

## Nr 23

**Försvarsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1972:103 angående riksdagen och försvarsplaneringen jämte motion.**

I propositionen 1972:103 har Kungl. Maj:t (försvarsdepartementet) berett riksdagen tillfälle att avge yttrande över vad departementschefen har anfört om riksdagen och försvarsplaneringen.

I motionen 1972:1727 av herr Virgin m. fl. (m) har hemställts att riksdagen måtte besluta

1. att lämna Kungl. Maj:ts redovisning i proposition 1972:103 utan erinran, dock med uttalandet att metoden tills vidare endast bör tillämpas på försök,

2. att hos Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en parlamentarisk kommitté med de uppgifter som i motionen anges.

Försvarsutskottet har i detta ärende inhämtat yttrande av konstitutionsutskottet och utrikesutskottet. Yttrandena fogas till betänkandet som bilagor 1 och 2.

**Tidigare riksdagsbehandling m. m.***Behandlingen före 1972*

Orientering om arbetet med ett nytt system för planering och budgetering inom försvaret lämnades riksdagen i olika sammanhang – prop. 1967:110, 1968:110, 1969:1 (bil. 2 och 6), 1969:110 och 1970:1 (bil. 2).

Genom propositionen 1970:97 beredde Kungl. Maj:t (försvarsdepartementet) riksdagen tillfälle att yttra sig med anledning av vad departementschefen hade anfört om införande den 1 juli 1972 av det nya systemet. Propositionen redovisade bl. a. förslagen från en särskild ledningsgrupp, försvarsdepartementets programbudgetgrupp, och remissbehandlingen av dess betänkande (SOU 1969:25). Departementschefen uttalade att programbudgetgruppens förslag i allt väsentligt var ett lämpligt underlag för en övergång till att planera, budgetera och redovisa i programtermer inom försvaret. Liksom bl. a. överbefälhavaren och riksrevisionsverket ansåg han att det nya systemet för planering och budgetering borde kunna ge en effektökning som mer än väl uppväger ansträngningarna för att införa systemet. Departementschefen uttalade vidare bl. a. att det nya systemet borde ge större frihet för myndigheterna att välja mellan olika sätt att lösa sina uppgifter, att systemet skulle komma att ge Kungl. Maj:t och riksdagen bättre underlag för att bedöma försvarets resursbehov och effektivitet samt att administrativ enkelhet måste eftersträvas vid systemets närmare utformning.

Med anledning av propositionen 1970:97 hemställdes i motionen till 1970 års riksdag I:1261 av herr Lindblad (fp) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära utredning om riksdagens och parlamentarikers roll i det nya planeringssystemet.

I sitt utlåtande 1970:203 (s. 6) anförde statsutskottet bl. a. följande:

Utskottet har inte funnit någon anledning till erinran mot det föreslagna systemet eller dess uppbyggnad men har uppmärksammat att införandet innebär en ansträngning av de personella resurserna inom försvaret. Liksom departementschefen anser utskottet att administrativ enkelhet bör eftersträvas i systemet.

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.

I motionen antyds två möjligheter för riksdagen att delta i planeringssystemet. Tidiga parlamentariska försvarsutredningar sägs vara en möjlighet, förstärkt utskottsbehandling för att följa miljöstudier och perspektivplanearbete en annan. Motionen utmynnar i förslag om en särskild utredning av frågan. Uppdraget sägs eventuellt kunna ges till den nu arbetande försvarsutredningen.

Försvarsutredningen skall enligt sina direktiv ta del av det material som kommer fram genom miljöstudier, perspektivplanering och programplanering och bl. a. på grundval av detta material överväga inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken och försvarspolitiken. Som utskottet i annat sammanhang har konstaterat (SU 1970:33) torde alltså det viktigaste materialet för försvarsutredningen bli perspektivplanerna och det underlag i övrigt som kommer fram genom arbetet inom det nya planeringssystemet.

Utskottet finner det vara lämpligt att riksdagens roll i det nya planeringssystemet närmare penetreras. Om detta skall ske genom ytterligare direktiv till försvarsutredningen eller om erforderlig utredning skall ske på annat sätt får ankomma på Kungl. Maj:t att bedöma. Denna utskottets ståndpunkt bör ges Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle som sin mening ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet hade anfört dels om riksdagens roll i det nya planeringssystemet, dels om systemet som sådant. Riksdagen följde utskottet (rskr 1970:420).

Kungl. Maj:t uppdrog i januari 1971 åt 1970 års försvarsutredning att överväga riksdagens roll i det nya systemet för planering och budgetering inom försvaret.

För att lämna förslag rörande den slutliga utformningen av det nya systemet för planering och budgetering samt för att leda och samordna det fortsatta utvecklingsarbetet finns sedan våren 1971 en särskild ledningsgrupp inom försvarsdepartementet.

I motioner till 1971 års riksdag hemställdes att riksdagen skulle föreslå Kungl. Maj:t att tillsätta en parlamentarisk utredning om riksdagens och parlamentarikers medverkan i det statliga planeringsarbetet över huvud taget.

Motionerna behandlades i konstitutionsutskottets betänkande 1971:50. Utskottet erinrade om att grundlagberedningen, budgetutredningen och 1970 års försvarsutredning hade att behandla hithörande frågor och anförde vidare följande (s. 7):

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 hade anført. Riksdagen följde utskottet.

