

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 27 juni 2002 (dir. 2002:79) chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera om Rådet för insyn i Försvarsmakten varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarsmakten. Utredaren fick även i uppgift att mot denna bakgrund och inom ramen för nuvarande ledningsform kunna föreslå utvecklingsmöjligheter i rådets arbete.

Med stöd av bemyndigandet förordnade statsrådet von Sydow den 27 augusti 2002 generaldirektören Rolf Holmquist att vara särskild utredare.

Till experter i utredningen förordnade statsrådet Hjelm-Wallén den 2 oktober 2002 organisationsdirektören Simon Andersson, filosofie doktor Eva Haldén och överstelöjtnant Hans Norman. Samma dag förordnades kanslirådet Ola Hedin som sakkunnig.

Som sekreterare anställdes den 19 september 2002 pol. mag. Andreas Johansson.

Utredningen har antagit namnet Insynsutredningen (Fö 2002:07).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Lekmannamedverkan i Försvarsmakten (SOU 2003:26).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 11 mars 2003

Rolf Holmquist

Andreas Johansson

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Inledning	19
1.1 Utredningens uppdrag.....	19
1.2 Arbetets bedrivande.....	19
2 Statliga myndigheters ledningsformer	21
2.1 Tre ledningsformer	21
2.2 Statsmakternas riktlinjer.....	22
2.2.1 Verksledningsbeslutet	22
2.2.2 Beslut om slopad intresserepresentation.....	23
2.2.3 Prop. 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning.....	24
2.2.4 Prop. 1994/95:150.....	25
2.2.5 Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst	26
3 Lekmannamedverkan på central nivå i Försvarsmakten...	27
3.1 Militärledningens rådgivande nämnd.....	27
3.2 Rådet för insyn i Försvarsmakten.....	30
4 Försvarsmakten	35
4.1 Försvarsmaktens uppgifter.....	35
4.2 Försvarsmaktens organisation.....	35

4.3	Försvarsmakten i siffror.....	36
5	Utvärderingen	39
5.1	Allmänt om Rådet	39
5.1.1	Är Rådet unikt?.....	39
5.1.2	Sammanfattning och deltagande	40
5.1.3	Rådets arbetsformer.....	40
5.2	Huvudintryck från dokumentstudien.....	41
5.2.1	Organisations- och ledningsfrågor	42
5.2.2	Ekonomifrågor.....	42
5.2.3	Internationella frågor.....	43
5.2.4	Personal- och värnpliktsfrågor.....	44
5.2.5	Övriga frågor.....	45
5.2.6	Studiebesöken	45
5.2.7	Rådets symposier	46
5.2.8	Skriftliga förslag från Rådet.....	47
5.3	Huvudintryck från intervjuerna	48
5.3.1	Inledning.....	48
5.3.2	Ledamöternas förväntningar på arbetet i Rådet.....	48
5.3.3	Intervjupersonerna om Rådets uppgifter	50
5.3.4	Intervjupersonernas bedömningar av Rådets verksamhet.....	54
5.3.5	De intervjuades uppfattning om Rådets sammansättning och arbetsformer m.m.	61
5.4	Enkätstudien.....	67
6	Har Rådet för insyn i Försvarsmakten fungerat som avsett?.....	69
6.1	Rådets avsedda uppgifter	69
6.2	Begreppen	70
6.2.1	Insyn	70
6.2.2	Demokratisk kontroll.....	70
6.2.3	Medborgerligt inflytande.....	71
6.3	Utredningens bedömning.....	72
6.3.1	Inledande synpunkter	72
6.3.2	Informationen till Rådet.....	72

6.3.3	Insyn och demokratisk kontroll.....	73
6.3.4	Rådgivningsrollen	74
7	Förslag till ändrad roll för Rådet för insyn i Försvarmakten	77
7.1	Försvarmaktens särdrag	77
7.2	Behoven av medborgerligt inflytande i Försvarmakten	78
8	En ny rådgivande nämnd.....	83
8.1	Uppgift och benämning.....	83
8.2	Ledamöterna.....	84
8.3	Mandatperioden	88
8.4	Arvodering och sammanträdesfrekvens	89
8.5	Kostnader	90
9	Överväganden i övrigt.....	91
9.1	Behovet av insyn och kontroll	91
9.2	Bör Försvarmakten få en styrelse?	91
	Bilaga 1: Kommittédirektiv	93
	Bilaga 2: Protokollen.....	95
	Bilaga 3: Enkätstudien	105

Sammanfattning

Inledning

I juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera om Rådet för insyn i Försvarsmakten (hädanefter Rådet) varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarsmakten. I uppdraget ingick även att mot denna bakgrund och inom ramen för nuvarande ledningsform föreslå utvecklingsmöjligheter i Rådets arbete.

För att fullgöra uppdraget har utredningen intervjuat ett urval av nuvarande och tidigare rådsledamöter, två förutvarande försvarsministrar, en förutvarande överbefälhavare och nuvarande överbefälhavaren. Därtill har Rådets protokoll, kallelser, skrivelser etc. gått igenom. Vidare har en enkät genomförts med 35 förbandschefer inom Försvarsmakten som tillfrågats huruvida de känner till Rådet och, om så är fallet, vad de vet om detta. Utredningen har även hos sex svenska ambassader efterfrågat information om eventuella motsvarigheter till Rådet i dessa länder. Utredningen har haft tio sammanträden.

Rådet för insyn i Försvarsmakten

Rådet inrättades 1994 i samband med att myndigheten Försvarsmakten bildades och blev därmed en efterföljare till den tidigare Militärledningens rådgivande nämnd. Rådets närmare uppgifter regleras i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt bestämmelserna skall Rådet nära följa verksamheten vid myndigheten utom när det gäller den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten. Rådet skall lämna regeringen de synpunkter och förslag som föranleds av arbetet. Redovisningen skall lämnas i samband med att Försvarsmakten

lämnar sin årsredovisning. Rådet skall bestå av högst nio ledamöter som förordnas av regeringen, bland vilka regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Rådet skall sammanträda på kallelse av ordföranden eller när minst fyra ledamöter begär det. Föredragande i Rådet är överbefälhavaren eller, när han har förhinder, ställföreträdande överbefälhavaren.

Iakttagelser från utvärderingen

Rådet har hittills sammanträtt fyra till sex gånger per år. Vid sidan av sammanträdena har man även genomfört flera studiebesök, hittills sju till antalet. Studiebesöken har överlag varit uppskattade av intervjupersonerna. Rådet har också anordnat två symposier. De har uppfattats som både betydelsefulla och givande.

Vad gäller Rådets uppgifter har utvärderingen visat att det råder en betydande osäkerhet bland intervjupersonerna med avseende på Rådets funktion. Som en konsekvens av detta har Rådet kopplats samman med en bred uppsättning roller. Exempel på uppgiftsbeskrivningar är att Rådet skall utöva insyn, granska Försvarmaktens verksamhet, kontrollera Försvarmakten, ge råd till regeringen, ge råd till överbefälhavaren samt förankra den försvarspolitiska samhällsdebatten i olika samhällsskikt. Vissa intervjupersoner har uppfattat det som problematiskt att i ett och samma organ inkorporera både rådgivningsrollen och rollen som insyns- och granskningsorgan.

Utvärderingen har också visat att Rådet över åren informerats om en betydande mängd företeelser. Informationen har spänt över ett brett område och bl.a. berört sådana skilda företeelser som å ena sidan organisations- och ekonomifrågor och, å andra sidan, frågor som rör Försvarmaktens utlandsengagemang och etikfrågor.

Om ledamöterna med få undantag sett positivt på den information som lämnats under Rådets möten kan utredningen emellertid konstatera att inte alla intervjupersoner varit lika positiva i sina bedömningar av Rådets insyns- och granskningsverksamhet. Flera ledamöter och båda överbefälhavarna har i själva verket ställt sig direkt frågande till Rådets möjligheter att fylla dessa uppgifter på ett meningsfullt sätt.

Vad gäller rådgivningsfunktionen har båda överbefälhavarna betraktat den som både önskvärd och betydelsefull. De har vidare uppgivit att de gärna skulle se att den lyftes fram ytterligare. Flera ledamöter har också uppfattat det som att överbefälhavarna efterfrågat

råd. Rådgivningen har i huvudsak avsett företeelser från den dagliga verksamheten inom Försvarsmakten där myndighetschefen upplevt ett behov att få synpunkter från en kvalificerad krets utomstående personer.

Rådets sammansättning är gjord utifrån en strävan att ledamöterna skall hämtas från olika samhällssektorer. Ett stående inslag har varit att ordföranden och vice ordföranden i riksdagens försvarsutskott ingått i Rådet. Därtill har man velat att representanter för det politiska systemet i övrigt skall finnas med. Också media har varit företrädare, liksom frivilligorganisationer etc. Man har också strävat efter att som ledamot ha någon yngre person. Under intervjuerna har det inte framkommit något annat än att man sett positivt på denna ambition. Det har emellertid framförts att sammansättningen i högre grad borde betingas av syftet med Rådet i termer av att det antingen skall vara ett insyns- och granskningsorgan eller ett rådgivande organ. I övrigt har två frågeställningar som rör Rådets sammansättning utkristalliserats under utredningsarbetet: Bör överbefälhavaren generellt vara föredragande i Rådet? Är det lämpligt att ledamöter i riksdagens försvarsutskott ingår som ledamöter i Rådet?

