

Nr 19

Försvarsutskottets betänkande med anledning av motion om lekmanastyreiser inom försvaret.

I motionen 1973:22 av herr Gustavsson i Nässjö m. fl. (s) om lekmanastyreiser inom försvaret har hemställts att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag om lekmanastyreiser inom försvaret.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets rationaliseringsinstitut, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och styrelserepresentationsutredningen.

Nuvarande förhållanden

Utvecklingen på förvaltningsområdet har lett till att allt fler myndigheter försetts med lekmanastyreise som högsta beslutande organ. Med lekman avses då personer som ingår i myndighetens styrelse men som inte är anställda hos myndigheten. Samtliga affärsdrivande verk och flertalet centrala ämbetsverk har styrelserepresentation.

Lekmanastyreiser förekommer också inom försvaret. Vissa av de centrala förvaltningsmyndigheterna m. fl. leds redan nu av styrelser. Så är fallet med försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (nämnd), försvarets rationaliseringsinstitut, flygtekniska försöksanstalten, armémuseum (nämnd), marinmuseet och modellkammaren i Karlskrona, försvarets gymnasieskola samt försvarets hundskola. Av dessa ingår försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, armémuseum, marinmuseet och modellkammaren i Karlskrona samt försvarets gymnasieskola i krigsmakten.

Myndigheter inom försvaret som saknar lekmanastyreise är t. ex. försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets radioanstalt, värnpliktsverket, militärpsykologiska institutet och krigsarkivet. Enligt uttalanden i propositionen 1973:1 bilaga 6 (s. 3 och 30) skall vissa av dem bli föremål för organisationsöversyn. Det gäller försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse och värnpliktsverket. Riksdagen har nyligen beslutat om vissa ändringar i fortifikationsförvaltningens organisation. De berör dock inte verksamheten (prop. 1973:75, FöU 1973:16, rskr 1973:195).

Styrelseformen förekommer inte i de militära staberna. En översyn av försvarets centrala stabsorganisation är emellertid också aktuell. Frågan

anmäldes i proposition första gången 1972 (prop. 1972:1 bil. 6 s. 27). I årets statsverksproposition (bil. 6 s. 30) sägs bl. a. att en översyn bör kunna påbörjas åren 1974–1975. Det anges också (s. 119) att möjligheterna att samordna denna översyn med en översyn av militärområdesstaberna bör övervägas.

Det finns vissa organ för kontakt mellan försvaret och samhället i övrigt, som är av betydelse i detta sammanhang. Kontaktpunkter på hög nivå är försvarsrådet, totalförsvarets chefsnämnd och totalförsvarets upplysningsnämnd. För vissa sakområden finns nämnder – t. ex. försvarets personalvårdsnämnd, försvarets skolnämnd och inskrivningsnämnder – för handläggning av främst principiella ärenden. I dessa nämnder är det civila samhället representerat. Lokalt finns samarbetsnämnder för samordning av militär och civil verksamhet m. m. inom kommunerna.

Frågor angående representation för de anställda i statliga myndigheters styrelser och andra högsta beslutande organ utreds av den s. k. styrelserepresentationsutredningen, som lagt fram ett betänkande (SOU 1973:28) med principförslag i ämnet.

Motionen

Motionärerna erinrar om det lekmannainflytande som redan finns inom den svenska förvaltningen. De finner det naturligt att verka för ett ökat sådant inflytande och konstaterar att större delen av det militära försvaret, den mest betydelsefulla delen från både ekonomisk och personell synpunkt, i dag saknar lekmannarepresentation i styrelseform. Inom de centrala staberna (försvarsstaben, arméstaben, marinstaben och flygstaben) är resp. chef personligen ytterst ansvarig för verksamheten. Detsamma gäller militärområdesstaberna, försvarsområdesstaberna och regementen.