### *Behandlingen 1972*

I propositionen 1972:45 anmäldes för riksdagen att chefen för försvarsdepartementet hade för avsikt att föreslå Kungl. Maj:ts vissa organisatoriska förändringar av betydelse för försvarsplaneringen. Anmälan gällde dels ett sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktspianering inom totalförsvaret som avsågs komma att inrättas inom försvarsdepartementet den 1 juli 1972, dels en beredning för långsiktig totalförsvarsplanering som avsågs att samtidigt inrättas inom Kungl. Maj:ts kansli. I anslutning till anmälan uttalade departementschefen att en grundtanke i det nya planeringssystemet är att riksdagen, särskilt dess försvarsutskott, skall få ett allsidigt underlag för att ta ställning till säkerhets- och försvarspolitiken.

I motioner med anledning av propositionen 1972:45 hävdades bl. a. att de tilltänkta åtgärderna borde anstå till dess att riksdagen har behandlat frågan om riksdagens roll i försvarsplaneringen.

Med anledning av propositionen och motionerna anförde försvarsutskottet bl. a. följande (FöU 1972:15 s. 4):

Riksdagens roll i försvarsplaneringen övervägs f. n. av försvarsutredningen. Enligt vad utskottet har inhämtat är ett betänkande med förslag till system för riksdagens medverkan att vänta i maj eller juni månad 1972.

Den tilltänkta omorganisationen har anmälts för riksdagen med antydning om dess betydelse för riksdagens roll i det nya planeringssystemet. Utskottet 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 kan alltså inte biträda uppskovsyrkandena i motionerna 1972:1639 och 1972:1642. 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 fäster stor vikt vid frågan om riksdagens roll i det nya planeringssystemet och förutsätter att omorganisationen inte medför någon bindning i denna fråga. Ej heller förändras möjligheterna för försvarsutskottet att inhämta synpunkter från militära och civila myndigheter.

Vad utskottet har anfört med anledning av propositionen i denna del samt motionerna 1972:1639 och 1972:1642 bör ges Kungl. Maj:t till känna.

Riksdagen följde utskottet (rskr 1972:184). Sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktplanering inrättades den 1 juli 1972. För studier av den internationella utvecklingen bedrivs arbete inom särskilda referensgrupper.

I statsverkspropositionen 1972 (bil. 6) och i propositionen 1972:75 angående försvarets fortsatta inriktning m. m. lämnades Kungl. Maj:ts förslag till långsiktig inriktning och till anslag inom försvarsdepartementets verksamhetsområde med utnyttjande av det nya planeringssystemets indelning av verksamheten i program m. m. Vid utskottsbehandlingen anförde försvarsutskottet med anledning av propositionen 1972:75 och väckta motioner bl. a. följande (FöU 1972:17 s. 38):

Utskottet anser att det ännu är för tidigt att bedöma hur förväntningarna på det nya planeringssystemet kommer att infrias. Klart är att de första programplanerna, för perioden 1972/73–1976/77, av flera skäl inte ger sådant underlag för flerårsplanering och budgetering som kommande programplaner bör komma att ge.

Försvarsutredningen har vid överlämnande av sitt huvudbetänkande anmält att den i anslutning till sitt arbete med tilläggsuppdraget om riksdagens roll i det nya systemet för planering och budgetering avser att behandla vissa i utredningsarbetet aktualiserade frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet. Sådana frågor behandlas även i en särskild ledningsgrupp inom försvarsdepartementet. Ett planeringssystem för det ekonomiska försvaret håller på att utarbetas. Enligt utskottets mening finns det goda skäl som talar för att riksdagen inte närmare behandlar planeringsmetodiken och resursåtgången för det nya planeringssystemet förrän försvarsutredningen har slutfört sitt arbete och ytterligare erfarenheter vunnits.

### 1970 års försvarsutredning

Försvarsutredningen (ledamöterna av riksdagen Gunnar Lange, ordförande, Torsten Gustafsson, Bengt Gustavsson, Olle Göransson, Allan Hernelius och Sven Wedén) har i maj 1972 redovisat resultaten av sitt tilläggsuppdrag genom att lämna betänkandet (SOU 1972:48) Riksdagen och försvarsplaneringen. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av Allan Hernelius.

Utredningen har inledningsvis redovisat huvuddragen i det nya planeringssystemet och behandlat några frågor om metodiken i det fortsatta planeringsarbetet. I ett särskilt avsnitt lämnas synpunkter på sekretessfrågan. För närmare kännedom om vad utredningen har anfört i dessa delar och om innehållet i det särskilda yttrandet hänvisas till betänkandet (s. 10–18, 29 och 31).

Vid sina grundläggande överväganden beträffande parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen har försvarsutredningen bl. a. tagit hänsyn till den syn på riksdagens ställning i vårt statskick som har

kommit till uttryck i grundlagberedningens huvudbetänkande (SOU 1972:15) *Ny regeringsform Ny riksdagsordning*. Utredningen anser att det förefaller att ligga i linje med den allmänna politiska viljeinriktningen i landet att ge riksdagen ökade möjligheter att delta i bl. a. försvarets långsiktiga planeringsprocess.

Ett parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen anser försvarsutredningen vara önskvärt främst i fråga om några av de tidiga 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 riktlinjer för säkerhets- och försvarspolitiken, fleråriga planeringsramar, budgetårsanknutna utgiftsramar och medelsanvisning till visst ändamål förutses inte bli ändrade.

Deltagandet i de angivna tidiga momenten 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 de på planeringsresultaten grundade förslagen 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 försvarsdepartementets försorg hålls underrättade om innehållet i samt de bedömningar, överväganden och ställningstaganden som ligger bakom de nämnda anvisningarna. Utskotten förutsätts också bli informerade om resultaten av miljö- och samhällsstudier.

