



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

Riksdagen och försvars- planeringen

Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning

Stockholm 1972

1972: 48

SOU



Statens offentliga utredningar
1972:48
Försvarsdepartementet

Riksdagen och försvarsplaneringen

Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning
Stockholm 1972

Riksdagen och
försvarsplaneringen

Till Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

1970 års försvarsutredning överlämnade den 14 januari 1972 sitt betänkande Säkerhets- och försvarspolitiken (SOU 1972:4) och redovisade därmed sitt huvuduppdrag.

Kungl. Maj:t har genom beslut den 14 januari 1971 lämnat försvarsutredningen såsom tilläggsuppdrag att utreda frågan om riksdagens roll i det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret.

Vid behandlingen av tilläggsuppdraget har i försvarsutredningen ingått samma ledamöter, experter och sekreterare som tidigare. Ledamöter har sålunda varit förutvarande statsrådet, ledamoten av riksdagen Gunnar Lange, ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Torsten Gustafsson, Bengt Gustavsson, Olle Göransson, Allan Hernelius och Sven Wedén. Experter har varit försvarsdirektören Göran Ekebjär, kommandörkaptenen av 1. graden Jan Enquist, kansliråden Lennart Grape och Bengt A.W. Johansson, översten Nils Landergren, sekreteraren i riksdagens försvarsutskott Styrbjörn Lindow, kanslirådet Gunnar Nordbeck, överstelöjtnanten Erik Thyberg, utrikesrådet Wilhelm Wachtmeister samt överstelöjtnanten Harry Winblad. Sekreterare har varit departementsrådet Rune Blomqvist, huvudsekreterare, samt departementssekreterarna Ingemar Engman och Rune Fremlin, överingenjören Sven Hellman och kaptenen Lars-Olof Strandberg.

Försvarsutredningen får härmed överlämna ett av utredningen utarbetat betänkande, kallat Riksdagen och försvarsplaneringen. I

anslutning till frågan om riksdagens roll behandlar utredningen – i enlighet med förut anmäld avsikt – också vissa i det tidigare utredningsarbetet aktualiserade frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet.

Försvarsutredningens uppdrag är därmed slutfört.

Till betänkandet är fogat ett särskilt yttrande av ledamoten Hernelius.

Stockholm i maj 1972.

Gunnar Lange

Torsten Gustafsson

Bengt Gustavsson

Olle Göransson

Allan Hernelius

Sven Wedén

/Rune Blomqvist

Innehåll

Kapitel 1 <i>Utgångspunkter</i>	7	3.3 Sammanfattande förslag till system för parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen	27
1.1 Utredningsuppdraget och dess bakgrund	7		
1.2 Vissa andra utgångspunkter	8	Kapitel 4 <i>Särskilda synpunkter på sekretessfrågan</i>	29
Kapitel 2 <i>Innebörden i vissa avseenden av det nya planeringssystemet m. m.</i>	10	Kapitel 5 <i>Sammanfattning</i>	30
2.1 Huvuddragen i det nya planeringssystemet	10	<i>Särskilt yttrande av ledamoten Herneilius</i>	31
2.2 Några frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet	13	<i>Bilaga</i>	
2.3 Viktiga moment under planerings- och budgeteringsprocessen	16	1971 års riksdags behandling av frågan om parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet överhuvudtaget.	32
2.3.1 De olika planeringsmomenten och deras inbördes samband	16		
2.3.2 Planeringsprocessen under ett budgetår	18		
Kapitel 3 <i>Överväganden och förslag om parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen</i>	19		
3.1 Grundläggande överväganden	19		
3.2 Några viktiga principfrågor	20		
3.2.1 Planeringsmoment där parlamentariskt deltagande är önskvärt	20		
3.2.2 Innebörd i vissa fall av parlamentariskt deltagande	22		
3.2.3 Organ för parlamentariskt deltagande	23		
3.2.4 Formerna för riksdagens eller riksdagsorgans deltagande	25		

1 Utgångspunkter

1.1 Utredningsuppdraget och dess bakgrund

Riksdagen beslöt år 1970 (jfr prop. 1970:97, SU 1970:203, rskr 1970:420) att ett nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret¹ skulle tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1972. Systemet har tillämpats försöksvis sedan någon tid; en stor del av det underlag som ställts till 1970 års försvarsutrednings förfogande har framtagits inom ramen för detta system. Huvuddragen av det nya systemet redovisas i det följande (avsnittet 2.1). För en närmare redogörelse för systemet hänvisas till betänkandet Planering och programbudgetering inom försvaret (SOU 1969:25), till nämnda proposition samt till den av utredningen lämnade beskrivningen i utredningens huvudbetänkande (SOU 1972:4, s. 33 ff).

I samband med att det nya planeringssystemet behandlades i riksdagen aktualiserades i en motion (I 1970:1261) av herr Lindblad frågan om riksdagens roll i systemet.

I motionen anförs bl. a. (s. 13) att en av motiveringarna för det nya planeringssystemet har varit att öka departementets inflytande, på kort och lång sikt. Departementet kan enligt motionären sägas ha eftersträvat ökad styrning och kontroll gentemot myndigheterna. Han frågar i anslutning härtill om det varit en strävan att också öka departementets inflytande över riksdagen, parlamentariker och i sista hand allmänheten. Om

riksdagens roll i systemet anför motionären bl. a. följande:

När planeringssystemet nu föreläggs riksdagen i proposition finns inte riksdagen berörd, annat än det allmänna att det nya systemet kommer att ge Kungl. Maj:t och riksdagen bättre underlag än f. n. att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet och att särskild vikt bör läggas vid den långsiktiga inriktningen. I vilka former riksdagen skall komma in sägs inget om.

Det tycks helt klart att bara en budgetproposition till riksdagen inte är nog. En blick på den vanligaste skissen av systemets uppbyggnad visar att när ett förslag till programplan är klart så har de stora och avgörande långsiktiga besluten redan fattats.

I programbudgetgruppens "Röda boken" (SOU 1969:25) sägs att "det är miljöstudierna och då främst de dimensionerande angreppsfallen som ger utgångsvärden för alternativstudierna".

Motionären anför vidare bl. a. att "som regeringen handlat denna gång är det tidsmässigt tydligen omöjligt att medge parlamentarisk medverkan i planeringssystemets första led: miljöstudierna, val av dimensionerande angreppsfall och direktiv för perspektivplanearbetet".

Motionären anger två vägar som kan följas då riksdagen i framtiden skall delta i systemet:

a) Tidiga parlamentariska försvarsutredningar.

¹ Avser myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

b) Förstärkt utskottsbehandling för att följa miljöstudier och perspektivplanearbete. I anslutning här till framhålls att programplanernas årliga rullning under alla förhållanden kräver ett omfattande utskottsarbete.

Motionen utmynnar i en begäran om utredning av riksdagens och parlamentarikers roll i det nya planeringssystemet för försvaret.

Statsutskottet behandlade motionen i sitt utlåtande 1970:203. Häri anförs bl. a. följande:

Den fråga om riksdagens och parlamentarikers roll i det nya planeringssystemet som tas upp i motionen I:1261 är av stort intresse vid bedömningen av det nya planeringssystemet. Detta synes medge en god parlamentarisk insyn såväl i grundläggande säkerhetspolitiska och försvarspolitiska frågor och valsituationer som beträffande den planering som har direkt samband med försvarets resursbehov och effektivitet. Utskottet anser att dessa möjligheter bör tas till vara.

Utskottet fann det vara lämpligt att riksdagens roll i det nya planeringssystemet närmare penetrerades. Det borde få ankomma på Kungl. Maj:t att bedöma hur detta skulle verkställas.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet hemställt.

Kungl. Maj:t har genom beslut den 14 januari 1971 uppdragit åt 1970 års försvarsutredning att överväga riksdagens roll i det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret. I beslutet anges att förslag skall lämnas i sådan tid att frågan kan underställas 1972 års riksdag.

I detta sammanhang kan erinras om att 1971 års riksdag behandlade frågan om parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet överhuvudtaget. En kort redogörelse härför biläggs (bilaga).

I detta sammanhang kan vidare erinras om att herr Hernelius i en motion till 1971 års riksdag (nr 690) hemställde att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla att en kommission utsågs med uppgift att framlägga en bred analys av svensk säkerhetspolitik och problemen kring denna. Motionens syfte var att öka intresset i den svenska

debatten för vårt lands säkerhetsproblem nu och i framtiden. Utrikesutskottet erinrade i sitt utlåtande (nr 18) om olika åtgärder som har vidtagits eller är planerade i avsikt att öka flödet av information till riksdagen och allmänheten som underlag för den fortsatta säkerhetspolitiska debatten. Förslaget att tillsätta en kommission ansågs inte böra för det dåvarande föranleda någon åtgärd, varför utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

1.2 Vissa andra utgångspunkter

Grundlagberedningen har i sitt huvudbetänkande Ny regeringsform Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) lagt fram ett *förslag till ny författning*, vilket förslag innebär vissa ändringar av betydelse för försvarsutredningens arbete. Sälunda innebär förslaget en annan syn på riksdagens konstitutionella ställning än den som tidigare varit gällande. Förslaget behandlar vidare — om än i tämligen allmänna ordalag — riksdagens medverkan i budgetära avgöranden på flerårsikt. En grundligare bearbetning av budgetfrågorna görs av budgetutredningen som beräknas avlämna förslag i slutet av år 1972. Denna utredning har enligt sina direktiv att beakta de krav på det statliga budgetsyste- met som följer av en ökad långsiktighet i beslutsprocessen. En ny regeringsform avses i huvudsak skola gälla fr. o. m. den 1 januari 1975.

Försvarsutredningen har för sin del funnit det naturligt att, när frågan om riksdagens roll i det nya planeringssystemet övervägs, ta stor hänsyn till grundlagberedningens förslag och den allmänna syn som ligger bakom detta. På vilket sätt detta hänsynstagande bör ske utvecklas närmare i det följande (avsnittet 3.1).

Den diskussion som hittills har förts om riksdagens roll i det nya planeringssystemet för försvaret har gällt det planeringssystem som är under införande för det militära försvaret och civilförsvaret. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har emellertid i december 1971 — i enlighet med ett av Kungl. Maj:t i juni 1970 givet uppdrag — lämnat ett

*förslag till ett motsvarande planeringssystem
för det ekonomiska försvaret.*

Eftersom det av överstyrelsen föreslagna systemet ännu inte är helt utarbetat och inte har godkänts av statsmakterna har försvarsutredningen ansett att en närmare granskning av systemet ur nu aktuella synpunkter faller utanför utredningsuppdraget. Utredningen har emellertid översiktligt granskat förslaget. Den har härvid kommit till den uppfattningen att ett genomförande av det samma inte skulle innebära några i princip ändrade förutsättningar för att bedöma frågan om riksdagens roll i det nya planeringssystemet.