Om de centrala staberna anför motionärerna ytterligare:

Försvarsstabens uppgift i fred, utöver krigsoperativa förberedelser, är i stor utsträckning att samordna och leda försvarsgrensstabernas verksamhet. De tre försvarsgrensstaberna är i första hand ansvariga för organisation, utbildning, utrustning, personaltjänst och mobiliseringsarbete inom respektive verksamhetsområde. Inom exempelvis dessa staber finner man således flera områden som har sådan karaktär att skälen för en lekmannastyrelse är starka.

Det kan enligt motionärerna finnas skäl att pröva frågan att slå samman de centrala militära staberna till en enhet i syfte att få bättre samordning och besparingar. De hänvisar i detta sammanhang till förslag som lagts fram av riksdagens revisorer. Oavsett vilken lösning man stannar för när det gäller de centrala staberna anser motionärerna frågan om lekmannastyrelse väsentlig. Formerna för och omfattningen av sådana styrelser inom försvaret bör enligt deras mening bli föremål för utredning.

Remissyttrandena

LO, som för egen del avstår från att yttra sig, bifogar ett yttrande från Statsanställdas förbund som menar att frågan om lekmannastyrelser inom försvaret bör prövas. Även *TCO-S* anser att en utredning bör komma till stånd. *SACO* meddelar att organisationen inte har något att anföra i frågan.

Fortifikationsförvaltningen anser att frågan om lekmannastyrelse för dess vidkommande är avgjord genom riksdagens nyligen fattade beslut angående verkets framtida organisation.

Övriga fem remissinstanser diskuterar styrelseformens användbarhet över huvud taget inom försvaret. *Överbefälhavaren* och *försvarets civilförvaltning* avstyrker en generell utredning om lekmannastyrelser inom försvaret. Detsamma gör *SR* med hänvisning till ett yttrande från Svenska officersförbundet. *Försvarets rationaliseringsinstitut* och *styrelserepresentationsutredningen* uttalar sig däremot i positiv riktning.

I flera remissvar påpekas att krigsmaktens centrala och regionala staber inte är myndigheter i egentlig mening utan beredningsorgan för vederbörande militära chefer, vilka har myndighets ställning och funktion. Redan av detta skäl kan — framhåller *försvarets civilförvaltning* — de militärt ledda delarna av krigsmakten inte utan vidare betraktas på samma sätt som förvaltningsmyndigheter och liknande organ, när man diskuterar frågan om lekmannastyrelser.

Överbefälhavaren utvecklar den åtskillnad som måste göras mellan myndigheter vilkas främsta uppgift är av operativ art och övriga myndigheter. Myndigheter med huvudsakligen operativa uppgifter har i princip samma uppgift, ansvar och organisation i fred, under beredskapstillstånd och i krig och har att redan i fred fatta beslut som har direkta konsekvenser för lösande av uppgifterna under beredskap och i krig. Övriga myndigheter byter vid krigstillstånd antingen delvis funktion och inordnas i högkvarteret eller upphör helt.

Införandet av en styrelse innebär en uppdelning av beslutsbefogenheterna på dels styrelsen, dels en verkställande chef. En sådan beslutsform är enligt *överbefälhavaren* inte möjlig i krig. Han anser styrelseformen olämplig även i fred för myndigheter som skall verka i krig:

Krigsmaktens verksamhet i fred syftar till att förbereda verksamheten i krig. I denna verksamhet ingår utbildning till och av chefer. Grundläggande chefsfunktioner är att fatta beslut, prioritera samt samordna och kontrollera. Dessa funktioner är desamma i fred som krig. Grundläggande chefsegenskaper är likaså desamma — vilja och förmåga att fatta beslut, handla och ta ansvar.

En uppdelning av beslutsfunktionen och ansvarsförhållandena i fred äventyrar den nödvändiga träningen för utövande av chefskap i krig bl. a. därför att de största och svåraste besluten regelmässigt torde komma att hänskjutas till styrelser.