Vad gäller den första frågeställningen har flera hävdats att överbefälhavarens medverkan är en förutsättning för Rådets existens. Några har emellertid ansett att överbefälhavarens närvaro medfört att andra försvarsföreträdare fokuserat mer på överbefälhavaren än på Rådet (något som framförallt gällt vid resor med Rådet), att Rådet skulle bli mer självständigt om överbefälhavaren inte alltid deltog, samt att de diskussioner som förs inom Rådet skulle bli öppnare om inte överbefälhavaren deltog i alla lägen. Överbefälhavarna själva har givit uttryck för olika uppfattningar avseende deras egen "permanenta" närvaro i Rådet. En av dem uppfattade det som en förutsättning för att Rådet skall kunna fungera, medan den andra menade att överbefälhavaren endast måste vara med vid de tillfällen Rådets verksamhet handlar om rådgivning.

I sammanhanget vill utredningen framhålla att den uppmärksamhets på den vikt Rådet lagt vid att upprätthålla en balans i förhållandet till överbefälhavaren. Förtroendeaspekten har upplevts som central, framförallt beroende på att förtroendet ansetts vara en förutsättning för att en konstruktiv diskussion skall kunna föras.

Vad gäller den andra frågeställningen har det å ena sidan hävdats att utskottsledamöterna i kraft av sina kunskaper om försvarspolitik i allmänhet och Försvarsmakten i synnerhet haft förmåga att lyfta diskussionen samt på ett bättre sätt än övriga ledamöter

granska det som sägs. De har även uppfattats som skänkandes legitimitet åt Rådet. Å andra sidan har man pekat på att utskottsledamöternas överlägsna kunskaper om försvaret inneburit att sammanträdena ibland utvecklats mera till "tvåpartssamtal" mellan dem och överbefälhavaren än till en gemensam diskussion inom Rådet. En annan invändning har varit att det är angeläget att vidga den krets som engagerar sig i försvarspolitiken. Två av tre intervjuade utskottsledamöter har också själva ställt sig frågande till sitt deltagande i Rådet.

De personer med journalistisk bakgrund som utredningen intervjuat har redovisat överväganden om lämpligheten i att förena journalistyrket med ledamotskapet i Rådet.

Flera intervjuade har upplevt att Rådets sammanträdesfrekvens varit för låg. Man har bl.a. menat att frågor som varit aktuella i perioderna mellan sammanträdena riskerat att inte tas upp i Rådet, att sammanträdesfrekvensen inte medgivit att ledamöterna på ett djupare plan kunnat sätta sig in i olika frågor, samt att Rådet inte kunnat fylla uppgiften att "nära följa" Försvarmaktens verksamhet. Några intervjuade har dock framhållit att den hittillsvarande mötesfrekvensen varit tillräcklig mot bakgrund av Rådets uppgifter. Flera har också pekat på de praktiska svårigheterna förknippade med att mötas oftare.

Rådets sekretariatsfunktion fullgörs av en anställd på Försvarsdepartementet som har sekreteraruppdraget vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Denna konstruktion har av flera intervjuade upplevts som begränsande för Rådet. Man har bl.a. pekat på att Rådet saknar resurser att utföra egna utredningar eller utvärderingar.

Utredningen har delgivit flera förslag på hur Rådets arbete skulle kunna utvecklas. Man har således menat att Rådet borde göra sig mer känt utåt, att Rådet borde få ett smalare uppdrag, att Rådet i högre grad borde stödja Försvarmakten i myndighetens relation till Regeringskansliet och andra myndigheter, att Rådet borde ges en tydligare kontrolluppgift med verksamhet av revisionskaraktär, samt att Rådet för sin verksamhet under en längre tidsperiod borde välja ett tema och fördjupa sig i det.

Utredningens överväganden och förslag

Har Rådet för insyn i Försvarmakten fungerat som avsett?

Utredningens uppfattning är att Rådets informationsinhämtning sammantaget vad avser bredd och djup legat på en så god nivå som kan krävas, varför man kan hävda att Rådet haft en allmän insyn i begreppets passiva bemärkelse. Utredningen bedömer det emellertid som en svår uppgift att med endast fyra till sex förhållandevis korta sammanträden per år och en liten sekretariatsfunktion ha en ändamålsenlig aktiv insyn i landets största statliga myndighet. Utvärderingen har också visat att flera intervjupersoner ifrågasatt Rådets möjligheter att skaffa sig en djupare uppfattning om sakernas tillstånd i Försvarmakten. Utredningen konstaterar därför att insynen, även om den visat upp en betydande bredd, inte varit av sådant slag att vare sig ledamöter eller överbefälhavare uppfattat den som särskilt inträngande.

Om det är utredningens uppfattning att Rådet inte förmått fullgöra en aktiv insynsroll, gäller detta i än högre grad uppgiften att utöva kontroll av Försvarmaktens verksamhet.

Utredningens uppfattning är att med de förutsättningar som gällt så har Rådet inte varit ett fungerande instrument för insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarmaktens verksamhet.

Utvärderingen av Rådets verksamhet har emellertid givit vid handen att rådgivningsrollen kommit att utvecklas till och uppfattas som den mest meningsfulla uppgiften.

Förslag till ändrad roll för Rådet för insyn i Försvarmakten

Det är utredningens uppfattning att de särskilda förhållanden som gäller för Försvarmakten ställer krav på såväl insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll som en funktion för rådgivning utöver vad befintliga ordinarie samhällsorgan svarar för.

Utredningen menar att för att rimligt ställda krav på insyn och kontroll skall kunna uppfyllas behövs en ändrad inriktning av Rådets verksamhet kombinerad med en resursförstärkning av ett slag och omfattning som skulle innebära att en helt ny organisation byggdes upp. Utredningen anser det inte vara meningsfullt att ombilda och utveckla Rådet i syfte att det skall kunna fungera som ett sådant verksamt insyns- och kontrollorgan.

Utredningen menar därför att Rådets roll bör renodlas till en rådgivande funktion. Utredningen anser vidare att det är viktigt att den rådgivande rollen kan fullgöras med ett stort inbördes förtroende mellan ledamöterna och myndighetschefen. Därför är det inte lämpligt att Rådet också skall fungera som ett sorts kontrollorgan med rapporteringsskyldighet till exempelvis regeringen.

En ny rådgivande nämnd

Utredningen föreslår att det nya organet benämnes Överbefälhavarens rådgivande nämnd (hädanefter Nämnden). Utredningen anser det inte vara ändamålsenligt att föreskriva att något visst ämnesområde inte får behandlas i Nämnden, undantaget frågor som kan hänföras till rent militär operativ verksamhet. Utredningen menar vidare att det inte heller är lämpligt att reglera i vilken utsträckning som överbefälhavaren skall vara skyldig att inhämta Nämndens uppfattning. Bestämmelserna om Nämndens verksamhet bör där emot innehålla en föreskrift om att det skall framgå av framställningar och andra skrivelser till regeringen huruvida Nämnden medverkat i ärendet.

Utredningen förordar att Nämndens sekretariatsfunktion läggs på Försvarsmakten. Mot bakgrund av att Nämnden skall ses som myndighetschefens verktyg i dennes eller dennas ledningsroll menar utredningen vidare att det är naturligt att myndighetschefen också blir ordförande i Nämnden.

Antalet ledamöter i Nämnden bör vara högst åtta. Utredningen anser det vare sig lämpligt eller möjligt att i detalj ange vilka egenskaper, erfarenheter etc. som bör kvalificera för ledamotskap i Nämnden men menar likväl att det bör vara fråga om kvinnor och män med erfarenhet från ledande eller i övrigt kvalificerade befattningar i statlig eller kommunal förvaltning, inom politik, näringsliv, folkrörelser etc.

Utredningen anser att ledamöterna i Nämnden bör utses av regeringen. Överbefälhavaren bör dock ha stort inflytande över vilka som tillfrågas.

Utredningen förordar att ledamöternas mandatperioder blir treåriga.

Utredningen har inte sett det som befogat att lägga fast något visst antal årliga sammanträden för Nämnden. Sammanträdesfrekvensen bör således bestämmas av överbefälhavaren och ledamö-

terna. Utredningen menar emellertid att ett visst antal sammanträden bör läggas fast i plan och tidsmässigt relateras till givna aktiviteter inom myndigheten såsom t.ex. fastställande av verksamhetsplan, årsredovisning och budgetunderlag.

Överväganden i övrigt

Utredningens förslag syftar till att Rådet ombildas till ett verksamt organ för medborgerligt inflytande genom rådgivning till myndighetschefen. Detta innebär emellertid inte att frågan om hur insynen och den externa kontrollen skall utformas har underordnad betydelse i sammanhanget. Utredningen vill således betona att denna fråga bör uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet med avseende på Försvarsmakten.