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

### **Propositionen**

Beträffande de delar av försvarsutredningens förslag som berör Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:ts kansli ansluter departementschefen sig till vad utredningen har förordat. Han anser alltså att riksdagens vederbörande utskott bör hållas underrättade om innehållet i anvisningar för miljöstudier, för studier av hur utvecklingen av det svenska samhället påverkar försvarsplaneringen, för perspektivplanering och för programplanering samt om de överväganden som har föregått meddelandet av anvisningar-

na. Vidare bör berörda utskott hållas underrättade om innehållet i resultaten av miljöstudier och studier av det svenska samhällets förändring.

Departementschefen biträder också vad utredningen har anfört om tillfälle för riksdagen att uttala sig rörande perspektivplaneringens innehåll samt om redovisning för riksdagen av innehållet i aktuella programplaner och ställningstagandena till dessa i samband med anslagspropositioner.

I detta sammanhang uttalar departementschefen att han i likhet med försvarsutredningen inte utesluter att parlamentariska utredningar kan behöva tillkallas för att utreda viktiga försvarsproblem av det slag som behandlas i propositionen.

Avsikten är att även inom övriga totalförsvarsgrenar införa en planering av samma slag som inom det militära försvaret och civilförsvaret. När så blir fallet bör enligt departementschefen riksdagen ges insyn även i denna planeringsverksamhet. Insynen bör i princip kunna ske enligt samma grunder som har förordats för det militära försvaret och civilförsvaret.

### **Motionen**

I motionen 1972:1727 uttalar motionärerna att det nya planeringssystemet för försvaret försvårar användningen av den metod med periodiskt återkommande parlamentariska försvarsutredningar som hittills har varit regel och som enligt deras mening har haft stor betydelse. Försvarsutredningarna har medverkat till att försvarsbesluten kunnat få större bredd och till att full enighet mellan de demokratiska partierna i försvarsfrågan har kunnat upprätthållas under långa perioder. De av utredningarna med några få års mellanrum lämnade betänkandena har enligt motionärernas mening varit ett utmärkt underlag för allmänhetens insyn i försvarets förhållanden och för den offentliga debatten om dessa.

Beträffande angreppsfallen som grund för försvarsplaneringen hävdar motionärerna att regeringen genom att fastställa sådana redan från början ger en styrning åt planeringen som kan inskränka riksdagens möjlighet till fri bedömning av de slutliga förslagen. Enligt motionärerna kännetecknas systemet av att uppgifter som tidigare har åvilat myndigheterna förs över på försvarsdepartementet. En sådan förändring ställer de sig tveksamma inför. Den kan leda till en politisering redan på ett tidigt stadium och till ett ministerstyre som är främmande för konstitution och förvaltningspraxis. Den betecknas som olycklig även därför att den leder till ökat hemlighetsmakeri. Åtgärderna inom departementen är i långt mindre grad än de som vidtas av myndigheterna tillgängliga för insyn och offentlig debatt.

Enligt motionärerna har det nya planeringssystemet sina förtjänster främst på det teoretiska och tekniska planet. Erfarenheterna av den praktiska tillämpningen är avskräckande. Trots att regeringen själv

fastställde alla de faktorer som de planerande myndigheterna skulle arbeta med, t. ex. de angreppsfall som skulle kunna mötas och de ekonomiska nivåer som de olika alternativen skulle röra sig mellan, har vid besluten hänsyn endast i ringa del tagits till planeringens resultat. Osäkerheten och bristen på underlag för beslut som under den närmaste tiden måste fattas har ingen gång sedan modern planering infördes varit så stor som nu, menar motionärerna. Det förefaller dem helt orimligt att satsa mycket stora resurser i fråga om kostnader och framför allt i fråga om högt kvalificerad arbetskraft på en planering vars resultat sedan totalt nonchaleras. Sker inte en genomgripande förändring i detta avseende bör hela systemet läggas om.

Motionärerna utgår från att en omprövning av systemet under alla omständigheter måste äga rum, men vill i avvaktan på detta tillstyrka att Kungl. Maj:t ger riksdagen information och tillfälle till uttalanden på det sätt som anges i propositionen. De föreslår dock ett uttalande från riksdagen att detta skall ske försöksvis.

Motionärerna föreslår vidare att riksdagen skall hemställa hos Kungl. Maj:t om en parlamentarisk kommitté för att granska utfallet av planeringsmetodikerna för totalförsvaret och bedöma erfarenheterna av riksdagens roll i sammanhanget. Kommittén bör ges direktiv att avge utlåtande inom en viss begränsad tidsrymd, förslagsvis två år.

### Utskottet

Det nya systemet för planering och budgetering inom det militära försvaret och civilförsvaret har nu införts. Gemensamt för planering och budgetering gäller bl. a. indelningen av verksamheten i program och produktionsområden. Anslagen i riksstaten samt uppdragen från Kungl. Maj:t till centrala myndigheter och olika myndigheter emellan är anpassade till denna indelning. Delvis nya regler gäller för myndigheternas ansvar, för ekonomiska relationer mellan olika myndigheter och för redovisning av prestationer och kostnadsutfall. Såvitt gäller ekonomisystemet har övergången den 1 juli 1972 föregåtts av fleråriga försök med verksamhetsplanering, resursbudgetering, kostnadsredovisning m. m. vid bl. a. arméstaben och förband med särskild budget.

Beträffande försvarsplaneringen är huvudelementen studier av den internationella miljön och av det svenska samhällets förändring, perspektivplanering, systemplanering och programplanering. Några av Kungl. Maj:t samordnade studier av det svenska samhällets förändring som underlag för försvarsplaneringen har hittills inte bedrivits. Några särskilda systemplaner finns ännu inte.