Liknande synpunkter återkommer i Svenska officersförbundets yttrande till *SR*. Officersförbundet anser det vara angeläget att försvaret har en god kontakt med det civila samhället. Förbundet kan dock inte f. n.

bedöma om lekmannastyrelser fyller en funktion vid sidan av andra samarbetsorgan när det gäller att förbättra förhållandena inom försvaret så att det angivna syftet nås. Enligt officersförbundet härrör svårigheterna att bedöma detta bl. a. från de speciella förhållanden som råder inom försvaret. Förbundet anför härom ytterligare:

I en mycket stor del av ärenden som rör försvaret fattas beslut på departements- eller högre nivå. Stora principiella frågor kräver mycket omfattande förstudier, vilka i regel sker inom de militära staberna. Avgörandet träffas sedan på politisk nivå efter ytterligare studier (bl. a. parlamentariska utredningar) och hänsynstagande till andra än rent försvarspolitiska förhållanden. En lekmannastyrelse på central försvarsnivå (hos ÖB) måste i sådana frågor komma att inta en svar mellanställning mellan den militära expertisen och politiska instanser. En liknande mellanställning skulle en sådan styrelse komma att befinna sig i vid ev. handläggning av andra mer detaljbetonade frågor som avgörs av Kungl. Maj:t, t. ex. förhållanden som regleras i Tjänstgöringsreglemente för krigsmakten och fredsorganisatoriska ärenden.

Lekmannastyrelser är enligt officersförbundet inte med säkerhet det bästa medlet för att försvaret skall kunna tillgodogöra sig sakkunskap och erfarenheter utifrån vid olika ställningstaganden. Förbundet anför vidare:

Sådana styrelser kan komma i kompetensvikt med redan existerande organ med liknande syfte på olika nivåer. De kan komma att tynga arbetet inom försvaret mer än vad fördelarna motiverar. De kan också komma att inta en motsatsställning till den anställda personalens krav på inflytande över verksamheten inom försvaret. Främst kanske dock ansvarssituationen i förhållande till politiska instanser blir svårbemästrad om inte styrelsernas befogenheter starkt begränsas.

Det finns, konstaterar officersförbundet, redan möjlighet till ett brett inflytande i alla viktiga frågor. Lekmannastyrelser kan öka denna bredd men kan också komma att tynga arbetet, så att en viss vinst inom ett område motvägs av en förlust på andra områden. Den fråga motionärerna tagit upp anses dock väl värd ett positivt beaktande. Förbundet anser att Kungl. Maj:t och överbefälhavaren bör närmare studera hur de i motionen redovisade positiva effekterna skulle kunna uppnås dels genom effektivare utnyttjande av redan befintliga samarbetsorgan m. m., dels genom eventuellt införande av nya organ som komplement till dessa.

Försvarets rationaliseringsinstitut anför många skäl som talar för att styrelser inrättas i försvarsmyndigheterna och anser att politisk och annan representation i sådana styrelser bör kunna bidra till att öka försvarsviljan och skapa ökad förståelse för försvarets problem. Institutet finner det dock angeläget att en eventuell utredning om lekmannastyrelser nog klargör dels de ökade kostnaderna, dels den eventuella minskning av effektiviteten som kan uppkomma, exempelvis genom fördröjning av vissa beslut.

Försvarets rationaliseringsinstitut gör åtskillnad mellan å ena sidan försvarsstaben och försvarsgrenarna och å andra sidan myndigheter utanför

dessa. Såvitt gäller de sistnämnda är frågan om införande av lekmannastyrelser inte principiellt ny. Den bör enligt institutet bedömas utifrån varje verks speciella förutsättningar och lämpligen tas upp i samband med organisationsöversyn. Tanken på styrelser i anslutning till staber och förband är däremot principiellt ny, förvaltningsrättsligt komplicerad och gäller alla nivåer. Institutet anser, att ett eventuellt införande där bör föregås av en särskild utredning som bör få i uppgift att närmare pröva, vilka uppgifter en styrelse lämpligen kan få. Institutet anför vidare:

Om frågan om lekmannastyrelser i staber och förband tas upp till övervägande kan man tänka sig att den behandlas i samband med utredningen om stabernas organisation. Om översynen av ledningsorganisationen bör inriktas på att snabbt pröva behovet av organisatoriska förändringar bör enligt institutets mening viss försiktighet iakttas vad gäller alternativet att behandla aspekter beträffande eventuella styrelser i samma utredning. Behovet av styrelser vid utbildningsförband och andra lokala enheter synes också behöva uppmärksammas särskilt. Sådana enheter kommer inte att omfattas av den planerade översynen av stabsorganisationen. Härtill kommer att frågan om lekmannastyrelser i anslutning till staber och förband är principiellt ny och förvaltningsrättsligt komplicerad. Detta talar närmast för en speciell utredning.