Det ligger utanför utredningens direktiv att föreslå några grundläggande förändringar i Försvarsmaktens ledningsstruktur. Utredningen anser ändå att frågan om införande av en styrelse för Försvarsmakten bör övervägas.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten att 14 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Insynsråd

14 § Vid Försvarmakten finns ett råd för insyn i myndigheten. Rådet skall nära följa verksamheten vid myndigheten utom när det gäller den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten. Rådet skall lämna regeringen de synpunkter och förslag som föranleds av arbetet. Redovisningen skall lämnas i samband med att Försvarmakten lämnar sin årsredovisning.

Rådet består av högst nio ledamöter som förordnas av regeringen. Bland dem utser regeringen en ordförande och en vice ordförande. Rådet sammanträder på kallelse av ordföranden eller när minst fyra ledamöter begär det. Föredragande i rådet

Föreslagen lydelse

Rådgivande nämnd

14 § Vid Försvarmakten finns *en rådgivande nämnd. Nämnden består av överbefälhavaren, som är ordförande, samt högst åtta ledamöter som utses av regeringen efter hörande av överbefälhavaren.*

Nämnden är ett konsultativt organ hos vilket överbefälhavaren i olika frågor kan få del av ledamöternas synpunkter och erfarenheter.

Nämnden skall fortlöpande följa utvecklingen inom Försvarmakten.

Frågor som rör militärstrategisk och operativ planering, särskild insatsledning, försvarsunderrättelseverksamhet och säkerhetstjänst skall inte behandlas i nämnden.

Överbefälhavaren skall svara för att ledamöterna i nämnden

är överbefälhavaren eller, när han har förhinder, ställföreträdande överbefälhavaren.

får den information som uppdraget föranleder.

Av framställningar och andra skrivelser från Försvarmakten till regeringen eller Regeringskansliet skall framgå om ärendet behandlats i nämnden.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Vid regeringssammanträdet den 27 juni 2002 bemyndigades chefen för Försvarsdepartementet (Fö) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera om Rådet för insyn i Försvarsmakten (Rådet) varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarsmakten. Utredaren skulle även mot denna bakgrund och inom ramen för nuvarande ledningsform föreslå utvecklingsmöjligheter i Rådets arbete.

Som direktiven anger är syftet med utredningen att utvärdera om Rådet varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll. Utredningens fokus har därmed legat på dessa begrepp.

Utredningens direktiv återges som *bilaga 1* till detta betänkande.

1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen har haft tio sammanträden.

Under arbetet har det varit utredningens ambition att inhämta och granska material från olika källor. Utredningens primära källmaterial har därför utgjorts dels av de intervjuer som genomförts, dels av de dokument i form av protokoll, kallelser och andra handlingar som varit tillgängliga.

Utredningen har intervjuat ett urval av nuvarande och tidigare ledamöter i Rådet, nämligen Villy Bergström, Britt Bohlin, Anders Ferm, Olof Johansson, Arvid Lagercrantz, Henrik Landerholm, Barbro Westerholm, Gunnel Werner och Tone Tingsgård.

Intervjuer har också genomförts med förutvarande försvarsministrarna Thage G Peterson och Björn von Sydow, nuvarande överbefälhavaren Johan Hederstedt samt förutvarande överbefälhavaren Owe Wiktorin.

Rådets tidigare sekreterare Ulf Birath och Michael Mohr har också intervjuats. Den nuvarande sekreteraren Ola Hedin har medverkat i utredningen som sakkunnig.

Utredningen har strävat efter att lämna relativt stort utrymme för de intervjuade själva att beskriva Rådet och dess verksamhet. Av den anledningen har ett s.k. semistrukturerat intervjuformulär använts.

Vidare har en enkät genomförts riktad till förbandschefer inom Försvarsmakten som tillfrågats huruvida de känner till Rådet och, om så är fallet, vad de vet om detta.

Utredningen har även hos de svenska ambassaderna i Norge, Finland, Danmark, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien efterfrågat information om eventuella motsvarigheter till Rådet i dessa länder.

2 Statliga myndigheters ledningsformer

2.1 Tre ledningsformer

I den svenska statsförvaltningen används i dag i huvudsak tre olika former för myndigheternas ledning:

- Enrådighetsverk. Myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar inför regeringen. Ofta förekommer dessutom något slags rådgivande organ, insynsråd eller liknande.
- Styrelse med begränsat ansvar. (Tidigare oftast kallad lekmanastyrelse). Myndigheten leds av myndighetschefen med stöd av en styrelse, vars beslutsbefogenheter normalt är begränsade till vad som stadgas generellt i verksförordningen.¹ Myndighetschefen är normalt styrelsens ordförande.
- Styrelse med fullt ansvar. Myndigheten leds av en styrelse som är ansvarig inför regeringen. Myndighetschefen ingår i styrelsen, dock ej som ordförande. Ordföranden är således externt rekryterad. Styrelsens beslutsbefogenheter framgår av myndighetens instruktion. Myndighetschefen ansvarar för den löpande förvaltningen.

¹ SFS 1995:1322. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Styrelsen skall besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 §. Vidare skall styrelsen besluta om revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Därutöver skall styrelsen besluta om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

2.2 Statsmakternas riktlinjer

2.2.1 Verksledningsbeslutet

Riksdagen fastställde 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) principerna för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna.

I propositionen som låg till grund för beslutet framhölls att det fanns uppenbara fördelar med lekmannainflytande i myndigheternas ledning. Sakkunskap och medborgerligt omdöme tillfördes myndigheterna och kunde ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete. Myndigheternas beslut kunde förankras hos dess intressenter. De folkvalda fick insyn i förvaltningens vardag och utgjorde samtidigt en kanal för folkviljan till verkställighetsledet.²

Det fanns enligt propositionen skäl att slå vakt om dessa klara förtjänster. Emellertid ansågs även nackdelarna vara tydliga. Framförallt gällde att det i grunden upplevdes som svårt att kombinera pluralism i myndigheternas ledningsorgan, genom representation för t.ex. riksdagspartier och intressegrupper, med vittomfattande beslutsbefogenheter och ledningsansvar inför regeringen.

Den breda insynen i förvaltningens verksamhet bedömdes emellertid ha så stort värde att den ansågs bära utgöra grundprincipen även när det gällde myndigheternas ledningar, samtidigt som de kommenterade oklarheterna i rollfördelningen behövde upphävas. Förändringarna skulle därför ha som målsättning att göra besluts- och ansvarsfördelningen tydlig, samtidigt som lekmännens externa inflytande skulle bibehållas. Det fanns enligt propositionen två ren-

² Verksledningskommittén, vars huvudbetänkande *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* (SOU 1985:40) regeringen frekvent hänvisade till, identifierade behovet av sakkunskap, behovet av partsrepresentation samt behovet av medborgerligt omdöme som huvudmotiv för lekmannainflytande. Med sakkunskap avsågs sådan yrkesmässig eller annan expertkompetens eller erfarenhet som externa krafter tillför en myndighet i avsikt att göra myndighetens verksamhet professionellt bättre. Det kunde också röra sig om olika slag av ekonomisk sakkunskap.

Med partsrepresentation menades representation för intressen som särskilt berördes av en myndighets verksamhet som t.ex. näringsliv, arbetsmarknadens parter eller andra intresseorganisationer.

Vad avser det medborgerliga omdömet anförde kommittén att ett förstärkt allmänt medborgarinflytande och en medborgarkontroll av förvaltningen angivits som grundläggande motiv för att inrätta lekmannastyrelser. Det allmänna medborgerliga omdömet, lekmannaförnuftet eller det praktiska lekmannaförståndet måste få påverka offentliga beslut. Allmänna medborgarrepresentanter skulle utgöra ett folkligt värn mot byråkratisk formalism och tjänstemannavälde. Ett förstärkt medborgarinflytande som motiv för styrelse hade under åren särskilt betonats ifråga om politiskt eller demokratiskt känsliga delar av den statliga verksamheten. När en styrelse eller ett råd skulle tillföra medborgerligt omdöme och garantera medborgerlig insyn stod det enligt kommittén helt klart att syftet med styrelsen eller rådet var att säkra eller fördjupa demokratin inom verksamheten ifråga.

odlade sätt att utforma denna lekmannauppgift. Det ena var att tilldela styrelserna reella befogenheter och reellt ansvar för myndigheternas hela verksamhet. Det andra var att tilldela verkschefen denna roll samtidigt som lekmännen gavs en rådgivande funktion. Ställningstagandet i propositionen var emellertid att lekmännens funktion i myndigheternas ledning skulle vara blandat beslutande och rådgivande.

I propositionen anfördes vidare att för att en styrelse skulle kunna fullgöra sina uppgifter så måste den vara tillförsäkrad vissa rättigheter gentemot myndighetschefen. Det angavs i första hand gälla rätten att yttra sig över förslag till beslut och att få yttrandet bifogat beslutet, men det kunde också röra sig om rätten till viss information eller rätten att få resurser avdelade inför behandlingen av vissa ärenden.