Studier av den internationella miljön, perspektivplanering och programplanering har bedrivits för att ge underlag för 1972 års försvarsbeslut. Arbetet har som utskottet tidigare påpekat (FöU 1972:17 s. 37) i många avseenden haft karaktär av försöksverksamhet och delvis skett under stor tidspress.

Programplaneringen skall leda till konkreta handlingsprogram i form

av femåriga programplaner. Nya programplaner skall göras varje år och nu föreligger sådana för perioden 1973/74--1977/78. Överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen anmäler att dessa planer inte är tillräckligt genomarbetade. Med hänsyn till innebörden av statsmakternas beslut 1972 om försvarets fortsatta inriktning har alltför kort tid stått till förfogande för planering m. m.

Läget i fråga om den mest långsiktiga planeringen för det militära försvaret och civilförsvaret är att grundläggande anvisningar för perspektivplaneringen har lämnats i juni 1972 medan anvisningar för studier av den internationella utvecklingen har lämnats i oktober 1972. För det ekonomiska försvaret fortsätter arbetet med utveckling av ett planeringssystem och med särskilda studier av den internationella utvecklingen (senaste anvisningar i juli resp. oktober 1972).

Genom perspektivplanering skall statsmakterna och planerande myndigheter få en uppfattning om vilka försvarsstrukturer som under olika ekonomiska och andra förhållanden kan bli aktuella i framtiden. Perspektivplaneringen avses även belysa hur alternativa handlingsvägar inverkar på möjligheterna att förverkliga de olika strukturerna samt konsekvenserna av detta för programplaneringen.

I anvisningarna av chefen för försvarsdepartementet rörande perspektivplaneringen avseende det militära försvarets och civilförsvarets utveckling efter år 1977 anges bl. a. att perspektivplaneringen skall genomföras i två faser. Redovisningen av planeringen skall ske i två skilda dokument, perspektivplan del 1 och perspektivplan del 2. Fas 1 utgör perspektivplaneringens idéskapande del och skall tidsmässigt avse början av 1990-talet. Arbetet under denna fas skall inriktas främst mot att utveckla och pröva nya idéer till försvarsstrukturer för att möta olika framtida konfliktsituationer samt mot att ta fram alternativ i fråga om avvägningsprogrammets uppgifter, inbördes samband och innehåll i stort. Perspektivplaneringen under fas 1 skall ge statsmakterna underlag att välja ett antal försvarsstrukturer för fortsatt analys.

Perspektivplaneringen under fas 2 skall med utgångspunkt i befintlig organisation analysera alternativa handlingsvägar i ett kortare tidsperspektiv, varvid bl. a. möjligheterna att nå de olika försvarsstrukturerna skall kartläggas. Syftet med perspektivplaneringen under fas 2 är att den skall ge direkt underlag för inriktningen av programplaneringen. Avsikten är att kunna inskränka arbetet med programplaner till en ekonomisk nivå.

Verksamheten för att ta fram underlag m. m. inför nästa större beslut om försvarets inriktning skall enligt anvisningarna utgå från att detta beslut kommer att fattas våren 1977. Följande tidsplan i stort gäller för det fortsatta arbetet:

Juni 1973

- Kungl. Maj:t ger kompletterande underlag beträffande den internationella miljön och kompletterande anvisningar för det fortsatta arbetet under fas 1

- 1 juni 1974 – Överbefälhavaren och civilförvarsstyrelsen lämnar perspektivplan del 1 för det militära försvaret resp. civilförsvaret till Kungl. Maj:t
- September 1974 – Kungl. Maj:t meddelar sina ställningstaganden med anledning av perspektivplan del 1 och ger anvisningar för arbetet under fas 2
- 4 kvartalet 1975 – Överbefälhavaren och civilförvarsstyrelsen lämnar perspektivplan del 2 för det militära försvaret resp. civilförsvaret till Kungl. Maj:t
- 1 kvartalet 1976 – Kungl. Maj:t meddelar anvisningar för arbetet med programplaner för perioden 1977/78–1981/82
- Hösten 1976 – Överbefälhavaren och civilförvarsstyrelsen lämnar programplan 1977/78–1981/82 för det militära försvaret resp. civilförsvaret

Utrednings- och studiearbetet för det ekonomiska försvaret bedrivs från förutsättningen att ett långsiktigt beslut av riksdagen under våren 1977 skall kunna byggas på ett samlat underlag även såvitt gäller försörjningsberedskapen.

*Propositionen* bygger helt på förslagen från 1970 års försvarsutredning och innebär ingen ändring av den gällande befogenhetsfördelningen på försvarets område mellan riksdag och regering. Riksdagen skall alltså liksom hittills ta ställning till säkerhetspolitikens inriktning, till riktlinjer för försvaret på lång och medellång sikt, till resursramar för försvaret och till medelsanvisning för visst ändamål. Regeringen skall bl. a. leda och inrikta studier, utredningar och planering samt lämna förslag till beslut av riksdagen. För att tillgodose de skäl som talar för en ökad parlamentarisk medverkan i försvarsplaneringen föreslås ett särskilt förfarande för orienterande insyn i samband med vissa viktiga moment i planeringsprocessen. De organ som inom riksdagen har till uppgift att bereda ärenden angående säkerhetspolitik och försvarspolitik, utrikes- och försvarsutskottet, föreslås bli mottagare av den särskilda informationen.

*Motionärerna* godtar den föreslagna ordningen för medverkan av riksdagen och för särskild insyn, att tillämpas försöksvis. Med hänvisning till den hittillsvarande tillämpningen av det nya planeringssystemet för försvaret föreslås i motionen att en parlamentariskt sammansatt komité skall tillkallas för att granska utfallet av planeringsmetodik och bedöma erfarenheterna av riksdagens roll i sammanhanget.