2.1 Huvuddragen i det nya planeringssystemet¹

Huvudsyftet med det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret har varit att ge Kungl. Maj:t och riksdagen bättre möjligheter än tidigare att inrikta och besluta om försvarets långsiktiga utveckling. Planerings- och budgeteringssystemet avses därjämte ge myndigheterna ett bättre beslutsunderlag. Bl. a. har ansetts som betydelsefullt att förbättra underlaget för att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet. En klart uttalad avsikt har varit att inrikta statsmakternas verksamhet på detta område på de avgöranden som verkligen är betydelsefulla. Systemets införande skall också ses som en av åtgärderna för att på försvarets område göra det möjligt för Kungl. Maj:t att utöva ledningen av verksamheten på det sätt som avsågs med 1965 års departementsreform.

Huvudelementen i det nya planeringssystemet är miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring, perspektivplanering, programplanering, systemplanering och programbudgetering.

Genom *miljöstudier* beskrivs olika alternativ för den internationella utvecklingen.

Dessa studier har tre syften. De skall ge underlag för utformningen av vår säkerhetspolitik

ge miljöunderlag för perspektivplaneringen och

ge miljöunderlag för programplaneringen.

Miljöstudierna skall analysera och beskriva den internationella miljöns utveckling i politiskt, strategiskt, militärtekniskt och ekonomiskt avseende. På grundval härav utarbetas ett antal tänkbara och rimliga angreppsfall. Av dessa väljer Kungl. Maj:t ut några som benämns styrande angreppsfall. Dessa angreppsfall utnyttjas av statsmakterna för att inrikta försvarets utveckling på lång sikt.

Vissa uppgifter och krav beträffande det framtida försvaret kan uttryckas med styrande angreppsfall, andra uttrycks lämpligen i form av s. k. tilläggskrav. Det senare kan t. ex. ske i fråga om beredskap, uthållighet, skydd, verkan under neutralitetstillstånd och samverkan mellan olika komponenter inom totalförsvaret. Miljöstudierna och analyser av angreppsfall utnyttjas för att ge underlag för formulering av tilläggskrav.

Riktlinjerna för försvarsplaneringen måste förutom de yttre betingelser som anges av styrande angreppsfall och tilläggskrav också innefatta i detta sammanhang väsentliga förutsättningar som betingas av den framtida utvecklingen inom landet. Dessa förutsättningar analyseras i *studier av det svenska samhällets förändring* – vad som tidigare har kallats ramstudier. Vissa av dessa anges genom s. k. ramvillkor för planeringen. Ramvillkoren avser t. ex. ekonomiska restriktioner

¹ Beträffande källorna för framställningen se avsnittet 1.1.

ner och restriktioner för utnyttjandet av värnpliktiga. Ramvillkoren kan också innebära restriktioner t. ex. av lokaliseringspolitiska hänsyn och beträffande svensk industris utnyttjande.

De styrande angreppsfallen, tilläggskraven och ramvillkoren utgör väsentliga utgångspunkter för perspektivplaneringen. Denna syftar till att ange tänkbara försvarsutformningar och att med utgångspunkt i dessa ge underlag för att inrikta studier, forskning och teknisk utveckling.

I *perspektivplaner* redovisas olika alternativ för framtida försvarsutformningar samt handlingsvägar och betingelser för att nå dessa. Dessa planer utarbetas för det militära försvaret av överbefälhavaren och för civilförsvaret av civilförsvarsstyrelsen. Planerna avses utarbetas ungefär vart fjärde år. Planerna belyser vidare de alternativ till strukturer och vapensystem som bör hållas öppna för senare beslut. Planerna redovisar också överiktligt de vägar längs vilka alternativen kan förverkligas och när förutsättningar för olika beslut kan eller bör föreligga.

Med perspektivplanen som bakgrund skall myndigheterna utarbeta planer för studie- och forskningsverksamheten samt för vissa väsentliga system speciella systemplaner. Vidare skall perspektivplanen i princip utgöra underlag för inriktning av programplanerna. Genom att ange riktlinjer för och sedan granska dessa planer kan statsmakterna tillse att tillräckligt beslutsunderlag föreligger vid de beslutstidpunkter som anges i planerna.

För handlandet på kort sikt och för att förverkliga perspektivplaneringens långsiktiga intentioner upprättas konkreta handlingsprogram i form av femåriga rullande *programplaner*. Myndigheterna får således i det nya systemet alltid en femårig ekonomisk ram angiven för planeringen och statsmakterna föreläggs varje år en programplan för utvecklingen och verksamheten under den närmaste femårsperioden.

Programplaneringen syftar således till att fördela resurserna mellan åtgärder för att

- vidmakthålla befintliga enheter och förband m. m. och genomföra tidigare fatta-

de beslut,

- investera i nya enheter och förband och
- skapa förutsättningar för utveckling och anskaffning av ytterligare försvarsresurser, dvs. att skapa handlingsfrihet att förverkliga mål på längre sikt.

Programplanerna utarbetas mot bakgrund av den befintliga krigsorganisationens styrka och svagheter. Planerna skall konkretisera avvägningen av resurser för att nå operativ styrka under de närmaste åren jämfört med att nå styrka på något längre sikt. Slutligen inriktas utvecklingen mot mer långsiktiga mål och krav i överensstämmelse med perspektivplanens intentioner.

Programplaner utarbetas för det militära försvaret för huvudprogram och för delprogram.

Programplanen för det militära försvaret utarbetas av överbefälhavaren. I denna redovisas bl. a. överbefälhavarens avvägning och inriktning i stort av olika avvägningsprogram (funktioner) samt fördelningen av utgiftsramen dels mellan olika program, dels med hänsyn till försvarseffektens fördelning över tiden.

Programplaner för huvudprogram utarbetas av försvarsgrenscheferna och, beträffande huvudprogrammet civilförsvaret, av civilförsvarsstyrelsen. Planerna behandlar på motsvarande sätt fördelning och inriktning av delprogram (delfunktioner).

Avsikten är att statsmakterna varje år skall kunna ompröva programplaneringens inriktning. Syftet härmed är bl. a. att det tidigare planeringssystemets stelhet i fördelningen av resurserna mellan programmen skall minska. Inriktningen på längre sikt kan hela tiden avstämmas mot aktuell perspektivplan.

Som underlag för Kungl. Maj:ts ställningstaganden beträffande särskilt resurskrävande vapensystem och objekt utformas mer detaljerade s. k. *systemplaner*. Sådana avses upprättas också för stora förändringar av organisationen. En systemplan kan betraktas som ett kopplingselement mellan perspektivplanen och programplanerna. Perspektivplanen anger i grova drag de vägar längs vilka de

framtida alternativen för system och objekt kan förverkligas. Systemplanen skall utgöra en detaljplan för utvecklingen av ett sådant alternativ (system).

Programbudgetsystemet är ett viktigt hjälpmedel vid resursfördelningen på kort och lång sikt. Verksamhetsindelning och redovisning av prestationsutfall skall underlätta analyser av förhållandet mellan mål och resursåtgång och kontroll av att målen nås. För styrning av genomförandeverksamheten tillämpas ett uppdragssystem. Ett uppdrag skall ange vilka prestationer som skall utföras, vilka resurser som beräknas erforderliga för att fullgöra uppdraget samt vissa handlingsregler. Uppdrag från Kungl. Maj:t till myndighet benämns primäruppdrag. Uppdrag från en myndighet till en annan benämns sekundäruppdrag. För varje primäruppdrag som beräknas föranleda medelsförbrukning under budgetåret skall ett budgeterat belopp anges. De budgeterade beloppen skall ha täckning i anslag. Varje anslag kommer att avse betalningsmedel för ett eller flera primäruppdrag.

Om den pågående utvecklingen av planeringssystemet kan bl. a. nämnas följande.

En översyn av planeringssystemet med ledning av erfarenheterna från försöksperioden fram till den 1 juli 1972 pågår f. n. inom försvarsdepartementet genom en i maj 1971 bildad särskild arbetsgrupp (ledningsgruppen för fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem, PPBG; jfr riksdagsberättelsen år 1972 Fö 20). Hittills har arbetsgruppens arbete varit inriktat på att samla in och bearbeta erfarenheterna från nu genomförd försöksomgång samt att utforma förslag till anvisningar för budgetarbetet inför 1973/74 och arbetet med programplaner 1973/74–1977/78 samt för nästa perspektivplan. Det egentliga utvecklingsarbetet, som befinner sig på ett inledande stadium, torde bl. a. komma att avse systemplaneringens roll och utformning samt frågor om mål och måluppfyllelse i verksamheten. Också nomenklaturfrågor kommer att behandlas.

Kungl. Maj:t har i proposition 1972:45

berett riksdagen tillfälle att taga del av vissa avsedda åtgärder för att skapa en fastare organisation för statsmakternas ledning av studier och planering med totalförsvarsinriktning. Enligt förslaget inrättas den 1 juli 1972 inom försvarsdepartementet ett sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktspanering inom totalförsvaret. Sekretariatets huvuduppgift blir att hålla samman arbetet med att förse statsmakterna med önskat underlag för inriktning och utformning av säkerhets- och försvarspolitikerna samt för inriktning av planeringen av totalförsvaret. Enligt propositionen bör särskilda referensgrupper för studierna inrättas. För att inom Kungl. Maj:ts kansli tillgodose kravet på ökad samordning av den långsiktiga totalförsvarsplaneringen inrättas inom kansliet vidare enligt förslaget en interdepartemental beredning för långsiktig totalförsvarsplanering.

Försvarsutskottet har i ett enhälligt betänkande (nr 15) över propositionen och vissa i anslutning till denna väckta motioner anfört att det anser att riksdagen nu inte bör framföra erinran mot den avsedda omorganisationen. Med hänsyn till att studier måste påbörjas relativt snart bör sekretariatet som planerat få inleda sin verksamhet den 1 juli 1972. Utskottet biträder alltså inte vissa motionsvis framförda uppskovsyrkanden. Utskottet förutsätter att sekretariatet främst blir ett organ för beredning av ärenden om inriktning och samordning av studieverksamhet av ifrågavarande slag som bedrivs av myndigheter och i särskilda utredningar eller referensgrupper. Utskottet förklarar sig fästa stor vikt vid frågan om riksdagens roll i det nya planeringssystemet och förutsätter att omorganisationen inte medför någon bindning i denna fråga. Ej heller, anförs vidare, förändras möjligheterna för försvarsutskottet att inhämta synpunkter från militära och civila myndigheter. Det föreslås att vad sålunda anförts ges Kungl. Maj:t till känna. — Riksdagen har sedermera följt utskottet (rskr. 1972:184).