Styrelserepresentationsutredningen redovisar positiva erfarenheter av systemet med lekmannastyrelser och tillstyrker att frågan om lekmannastyrelser vid myndigheter inom försvaret, som f. n. saknar sådan ledningsorganisation, utreds. Utredningen påpekar dock att särskilda förhållanden kan visa sig föreligga som försvårar införande av lekmannastyrelse vid vissa självständiga myndigheter inom försvaret.

Utskottet

Lekmannainflytande i form av styrelserepresentation och på annat sätt är ett vanligt inslag i den svenska förvaltningen. Detta konstateras också i motionen 1973:22, som närmast tar upp frågan om lekmannastyrelser inom försvaret. Formerna för och omfattningen av sådana styrelser inom försvaret bör enligt motionärerna bli föremål för utredning.

Diskussionen om lekmannastyrelser är betingad av en strävan att möjliggöra insyn, medinflytande och medbestämmanderätt i förvaltningen. Man vill på det sättet också tillföra administrationen erfarenhet från olika samhällsområden.

De lekmän som ingår i styrelserna kan vara politiker, representanter för intresseorganisationer eller sidoordnade verk eller företrädare för de anställda. Dessutom ingår departementstjänstemän i vissa verksstyrelser. Förekomsten av en styrelse med olika slag av lekmän kan således dels möjliggöra en mera allsidig bedömning, dels medföra ett stöd åt verkschefen samt förbättra myndighetens kontakter med samhället och därigenom bidra till att det skapas ett ökat förtroende för dess verksamhet. Dessutom är en lekmannastyrelse i sig själv ett uttryck för fördjupad demokrati.

Lekmannastyrelser förekommer – som motionärerna påpekar – även

inom försvaret. Det är dock f. n. endast inom de centrala förvaltningarna som lekmän i några fall har beretts tillfälle att delta i besluten. Staber och förband saknar helt lekmannainflytande i form av styrelserepresentation. Inom de centrala staberna, vid militärområdesstaber, försvarsområdesstaber och regementen är vederbörande chef personligen ansvarig för verksamheten.

Det finns många skäl som talar för att ge lekmannainflytandet ökad spridning inom försvaret. Försvarssektorn svarar för en betydande del av de offentliga utgifterna. Många beslut har stor ekonomisk räckvidd och påverkar samhällslivet på olika områden. De manliga medborgarna har till följd av den allmänna värnplikten att tjänstgöra viss tid inom försvaret. Det är mot denna bakgrund och med hänsyn till försvarspolitikens betydelse som en grundläggande trygghetsfaktor inom ramen för vår säkerhetspolitik väsentligt att det hos allmänheten finns ett stort förtroende för försvarets verksamhet. Ett vidgat lekmannainflytande bör kunna bidra till att öka försvarsviljan och skapa ökad förståelse för försvarets problem.

Utskottet har i det föregående redovisat innehållet i de remissyttrandena som har avgetts med anledning av motionen. Som framgår därav är flertalet remissinstanser klart positiva till ett ökat lekmannainflytande inom det militära försvaret. Man gör dock en åtskillnad mellan centrala förvaltningsmyndigheter å ena sidan och krigsmaktens staber och förband å den andra. I motsats till vad som gäller de centrala förvaltningarna och liknande organ är tanken på styrelser i anslutning till staber och förband principiellt ny och förvaltningsrättsligt komplicerad.