*Konstitutionsutskottet* (dess majoritet) har ingen erinran mot de förslag som har lagts fram i propositionen. Utskottet erinrar om att frågan om riksdagens arbetsformer och förhållandet mellan riksdagen och regeringen kommer att behandlas i samband med den proposition i författningsfrågan som kan väntas komma att föreläggas nästa års riksdag på grundval av grundlagberedningens nu föreliggande förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning.

*Utrikesutskottet* (enhälligt) finner det värdefullt att riksdagen får insyn

i planeringen för försvarets långsiktiga inriktning på det sätt som föreslås i propositionen. Utskottet uttalar sig dessutom om planeringssystemet, om formerna för samarbete mellan utrikes- och försvarsutskotten och om värdet av att riksdagen och allmänheten får ökad information i säkerhetspolitiska frågor.

*Försvarsutskottet* anser liksom försvarsutredningen att utgångspunkten för en behandling av frågan om riksdagens och parlamentarikers roll i försvarsplaneringen måste vara riksdagens ställning och ansvar över huvud taget och försvarsplaneringens allmänna betydelse.

Beträffande riksdagens konstitutionella ställning och ansvar är det naturligt att liksom försvarsutredningen beakta den syn som har kommit till uttryck i grundlagberedningens huvudbetänkande. Den innebär bl. a. att riksdagen är det centrala statsorganet, som -- om systematisk långtidsplanering äger rum -- inte kan begränsa sin horisont till ettårsbudgeten. I budgetutredningens nyligen framlagda rapport med preliminära förslag beträffande programbudgetering på statsmaktsnivå m. m. har utredningen (s. 86), i likhet med grundlagberedningen och försvarsutredningen, framhållit det angelägna i att riksdagen får samma planeringshorisont som regeringen och myndigheterna.

Försvarsplaneringen har direkt betydelse för säkerhetspolitiken och därmed för vår yttre trygghet och våra möjligheter att utveckla samhället efter våra egna värderingar. Samtidigt måste konstateras att det krävs betydande resurser för att upprätthålla ett försvar med den önskade krigsavhållande förmågan. Försvarets behov konkurrerar givetvis med behoven för andra resurskrävande samhällsintressen. För att få god effekt av de resurser som kan ställas till förfogande finns sedan länge metoder för långsiktplanering inom försvaret.

I det nya systemet för planering läggs särskild vikt vid att skapa och behålla en önskvärd handlingsfrihet. Likväl måste direktiv för studier, utredningar och planering i många fall liksom tidigare innebära att handlingsfriheten blir inskränkt i ett senare skede av planeringsprocessen.

Mot bakgrund av riksdagens ställning i vårt samhälle och försvarsplaneringens betydelse och dynamik anser försvarsutskottet det vara viktigt att ett parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen äger rum.

Utskottet har inte något att erinra mot den förutsatta befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Därmed har utskottet inte tagit ställning till vid vilken eller vilka tidpunkter under 1970-talet riksdagen bör beredas tillfälle att ta ställning till perspektivplaneringens innehåll.

Utskottet övergår härfter till att behandla det insynsförfarande som beskrivs i propositionen och som motionärerna vill att riksdagen skall godta för tillämpning försöksvis.

Ett systematiskt parlamentariskt deltagande i försvarsplaneringen, som innefattar någon form av godkännande men inte ingår i riksdagens ordinarie beslutsprocess, kan även enligt utskottets mening skapa svårigheter. Viktiga problem och planeringsresultat med konsekvenser på lång sikt bör i stället underställas riksdagen genom proposition.

Liksom försvarsutredningen anser utskottet det vara värdefullt med ett förfarande som innebär en kvalificerad insyn i försvarsproblematiken men som inte förutsätter ställningstaganden från riksdagsledamöternas sida. Av de skäl som utredningen har anfört bör den orienterande insynen ges till riksdagens utrikes- och försvarsutskott. De har båda till uppgift att före kammarens ställningstaganden bereda ärenden som på olika sätt har betydelse för säkerhets- och försvarspolitikerna. Utskotten kan ges en ingående belysning av problemen eftersom tystnadsplikt gäller för ledamöter, suppleanter och tjänstemän.

I samband med behandlingen av förevarande proposition och motion har försvarsutskottet fått en översiktlig redogörelse för de direktiv som hittills under 1972 har lämnats för program- och perspektivplaneringen. Utskottet anser att den föreslagna ordningen, enligt vilken ifrågavarande orienteringar till de båda utskotten kommer att lämnas kontinuerligt genom chefens för försvarsdepartementet försorg, bör tillämpas fr. o. m. år 1973. Liksom försvarsutredningen anser utskottet att riksdagen i denna ordning bör få orientering om de faktorer som är av grundläggande betydelse för sekretessbedömningen samt synpunkter på tillämpningen i fråga om aktuella planeringsresultat.

Utskottet vill särskilt understryka att insynsförfarandet inte medför någon ändring i utskottens rätt att själva inhämta information i olika avseenden och från skilda myndigheter samt att underlåtenhet från ett utskotts sida att, med anledning av lämnad information, i riksdagen väcka en fråga genom initiativ inte innebär något ställningstagande av utskottet eller dess ledamöter.

Utrikesutskottet har i sitt yttrande berört formerna för samordning mellan utrikes- och försvarsutskotten vid mottagande av information m. m. Försvarsutskottet har i detta sammanhang ingenting att tillägga. Det ankommer på de båda utskotten att besluta om sådan samordning.