2.2 Några frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet

Försvarsutredningen har vid överlämnandet av sitt huvudbetänkande anmält att den i anslutning till behandlingen av riksdagens roll i det nya planeringssystemet avsåg "behandla vissa i utredningsarbetet aktualiserade frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet". Frågorna berör främst de fortsatta miljöstudierna och studierna av det svenska samhällets förändring men även den fortsatta perspektiv- och programplaneringen.

I fråga om de säkerhetspolitiska *miljöstudier* har försvarsutredningen vid sin behandling av det omfattande underlag som framtagits inom ramen för planeringssystemet funnit behov föreligga av en viss komplettering av underlaget för det fortsatta planeringsarbetet enligt följande.

Hittills genomförda miljöstudier har beskrivit alternativa utvecklingar i den internationella miljön, som på längre sikt kan leda till skilda hot mot Sveriges säkerhet. Studier av detta slag bör enligt försvarsutredningens uppfattning bedrivas även i fortsättningen. Härutöver bör studier bedrivas i syfte att undersöka möjligheten och lämpligheten av att beskriva i form av angreppsfall eller på annat sätt sådana utvecklingar som på kortare sikt än som nu aktuella angreppsfall avser kan leda till hot. Utredningen har vid granskningen av den tidsmässiga resursavvägningen i programplanerna — dvs. fördelningen av resurser på vidmakthållande av befintlig organisation och operativ styrka på kort sikt, på investering i ny materiel och på investering i forskning och teknisk utveckling — funnit det framtagna underlaget inte vara tillfyllest för en bedömning av krigs- och krisrisker på kort sikt. Det torde därför krävas att såväl konfliktskapande som stabiliserande faktorer i den internationella utvecklingen belyses utförligare än vad som hittills gjorts.

I de fortsatta miljöstudierna synes vidare i större utsträckning än som hittills skett behöva analyseras alternativa utvecklingar i den

internationella miljön bl. a. för att få belyst tänkbar variationsvidd i de situationer som tas till utgångspunkt för angreppsfallsbekrivningarna.

Några av Kungl. Maj:t samordnade *studier av det svenska samhällets förändring* för att ge underlag för beskrivning av de möjligheter och begränsningar för försvarets utveckling som är betingade av utvecklingen inom det svenska samhället har hittills inte bedrivits. Utredningen vill dock erinra om de mer begränsade studier beträffande dessa förhållanden som bedrivits inom det ekonomiska försvarets miljöutredning och försvarsutredningens egen analys bl. a. av de samhällsekonomiska förutsättningarna för försvaret. Studier och prognosverksamhet rörande utvecklingen inom det svenska samhället bedrivs i dag i enlighet med gällande instruktioner av en rad olika myndigheter och institutioner. För försvarsplaneringen är det angeläget att resultaten av denna verksamhet kan nyttiggöras genom att väsentlig information insamlas, utvärderas och vid behov kompletteras. På så sätt kan studierna av det svenska samhällets förändring belysa de begränsningar och möjligheter i samhällsutvecklingen som bör inverka på den långsiktiga utvecklingen av försvarspolitikerna och även ligga till grund för bedömning av den grad av sårbarhet som kommer att utmärka det svenska samhället på längre sikt. Ifrågavarande studier kan vidare ge statsmakterna underlag för att påverka utformningen av fredsriktad verksamhet — t. ex. med avseende på transportapparatusstruktur, självförsörjningsgrad på olika områden eller lokalisering av vissa krigsviktiga anläggningar — på sådant sätt att behovet av egentliga beredskapsåtgärder begränsas.

Utredningen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att termen miljöstudier ur vissa synpunkter framstår som mindre lämplig. Sålunda förknippas lätt uttrycket miljöstudier felaktigt med begreppet miljövärd. Utredningen har inhämtat att nomenklaturfrågan är föremål för överväganden inom den i avsnittet 2.1 nämnda särskilda ledningsgruppen för fortsatt utveckling av

försvarets planerings- och programbudgetsystem och framlägger därför för egen del inte något förslag i frågan.

I den fortsatta *perspektiv- och programplaneringen* bör enligt försvarsutredningens uppfattning beaktas följande.

I det tidigare nämnda betänkandet *Planering och programbudgetering* inom försvaret anges att perspektivplanen "inte skall utgöra ett handlingsprogram utan en idéskiss eller vision av framtiden och framtida möjligheter i fråga om såväl konfliktsituationer i vår del av världen som val och utformning av medel för att möta dessa konflikter". Försvarsutredningen har för sin del funnit att perspektivplaneringen även bör innefatta en analys av möjligheterna att nå de olika försvarsutformningar som tagits fram i "idéskissen", dvs. en kontroll av möjligheterna till och förutsättningarna för att förverkliga perspektivplanens långsiktiga intentioner.

Perspektivplaneringens idéskapande moment förutsätter ett sådant tidsperspektiv att olika alternativa försvarsutformningar kan skisseras utan hänsyn till bindningar till nuvarande läge ("arvet"). Självfallet är det bl. a. av ekonomiska skäl inte möjligt att, när genomförandemöjligheterna bedöms, bortse från de bindningar som faktiskt föreligger. Utredningen vill emellertid framhålla att, för att undvika en utformning av idéskissen utifrån de bindningar till "arvet" som antas föreligga, det synes lämpligt att perspektivplaneringens borte tidsgräns inte fixeras till ett visst år. Detta överensstämmer med den grundtanke som kommit till uttryck i det förenämnda betänkandet *Planering och programbudgetering* inom försvaret. Synsättet stämmer också väl överens med hänsynstagandena till den dominerande roll som osäkerheten om framtiden spelar vid all långsiktig planering.

Analysen av möjligheterna att i perspektivet nå skilda försvarsutformningar bör ske utgående från befintligt försvarskapital ("arvet") och bl. a. beskriva de försvarsutformningar som kan nås omkring år 10 vid olika resurstilldelning och resursfördelning under programplaneperioden. Analysen bör särskilt

inriktas på att beskriva alternativa avvägningar mellan resurser för långsiktig handlingsfrihet och för kortsiktig operativ styrka. För dessa avvägningar kan utnyttjas bl. a. det av utredningen förut nämnda miljöunderlaget i det något kortare perspektivet.

Analysen torde komma att få en avgörande betydelse för programplaneringen. Då statsmakterna tar ställning till frågan om resurstilldelning till försvaret och bedömer resursernas fördelning inom försvaret kommer sålunda analysen att utgöra en betydelsefull del av beslutsunderlaget. Den kommer härigenom också att utgöra underlag för statsmakternas inriktning av programplaneringen. Eftersom redan analysen belyser konsekvenserna av olika resurstilldelning till försvaret under programplaneperioden och tiden närmast därefter, blir det i den fortsatta tillämpningen av planeringssystemet möjligt att inskränka arbetet med programplaner till en ekonomisk nivå. Dessa programplaner får därmed mera karaktären av ett konkret femårigt handlingsprogram, som bör vara förvaltningsmässigt genomarbetat.

Det förhållandet att analysen ingår i perspektivplaneringsprocessen och sålunda görs endast omkring vart fjärde år kräver att dess aktualitet översiktligt prövas vid den årliga rullningen av programplanerna. Till grund för denna prövning bör ligga de riktlinjer som statsmakterna anger.

Försvarsutredningen vill avslutningsvis beträffande det fortsatta planeringsarbetet framhålla att det är väsentligt att statsmakternas beslut i fråga om försvarets utveckling grundas på ett för hela totalförsvaret gemensamt säkerhetspolitiskt underlag. Detta kan bli av särskild betydelse när det t. ex. gäller att fastställa normer för totalförsvarets ut hållighet och skyddsnivå. En sådan helhets syn synes kräva att framtagandet av underlaget ytterligare samordnas.

	BUDGETÅR									
	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3		
PGRPLAN -1 - 3		[C]	() Δ _Δ							
PGRPLAN 0 - 4			() Δ _Δ	() Δ _Δ						
VISSA STUDIER ¹⁾			[C]	() Δ _Δ						
PERSPLAN 1	A		○	○						
PGRPLAN 1 - 5	B		B		○	○	○	○		
PGRPLAN 2 - 6				C	○	○	○	○		
PGRPLAN 3 - 7						C	○	○		
PGRPLAN 4 - 8							○	○		
VISSA STUDIER ¹⁾										
PERSPLAN 5					A		()	()		
PGRPLAN 5 - 9					B		B	C		

1) Avser miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring

□ Anvisningar av Kungl. Maj:t eller depch.
 ○ Redovisning av myndighet
 △ Proposition

Betr. bokstavsbe-
 ningarna, se texten.

Bild 1. Planeringsprocessen under en flerårs-cykel.

2.3 Viktiga moment under planerings- och budgeteringsprocessen

2.3.1 De olika planeringsmomenten och deras inbördes samband

I det följande anges kortfattat de viktiga momenten under planerings- och budgeteringsprocessen. Redovisningen omfattar hela denna process och sålunda inte endast de moment som synes vara av särskild betydelse för försvarsutredningens nu aktuella överväganden, dvs. de som avser den tidigare delen av processen.

Redovisningen utgår från planeringsprocessen sådan den beskrivs i betänkandet Planering och programbudgetering inom försvaret och propositionen 1970:97. Vissa preciseringar i texten kan dock hänföras till av utredningen gjorda erfarenheter av hittills genomfört planeringsarbete (jfr avsnittet 2.2 ovan).

Planeringsprocessen består av flera delprocesser, varav några sträcker sig över flera år. Ibland bildar resultat från en delprocess utgångspunkt för en följande delprocess. Den samlade planeringsprocessen kommer därför att äga rum under en lång tidrymd. Ett inom försvarsutredningen utarbetat exempel på en sådan samlad planeringsprocess vad gäller den tidigare delen av densamma (t. o. m. beslut om medelsanvisning) framgår av bild 1.

Exemplet avser ett fortvarighetstillstånd. I exemplet har valts en tid av fyra år mellan två på varandra följande perspektivplaner. Denna tid kan dock, beroende på bedömningar i den aktuella situationen, varieras till sin längd. De i figurerna på bilden inskrivna bokstäverna hänvisar till vissa av de olika planeringsmoment som beskrivs i det följande.

Med budgetåret (0) avses i exemplet det budgetår under vilket programplan för de första fem åren i en perspektivplan föreläggs riksdagen och under vilket anvisningar för fortsatta miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring samt fortsatt perspektivplanering utfärdas av Kungl. Maj:t.

En utgångspunkt för hela planeringen bil-

dar de *anvisningar för miljöstudier och för studier av det svenska samhällets förändring* som Kungl. Maj:t lämnar (moment A). Anvisningarna anger bl. a. vissa säkerhetspolitiska förutsättningar för studiearbetet. Resultat av dessa studier kan i ett genomfört system väntas framkomma efter ett par år (i början av budgetåret (-2) i det exempel som bild 1 visar).