Samtliga styrelser borde enligt propositionen ha det gemensamt att de skulle hållas informerade om allt av vikt som rörde myndighetens verksamhet. I insynsrätten låg att verkschefen alltid skulle höra styrelsen i viktiga frågor och efterkomma en begäran om information. Att en styrelse skulle ges möjlighet att lämna sina synpunkter på hur myndigheten löste sina serviceåligganden framstod enligt propositionen som självklart.

Det s.k. verksledningsbeslutet kom således att innebära att förvaltningsmyndigheterna normalt skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen utformades så att chefen för myndigheten inför regeringen var ansvarig för myndighetens verksamhet, medan styrelsens uppgift var att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Styrelsen skulle vidare besluta i vissa särskilt angivna frågor. Den skulle därvid dela verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt.

2.2.2 Beslut om slopad intresserepresentation

År 1992 förändrades lekmannastyrelserna genom att intresserepresentation i princip helt avskaffades (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305).

2.2.3 Prop. 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning

Mot bakgrund av de förändringar av statsförvaltningens arbetsformer som inträffade åren efter verksledningsbeslutet godkände riksdagen under våren 1994 nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381). I propositionen tog regeringen ställning för en modell där de centrala förvaltningsmyndigheterna i första hand skulle styras som enrådgivningsverk där myndighetschefen ensam ansvarade för verksamheten inför regeringen. Om det i enskilt fall fanns vägande skäl som motiverade annan ledningsform ansåg regeringen att styrelseformen närmast borde övervägas. Styrelserna borde i dessa fall normalt tilldelas det totala ansvaret inför regeringen för myndighetens verksamhet.

Övergången till enrådgivningsverk torde enligt regeringen inte medföra att myndigheternas behov av råd och sakkunskap utifrån blev mindre. Man utgick därför ifrån att chefen i en myndighet där denne ensam hade det högsta ansvaret för verksamhetens effektivitet och förankring i samhället i regel hade ett klart intresse av att knyta till sig samråds-, referens- eller expertgrupper av olika slag för att i olika frågor få del av utomståendes synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar.

Behovet av rådgivande organ av nämnda slag ansågs således föreligga även i de fall ledningsformen ändrades. Regeringen menade att myndigheterna själva i regel borde få besluta om inrättande och sammansättning av rådgivande organ eller expertorgan för särskilda frågor som berörde deras verksamhetsområde, även om man påpekade att det fanns faktorer som talade för att det var regeringen som skulle tillsätta dem, bl.a. kunde detta höja ledamöternas status och integritet.

Vid sidan av frågan om rådgivande organ kommenterades även frågan om den demokratiska insynen i myndigheternas verksamhet. Vid en övergång till fler enrådgivningsverk var det enligt regeringens mening av särskild vikt med demokratisk insyn och kontroll. Samtidigt påpekades att ansvarsbilden i myndigheterna måste vara tydlig. När myndigheter ombildades eller nybildades till enrådgivningsverk ansåg regeringen att man därför i regel borde inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift. Eftersom ett sådant råd skulle få en granskningsroll borde regeringen besluta om dess inrättande och fastställa vilka konkreta uppgifter det skulle ha.

I insynsrätten låg vidare att myndighetschefen fortlöpande hade till uppgift att informera rådet om viktiga frågor och att han var skyldig att lämna ut ytterligare information som det frågades efter. Regeringen tog ställning för att det ankom på denna att tillsätta ledamöterna. Vidare anfördes att råden borde vara relativt små.

Som en avslutning på resonemangen om insynsråd menade regeringen att ett dylikt organ i praktiken också torde komma att fungera som ett rådgivande organ för myndighetschefen.

Genom att insynsrollen skiljdes från ledningen av myndigheten ansåg regeringen att det blev möjligt för företrädare för t.ex. politiska partier och andra intressegrupper att ingå, utan att det skapade oklarheter om vem som hade ansvar för besluten och utan besvärande lojalitetskonflikter. Liksom i de dåvarande styrelserna kunde även riksdagsledamöter ingå.

I praktiken angavs skillnaden mellan insynsråden och lekmanstyreelserna vara att de förra inte hade några beslutsbefogenheter.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte att riksdagen skulle godkänna de av regeringen föreslagna riktlinjerna.

2.2.4 Prop. 1994/95:150

Följande år tog (den då ny tillträdde) regeringen på nytt upp frågan om förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1994/95:150 bil 7). I propositionen gav regeringen uttryck för en mer differentierad syn på frågan om vilka ledningsformer som skulle gälla för förvaltningsmyndigheterna. Enrådighetsverk och styrelse borde enligt regeringen visserligen vara de två huvudalternativen, men dessa former skulle kunna modifieras och anpassas till skilda förutsättningar. En styrelse skulle således kunna ha ett helt eller med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen. Att statliga myndigheter leddes av myndighetschefen tillsammans med en lekmanstyreelse angavs garantera både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet.

Modellen med enrådighetsverk borde enligt regeringen kompletteras med ett av regeringen tillsatt insynsråd med demokratisk insyn som främsta uppgift i de fall ett sådant råd bedömts vara av allmänt intresse.

När propositionen behandlades i riksdagen förordade Konstitutionsutskottet att huvudregeln enligt det s.k. verksledningsbeslutet skulle återinföras, dvs. att statliga myndigheter normalt skulle ha en

lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Anledningen var att man ansåg att intresset av samhällelig insyn och medborgerligt inflytande inte tillgodosågs i tillräcklig utsträckning genom de av regeringen föreslagna riktlinjerna (bet. 1995/96:KU1).

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1995/96:32).

2.2.5 Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

Frågan om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer berördes på nytt i regeringens proposition 1997/98:136. I propositionen angav regeringen att förvaltningsmyndigheter antingen skulle ledas av myndighetschefen ensam, av myndighetschefen biträdd av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter, eller av en styrelse med fullt ansvar. Regeringen menade att den ledningsform skulle väljas som bäst bedömdes gagna verksamheten och de uppställda målen.

Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar angavs ha sitt värde inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Den ansågs även fortsättningsvis vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald var önskvärt i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter var av särskild vikt.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten borde främst övervägas för myndigheter som arbetade under affärsverksliknande förhållanden eller hade en verksamhet som innebar stort finansiellt och självständigt ansvar.

Enrådighetsverk borde slutligen övervägas där det fanns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Enrådighetsverk angavs vidare i regel böra ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ ansågs i princip kunna fylla samma syfte som lekmannastyrelserna vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionens förslag avseende myndigheternas ledningsorganisation (bet. 1997/98:KU31). Riksdagen biföll vad utskottet hemställt (rskr. 1997/98:295).

3 Lekmannamedverkan på central nivå i Försvarsmakten

3.1 Militärledningens rådgivande nämnd

Sommaren 1974 tillsatte regeringen en utredning, Försvarsmaktens ledningsutredning, med uppdrag att bl.a. närmare belysa de praktiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett lekmannainflytande inom det militära försvarets centrala ledning. Utredningen studerade tre alternativa vägar för lekmannainflytande (SOU 1976:64 *Försvarsmaktens centrala ledning*):

- i beslutande form (styrelse),
- i rådgivande form (råd), samt
- i form av ett särskilt kontroll- och insynsorgan av samma typ som den då nyligen inrättade nämnden för insyn i underrättelseverksamheten (nämnd).

Enligt utredningen borde lekmannainflytandet endast förekomma i fred. Vidare menade man att den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten borde undantas och att det var motiverat och i vissa avseenden önskvärt med lekmannainflytande inom avvägningsfunktionen och inom vissa områden av förbandsproduktionen, främst i fråga om personal, utbildning och fredsorganisation.

I diskussionen om lekmannainflytande i beslutande form anfördes att det inte var möjligt att inrätta lekmannastyrelser hos både ÖB och försvarsgrenscheferna. Det ansågs inte heller vara lämpligt med styrelser enbart hos försvarsgrenscheferna. Huvuddelen av de frågor som ansågs vara angelägna för lekmannainflytande, personal, utbildning och fredsorganisation, låg emellertid inom dessas ansvarsområde. För att en styrelse, kopplad till ÖB, skulle få inflytande över dessa frågor så menade utredningen att den därför måste tilldelas befogenheter att befatta sig med de uppgifter som åvilade försvarsgrenscheferna.

Utredningen menade att resultatet av en dylik åtgärd skulle bli att ÖB:s styrelse också blev högsta beslutande organ för försvarsgrenarna. Därför ansåg man att en styrelse hos ÖB borde begränsa sina uppgifter till ÖB:s verksamhetsområde, vilket i huvudsak skulle komma att innefatta avvägningsfrågor. Eftersom dessa ansågs vara mycket komplicerade och eftersom de ofta behandlades under stark tidspress så menade utredningen att risken var stor att lekmännen inte skulle få tillräcklig tid att tränga in i problemen.

Mot bakgrund av detta, och mot bakgrund av att huvuddelen av de frågor som rörde förbandsproduktionen skulle falla utanför styrelsens verksamhetsområde, avförde utredningen en styrelse hos ÖB som en mindre ändamålsenlig form för lekmannainflytande.