Försvarsutskottet har alltsedan tillkomsten i januari 1971 sökt bredda och fördjupa sina kunskaper om landets totalförsvar, bl. a. genom ett flertal studiebesök och särskilda orienterande genomgångar. Utöver det löpande arbetet med beredning av propositioner och motioner har utskottet vidare, i enlighet med grundlagberedningens intentioner (SOU 1972:15 s. 116), intresserat sig för hur fattade beslut har utfallit i verkligheten. Utskottet har också påbörjat en särskild uppföljning av vissa ämnesområden som har stort principiellt och ekonomiskt intresse. Med denna inriktning av verksamheten bör den särskilda orienterande insynen i försvarsplaneringen bli ett värdefullt komplement. Utskottets kapacitet att utöver det löpande arbetet inhämta och tillgodogöra sig information är självfallet av betydelse i detta sammanhang.

Beträffande parlamentariska utredningar anser utskottet liksom försvarsutredningen och departementschefen att sådana bör kunna tillkallas för att utreda viktiga försvarsproblem.

Det nya planeringssystemet har införts men kan inte betraktas som definitivt och inarbetat. Med ledning av de första erfarenheterna – redovisade av bl. a. överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och försvars-

utredningen – har givits direktiv för perspektivplaneringen som innebär vissa ändringar i fråga om metoden. För stora delar av systemet pågår översyn och utvecklingsarbete under ledning av den nämnda arbetsgruppen inom försvarsdepartementet.

Försvarsutskottet har tidigare i år (FöU 1972:17 s. 38) uttalat att riksdagen inte bör närmare behandla planeringsmetodiken och resursåtgången för det nya planeringssystemet förrän ytterligare erfarenheter har vunnits. Utskottet anser att det alltfjämt är för tidigt för riksdagen att närmare överväga systemet och dess tillämpning. Någon parlamentarisk utredning i frågan, vilket har föreslagits i motionen 1972:1727, anser utskottet heller inte böra tillkallas. Utskottet avser att följa utvecklingen av planeringssystemet. Resultaten av systemets tillämpning kommer i stor utsträckning att utgöra underlag för propositioner till riksdagen, i enlighet med vad som tidigare har anförts.

Utskottet hemställer  
att riksdagen

1. avslår motionen 1972:1727 såvitt avser hemställan om en parlamentarisk kommitté med de uppgifter som i motionen anges.
2. avslår motionen 1972:1727 såvitt avser uttalande av riksdagen att metoden för parlamentarisk insyn i försvarsplaneringen endast bör tillämpas på försök.
3. med anledning av propositionen 1972:103 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet har anförts om riksdagen och försvarsplaneringen.

Stockholm den 28 november 1972

På försvarsutskottets vägnar  
PER PETERSSON

*Närvarande:* herrar Petersson i Gäddvik (m), Gustavsson i Eskilstuna (s), Gustafsson i Stenkyrka (c), fru Eriksson i Stockholm (s), herrar Enskog (fp), Gustavsson i Ängelholm (s), Pettersson i Kvänum (c), Öhvall (fp), Brännström (s), Virgin (m), Gustavsson i Nässjö (s), Gernandt (c), Hedström (s), Högström (s) och Runesson (s).

## Reservation

beträffande tillkallande av en parlamentarisk kommitté och tillämpning av metoden för parlamentarisk insyn endast på försök, av herrar Petersson i Gäddvik och Virgin (båda m) som anser

*dels* att den del av utskottets betänkande som på s. 11 börjar med "Försvarsutskottet har alltsedan" och på s. 12 slutar med "som tidigare har anförts" bort ha följande lydelse:

Försvarsutskottet har alltsedan tillkomsten i januari 1971 sökt bredda och fördjupa sina kunskaper om landets totalförsvaret, bl.a. genom ett flertal studiebesök och särskilda orienterande genomgångar. Utöver det löpande arbetet med beredning av propositioner och motioner har utskottet vidare, i enlighet med grundlagberedningens intentioner (SOU 1972:15 s. 116), intresserat sig för hur fattade beslut har utfallit i verkligheten. Utskottet har också påbörjat en särskild uppföljning av vissa ämnesområden som har stort principiellt och ekonomiskt intresse. Med denna inriktning av verksamheten bör den särskilda orienterande insynen i försvarsplaneringen bli ett värdefullt komplement. Utskottets kapacitet att utöver det löpande arbetet inhämta och tillgodogöra sig information är dock begränsad, även vid god arbetsplanering och riklig tillgång på kansliresurser.

Enligt utskottets mening är det inte möjligt att i utskottsarbetet uppnå samma grundliga insikter på försvarsområdet som kan vinnas genom särskilda utredningar. Utskottet anser därför att systemet med försvarsutredningar som återkommer med några års mellanrum och leder till långsiktiga försvarsbeslut bör bibehållas.

Det nya planeringssystemet infördes genom beslut år 1970 bl. a. för att skapa grundval för 1972 års försvarsbeslut. I samband med beslutet om införande uttalades i riksdagen förhoppningen att systemet skulle kunna förbättra möjligheterna att utvinna bästa försvarseffekt ur de resurser som ställs till förfogande. Men det sades också att en förutsättning härför vore att systemet utnyttjades på ett riktigt sätt. Det måste få arbeta med direktiv och utgångspunkter som statsmakterna har fastställt och därefter följas upp med anslagsramar som studierna visar vara erforderliga. Skulle anslagsramarna anses bli för höga och kraven på försvaret anses kunna sänkas, måste nya utgångspunkter anges och tid avsättas för omplanering efter dessa lägre krav. Om så inte sker är de betydande kostnader i pengar och högt kvalificerad arbetskraft, som systemet förbrukar, mer eller mindre bortkastade.