Ungefär samtidigt med att nyssnämnda anvisningar lämnas ger Kungl. Maj:t också vissa *anvisningar för perspektivplanering* (moment B budgetåret (-4) i exemplet). De skall ge inriktningen i stort för arbetet och torde bl. a. omfatta angivande av angreppsfall, tilläggskrav och ramvillkor. Det följande perspektivplanearbetet enligt dessa anvisningar sker, som framgår av bilden, parallellt med de nyssnämnda studierna. En successiv avtappning av studieresultat från dessa studier torde komma att äga rum.

Ungefär två år senare lämnar Kungl. Maj:t ytterligare anvisningar för perspektivplaneringen (moment B budgetåret (-2) i exemplet). Anvisningarna lämnas senast under hösten budgetåret (-2) och grundas på resultat av genomförda miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring – redovisade tidigast någon månad dessförinnan – samt på en delredovisning av perspektivplanearbetet. En sådan delredovisning torde främst omfatta idéskissen (jfr avsnittet 2.2). Anvisningarna torde omfatta styrande angreppsfall, tilläggskrav, ramvillkor samt anvisningar för realiserbarhets- och lönsamhetsbedömningen (analysen av beslutssituationen, jfr avsnittet 2.2). Eventuellt kan i anvisningarna också pekas på avvägningsproblem av central betydelse som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Resultatet av perspektivplaneringen, här betecknat som perspektivplan 1, redovisas något år efter det att de senare anvisningarna meddelats, dvs. i exemplet tidigast på hösten budgetåret (-1).

Med ledning av resultaten av nämnda studier och av perspektivplanearbetet ger Kungl. Maj:t *anvisningar för programplanering* (moment C budgetåret (-1) i exemplet). Ett viktigt inslag i dessa är hur hänsyn

skall tas till perspektivplaneringens resultat. Vidare skall anges ramvillkor, innefattande bl. a. ekonomisk planeringsram jämte anvisningar för hänsynstagande till pris- och löneförändringar. Dessa anvisningar förnyas årligen, oaktat att samlade redovisningar av resultat av studierna och perspektivplanarbetet endast framkommer omkring vart fjärde år (budgetåren (-1) och (3) i exemplet). Viss möjlighet till successiv avtappning av resultat från detta studie- och planeringsarbete torde dock föreligga. Resultatet av den programplanering för vilken anvisningar lämnats tidigt på våren budgetåret (-1), här betecknat som programplan 1-5, redovisas till Kungl. Maj:t på hösten påföljande budgetår.

Studie- och planeringsresultaten utnyttjas därefter för *beslut om medelsanvisning* till försvaret (jfr moment D budgetåret (0) i exemplet). Detta fattas på grundval av en proposition till riksdagen, i exemplet lämnad under senare delen av budgetåret (0). I denna tas upp som en bakgrund frågan om säkerhetspolitikens allmänna utformning, inklusive försvarets långsiktiga inriktning. Mot denna bakgrund tas ställning till framlagd programplan 1-5, innefattande bl. a. ställningstagande till planeringsram för programplaneringen. Vidare läggs fram förslag till utgiftsram för nästkommande budgetår samt till anslag och beställningsbemyndiganden. Vidare kan tas upp organisatoriska förändringar. De följande budgetåren (budgetåren (1), (2) och (3) i exemplet) utformas besluten om medelsanvisning på ungefär samma sätt ehuru troligen säkerhetspolitisk bakgrund och perspektivplanering då ägnas mindre uppmärksamhet. Statsmakternas beslut meddelar Kungl. Maj:t årligen myndigheterna genom regleringsbrev, innefattande bl. a. primäruppdrag med angivande av uppgifter, resurser och handlingsregler. De meddelade besluten kan under löpande budgetår behöva anpassas inom ramen för de av riksdagen godkända allmänna principerna och anvisade medlen.

Vissa *beslut om anskaffningar* (moment E, ej ingående i exemplet) kräver särskilda för-

beredelser innan de kan genomföras. Sålunda kan på ett tidigt stadium behövas beslut om påbörjande av studier, forskning, försök och utveckling beträffande materiel och anläggningar. På ett senare stadium kan behövas beslut om projektering beträffande materiel och anläggningar. Slutligen kan nämnda åtgärder utmytna i beslut om anskaffning. En allmän förutsättning för dessa beslut är att riksdagen har ställt medel till förfogande för ändamålet.

Relativt fristående från de tidigare redovisade momenten i planeringsprocessen kan meddelas *anvisningar för studieplanering* och *anvisningar för systemplanering* (moment F resp. G, ej ingående i exemplet).

Olika planeringsomgångar löper delvis samtidigt. Det kan i detta hänseende pekas på att till följd härav bl. a. följande förhållanden uppkommer:

a) Anvisningar för programplan 0-4, som bör grundas på perspektivplan -3, lämnas efter det att de senare anvisningarna för perspektivplan 1 har lämnats.

b) Myndigheterna kommer ungefär samtidigt att redovisa perspektivplan 1 (resp. 5) och programplan 0-4 (resp. 4-8).

Tabell 1.

Månad	Verksamhet
juli, augusti	
september	(Redovisning av programplan 1-5 och anslagsframställningar för budgetåret (1).)
oktober- december	
januari	Statsverksproposition angående anslag och beställningsbemyndiganden för budgetåret (1) samt programplaner för budgetåren (1)-(5).
februari, mars	Eventuell särproposition angående budgetåret (1) (budgetåren (1)-(5)). Anvisningar för programplanering för budgetåren (2)-(6).
april, maj	Riksdagens ställningstaganden till statsverksproposition och eventuell särproposition. Anvisningar för perspektivplaneringen för budgetåren fr. o. m. år (5).
juni	

2.3.2 Planeringsprocessen under ett budgetår

För budgetåret (0) i den i föregående avsnitt redovisade flerårscykeln kan tidsförhållandena i vissa väsentliga avseenden te sig på sätt framgår av tabell 1.

Härtill kommer eventuella särskilda propositioner om organisatoriska förändringar, eventuella anvisningar för miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring, anvisningar för studie- och systemplanering samt eventuella kompletterande direktiv för perspektivplanering och programplanering.

3.1 Grundläggande överväganden

Ett utmärkande drag i modern folkstyrelse är att – trots en i många avseenden vidgad information – avståndet mellan beslutsfattarna och medborgarna tenderar att öka. Den främsta anledningen härtill är givetvis att samhällsmaskineriet alltmer har komplicerats, vilket gör att experter och tekniker får ett allt större inflytande. Det nya planerings- och budgeteringssystemet för försvaret erbjuder i viss mån ett exempel härpå. Redan den nya och omfattande nomenklaturen kan försvåra insynen för medborgaren. Även de olika systemledens beroende av och ingripande i varandra kan minska dessa möjligheter. Det behöver inte understrykas att svårigheten för medborgarna att följa förberedelse- och beslutsprocess i detta fall är särskilt olycklig, eftersom försvaret är en den enskilde medborgarens angelägenhet i alldeles särskilt hög grad och eftersom försvaret utgör en så betydande del av budgeten.

Med det ovan sagda åsyftas inte att utdöma det nya systemet. Avsikten är i stället att påpeka angelägenheten av att åtgärder successivt vidtas som är ägnade att i möjlig mån undanröja nu nämnda olägenheter. Att märka är att vad som gäller i fråga om medborgarnas svårigheter till insyn och överblick till betydande del också gäller parlamentarikererna, som dock i sista hand under eget ansvar skall fatta de slutliga besluten.

Utredningen vill understryka att utvecklingen i aktuellt avseende måste följas med den allra största uppmärksamhet. Försvarets

problem bör levandegöras för den stora allmänheten. En så vid insyn som möjligt i förberedelse- och beslutsprocessen i fråga om de stora försvarsbesluten måste åstadkommas inom den ram som sekretessen möjliggör. Utredningen förutsätter därför att gjorda erfarenheter kommer att möjliggöra en elasticitet i systemet i denna del och en ständigt fortgående omprövning på grundval av dessa erfarenheter.

Införandet av det nya planeringssystemet syftade bl. a. till att öka statsmakternas inflytande på de väsentliga momenten i försvarsplaneringen (jfr avsnittet 2.1), något som självfallet får förutsättas medföra också en ökning av statsmakternas – de politiska instansernas – formella och reella ansvar härför. Vid de tidigaste övervägandena av systemet behandlades främst fördelningen av arbetsuppgifterna mellan å ena sidan Kungl. Maj:t och riksdagen ("statsmakterna") och å andra sidan myndigheterna. Allteftersom systemet i olika avseenden utformats i detalj har emellertid i diskussionen också aktualiserats hur arbetsuppgifterna borde fördelas mellan Kungl. Maj:t och riksdagen, eller med andra ord hur ett parlamentariskt deltagande¹ i planeringsprocessen skall äga rum.

¹ Försvarsutredningen benämner i det följande riksdagens, riksdagsorgans, försvarsutredningars och enskilda parlamentarikers medverkan i planeringsprocessen "parlamentariskt deltagande". Uttrycket avses täcka även fall då verksamheten från parlamentarisk sida inskränker sig till att utan ställningstagande ta emot information.

Det bör i sammanhanget beaktas att i det nya planeringssystemet för försvaret har förutsatts ingå en omfattande information till allmänheten om aktuella och väsentliga problem på planeringsområdet. En grundförutsättning för denna verksamhet måste givetvis vara att onödig sekretess undviks så att en klarläggande offentlig debatt inte försvåras. Försvarsutredningen vill dock fästa uppmärksamheten på de av sekretesshänsyn be- tingade svårigheter som kan vara förenade med informationen, svårigheter som till viss del sammanhänger med vem som står som ansvarig för den planeringsverksamhet som informationen avser. De överväganden som i det följande görs om parlamentarikers behov av insyn och information har emellertid som en utgångspunkt att en bred och kvalificerad sådan information lämnas till allmänheten. Den bör lämnas vid lämpliga tidpunkter all- eftersom planeringsarbetet fortskrider.

Vid sidan av den omständighet som infö- randet av det nya planeringssystemet innebär bör, när det parlamentariska deltagandet övervägs, också beaktas den ändring i synen på riksdagens ställning i vårt statsskick som numera synes föreligga (jfr avsnittet 1.2). Grundlagberedningen har i sitt under avsnit- tet 1.2 nämnda huvudbetänkande sålunda lagt fram ett författningsförslag som bl. a. utgår från att riksdagen är det centrala stats- organet och som låter riksdagens domineran- de ställning komma till uttryck i författ- ningen (bet. s. 76). Förslaget i denna del synes till sina allmänna principer kunna på- räkna ett stöd från praktiskt taget alla poli- tiska meningsriktningar. Det förefaller sålun- da att ligga i linje med den allmänna politiska viljeinriktningen i landet att ge riksdagen ökade möjligheter till deltagande bl. a. i för- svarets långsiktiga planeringsprocess.