Vad gällde den rådgivande formen av lekmannainflytande ansåg utredningen att ett inrättande av ett rådgivande organ hos försvarsgrenscheferna och eventuellt också hos ÖB skulle medföra samma nackdelar som flera lekmannastyrelser, även om nackdelarna inte bedömdes som lika stora. Därför koncentrerade man diskussionen till ett enda rådgivande organ. Mot bakgrund av att ÖB ansvarade för den övergripande avvägningen och inriktningen av förbandsproduktionen så ansåg utredningen det naturligt att rådet knöts till honom. Även försvarsgrenscheferna borde ingå då deras verksamhet berördes.

Utredningen prövade även möjligheten att tillgodose behovet av lekmannainflytande genom att inrätta ett särskilt kontroll- och insynsorgan av samma typ som den då nyligen inrättade under rättelsenämnden. Nämnden skulle vara fristående från den centrala ledningen och endast sammansatt av lekmän. Utredningen menade att det också genom denna konstruktion var möjligt att få insyn i och inflytande på försvarsmaktens verksamhet, även om knytningen blev indirekt och mer av övervakande karaktär.

Utredningen ansåg att ett viktigt syfte med lekmannainflytandet var att skapa ett ömsesidigt förhållande mellan försvarsmaktens centrala ledning och representanter för andra delar av samhället. Härigenom kunde berörda myndigheter tillföras erfarenheter från den civila sektorn, samtidigt som man menade att det främjade en djupare förankring av försvarsmaktens verksamhet i samhället. Ett sådant ömsesidigt förhållande ansågs emellertid bäst tillgodoses genom ett råd. En nämnd skulle mer ensidigt komma att fungera som ett övervakningsorgan. Därför avförde man även nämndvarianten som en i sammanhanget mindre ändamålsenlig form för lekmannainflytande.

Mot bakgrund av de överväganden utredningen gjorde kom man till slut att förorda att ett särskilt råd inrättades med benämningen *militärrådet*. Ett rådgivande lekmannainflytande ansågs inte påverka ansvarsförhållandena när det gällde verksamheten i fred och i krig. Man sade sig också slippa en komplicerad reglering av beslutsbefogenheterna. Vidare ansåg utredningen att ett väl fungerande samarbete i rådet skulle minska den praktiska skillnaden mellan ett rådgivande och ett beslutande inflytande.

Beträffande rådets verksamhet föreslogs att operativ verksamhet och underrättelsetjänst skulle undantas helt, även om ÖB enligt utredningen borde orientera rådet i den utsträckning som var nödvändigt för rådets verksamhet. Vad gällde viktiga frågor i övrigt inom ÖB:s och försvarsgrenschefernas ansvarsområde så skulle de kunna behandlas i rådet. I viktiga frågor inom angivna områden borde ÖB och försvarsgrenscheferna dessutom inhämta rådets uppfattning. Utredningen var vidare av uppfattningen att ÖB och försvarsgrenscheferna borde informera om frågor som var av betydelse för rådets verksamhet. Slutligen skulle övriga ledamöter på eget initiativ kunna ta upp frågor till behandling i rådet.

När det gällde rådets sammansättning ansåg man att två krav borde uppfyllas: dels att samhällets behov av insyn och inflytande skulle tillgodoses genom lekmannarepresentationen, dels att den centrala ledningen skulle tillföras kunskaper och erfarenheter från andra samhällssektorer.

Regeringen behandlade utredningens förslag i proposition 1977/78:63. I likhet med utredningen ansåg regeringen det vara värdefullt med lekmannainflytande inom försvarets centrala ledning. Man tyckte att det var önskvärt att medborgarna gavs en ökad insyn och därmed större förståelse för den verksamhet som försvaret bedrev. Det ansågs dessutom värdefullt om erfarenheter från andra delar av samhället tillfördes försvarsmakten. Enligt propositionen motiverade detta att ett lekmanorgan inrättades för delar av verksamheten i fred.

Den konstruktion man slutligen tog ställning för var att lekmannainflytandet borde tillgodoses genom ett rådgivande organ, ett organ som borde knytas till överbefälhavaren och få namnet *militärledningens rådgivande nämnd*. Den operativa verksamheten skulle inte behandlas i nämnden. Då lekmannainflytandet på underrättelsetjänstens område tillgodosetts genom underrättelsenämnden så ansåg regeringen att även dessa frågor borde undantas från nämndens verksamhet. Nämnden borde således behandla avvägnings- och plane-

ringsfrågor samt frågor av principiell art som rörde personal, utbildning och organisation. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna borde vidare inhämta nämndens uppfattning innan de fattade beslut i viktiga frågor inom de angivna områdena. Det ansågs vidare att de borde informera om frågor som var viktiga för nämndens verksamhet. Övriga ledamöter borde enligt regeringen också kunna ta upp frågor till behandling. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna ansågs vara självskrivna ledamöter, medan nämnden i övrigt enligt propositionen borde bestå av riksdagsledamöter.

Den 7 december 1978 utfärdades så nämndens instruktion (förordning (1978:879) med instruktion för militärledningens rådgivande nämnd). I den står det att läsa att nämnden hade till uppgift att lämna överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna synpunkter i viktiga avvägnings- och planeringsfrågor samt i sådana frågor av principiell art som rörde personal, utbildning och organisation. Frågor som rörde den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten undantogs från nämndens verksamhet. Nämnden angavs vidare ha rätt att av andra myndigheter erhålla de upplysningar och det biträde som behövdes för dess verksamhet och kunde lämnas av myndigheterna. Innan överbefälhavaren eller en försvarsgrenschef avgjorde frågor av det slag som angivits ovan skulle de inhämta nämndens mening.

Militärledningens rådgivande nämnd kom att verka fram till att den nya myndigheten Försvarsmakten bildades den 1 juli 1994.

3.2 Rådet för insyn i Försvarsmakten

I december 1991 överlämnade LEMO-utredningen delbetänkandet *Försvarsmaktens ledning* (SOU 1991:112). Utredningen förordade att försvarsmakten i fred borde utgöra en myndighet, i vilken den verksamhet som utfördes av de myndigheter som då hörde till huvudprogram 1–4 borde ingå.

I likhet med Försvarsmaktens ledningsutredning behandlade LEMO-utredningen frågan om lekmannainflytande i försvarsmakten. I betänkandet framförde utredaren åsikten att inrättandet av en styrelse som ledningsform för Försvarsmakten visserligen skulle kunna övervägas för att balansera de befogenheter som i fred samlades hos överbefälhavaren, men att utgångspunkten vid en diskussion om lämpligheten i en dylik åtgärd måste vara att styrelsen främst hade att främja myndighetens verksamhet och stödja myndig-

hetschefen när denne fullgjorde sina uppgifter. Den insyn i verksamheten som ansågs vara nödvändig för att styrelsen skulle kunna utföra sitt uppdrag kunde därmed inte ha tonvikten lagd på kontroll. Utredaren drog därför slutsatsen att en styrelse närmast skulle stärka överbefälhavarens ställning i förhållande till regeringen ytterligare. I betänkandet erinrades även om de uppgifter som Militärledningens rådgivande nämnd hade. Utredaren påpekade att nämnden, om behov av det fanns, hade möjlighet att inom ramen för instruktionen vidga och stärka insynen i försvarsmakten.

På grundval av de förslag som LEMO-utredningen gav angående lednings- och myndighetsorganisationen i försvaret fattade riksdagen i juni 1992 ett principbeslut om att de olika myndigheter som då ingick i huvudprogrammen 1–4 skulle utgöra en myndighet, benämnd Försvarsmakten. Den nya organisationen skulle träda i kraft 1 juli 1994 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337).

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100, bilaga 5) behandlade sedan regeringen frågan om lekmannainflytandet i Försvarsmakten. För statsförvaltningen generellt menade regeringen att det medborgerliga inflytandet kunde bedrivas i form av rådgivande organ, insynsorgan eller kontrollorgan.

Regeringen menade att viktiga utgångspunkter för en prövning av behovet av lekmannainflytande i Försvarsmakten dels var vilka uppgifter denna skulle ha, dels om statsmakternas befintliga kontroll- och insynsfunktioner redan kunde anses vara tillgodosedda. Regeringen påminde om att man i 1993 års budgetproposition anfört att man inte ansåg det ändamålsenligt att inrätta en traditionell förvaltningsstyrelse i Försvarsmakten, eftersom en sådan mer skulle komma att utgöra en stödjande funktion till myndighetsledningen än ett kontroll- och insynsorgan.

Vad gällde insynen i myndigheternas verksamhet ansåg regeringen att statsmakterna redan hade stora möjligheter att utöva kontroll av den statliga verksamheten. Som exempel nämndes Riksrevisionsverket, JO, JK, och riksdagens revisorer. Regeringen påpekade vidare att det även i riksdagen fanns särskilda former för insyn i statsförvaltningen vilka reglerades i regeringsformen och riksdagsordningen.

Vidare fanns det enligt regeringen vid tidpunkten för skrivandet av propositionen ett antal organ som helt eller delvis fyllde funktionen att utöva statsmakternas insyn och kontroll inom delar av försvarets verksamhetsområde. Det gällde Utrikesnämnden, För-

svarsrådet, Underrättelsenämnden, Totalförsvarets chefsnämnd och 1992 års Försvarsberedning.