Vad först förvaltningssidan beträffar vill utskottet erinra om att riksdagen vid flera tillfällen under senare år haft att behandla motioner om lekmannainflytande inom statsförvaltningen. Berörda utskott har därvid – med hänvisning till den pågående utvecklingen på området – inte funnit skäl att föreslå något riksdagens initiativ (CU 1971:25, KU 1972:12, KU 1973:9). Försvarsutskottet, som anser att denna syn även bör gälla försvarsförvaltningen, förutsätter att frågan om lekmannastyrelser inom denna del av försvaret prövas från fall till fall i samband med att myndigheterna blir föremål för organisationsöversyn.

Utskottet behandlar härfter frågan om lekmannainflytandet vid militära staber och förband. Det kan vara anledning att då till en början peka på några faktorer som enligt utskottets mening har betydelse vid en bedömning av ledningsorganisationens utformning.

Det militära försvarets särart kommer till uttryck i dess ledningsorganisation på olika nivåer. Försvarsstab, försvarsgrensstaber och militärområdesstaber är inte myndigheter i egentlig mening utan endast beredningsorgan till överbefälhavaren, försvarsgrenschefer resp. militärbefälhavare. Myndighetsfunktionen utövas alltså av chefen ensam. Ett system med lekmannastyrelser i stabsorganisationen skulle innebära att chefens beslutanderätt i vissa viktigare ärenden fördes över till ett kollegium, något som knappast är förenligt med stabernas nuvarande funktioner.

Det är redan i nuläget på olika sätt sört för insyn, kontroll och

samverkan på försvarets område. Utskottet har i det föregående berört de kontaktorgan som finns på olika nivåer. Härutöver bör erinras om den insyn som enligt beslut av 1972 års riksdag (prop. 1972:103, FöU 1972:23, rskr 1972:309) sker från riksdagens sida vid viktiga planeringsmoment. Genom den ordning som nu gäller har öppnats nya möjligheter till insyn, speciellt i planeringsfrågor.

En översyn av den centrala stabsorganisationen kommer som nämnts att verkställas. Även de regionala staberna kan komma att beröras av denna översyn. Översynen torde få ses som ett led i besparingssträvandena inom försvaret. Även riksdagens revisorer har, efter granskning av stabsorganisationen i central instans (granskningspromemoria nr 2/1972), funnit en översyn påkallad.

Utskottet anser att det militära försvaret i många avseenden intar en sådan särställning att systemet med lekmannastyrelser inte utan vidare kan generellt tillämpas inom denna sektor av samhället. Liksom överbefälhavaren anser utskottet att en beslutsform, som innebär en uppdelning av beslutsbefogenheterna mellan en styrelse och en verkställande chef, inte är möjlig i krig. Under fredsförhållanden, som det här är fråga om, bör det emellertid vara möjligt att i viss utsträckning ge rum för den insyn och det inflytande som en lekmannastyrelse skulle innebära. På central nivå finns det – som motionärerna påpekar – flera områden som har sådan karaktär att skälen för en lekmannastyrelse är starka.

Utskottet anser att frågan om ett lekmannainflytande inom krigsmaktens centrala staber bör prövas i samband med att stabsorganisationen ses över. En viktig fråga att överväga är vilka uppgifter som i förekommande fall lämpligen bör läggas på en lekmannastyrelse. Utredningen bör också ge besked om de praktiska konsekvenserna av lekmannainflytandet.

Utskottet förutsätter att översynen också kommer att beröra den regionala nivån. Lekmannainflytandet på lokal nivå torde få övervägas i annat sammanhang.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer utskottet

att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet med anledning av motionen 1973:22 har anfört om lekmannastyrelser inom det militära försvaret.

Stockholm den 30 oktober 1973

På försvarsutskottets vägnar
PER PETERSSON

Närvarande: herrar Petersson i Gäddvik (m), Gustavsson i Eskilstuna (s), Gustafsson i Stenkyrka (c), Enskog (fp), Gustafsson i Uddevalla (s), Gustavsson i Ängelholm (s), Häll (s), Brännström (s), Glimné (c), Pettersson i Lund (s), Virgin (m), Gustavsson i Nässjö (s), Gernandt (c), Olsson i Kil (fp) och Runesson (s).