Grundlagberedningen har i sitt huvudbe- tänkande särskilt behandlat frågan om riks- dagens deltagande i den långsiktiga plane- ringen inom statsförvaltningen över huvud taget. Beredningen har inte ansett sig i sitt förslag kunna kräva att en alternativ plane- ring sker men ger vissa uttryck för riksdagens deltagande i de långsiktigare, reellt styrande

besluten. Sålunda föreslås i riksdagsord- ningen en bestämmelse som praktiskt inne- bär att även ”framtida kostnader för ett förslaget projekt” i görlig mån bör redovisas liksom också en bestämmelse som syftar till att – om flerårsplanering eller flerårsstudier gjorts – de inte undanhålls riksdagen, när begäran läggs fram om anslag för det närmaste budgetåret (bet. s. 115).

Försvarsutredningen finner för sin del de anförda förändringarna i förutsättningarna för det parlamentariska deltagandet i plane- ringen tala för att metodiska åtgärder vidtas i syfte att säkerställa ett sådant deltagande. Utredningen utgår från att ambitionsnivån beträffande riksdagens deltagande för för- svarsplaneringens del bör kunna sättas högre än den som anges i grundlagberedningens nämnda uttalande om den långsiktiga plane- ringen inom statsförvaltningen, bl. a. efter- som inom försvaret långsiktplaneringen hunnit längre i utveckling än inom andra sektorer. Detta torde gälla oavsett hur den arbetande budgetutredningen framdeles pre- ciserar grundlagberedningens allmänt hållna riktlinjer.

Utredningen vill understryka att en ut- veckling i enlighet med det anförda bör ske med bevarande både av den fria ställning som myndigheter och verk intar i den svens- ka statsförvaltningen och av möjligheterna för riksdagens vederbörande organ att in- hämta information direkt från myndigheter- na.

3.2 Några viktiga principfrågor

3.2.1 Planeringsmoment, där parlamentariskt deltagande är önskvärt

Den fråga som framför allt har tilldragit sig intresse i detta sammanhang har varit det parlamentariska deltagandet i tidiga plane- ringsavgöranden. Exempel härpå är den tidi- gare nämnda motionen 1970 I:1261 av herr Lindblad. Också de motioner till 1971 års riksdag vilka behandlas i bilagan till detta betänkande kan här nämnas.

Herr Lindblad talar i sin motion om med-

verkan i miljöstudierna, i valet av "dimensionerande angreppsfall" och i meddelandet av direktiv för perspektivplanearbetet. De i motionen nämnda alternativen för lösning av frågan ("tidiga parlamentariska försvarsutredningar" och "förstärkt utskottsbehandling för att följa miljöstudier och perspektivplanearbete") antyder å andra sidan lösningar som inte begränsar det parlamentariska deltagandet till några få, tydligt avgränsade moment i planeringsprocessen.

Försvarsutredningen vill för sin del allmänt framhålla att i detta sammanhang framstår såsom viktiga sådana moment i planeringsprocessen där de politiska bedömningarna väger tungt och där avgörandena i stor utsträckning måste ligga ovan myndigheternas nivå, dvs. ligga på Kungl. Maj:ts och riksdagens nivå. Från denna utgångspunkt har utredningen funnit följande planeringsmoment vara särskilt viktiga.

- Meddelande av anvisningar för miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring (moment A enligt avsnittet 2.3.1).
- Meddelande av anvisningar för perspektivplanering (moment B). Detta moment bygger bl. a. på miljöstudiernas resultat och förutsätter sålunda kunskap om detta.
- Meddelande av anvisningar för programplanering (moment C). Detta moment avses bygga på perspektivplaneringens resultat och förutsätter sålunda kunskap här om.

Riksdagen har hittills i samband med försvarsbeslut uttalat sig om och tagit ställning till av regeringen föreslagna riktlinjer för säkerhets- och försvarspolitiken. Även fortsättningsvis bör riksdagen i dessa sammanhang besluta om sådana riktlinjer. Det synes lämpligt att så sker i samband med att riksdagen ungefär vart fjärde år behandlar ny perspektivplan.

Redan planeringsmomenten A, B och C innebär i olika avseenden överväganden och ställningstaganden om säkerhets- och försvarspolitikens inriktning. Ett parlamentariskt deltagande i dessa moment bör därför ske.

Moment C har dessutom en särskild karaktär i det att det bl. a. innebär angivande av ekonomiska ramvillkor för programplaneringen. Även om ett angivande av en flerårig planeringsram i och för sig inte innebär ett beslut om årliga utgiftsramar kommer det att ha stor betydelse för planeringsarbetet. Försvarsutredningen förutsätter att riksdagen årligen skall besluta om det militära försvarets och civilförsvarets utgiftsramar nästkommande budgetår och att riksdagen i samband härmed även tar ställning till av Kungl. Maj:ts föreslagna femåriga planeringsramar för programplaneringen.

I fråga om övriga i avsnittet 2.3.1 angivna planeringsmoment – beslut om medelsanvisning, beslut om anskaffningar, anvisningar för studieplanering och anvisningar för systemplanering, dvs. momenten D–G – vill utredningen i korthet anföra följande.

För beslut om medelsanvisning (moment D) är i vissa fall redan av konstitutionella skäl riksdagens medverkan nödvändig. Detta gäller främst beslut om utgiftsram för budgetår och om anslag och beställningsbemyndiganden. Formerna för riksdagens medverkan får också anses givna. – I fråga om ställningstagandet till programplanen förefaller en nära sammankoppling vid behandlingen med nyssnämnda beslut vara naturlig. Riksdagen bör därför beredas tillfälle att yttra sig över Kungl. Maj:ts ställningstaganden till programplanerna. Det första året av en ny perspektivplaneperiod omfattar ställningstagandena också vissa frågor av principiell karaktär gällande planeringsinriktningen. – Kungl. Maj:ts föreskrifter till myndigheterna rörande medelsdisposition etc. under följande budgetår meddelas i regleringsbrev. Utredningen anser att riksdagen inte bör engageras i detta arbete. – I fråga om beslut om organisatoriska förändringar torde, på samma sätt som nu är fallet, frågan om riksdagen skall medverka bli beroende av förändringens art och omfattning. – I princip samma synsätt torde böra anläggas på beslut under löpande budgetår om tillämpningen av vad som här i övrigt hänförs till moment D.

Av beslut om anskaffningar (moment E) kan beslut om studier, forskning, försök och utveckling beträffande materiel och anläggningar liksom om projektering av sådana objekt i en del fall med hänsyn till sina långsiktiga verkningar vara betydelsefulla från de synpunkter som utredningen har att beakta. Beslut om forskning, försök, utveckling och projektering får emellertid förutsättas avse verksamhet som ligger inom ramen för av riksdagen godkänd allmän inriktning och anvisade medel, varför annan medverkan av riksdagen inte kan anses påkallad. Däremot får det anses ligga i sakens natur att studier av här ifrågavarande slag kan ha sådan karaktär att de går utanför eljest gällande riktlinjer för verksamheten; syftet med studierna är ju bl. a. att pröva om riktlinjerna allttjämt är lämpliga. Att reglera sådan studieverksamhet torde inte få anses vara en riksdagens uppgift. — I fråga om egentliga anskaffningsbeslut beträffande materiel och anläggningar synes det nya systemet inte innebära förändringar av sådan art att de ur de synpunkter som utredningen har att beakta påkallar några särskilda åtgärder.

Att meddela anvisningar för studieplanering — utom sådan som avser miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring — och för systemplanering (moment F resp. G) får ses som tekniska tillämpningar av tidigare riktlinjer. Utredningen räknar inte med riksdagens deltagande häri.

Sammanfattningsvis vill försvarsutredningen anföra följande om momenten D—G. Några av dessa moment är ur synpunkten av riksdagens deltagande konstitutionellt fastlagda. Andra av de angivna momenten är sådana att de ligger inom ramen för vad som får anses vara Kungl. Maj:ts verkställande uppgifter. Utredningen finner därför inte anledning att närmare behandla dessa moment. I det följande behandlas dessa inte, dock med visst undantag för moment D vad avser ställningstagandet till programplanen.

3.2.2 Innebörd i vissa fall av parlamentariskt deltagande

Ett problem — närmast av konstitutionellt slag — som träder i förgrunden om riksdagen eller något av dess organ engageras i planeringsarbetet är i vilken form ett sådant deltagande sker. Alternativen härvid är att riksdagen eller något av dess organ ges insyn i planeringsarbetet eller att därjämte deltagandet innefattar ett formligt beslut eller annan opinionsyttring om planeringen. Motsvarande problem torde föreligga om ett särskilt permanent organ utanför riksdagen skulle inrättas men synes däremot inte uppkomma när det parlamentariska deltagandet sker genom särskilda utredningar (försvarsutredningar).

Herr Lindblads motion ger inga direkta synpunkter på formen för det parlamentariska engagemanget.

Försvarsutredningen vill för sin del anföra följande.

Enligt utredningens mening kan med ett insynsförfarande vinnas att ett antal riksdagsledamöter som särskilt ägnar sig åt hörsnörande frågor blir väl insatta i de problem som förelegat vid planeringen, de alternativ som utarbetats, de alternativ som utmönstrats och de val som kan ha träffats mellan olika alternativ. Framför allt kan de ledamöter som mera kontinuerligt vill ägna sig åt de väsentliga planeringsfrågorna skaffa sig en betydande erfarenhet på detta område. Det framstår från allmän politisk och parlamentarisk synpunkt som betydelsefullt att sådan erfarenhet finns inom olika partier. En sådan erfarenhet är också viktig därför att planeringsprocessen löper på sådant sätt att många betydelsefulla planeringsmoment även i riksdagen måste behandlas under en tämligen hård tidspress. Väsentliga intressen kan sålunda tillgodoses med ett insynsförfarande.

Ett förfarande som utvidgas att omfatta även någon form av parlamentariskt godkännande — tyst eller uttryckligt — skapar däremot vissa svårigheter. Planeringsprocessen är sålunda förhållandevis kontinuerlig. Under processen kan uppkomma behov av

snabba ställningstaganden från Kungl. Maj:ts sida. Det kan inte anses praktiskt att vid varje sådant tillfälle behöva underställa riksdagen sådana frågor och avvakta dess ställningstagande, såvida inte konstitutionella skäl gör det nödvändigt.

