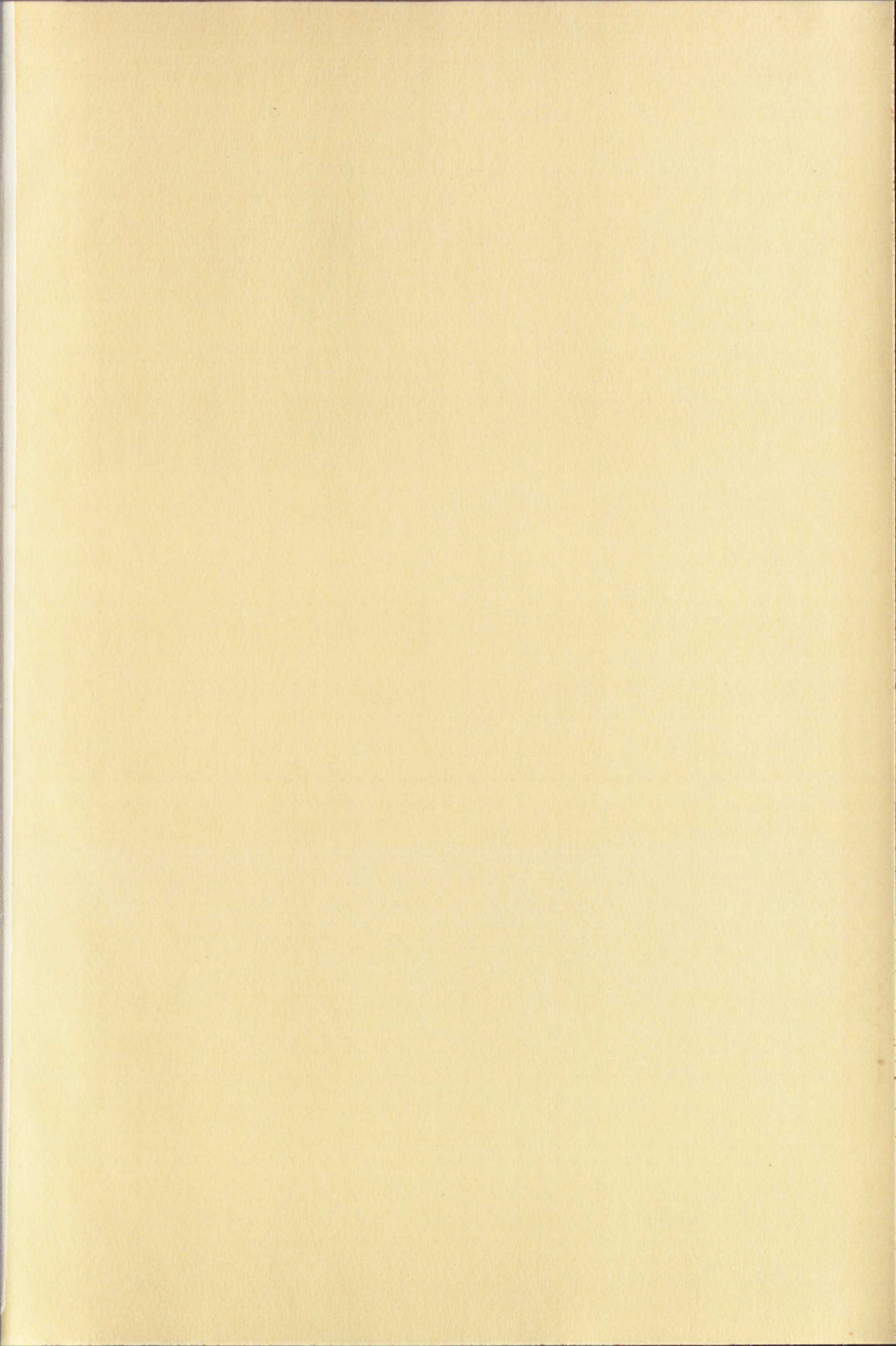
Rudolf Kolmodin

Generalmajor

KUNGL. BIBL.

14 FEB 1961

STOCKHOLM



STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Begravningsplatser och gravar. [5]
Underrätterna. [6]

Försvarsdepartementet

Enhetlig ledning av krigsmakten. [7]

Finansdepartementet

Sparstimulerande åtgärder. [2]
Automatisk databehandling inom folkbokförings-
och uppbördsväsendet. [4]

Jordbruksdepartementet

Totalisatorverksamheten. [1]

Handelsdepartementet

Effektivare prisövervakning. [3]