Utskottet delar denna bedömning och måste med beklagande konstatera att ett sådant korrekt utnyttjande av systemet helt uteblev vid 1972 års försvarsbeslut. Detta var så mycket olyckligare som det nya systemet i jämförelse med det tidigare tillämpade också har nackdelar, som blir svåra att godtaga om inte fördelarna utnyttjas. En sådan nackdel är de avsevärt ökade kostnaderna för planering. En annan är att uppgifter som bör åvila och tidigare har åvilat myndigheterna förs över på försvarsdepartementet. Detta är en förändring som utskottet står tveksamt inför.

Den kan leda till ett ministerstyre in i detalj och till en från allmänhetens insyn avskärmad beslutsprocess i Kungl. Maj:ts kansli, i stället för en i möjligaste mån öppen kommunikation av underlagen för beslut från myndigheterna till departementet.

1972 års försvarsbeslut fattades utan kännedom om beslutets fulla konsekvenser. Dessa skall utredas genom särskilda studier i efterhand. Något samband mellan beslutet och de olika alternativ som planeringen efter regeringens direktiv hade lett till fanns icke.

Denna helt bristfälliga överensstämmelse mellan intentionerna vid planeringssystemets införande och det faktiska handlandet är så anmärkningsvärd att det enligt utskottets mening är nödvändigt att ägna hela metoden förnyat studium. Detta bör lämpligen ske genom en parlamentarisk utredning på sätt som föreslås i motionen 1972:1727.

I avvaktan på utredningens resultat anser utskottet att den i propositionen 1972:103 föreslagna metoden för information till riksdagen bör tillämpas. Utskottet förutsätter alltså att detta sker försöksvis.

*dels* att utskottets hemställan under 1 och 2 bort ha följande lydelse:

1. med bifall till motionen 1972:1727 i denna del hemställer att Kungl. Maj:t tillsätter en parlamentarisk kommitté med de uppgifter som utskottet har angett,
2. med bifall till motionen 1972:1727 i denna del som sin mening uttalar att metoden för parlamentarisk insyn i försvarsplaneringen endast bör tillämpas på försök.

**Konstitutionsutskottets yttrande nr 1 år 1972***Till försvarsutskottet*

Genom beslut den 19 oktober 1972 har försvarsutskottet anhängit om konstitutionsutskottets yttrande över propositionen 1972:103 angående riksdagen och försvarsplaneringen jämte följdmotion.

På grundval av 1970 års försvarsutrednings betänkande (SOU 1972:48) Riksdagen och försvarsplaneringen föreslås i propositionen att ett parlamentariskt deltagande i försvarets planering kommer till stånd. Deltagandet föreslås få formen av insyn i planeringen genom att riksdagens utrikes- och försvarsutskott hålls underrättade om innehållet i anvisningar för viktigare studie- och planeringsmoment och om de överväganden som har föregått anvisningarna. Utrikes- och försvarsutskotten föreslås också bli informerade om vissa studieresultat samt om innehållet i och ställningstagandena till aktuella perspektiv- och programplaner.

I konstitutionsutskottets betänkande 1971:50 behandlade utskottet två motioner angående parlamentarisk medverkan i det statliga planeringsarbetet. I sitt yttrande över motionerna – vilka gick ut på att frågan borde bli föremål för utredning – hänvisade utskottet bl. a. till försvarsutredningens kommande överväganden angående riksdagens roll i planerings- och budgeteringssystemet inom försvaret vilka ligger till grund för den nu aktuella propositionen. Vidare uttalade utskottet att det kunde förutsättas att grundlagberedningen i sitt arbete på förslag till en genomgripande författningsreform skulle komma att behandla de frågor som berördes i motionerna.

Utskottet hänvisade även till viss annan pågående utredningsverksamhet samt till den nya utskottsorganisationen inom riksdagen. Avslutningsvis anförde utskottet 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.

De förslag som framlagts i den nu aktuella propositionen föranleder ingen erinran från konstitutionsutskottets sida. Det bör tilläggas att frågan om riksdagens arbetsformer och förhållandet mellan riksdagen och regeringen kommer att behandlas i samband med den proposition i

författningsfrågan som kan väntas komma att föreläggas nästa års riksdag på grundval av grundlagberedningens nu föreliggande förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning.

Stockholm den 14 november 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

*Närvarande:* herrar Johansson i Trollhättan (s), Hernelius (m), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Norrby i Åkersberga (fp), Gustavsson i Ängelholm (s), Olsson i Sundsvall (c), Wictorsson (s) och Olsson i Edane (s).

#### Avvikande meningar

1. Av herrar Hernelius (m) och Werner i Malmö (m), vilka anförde:

Med hänsyn till den granskande uppgift som åvilar konstitutionsutskottet anser vi att utskottet icke som remissinstans till annat utskott bör yttra sig i frågor om innehållet i en proposition är lämpligt eller ej från konstitutionella synpunkter. Därför deltar vi ej i beslutet.

2. Avvikande mening av herrar Ahlmark och Norrby i Åkersberga (båda fp) vilka ansett att sista stycket i utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

De förslag som framlagts i den nu aktuella propositionen kan från konstitutionell synpunkt godtas som en snabb förstärkning av det parlamentariska deltagandet i försvarsplaneringen, med vilken särskilda sekretessproblem är förknippade. Verksamheten bör dock ses som en temporär lösning och bli föremål för utvärdering längre fram.