Utredningen vill av anförda skäl förorda att riksdagens eller dess organs medverkan i nu aktuella delar av planeringsprocessen i princip sker genom ett insynsförfarande. Motsvarande bör gälla om något nytt permanent organ skulle inrättas för hithörande frågor.

3.2.3 Organ för parlamentariskt deltagande

För att möjliggöra parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen kan övervägas att utnyttja olika organ. I första hand synes härvid vara aktuella riksdagen eller något av dess organ, tillfälliga försvarsutredningar eller något nytt, för ändamålet skapat permanent organ utanför riksdagen.

Riksdagen eller något av dess organ måste under alla förhållanden få insyn i planeringsprocessen eller delar därav för att få nödvändigt underlag för de beslut rörande säkerhets- och försvarspolitiken som konstitutionellt måste fattas av riksdagen efter beredning inom utskott. Det har därför framstått som naturligt för försvarsutredningen att för en ytterligare vidgad insyn för parlamentariker så långt möjligt utnyttja de riksdagsorgan som under alla förhållanden skall beakta sig med sådana frågor.

Formerna för riksdagens och riksdagsorgans deltagande behandlas närmare i avsnittet 3.2.4.

Under begränsad tid arbetande *försvarsutredningar* har under de senaste 10–15 åren spelat en viktig roll vid utformningen av säkerhets- och försvarspolitiken. De har som förutsättning haft att planeringsprocessen i motsvarande delar varit koncentrerad till tydligt avgränsade perioder.

Granskar man emellertid hur planeringsmomenten infaller i tiden enligt det nya planeringssystemet finner man – om man utgår från det exempel på tidsschema som

presenteras i bild 1 – att de här diskuterade momenten återkommer tämligen ofta utan att visa någon utpräglad koncentration till vissa år.

Av det i bild 1 återgivna schemat över planeringsprocessen framgår sålunda att de i detta sammanhang intressanta momenten, nämligen meddelande av anvisningar för miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring (moment A) samt meddelande av anvisningar för perspektivplanering (moment B) återkommer med ett eller flera års mellanrum. Anvisningar för programplanering (moment C) lämnas däremot årligen, även om omfattningen av dessa kan växla mellan olika år. Redan sistnämnda omständighet leder till den slutsatsen att tillfälliga försvarsutredningar av det slag som förekommit under de senaste 10–15 åren knappast ensamma kan utgöra en lösning av frågan om parlamentariskt deltagande i planeringen.

Om försvarsutredningar enligt utredningens mening sålunda inte ensamma kan lösa deltagandefrågan, kan likväl övervägas om de kan väsentligt bidra till frågans lösning. Vilka uppgifter skulle då kunna övervägas att lämna åt en försvarsutredning?

Det planeringsmoment som kanske närmast anknyter till vad tidigare försvarsutredningar arbetat med är att klarlägga vilka hänsyn som skall tas till perspektivplanen i det fortsatta arbetet (den första delen av moment C). Det beräknas återkomma ungefär vart fjärde år. Detta arbete bedrivs under begränsad tid under mitten av det budgetår som i det tidigare givna exemplet betecknas som (–1). Det är nära förenat med angivandet samma budgetår av riktlinjer för programplaneringen.

En ytterligare uppgift för en tillfällig försvarsutredning skulle kunna vara att under år (–2) överväga miljöstudiernas resultat och hur dessa bör få påverka den andra omgången anvisningar för perspektivplaneringen, dvs. del av moment B.

Om en tillfällig försvarsutredning skulle behandla båda dessa frågor skulle dess arbete behöva omspänna tiden från senare delen av år (–3) till tidigare delen av år (–1), dvs.

16–17 månader. Detta är ca en tredjedel av den fyraårsperiod som en perspektivplanecykel i exemplet har antagits omfatta.

Det skulle kunna övervägas att därutöver engagera en försvarsutredning i det egentliga arbetet med miljöstudier, studier av det svenska samhällets förändring samt perspektivplanering som i tiden ligger mellan meddelandet av anvisningar för miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring (moment A) och den andra omgången anvisningar för perspektivplanearbetet (dvs. del av moment B). En försvarsutrednings arbete med dessa arbetsuppgifter behöver omspänna en tid av 28–30 månader, dvs. inemot två tredjedelar av den fyraårsperiod som perspektivplanecykeln i exemplet omfattar.

Försvarsutredningen vill för sin del uttala att en ordning med försvarsutredningar som – i enlighet med det tredje av de nämnda alternativen – regelmässigt arbetar under så lång tid som två och ett halvt år och där sålunda i exemplet endast ett och ett halvt år skulle förflyta från avslutandet av en utredning till tillkallandet av nästa synes administrativt och arbetsmässigt betungande. Det senare torde gälla både för de parlamentarer som särskilt ägnar sig åt försvarsfrågor och för de berörda myndigheterna. Mot en långvarig utredning kan också anföras att den, så länge den är under arbete, kan antas i viss mån hämma Kungl. Maj:ts möjligheter att fortlöpande ge direktiv för myndigheternas planering med anledning av de erfarenheter som successivt görs under studie- och planeringsarbetets gång. Utredningen finner av anförda skäl i planeringsprocessen infogade försvarsutredningar med tidskrävande uppgifter vara mindre lämpliga.

Vad därefter gäller en ordning enligt det andra av de nämnda alternativen kan mot detta riktas invändning av ungefär det slag som nyss anförts mot det tredje alternativet, ehuru invändningarna i detta fall inte har samma tyngd. Utredningen anser emellertid inte heller det andra alternativet vara lämpligt.

Vad slutligen gäller det första alternativet – en försvarsutredning som endast skulle

befatta sig med behandlingen av den slutliga perspektivplanen (del av moment C) och den därtill anslutande verksamheten med inriktning av programplaneringen (del av moment D) i början av en ny perspektivplanepå period – finner försvarsutredningen att de invändningar som gjorts mot utredningar enligt det andra alternativet knappast kan göras gällande i detta fall. Däremot vill försvarsutredningen peka på att en sådan punktvis insats av ett temporärt organ kan vara svår att på ett logiskt sätt infoga i en process som eljest präglas av kontinuerligt arbete, utfört av permanenta organ. Bl. a. måste en försvarsutredning med denna uppgift i stor utsträckning utgå från såsom ett givet förhållande den inriktning av den svenska säkerhets- och försvarspolitik som kommer till uttryck i meddelade anvisningar. Den har alltså ganska begränsade möjligheter att pröva dessa grundläggande förhållanden.

Sistnämnda problem skulle emellertid eventuellt kunna till en del lösas på det sättet att en försvarsutrednings uppdrag utsträcktes att avse anvisningarna för den nästföljande omgången av miljöstudier och av studier av det svenska samhällets förändring samt de första anvisningarna för nästföljande perspektivplaneomgång. Utredningens verksamhetsperiod skulle då omfatta en förhållandevis lång tid, ca 18–20 månader.

Ett annat sätt att komma till rätta med svårigheten att på ett logiskt sätt infoga en försvarsutredning i planeringsprocessen kunde vara att – med bortseende från vad som ibland måhända ansetts som den naturliga huvuduppgiften för en försvarsutredning – låta utredningen helt ägna sig åt den tidigaste och grundläggande fasen i planeringsprocessen, dvs. anvisningarna för miljöstudierna och studierna av det svenska samhällets förändring, de första anvisningarna för perspektivplaneringen och eventuellt också själva miljöstudierna och studierna av det svenska samhällets förändring.

Det anförda visar enligt försvarsutredningens mening att en ordning med försvarsutredningar infogade som ett reguljärt led i det parlamentariska deltagandet i planerings-

processen kan innebära – förutom fördelen av ett aktivt parlamentariskt deltagande – också vissa svårigheter. Utredningen vill emellertid inte utesluta att även framdeles parlamentariska försvarsutredningar kommer att behövas tid efter annan. Behovet blir emellertid i viss mån beroende av hur övriga ifrågasatta åtgärder, främst engagerandet av riksdagen och dess organ, kommer att utfalla.

Hittills har diskuterats parlamentariska försvarsutredningar som mer eller mindre har integrerats i planeringssystemet. Emellertid kan enligt utredningens mening också tänkas den möjligheten att man i någon situation tillkallar en försvarsutredning för att relativt fristående från pågående planeringsarbete penetrera allmänt övergripande, viktiga frågor, t. ex. grundläggande målsättningsfrågor.

Om man framdeles finner sig böra tillkalla ytterligare försvarsutredningar vill försvarsutredningen understryka angelägenheten av att de ges arbetsuppgifter som gör det möjligt för dem att slutföra utredningsarbetet inom en begränsad och ganska kort tidrymd. Detta gäller särskilt utredningar som avses påverka den aktuella planeringsprocessen.

Slutligen bör påpekas att vad som här anförts om försvarsutredningar inte avser parlamentariska utredningar för speciella, avgränsade frågor på försvarets område, såsom t. ex. värnpliktsutbildningens anordnande och fredsverksamhetens organisation.

En tredje möjlighet för parlamentariskt deltagande i planeringen skulle – som inledningsvis antytts – kunna vara att skapa *ett nytt, permanent organ utanför riksdagen*. Ett sådant organ skulle framför allt ge kontinuitet i verksamheten, vilket utredningen som framgår av det föregående anser vara väsentligt. Å andra sidan gör sig gällande de betänkligheter som alltid måste föreligga mot att inrätta organ som i realiteten kan begränsa regeringens parlamentariska ansvar.

Försvarsutredningen har av sistnämnda skäl ansett sig inte böra föreslå att något nytt organ för hithörande frågor inrättas.

3.2.4 Formerna för riksdagens eller riksdagsorgans deltagande

Försvarsutredningen har under avsnittet 3.2.3 anført att den sett som naturligt att för en ytterligare vidgad insyn för parlamentariker så långt möjligt utnyttja de riksdagsorgan som under alla förhållanden skall befatta sig med hithörande frågor.

Emellertid har utredningen övervägt om inrättande av ett nytt riksdagsorgan för hithörande frågor skulle kunna erbjuda fördelar utöver de som existerande riksdagsorgan kan ge. Närmaste förebilder för ett nytt organ kan sökas i riksdagens lönelegation och utrikesnämnden. – Lönelegationen har att fatta beslut på riksdagens vägnar. Detta är inte förenligt med nu avsett syfte. – En särskild nämnd för att, i likhet med utrikesnämnden, svara för samråd med Kungl. Maj:t torde kunna komma ifråga endast om man avser att förena den orienterande insynen med ett politiskt medansvar för beslut av Kungl. Maj:t. Detta bör enligt utredningens mening inte komma ifråga. – Av uppgifter för en nyinrättad nämnd skulle därmed endast återstå den att hålla sig förtrogen med fattade beslut och motiven för dessa. Samma uppgift får emellertid anses mer eller mindre ingå i beredningsansvaret för riksdagens vederbörande utskott. Utredningen har sålunda inte funnit att ett nytt organ skulle erbjuda några fördelar i förhållande till befintliga organ och räknar i det följande inte med detta alternativ.