Enligt regeringen representerade Militärledningens rådgivande nämnd den tredje formen av lekmannainflytande, rådgivande organ. Vidare menade man att nämndens sammansättning till följd av bildandet av myndigheten Försvarsmakten med nödvändighet skulle komma att behöva förändras. Därför avsåg regeringen att pröva såväl sammansättning som uppgifter för den nämnd som skulle komma att knytas till Försvarsmakten. Regeringens avsikt var att återkomma till frågan i den kommande propositionen om förvaltningsmyndigheternas ledning.

Såsom utlovats i budgetpropositionen återkom regeringen i propositionen 1993/94:185 *Förvaltningsmyndigheternas ledning* till denna fråga.

Med utgångspunkt i de allmänna riktlinjer rörande insynsråd som redovisades i propositionen (se avsnitt 2.2.3) menade regeringen att ett särskilt organ med uppgift att utöva insyn i verksamheten borde knytas till Försvarsmakten för att komplettera dåvarande styrnings- och samverkansinstrument. Frågor som rörde den operativa verksamheten samt underrättelse- och säkerhetstjänsten borde emellertid, i enlighet med vad som i huvudsak gällde för den rådgivande nämnden, inte omfattas av insynsorganets uppgifter. Regeringen ansåg att ledamöterna kunde vara såväl riksdagsledamöter som representanter för viktiga samhällsfunktioner utanför den politiska sfären. Vidare borde inte myndigheter inom totalförsvaret ha några representanter i det särskilda insynsorganet då de förutsattes få erforderlig insyn genom normal samverkan med Försvarsmakten. Slutligen påpekade regeringen att organets uppgifter, arbetsformer och sammansättning borde regleras i den instruktion för Försvarsmakten som regeringen skulle komma att besluta inom kort.

I sitt betänkande (bet. 1993/94:KU42) med anledning av propositionen yttrade sig Konstitutionsutskottet inte särskilt över vad regeringen anfört om insynsrådet.

Rådet för insyn i Försvarsmakten inrättades sålunda 1994 i samband med att myndigheten Försvarsmakten bildades och blev därmed en efterföljare till den tidigare Militärledningens rådgivande

nämnd. Rådets närmare uppgifter kom i enlighet med regeringens önskemål att regleras i Försvarmaktens instruktion.¹

Enligt nuvarande instruktion (förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten) skall det vid Försvarmakten finnas ett råd för insyn i myndigheten. Rådet skall nära följa verksamheten vid myndigheten utom när det gäller den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten. Av bestämmelserna framgår vidare att rådet skall lämna regeringen de synpunkter och förslag som föranleds av arbetet, samt att redovisningen skall lämnas i samband med att Försvarmakten lämnar sin årsredovisning. Vad avser rådets sammansättning anges att rådet skall bestå av högst nio ledamöter som förordnas av regeringen, bland vilka regeringen utser en ordförande och en vice ordförande. Rådet skall sammanträda på kallelse av ordföranden eller när minst fyra ledamöter begär det. Föredragande i rådet är överbefälhavaren eller, när han har förhinder, ställföreträdande överbefälhavaren.

I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 5) anmälde regeringen att frågan om utseende av ledamöter i Rådet bereddes i Regeringskansliet.

Rådet hade sitt första sammanträde den 1 juni 1995.

¹ Bestämmelserna för Rådet infogades i Försvarmaktens instruktion genom förordning om ändring i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten, utfärdad den 23 februari 1995.

4 Försvarsmakten

4.1 Försvarsmaktens uppgifter

Försvarsmakten är en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndighetens uppgifter och organisation m.m. framgår av förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

Enligt förordningen (1 §) skall grunden för Försvarsmaktens verksamhet vara förmågan till väpnad strid. I 2 § beskrivs Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter:

- Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp, oavsett var det kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.
- Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.
- Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.
- Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

4.2 Försvarsmaktens organisation

I avsnitt 2.1 anfördes att det i statsförvaltningen i dag tillämpas i huvudsak tre olika former för myndigheternas ledning: enrådighetsverk, styrelse med fullt ansvar och styrelse med begränsat ansvar.

Försvarsmakten leds av en chef, överbefälhavaren, som är ansvarig inför regeringen i såväl fred som krig. Myndigheten är således ett enrådighetsverk. Myndighetsledningen med Högkvarteret utgör Försvarsmaktens centrala ledningsnivå.

Det finns fyra militärdistrikt. Dessas uppgift är att leda Försvarsmaktens territoriella verksamhet. Militärdistrikten skall också leda

och genomföra utbildning av hemvärnet och stödja de frivilliga försvarsorganisationerna. På lokal nivå återfinns Försvarsmaktens armé-, marin- och flygförband, skolor och centra.

Försvarsmakten består av två delar, insatsorganisationen och grundorganisationen. Delarna överlappar delvis varandra.

Insatsorganisationen är en övergripande benämning på de staber och krigsförband som används för de insatser som sker med militära resurser inom ramen för de ovan specificerade fyra huvuduppgifterna. Insatsorganisationen utgörs av Högkvarteret, militärdistrikten, operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. Vidare har Försvarsmakten kontinuerligt förband insatta för internationella insatser.

Inom grundorganisationen genomförs de åtgärder som krävs för att utveckla (utbilda), vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centra samt för att upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna sätta upp och stödja insatsorganisationens behov av krigsförband och andra resurser. Grundorganisationen har också till uppgift att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens kompetens.

4.3 Försvarsmakten i siffror

Försvarsmakten är Sveriges största statliga myndighet både i antal anställda och vad avser budgetomslutning. Som framgår av *tabell 1* ligger myndighetens budgetomslutning på ungefär 40 miljarder kronor per år. Av den totala summan går ungefär hälften till förbandsverksamhet och den andra hälften till forskning, utveckling och inköp av nya materielsystem.

Tabell 1.

Utgiftsutveckling inom anslagsområde 6:1 och 6:2, miljoner kronor

	Utfall 2001	Anslag 2002	Anslag 2003*	Beräknat anslag 2004
6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.	19 605	20 365	21 282	21 757
6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling.	21 347	21 272	19 164	18 671
Totalt 6:1 och 6:2	40 952	41 637	40 446	40 428

Källa: Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, bilaga 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*).

* Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarsmakten.

I Försvarsmakten arbetar yrkesofficerare, reservofficerare och civilanställda. I september 2002 var antalet yrkesofficerare 12 100. Antalet reservofficerare var vid samma tidpunkt 15 600. De civilanställda var sammanlagt 8 800. Antalet kvinnliga yrkesofficerare uppgick till 430, medan antalet kvinnliga reservofficerare var 180.¹

Vad gäller utbildningen av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt skall Försvarsmakten inrikta utbildningen mot i *tabell 2* angivet antal inryckande inklusive beräknade avgångar under grundutbildningen.

Tabell 2.

Inriktning av utbildningen av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt

År	2003	2004	2005	2006
Antal	16 000	16 000	17-18 000	17-18000

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarsmakten.

¹ <http://www.mil.se/article.php?id=402>, 2003-02-06

5 Utvärderingen

5.1 Allmänt om Rådet

5.1.1 Är Rådet unikt?

Förfrågningarna hos de svenska ambassaderna i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna och Storbritannien har gett till resultat att det i dessa länder inte finns något organ med uppgifter som motsvarar dem som ligger på Rådet.

I Tyskland finns emellertid en rådgivande kommitté vars uppgift är att ge *försvarsministern* konstruktiv och kritisk rådgivning i frågor som rör så kallad inre ledning av försvarsmakten. Inre ledning skall förstås som ett koncept som handlar om försvarsmaktens integration i samhället och kan bl.a. avse frågor om hur man anpassar de organisationsinterna ledningsprinciperna till vad som gäller i samhället i övrigt. Den övergripande tanken är att försvarsmakten inte skall isoleras från utvecklingen i det omgivande samhället. De ställningstaganden och rekommendationer som kommittén avger kan gälla både principiella och enskilda frågeställningar. Varje ledamot har rätt att jämte kommitténs yttranden uttrycka eventuell avvikande uppfattning.

Den rådgivande kommittén sätts samman av personer från det civila fältet runt försvarsmakten. Därav ingår t.ex. företrädare för näringslivet, utbildningsväsendet, kyrkan, fackförbund, föreningar, media m.m. Tanken är att kommittén skall vara en spegelbild av de betydande samhällseliga krafterna i landet.

Kommittén består av högst 25 ledamöter som utses av försvarsministern för en tidsperiod på fyra år. Kommitténs sammanträden leds av försvarsministern eller, när denne eller denna inte deltar, av en person på uppdrag av försvarsministern.

Kommittén kan bilda interna arbetsgrupper inom vilka olika frågor bereds.

Kommittén är inte permanent utan verkar under en viss tid. Den första kommittén inrättades således 1958 och kom att verka till 1963. Dagens kommitté, enligt uppgift den elfte, inrättades 2002.

Kommittén antar, efter godkännande av försvarsministern, en arbetsordning/stadga.