Ett ställningstagande till föreliggande proposition utgör sålunda inte ett generellt förord för den föreslagna formen för parlamentarisk medverkan i den långsiktiga statliga planeringen på olika områden. Denna medverkan kan, som framhållits i motionen 1971:1150 av herr Ahlmark (fp) m. fl., ske på olika sätt och med större parlamentariskt inflytande än det nu föreslagna. En samlad bedömning av denna fråga kan bli möjlig vid behandlingen av den proposition i författningsfrågan, som kan väntas komma att föreläggas nästa års riksdag på grundval av grundlagberedningens förslag till ny regeringsform och riksdagsordning.

## Utrikesutskottets yttrande nr 2 år 1972

### *Till försvarsutskottet*

Genom beslut den 19 oktober 1972 har försvarsutskottet hemställt att utrikesutskottet avger yttrande över propositionen 1972:103 och eventuella följdmotioner. Med anledning härav får utrikesutskottet anföra följande.

I nämnda proposition föreslås, på grundval av 1970 års försvarsutrednings betänkande, att ett parlamentariskt deltagande kommer till stånd i försvarsplaneringen. Deltagandet föreslås få formen att riksdagens vederbörande utskott hålles underrättade om innehållet i anvisningar för viktigare studie- och planeringsmoment, om de överväganden som föregått anvisningarna, liksom om vissa studieresultat. Vidare är det meningen att riksdagen skall ges tillfälle till uttalanden om perspektivplaneringens innehåll. När förslag rörande anslagen för följande budgetår föreläggs riksdagen bör, enligt propositionen, Kungl. Maj:t redovisa innehållet i aktuella programplaner och sina ställningstaganden till dessa. Departementschefen utesluter inte att parlamentariska utredningar kan behöva tillkallas för att utreda viktiga försvarsproblem.

Det nya planeringssystemet, som införts av Kungl. Maj:t och sedan det underställts riksdagen (prop. 1970:97) vunnit dess godkännande, kan enligt utskottets mening erbjuda stora fördelar. Det kan skapa bättre möjligheter för en rationell utformning av försvarspolitikerna och kan samtidigt bidra till ökad allmän förståelse för dess syften och inriktning.

Utskottet finner det värdefullt att riksdagen, på det sätt som föreslås i propositionen, får insyn i planeringen för försvarets långsiktiga inriktning. Därmed förbättras möjligheten till parlamentariskt inflytande på planeringens innehåll och metodik.

Utskottet förutsätter, att metoderna för planeringen på grundval av vunna erfarenheter och med beaktande av de av 1970 års försvarsutredning (SOU 1972:48) vid behandlingen av planeringssystemet anförda synpunkterna om en ytterligare belysning av konfliktskapande faktorer i den internationella utvecklingen successivt förbättras. Att så sker torde också ligga i de organs intressen, som har att svara för denna verksamhet.

Förhållandena i omvärlden är naturligtvis av grundläggande betydelse för säkerhets- och försvarspolitikens utformning. I det nya planeringssystemet ingår också systematiska studier av den internationella utvecklingen på lång sikt. Enligt riksdagsstadgan skall utrikesutskottet bereda frågor bl. a. om rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, i den mån frågorna inte tillhör annat utskotts beredning. Utskottet bör därför även följa frågor av utrikespolitisk natur som aktualiseras i samband med försvarsplaneringen. Härvidlag noterar utskottet att viss möjlighet till successiv

information om resultat från studie- och planeringsarbetet för försvaret föreligger, även om samlade redovisningar torde lämnas riksdagen endast omkring vart fjärde år. Utskottet förutsätter att orienteringar om försvarsplaneringen kan erhållas etappvis allteftersom arbetet fortskrider.

Möjlighet torde finnas att under hand komma överens om praktiska arrangemang för samordning mellan utrikes- och försvarsutskotten i fråga om mottagande av information m. m. Utrikesutskottet ser t. ex. inget principiellt hinder mot att det anordnas sammanträden vid vilka de två utskotten gemensamt erhåller orienteringar om ämnen som ligger inom bådas sakområde. När försvarsutskottet ges huvudansvaret för beredningen av en proposition om den långsiktiga försvarsplaneringen är utrikesutskottet berett att efter anmodan av försvarsutskottet avge yttrande angående de utrikespolitiska bedömningar som kommit till uttryck i regeringens förslag. Denna form för samråd användes vid utskottsbehandlingen av 1972 års försvarsproposition. De närmare formerna för eventuell delgivning av synpunkter på erhållen information om försvarsplaneringen kan behöva övervägas mellan utrikes- och försvarsutskotten.

Utskottet vill erinra om att riksdagen tidigare understrukt önskvärdheten av ökad säkerhetspolitisk information till riksdagen och allmänheten (SU 1969:177, UU 1971:1, UU 1971:18, UU 1972:1). Därvid har riksdagen framför allt avsett utrikesdepartementets verksamhet på detta område. Riksdagen har också noterat (UU 1972:1) att en förstärkning av utrikesdepartementets utredningskapacitet nu övervägs. Inte minst det parlamentariska deltagandet i försvarsplaneringen och de bedömningar av det säkerhetspolitiska underlaget som därvid kommer att erfordras medför att det kommer att ställas höga anspråk på den kontinuerliga strömmen av information och analyser från utrikesdepartementet, grundade bl. a. på utlandsmyndigheternas rapportering.

Utskottet finner ej anledning yttra sig om motionen 1972:1727.

Stockholm den 15 november 1972

På utrikesutskottets vägnar  
OLLE DAHLÉN

*Närvarande:* herrar Lange (s), Dahlén (fp), Bengtson i Jönköping (c), Johansson i Jönköping (s), Wirmark (fp), Palm (s), Göransson (s), Turesson (m), Virgin (m), Hugosson (s), Korpås (c), Ericson i Örebro (s) och Nilsson i Stockholm (s).