Utredningens fortsatta överväganden har som en förutsättning att den insyn som här avses av praktiska skäl inte kan komma ifråga för hela kammaren utan endast för ett mindre antal riksdagsledamöter. De riksdagens organ som härvid kan bli aktuella är utrikesnämnden, utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Utrikesnämnden har enligt regeringsformen § 54 till uppgift att ”med Konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter”. Nämnden är ett organ för samråd med regeringen före avgörandet av viktiga utrikesärenden. Näm-

den kan inte anses vara ett lämpligt organ för den orienterande insyn i grundläggande planeringsfrågor som det här är fråga om.

Utrikesutskottet skall enligt riksdagsstadgans 15 § bereda bl. a. frågor om rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, i den mån frågorna inte tillhör annat utskotts beredning.

Försvarsutskottet skall enligt riksdagsstadgans 16 § bereda frågor om militärt försvar, civilförsvar, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar, vapenfri tjänst och värnpliktigas ekonomiska förmåner. Utskottet har därmed beredningsansvaret för all den verksamhet som avses med det nya planeringssystemet och dessutom för frågor om ekonomiskt försvar, för vilket ett nytt planeringssystem är under utredning.

Det finns knappast någon del av utrikespolitiken som kan sägas inte beröra säkerhetspolitiken i vidsträckt bemärkelse. Utrikesutskottet är det organ som inom riksdagen har ansvaret för överblicken av det säkerhetspolitiska fältet, även om huvudansvaret för vissa frågor inom detta kan ligga på annat utskott.

I riksdagens organisation har de olika utskotten ansvaret för var sitt sakområde. En proposition skall i princip inte delas mellan utskott. Vid behandling av proposition om den långsiktiga försvarsplaneringen och dess säkerhetspolitiska förutsättningar torde försvarsutskottet regelmässigt få huvudansvaret för beredningen före kammarens ställningstagande. Motsvarande gäller motionsvägen aktualiserade frågor av hithörande slag. I fråga om de säkerhetspolitiska förutsättningarna bör samarbete ske mellan försvarsutskottet och utrikesutskottet. Detta samarbete kan etableras på skilda sätt. En möjlighet är att efter överenskommelse mellan försvars- och utrikesutskotten dessa utser deputerade i ett sammansatt utskott, som för visst ärende avger betänkande till riksdagen (kammaren). Det bör emellertid beaktas att grundlagberedningen har funnit denna utskottstyp vara mindre lämplig, eftersom arbetet i ett sammansatt utskott förrycker

arbetsprogrammet för de utskott som är representerade i detta. En annan möjlighet är att försvarsutskottet begär yttrande av utrikesutskottet angående de utrikespolitiska bedömningar som har kommit till uttryck i regeringens förslag (dvs. den form som användes vid utskottsbehandlingen av 1972 års försvarsproposition).

Också när det gäller formen för att på riksdagens vägnar utan direkt koppling till beredningsarbete av det slag som nyss nämnts ta emot den orienterande informationen torde för berörda två utskotts del olika vägar vara tänkbara. Formerna bör bl. a. väljas med beaktande av att uppgiften i de flesta fall är att ta emot information som senare skall tjäna som bakgrund till ovan nämnda beredningsarbete. Oberoende av vilken av de två förut angivna samverkansformerna för beredningsarbetet som väljs gäller att ledamöter i både utrikesutskottet och försvarsutskottet behöver insyn i studie- och planeringsarbetet för att de på ett riktigt sätt skall kunna fylla sina uppgifter i kommande beredningsarbete. En form kan vara att de båda utskotten informeras vid gemensamt sammanträde. En annan form kan vara att de båda utskotten utser medlemmar i en delegation med uppgift att ta emot den information som lämnas.

Om frågor av i huvudsak säkerhetspolitisk natur aktualiseras genom proposition eller motionsvägen förutsättes att remiss sker till utrikesutskottet. Utrikesutskottet kan härvid finna påkallat att om försvarspolitikens berörs träda i kontakt med försvarsutskottet.

I sammanhanget kan erinras om att grundlagberedningen har pekat på betydelsen av att riksdagen systematiskt intresserar sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och lägger detta till grund för nya ställningstaganden för framtiden. Denna löpande återkoppling bör enligt beredningen naturligen ha sin tyngdpunkt i utskotten. Den nya utskottsorganisationen har härvid ansetts komma väl till pass. Beredningen har härvid pekat på att utskottens granskning skulle kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan

göra (bet. s. 116). Anförda synpunkter är enligt försvarsutredningens mening av betydelse också vid valet av organ för insyn i planeringsfrågorna.

Övervägandena leder till att försvarsutskottet och utrikesutskottet bör få den orienterande insyn som avses. Formerna här för bör kunna anpassas till de erfarenheter som görs. Detta torde bl. a. gälla beträffande den utsträckning i vilken informationen i olika konkreta frågor kan – beroende på informationens art – begränsas till endast det ena av de två utskotten.

Det bör påpekas att utskott har initiativrätt (riksdagsordningen § 43). Denna rätt har förutsatts bli utnyttjad med varsamhet. "Politisk enighet bör eftersträvas i de fall där initiativ kommer ifråga" (konstitutionsutskottet 1970:27 s. 7). Underlåtenhet att utnyttja initiativrätten kan alltså inte tolkas såsom ett godkännande av redovisade planeringsåtgärder.

3.3 Sammanfattande förslag till system för parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen

Försvarsutredningen har i det föregående angivit de moment i planeringsprocessen där parlamentariskt deltagande framstår som särskilt önskvärt (avsnittet 3.2.1). Utredningen har vidare uttalat att det parlamentariska deltagandet i planeringsarbetet väsentligen bör ges karaktären av insyn i viktiga, definierade planeringsmoment (avsnittet 3.2.2). Utredningen har ytterligare anført att här behandlat parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen väsentligen bör ske inom ramen för existerande riksdagsorgans verksamhet men utesluter inte att parlamentariska försvarsutredningar tillkallas i vissa lägen (avsnittet 3.2.3). Slutligen har utredningen uttalat att riksdagens deltagande i hithörande verksamhet i första hand bör ske genom dess utrikesutskott och försvarsutskott (avsnittet 3.2.4).

Försvarsutredningen har härvid räknat med att riksdagens tidigare uppgifter i fråga om t. ex. det direkta anvisandet av medel till

försvaret inte förändras.

Utgående från det anförda föreslår försvarsutredningen att systemet för parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen anordnas enligt följande.

a) Kungl. Maj:t bör föreskriva att genom chefens för försvarsdepartementet försorg riksdagens utrikesutskott och försvarsutskott skall hållas underrättade om innehållet i av Kungl. Maj:t – eller av chefen för försvarsdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande – meddelade anvisningar för miljöstudier, för studier av hur utvecklingen av det svenska samhället påverkar försvarsplaneringen, för perspektivplanering och för programplanering ävensom de överväganden som föregått meddelandet av anvisningarna.

Underlåtenhet att ta något initiativ med anledning av erhållen information kan inte tolkas som ett godkännande av redovisade planeringsanvisningar.

b) Kungl. Maj:t bör föreskriva att genom chefens för försvarsdepartementet försorg riksdagens utrikesutskott och försvarsutskott skall hållas underrättade om innehållet i redovisade resultat av miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring.

Underlåtenhet att ta något initiativ med anledning av erhållen information kan inte tolkas som ett godkännande av vad som redovisats.

c) Kungl. Maj:t bör, när förslag föreläggs riksdagen rörande den långsiktiga inriktningen av försvaret, bereda riksdagen tillfälle till uttalande rörande perspektivplaneringens innehåll. Det förutsätts att riksdagens utrikesutskott och försvarsutskott begär att genom chefens för försvarsdepartementet försorg en redogörelse lämnas rörande det närmare innehållet.

d) Kungl. Maj:t bör, när förslag rörande anlagen för följande budgetår föreläggs riksdagen, redovisa innehållet i aktuella programplaner och sina ställningstaganden härtill. Det förutsätts att riksdagens försvarsutskott, i vissa fall även dess utrikesutskott begär att genom chefens för försvarsdepartementet försorg en redogörelse lämnas för det närmare innehållet i planerna ävensom för de

överbäganden som föregått Kungl. Maj:ts förslag.

e) Allmänt gäller att vad som ovan anförts om information från regeringens sida inte hindrar att vederbörande utskott begär och erhåller information också från berörda myndigheter. Ett sådant förfarande ligger i linje med tidigare praxis och nyligen gjord ändring av riksdagsordningen (§ 47). Det är också förenligt med grundlagberedningens förslag.

f) Det bör inte uteslutas att parlamentariska försvarsutredningar – arbetande inom planeringssystemets ram – kan behövas tid efter annan. Den möjligheten kan också tänkas att man i någon situation tillkallar en försvarsutredning för att relativt fristående från pågående planeringsarbete behandla allmänt övergripande, viktiga frågor, t. ex. grundläggande målsättningsfrågor. Arbetsuppgifterna för särskilt det förstnämnda slaget av utredningar bör utformas så att utredningsarbetet kan slutföras inom en begränsad och ganska kort tidrymd.

Sekretessfrågorna är av särskild karaktär. Hänsyn till främmande makt och till behovet att hemlighålla förhållanden av främst operativ och teknisk natur kan komma att ställas mot önskemål om möjligheter till en vidgad försvarsdebatt och öppet underlag för riksdagens ställningstagande. Regeringens och de närmast ansvariga departementschefernas sekretessbedömning torde bli vägledande för varje myndighet som har att pröva frågan om utlämnande av planeringsdokument som har blivit allmän handling. Det bör därför vara av intresse för riksdagen att från regeringens sida *dels* lämnas orientering om de faktorer som är av grundläggande betydelse för sekretessbedömningen, *dels* ges synpunkter på tillämpningen i fråga om aktuella planeringsresultat.

Försvarsutredningen behandlar i betänkandet, i enlighet med erhållet tilläggsuppdrag, riksdagens roll i det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret.

Utöver frågan om riksdagens roll behandlar försvarsutredningen inledningsvis vissa i det tidigare utredningsarbetet aktualiserade frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet. Utgående från det nya planeringssystem för försvaret som f. n. försöksvis tillämpas anför försvarsutredningen härvid synpunkter på tillämpningen av vissa moment i detta system. Synpunkterna avser främst miljöstudierna och studierna av det svenska samhällets förändring men även perspektiv- och programplaneringen.