5.1.2 Sammansättning och deltagande

Enligt förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten skall Rådet bestå av högst nio ledamöter. Ledamöterna förordnas av regeringen. Bland dem utser regeringen en ordförande och en vice ordförande. Föredragande i Rådet är överbefälhavaren eller, när han har förhinder, ställföreträdande överbefälhavaren.

Utvärderingen har visat att sammanlagt 17 personer medverkat som ledamöter till dags dato. Ordföranden och vice ordföranden har varit desamma under hela perioden. Sekreterarposten har innehafts av tre personer, inklusive den nuvarande sekreteraren. Två överbefälhavare har medverkat som föredragande. Sedan år 2000 är en person adjungerad till Rådet.

Ledamöternas närvaro vid sammanträdena har genomgående varit relativt hög, även om det naturligtvis funnits variationer över tiden. I genomsnitt har varje sammanträde beivrats av sex ledamöter.

Rådet är sammansatt med en strävan att ledamöterna skall hämtas från olika samhällskategorier. Ett stående inslag har varit att ordföranden och vice ordföranden i riksdagens försvarsutskott ingått i Rådet. Därtill har man velat att representanter för det politiska systemet i övrigt skall finnas representerade. Också media har varit företrädade, liksom frivilligorganisationer etc. Vid sidan av denna "sektorsindelning" har man också strävat efter att som ledamot ha någon yngre person.

5.1.3 Rådets arbetsformer

Rådet har inlett varje verksamhetsår med att tillsammans med överbefälhavaren diskutera kommande uppgifter, av vilken den viktigaste bedömts vara att följa utvecklingen inom Försvarsmakten. I samband med denna diskussion läggs en sammanträdesplan fast. Man har också byggt in en flexibilitet i rådsarbetet genom att sammanträdesplanen inte i detalj reglerar alla aktiviteter. På så sätt

har Rådet sökt skapa utrymme för aktuella frågor som kan komma upp under året.

I sammanträdesplanen slår Rådet således fast i stort vad som skall tas upp under året. Mellan sammanträdena sker sedan informella kontakter mellan huvudsakligen ordföranden och sekreteraren.

Sammanträdena inleds vanligtvis med att överbefälhavaren redovisar vad som är viktigt och intressant inom Försvarsmakten för tillfället. Normalt behandlas bl.a. frågor av grundorganisatorisk och ekonomisk art. Pågående internationell verksamhet kommenteras. Därefter ges ledamöterna möjlighet att ta upp särskilda frågor. Det förekommer att frågor "skickas med" för redovisning vid nästa sammanträde. Överbefälhavaren har ju formellt rollen av föredragande i Rådet. Det är dock vanligt att någon av hans medarbetare föredrar frågor. Det har också förekommit att föredragningar genomförts av personal från departement och andra myndigheter.

Rådet har hittills genomfört fyra till sex sammanträden per år. I regel pågår varje sammanträde under två timmar, men det förekommer givetvis avvikelser.

Rådet har också genomfört ett antal studiebesök. Enligt uppgift är ambitionen att åtminstone ett sådant besök skall företas per år. Ett av årets sammanträden hålls ofta i anslutning till ett studiebesök.

Rådet har även anordnat två symposier.

5.2 Huvudintryck från dokumentstudien

Rådets protokoll från sammanträdena har varit av skiftande karaktär sett till hur utförligt sammanträdena refererats. Under vissa perioder har sammanträdena sålunda refererats relativt utförligt, medan de under andra perioder haft en mer sparsmakad utformning. Som exempel har de ibland inte varit mer detaljerade än att noteringar gjorts att överbefälhavaren informerat om läget i Försvarsmakten. Någon övrig information om vad dessa sammanträden innehållit har således inte gått att utläsa ur protokollen.

För den närmare analysen av vad som behandlats vid sammanträdena har förekommande ämnen grupperats inom ett antal relativt breda områden:

- Organisations- och ledningsfrågor
- Ekonomifrågor
- Internationella frågor

- Personal- och värnpliktsfrågor
- Övrigt

I det följande redovisas översiktligt vad som enligt protokollen kan utläsas för respektive område. För en mera uttömmande beskrivning av varje område hänvisas till *bilaga 2*.

5.2.1 Organisations- och ledningsfrågor

Det svenska militära försvaret har under de senaste åren befunnit sig i en av de mest omfattande förändringsprocesserna i modern tid. Genom de försvarspolitiska beslut som fattades åren 1999 till 2002 inleddes ett grundligt reformarbete i syfte att som ersättning för det gamla invasionsförsvaret skapa ett nätverksbaserat insatsförsvaret.

Dessa förändringar har, liksom andra och tidigare organisationsrelaterade förändringar, uppmärksammats av Rådet. Protokollen innehåller således kontinuerligt information som på ett eller annat sätt rör organisationsfrågorna och deras implikationer till följd av beslutade förändringar.

Mer specifikt anges i protokollen att man avhandlat övergripande organisationsfrågor samt styrnings- och ledningsfrågor. Det har t.ex. rört sig om Högkvarterets omorganisering, ny skolorganisation, ny helikopterorganisation, erfarenheter från ny ledningsorganisation, utnämning av höga chefer, strukturella åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens beslut avseende propositionen Det nya Försvaret, etc.

Utredningen kan vidare konstatera att Rådet informerats om avveckling och flyttning av förband samt om frågor relaterade till försvarsindustrin.

5.2.2 Ekonomifrågor

Hösten 1997 började media rapportera om vad man kallade "Försvarets svarta hål", en rubrik som fäste uppmärksamheten vid orsakerna till de av överbefälhavaren aviserade framtida ekonomiska underskotten. Den därefter långvarigt förekommande turbulensen kring Försvarsmakten och försvarspolitiken, vilken tidvis var mycket kraftig, medförde att den politiska nivån på olika sätt kom

att ifrågasätta organisationen, ledarskapet och den ekonomiska kompetensen inom myndigheten samtidigt som det planerades för den mest omfattande ominriktningen av det svenska försvaret i modern tid.

Protokollen från Rådets sammanträden återspeglar detta. Ekonomifrågor har således kontinuerligt varit uppe i Rådet. Av protokollen framgår t.ex. att information lämnats om Försvarens internrevision och om ekonomiska problem.

Andra noteringar uttrycker att Ekonomistyrningsverket har givit ett stort antal rekommendationer i samband med verkets granskning av Försvarens makt, att prognosen pekat på underutnyttjande av medel för år 2000, att årsbokslutet för 2000 inneburit ett överutnyttjande på A1-anslaget och ett underutnyttjande på A3-anslaget, att 2001 varit ett ekonomiskt bekymmersamt år för Försvarens makt, att överbefälhavaren fört en dialog med samtliga generaler för att förändra attityden till ekonomifrågorna, att motsvarande dialog skulle hållas med förbandscheferna, etc.

Vid en genomgång av protokollen kan inte annat konstateras än att Rådet kontinuerligt informerats om Försvarens ekonomiska situation.

5.2.3 Internationella frågor

Rådet har under hela sin hittillsvarande tid fått regelbunden information om Försvarens internationella engagemang. Den första noteringen utredningen hittat som rör denna kategori handlar om att överbefälhavaren i augusti 1995 informerade ledamöterna om vad som i protokollet kallades pågående internationella insatser.

Den svenska insatsen i Bosnien har varit uppe till behandling vid flera sammanträden. Informationen har bl.a. rört det allmänna läget, hur stämningen och andan varit. Särskild information har lämnats om att två officerare skickats hem.

Svenskt deltagande i olika minröjningsoperationer har även varit ett återkommande tema. Det har dels rört information om ett svenskt deltagande i en minröjningsoperation i Västsahara och de komplikationer som varit förknippade med denna, dels om en svensk minröjningsoperation i baltiska farvatten.

Flera PFF (Partnerskap För Fred)-övningar har det också redogjorts för, bl.a. *Cooperative Banners* och *Nordic Peace*.

Vid sidan av detta har även EU-relaterad information presenterats för Rådet. Det har bl.a. rört hur Försvarsmakten förbereder sig för det svenska ordförandeskapet i EU samt om utvecklingen av krishanteringsmekanismer och tillskapandet av en krishanteringsstyrka inom EU.

Rådet har även vid flera sammanträden informerats om frågor som emanerat från terroristangreppet i USA den 11 september 2001. Det har bl.a. rört bedömning av underrättelsesläget samt åtgärder som Sverige vidtagit. Rådet har också informerats om det svenska deltagandet i internationella insatser i Afghanistan.

Vidare har Rådet fått information om en gisslansituation avseende FN-officerare i Georgien.

5.2.4 Personal- och värnpliktsfrågor

Rådet har kontinuerligt från 1995 informerats om personal- och värnpliktsfrågor. Kategorin innefattar både "rena" personal- och värnpliktsfrågor med därtill hörande utbildningsfrågor, men också frågor som kan anses anknyta till detta område, såsom frågor om etik och moral.

Protokollen visar att Rådet vid flera tillfällen informerats om de följder som Försvarsmaktens omstrukturering fått för personalsituationen inom myndigheten. Framförallt har det rört den avveckling av personal som nödvändiggjorts av omstruktureringar och därtill hörande problem.