Ett parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen anser försvarsutredningen vara önskvärt främst i fråga om några av de tidigare momenten under processen, nämligen när anvisningar ges för miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring, när anvisningar ges för perspektivplaneringen och när anvisningar ges för programplaneringen. De uppgifter riksdagen hittills haft i fråga om t. ex. det direkta anvisandet av medel till försvaret avses inte förändrade.

Deltagandet i angivna moment av planeringsprocessen bör enligt utredningen i princip ske genom insyn i planeringen, inte genom medverkan i planeringsbesluten. Genom ett insynsförfarande kan ett antal riksdagsledamöter ur olika partier bli väl insatta i planeringsfrågorna. Utredningen anser detta

önskvärt för att dessa ledamöter på ett riktigt sätt skall kunna fylla sina uppgifter när på planeringsresultaten grundade förslag sedermera kommer under riksdagens prövning.

Det parlamentariska deltagandet i planeringsarbetet bör enligt försvarsutredningen ske inom ramen för verksamheten vid redan existerande riksdagsorgan, i första hand utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Deltagande föreslås i huvudsak ske i den formen att utrikesutskottet och försvarsutskottet genom chefens för försvarsdepartementet försorg hålls underrättade om innehållet i samt de bedömningar, överväganden och ställningstaganden som legat bakom de nämnda anvisningarna.

Försvarsutredningen anför att vissa svårigheter föreligger att infoga parlamentariska försvarsutredningar i den nya planeringsprocessen, särskilt om de ges tidskrävande arbetsuppgifter, men utesluter inte att sådana utredningar även i framtiden kan komma att behövas tid efter annan. Därjämte nämns möjligheten av att man i någon situation tillkallar en försvarsutredning relativt fristående från pågående planeringsarbete för att behandla allmänt övergripande, viktiga frågor.

Särskilt yttrande av ledamoten Hernelius

I detta sammanhang kan jag inte underlåta att påpeka att riktlinjerna i det nya systemet redan vid 1972 års försvarsbeslut uppenbarligen kommer att åsidosättas. Perspektivplanens ekonomiska nivåer låg över programplanenivåerna och endast den lägsta nivån i perspektivplanen tangerade den högsta programplanenivån. Inför det definitiva beslutet utgår regeringen emellertid från ännu lägre programnivåer och därmed är också sambandet mellan perspektiv- och programplaner övergivet vid starten.

Överbefälhavaren har i officiell skrivelse angivit att i en sådan situation "det av statsmakterna anbefallda planeringssystemet ej kommer att vara ett effektivt hjälpmedel för rationell försvarsplanering". Detta är anmärkningsvärt och borde föranleda att regeringen övervägde att ta systemet under omprövning.

En tendens i fråga om försvarspolitikens inriktning synes nu vara att uppgifter, som tidigare åvilat myndigheterna, i allt högre grad överföres på departementala organ. Detta framgår såväl av propositionen 1972:45 som av den nu ifrågavarande utredningen. Denna tendens kan enligt mitt förmenande komma att leda till en politisering redan på ett tidigt stadium av förberedelsearbetet och kan från denna synpunkt betecknas som olycklig. Ofrånkomligt är vidare att därmed synes följa en ökad sekretess, eftersom det departementala arbetet i mindre grad än myndigheternas är tillgängligt för offentlig insyn och därmed också för offentlig debatt.

1971 års riksdags behandling av frågan om parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet överhuvudtaget

I *motionen 1971:112* hemställde herr Helén m. fl. — såvitt nu är i fråga — att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa att en parlamentarisk utredning snarast skulle tillsättas om hur riksdagens inflytande över planeringsprocesserna kunde ökas också vid de tidiga urvalen av planeringsalternativ.

Vidare hemställde herr Ahlmark m. fl. i *motionen 1971:1150* att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära att en parlamentarisk utredning snarast tillsattes för att utarbeta modeller för parlamentarisk insyn och påverkan på planeringsprocesser redan vid de tidigare urvalen av planeringsalternativ.

I motiven anförs bl. a. att det är sannolikt att det parlamentariska inflytandet på tidiga planeringsavgöranden kan ske på olika sätt för olika områden. Som olika tänkbara lösningar anges följande:

a) Propositioner bör teckna långsiktiga alternativ innan urval skett, och riksdagen bör få tillfälle att uttala sig om inriktningar.

b) Utskotten bör få del av miljöunderlag m. m. innan myndigheterna fått direktiv om planeringsinriktning (ett av de alternativ som föreslagits i fråga om riksdagsinflytande på den nya försvarsplaneringen).

c) Parlamentariska utredningar bör få delta på ett tidigt skede i stora planeringssystem. Eventuellt kan de upplösas när planeringsmyndigheterna fått direktiven för ett antal alternativ, ty sedan kommer ju riksdagen in på nytt när det i sista hand gäller att välja mellan de omsider utarbetade alternativen.

d) Parlamentariker får delta i hela planeringsprocessen — en lösning som dock kan ha praktiska svårigheter. Blir inte ett par tre riksdagsmän bland tekniker och programma-

kare lätt ett slags lekmannagisslan?

e) Planeringsarbetet på varje nivå bör ges full offentlighet, så att den allmänna debatten kan följa urval av alternativ, bedömning av framtida miljöer etc. Denna metodik skulle innebära att vid flera tillfällen allt material i en planeringsprocess presenterades och att alla planeringshandlingar vore offentliga handlingar.

Motionerna behandlades i *konstitutionsutskottets betänkande 1971:50*. Där inleddes med hänvisning till de båda motionerna att hithörande frågor torde komma att behandlas av grundlagberedningen och av budgetutredningen. I utlåtandet angavs att den förstnämnda utredningen beräknades lämna huvudbetänkande i början av år 1972 och den sistnämnda utredningen betänkande i slutet av år 1972. Det erinrades i sammanhanget också om tilläggsuppdraget till försvarsutredningen. Utskottet anförde vidare följande:

Med hänsyn till att det i motionerna behandlade frågekomplexet — vilket enligt utskottets mening är av största betydelse för en levande demokrati — kommer att behandlas i vissa pågående centrala parlamentariska utredningar som snart kommer att avslutas, och då ytterligare erfarenheter av riksdagens nya utskottsorganisation också torde vara av värde för en allsidig belysning av detsamma, finner utskottet inte anledning att nu föreslå riksdagen att ta initiativ till en särskild utredning om parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle förklara motionerna besvarade med vad utskottet anför.

Riksdagen beslöt den 10 november 1971 i enlighet med utskottets hemställan.

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II, Ju.
 2. Svensk möbelindustri, I.
 3. Personal för tyg- och intendenturförvaltningen, Fö.
 4. Säkerhets- och försvarspolitik, Fö.
 5. CKR (Centrala körkortsregistret), K.
 6. Reklam I. Beskattning av reklamen, U.
 7. Reklam II. Beskrivning och analys, U.
 8. Reklam III. Ställningstaganden och förslag, U. (Utkommer senare.)
 9. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer, U. (Utkommer senare.)
 10. Godsbefordran till sjöss, Ju.
 11. Förenklad löntagarbekattning, Fi.
 12. Skadestånd IV, Ju.
 13. Kommersiell service i glesbygder, In.
 14. Revision av vattenlagen, Del 2, Ju.
 15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning, Ju.
 16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
 17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen, Ju.
 18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget, Ju.
 19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen, U.
 20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier, U.
 21. Svävarfartslag, K.
 22. Domstolsväsendet IV, Skiljedomstol, Ju.
 23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler, U.
 24. Vägfraktavtalet II, Ju.
 25. Naturgas i Sverige, I.
 26. Förskolan 1, S.
 27. Förskolan 2, S.
 28. Konsumentköplag, Ju.
 29. Konsumentupplysning om försäkringar, H.
 30. Bostadsanpassningsbidrag, In.
 31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor, Jo.
 32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? C.
 33. Förhandlingsrätt för pensionärer, In.
 34. Familjestöd, S.
 35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning, Jo.
 36. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande, U.
 37. Samhälle och trossamfund, Bilaga 1—19, U.
 38. Samhälle och trossamfund, Bilaga 20, Andra trossamfundens ekonomi, U.
 39. Abortfrågan, Remissyttranden, Ju.
 40. Konkurrens i bostadsbyggandet, In.
 41. Familj och äktenskap I, Ju.
 42. Vägtrafikbeskattningen, Fi.
 43. Utnyttjande och skydd av havet, I.
 44. Reformerad skatteutjämning, Fi.
 45. Kulturminnesvård, U.
 46. Landskapsvård genom täktsamverkan, Ju.
 47. Data och integritet, Ju.
 48. Riksdagen och försvarsplaneringen, Fö.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II, [1]
Godsbefodran till sjöss, [10]
Skadestånd IV, [12]
Revision av vattenlagen, Del 2, [14]
Grundlagberedningen, 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning, [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen, [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget, [18]
Domstolsväsendet IV, Skiljedomstol, [22]
Vägfraktavtalet II, [24]
Konsumentköplag, [28]
Abortfrågan, Remissyttranden, [39]
Familj och äktenskap I, [41]
Landskapsvård genom täktsamverkan, [46]
Data och integritet, [47]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning, [3]
1970 års försvarsutredning, 1. Säkerhets- och försvarspolitik, [4] 2. Riksdagen och försvarsplaneringen, [48]

Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning, 1. Förskolan 1, [26]
2. Förskolan 2, [27]
Familjestöd, [34]

Kommunikationsdepartementet

CKR (Centrala körkortsregistret), [5]
Svävarfartslag, [21]

Finansdepartementet

Förenklad löntagarbeskattning, [11]
Vägrafikbeskattningen, [42]
Reformerad skatteutjämning, [44]

Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen, 1. Reklam I, Beskattning av reklamen, [6] 2. Reklam II, Beskrivning och analys, [7] 3. Reklam III, Ställningstaganden och förslag, [8] (Utkommer senare), 4. Reklam IV, Reklamens bestämningsfaktorer, [9] (Utkommer senare.)
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen, [19]
Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier, [20]
Högre utbildning – regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler, [23]
1968 års beredning om stat och kyrka, 1. Samhälle och trossamfund, Slutbetänkande, [36] 2. Samhälle och trossamfund, Bilaga 1–19, [37] 3. Samhälle och trossamfund, Bilaga 20, Andra trossamfundens ekonomi, [38]
Kulturminnesvård, [45]

Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor, [31]
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning, [35]

Handelsdepartementet

Konsumentupplysning om försäkringar, [29]

Inrikesdepartementet

Kommersiell service i glesbygder, [13]
Bostadsanpassningsbidrag, [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer, [33]
Konkurrens i bostadsbyggandet, [40]

Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]

Industridepartementet

Svensk möbelindustri, [2]
Naturgas i Sverige, [25]
Utnyttjande och skydd av havet, [43]

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-00285-X

L/A STÅL & ACC. TRYCK 72