Information har också erhållits om nya personal- och utvecklings-system.

Rådet har även informerats om Försvarsmaktens åtgärder för att öka antalet kvinnliga officerare, åtgärder för ökad mångfald, policy mot främlingsfientlighet och policy mot s.k. grå bestraffningar. Man har också diskuterat sexuella trakasserier i Försvarsmakten. Dessutom har man diskuterat frågan om befordran i tjänsten av en officer som med anledning av kränkande behandling av en värnpliktig varit föremål för polisutredning. Bilden av Försvarsmakten i media och hos allmänheten är ett annat ämne som behandlats.

Andra frågor som tagits upp är Försvarsmaktens etikutbildning och etiska regler vid Rikspolisstyrelsen och kriminalvården.

Principerna för uttagning och utbildning av jägarsoldater, officersutbildningen, repetitionsutbildningen och hemvärnsutbildningen är exempel på ytterligare frågor, om vilka information lämnats i Rådet.

5.2.5 Övriga frågor

Utöver information inom dessa breda områden har Rådet även informerats om olika utredningar, undersökningar och redovisningar. Det har t.ex. gällt Försvarsmaktens årsredovisningar, utredning med anledning av uppgifter om missförhållanden vid svenska enheter i f.d. Jugoslavien, utredningar om säkrare hantering av militära skjutvapen, en undersökning från Styrelsen för psykologiskt försvar, utredning rörande försvarets skolverksamhet, utredning om alkoholförtäring på fartyg inom marinen, m.m.

Rådet har vid ett flertal tillfällen informerats om det underlag som Försvarsmakten tagit fram inför försvarsbeslut och propositioner.

5.2.6 Studiebesöken

De studiebesök Rådet genomfört har avsett följande.

Den 6 maj 1996 Pliktverkets regionkontor, Näsby Park. Visning av och information om inskrivningsverksamheten.

Den 26 augusti 1996 Information om kustjägarutbildning i anslutning till ett besök vid Västkustens marinkommando. Kustjägarkompaniet som besöktes var en del av 5:e amfibiebataljonen och hade genomfört sin grundläggande utbildning vid KA 1 Vaxholm. Vid besöket, som var förlagt till Känsö, gavs tillfälle till samtal med värnpliktiga och befäl. I ett tackbrev, ställt till förbandschefen, anförde Rådet att man fått en mycket positiv bild av öppenheten och stämningläget hos de värnpliktiga vid förbandet.

Den 18 september 1997 Den tillträdande Bosnienbataljonen Ba 09 i Kungsängen i samband med bataljonens slutövning. Genomgång av bataljonens uppgifter och organisation. Förevisning av SISU, Strf 90, personlig materiel, grupputrustning, tunga vapen och minröjning. Samtal med officerare och soldater.

Den 25 maj 1998 Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) i Eksjö. Orientering om SWEDEC:s verksamhet.

Den 3 april 2000 Östersunds garnison. Syftet med besöket var att ge ledamöterna en bredare bild av ekonomi-, personal- och pliktfrågor. I besöket ingick diskussioner med representanter för arbets- tagarorganisationer och värnpliktiga samt med garnisonens chefer.

Dessutom förevisades stridsskjutning och rörlig klargöring av flygplan samt gavs flyguppvisning.

Den 24 september 2001 Sydkustens marinbas, Tredje ytstridsflottiljen och Kustbevakningen, Karlskrona.

Den 30 september 2002 Militärhögskolan Karlberg samt Försvarshögskolan (FHS), Stockholm. Temat för besöket var utbildning av officerare, den grundläggande utbildningen på Karlberg samt den högre utbildningen vid FHS.

Under sommarperioden 1995 lades det dessutom upp ett program för ledamöterna enskilt så att de kunde informera sig om olika frågor genom besök på bl.a. SWEDINT och Karlberg.

5.2.7 Rådets symposier

Som nämndes i avsnitt 5.1.3 har Rådet även genomfört två symposier riktade till en bredare krets av deltagare.

Den 5 mars 1999 Symposium om Försvarsmaktens återkommande obalanser i ekonomin samt samspelet mellan riksdag och regering.

I ett regeringsbeslut, daterat den 28 maj 1998, anförde regeringen att Rådet vid olika tillfällen under 1998 behandlat frågan om ett forskningsuppdrag avseende processer och strukturer i anslutning till obalanser i Försvarsmaktens ekonomi. Vidare anfördes att regeringen i propositionen om Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m. (prop. 1997/98:84) anmält att den avsåg att ta initiativ till ett sådant forskningsuppdrag och att ledamöterna i Rådet skulle komma att ta emot resultatet av forskningen. Regeringen uppdrog därför åt Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE) vid Stockholms universitet att med filosofie doktor Eva Haldén som forskningsledare genomföra ett forskningsuppdrag om Försvarsmaktens återkommande obalanser i ekonomin samt samspelet med riksdag och regering. I beslutet anfördes att Rådet skulle utgöra ett referensorgan i utredningsarbetet. Den rapport som forskningsuppdraget resulterade i, *Försvaret och de svarta hålen – Försvarsmaktens återkommande ekonomiska obalanser*, låg sedan till grund för Rådets symposium.

Den 11 maj 2001 Symposium om försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet.

Till grund för symposiet låg den fjärde skriften i Försvarsberedningens serie av debattskrifter, *Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet*, författad av ovan nämnda Eva Haldén.

5.2.8 Skriftliga förslag från Rådet

Rådet har, vilket konstaterades ovan, som en del i arbetet att följa Försvarsmaktens verksamhet valt att särskilt följa vad som kan kallas etik- och moralfrågor. Rådet har lämnat regeringen ett skriftligt förslag angående ökade möjligheter att skilja olämplig anställd militär personal och värnpliktiga i Försvarsmakten från tjänsteutövning.

Den skrivelse som Rådet gav in till regeringen härrörde ytterst från en diskussion i Rådet i oktober 1995. Under detta sammanträde informerades ledamöterna om en dom från Arbetsdomstolen rörande en officer som sagts upp och avstängts från sin anställning. Bakom beslutet låg omständigheter hänförliga till officerens medlemskap i en motorcykelklubb med förment kriminell anknytning.

Rådet informerades också om fall av rasistiska åsikter hos enstaka soldater under grundutbildning och inom internationell tjänstgöring.

Mot bakgrund av de diskussioner som fördes om detta inom Rådet skrev Rådet till regeringen den 10 december 1996. I skrivelsen anförde Rådet att de upplysningar och iakttagelser som samlats beträffande etik- och moralfrågor blivit föremål för Rådets bedömning. Rådet ansåg att de speciella krav som ställs på den militära personalen borde följas av vidgade möjligheter att skilja olämplig anställd militär personal och olämpliga värnpliktiga från tjänsteutövning. Då Rådet vid sin granskning funnit att regelsystemet inte fullt ut medgav detta, föreslog man därför att regeringen initierade en översyn av bestämmelserna inom området.

I ett regeringsbeslut, daterat den 10 april 1997, uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att mot bakgrund av insynsrådets skrivelse redovisa dels storleken på nämnda problem och dels hur frågan hanterats av myndigheterna inom det militära försvaret. Försvarsmakten anmodades också redovisa sin syn på hur dessa frågor borde hanteras i framtiden.

Rådet har även lämnat förslag rörande Försvarsmaktens internationella verksamhet. I förslaget, daterat den 15 januari 1998, anförde Rådet att överbefälhavaren fortlöpande hållit Rådet informere-

rat om Försvarsmaktens internationella verksamhet. Dessutom anfördes att Rådet under en dag följt den tillträdande Bosnienbataljonen. Vid detta besök uppgav sig Rådet ha funnit att det rådde brist på personal inom vissa specialbefattningar inom bataljonen, bl.a. inom minröjningsområdet. Med anledning av den ökande vikt som statsmakterna fäste vid de internationella insatserna ansåg Rådet det vara viktigt att tillgången på personal för nyckelbefattningar säkerställdes vid de internationella styrkorna. Med anledning av det föreslog man att utbildningen utökades, även utöver krigsorganisationens behov, för sådana specialistbefattningar inom internationell verksamhet för vilka det förelåg rekryteringsbrist.

I övrigt har utredningen i det material som varit tillgängligt inte funnit att Rådet skriftligen hänvänt sig till regeringen med synpunkter eller förslag på det sätt som reglerna för Rådets verksamhet i instruktionen för Försvarsmakten förutsätter. Det har däremot framgått att Rådets ordförande haft återkommande kontakter med försvarsministern eller andra företrädare för Försvarsdepartementet, kontakter i vilka olika synpunkter framförts.

5.3 Huvudintryck från intervjuerna

5.3.1 Inledning

Intervjuerna har inte givit någon entydig bild av Rådets verksamhet. I flera frågor har de intervjuade redovisat uppfattningar och erfarenheter som stått i motsatsställning gentemot varandra. Detta har gjort det svårt att dra generella slutsatser av intervjuerna. Det är utredningens ambition att presentera en översiktlig men ändå i enskildheter rättvisande bild av det material som samlats in. Därför har vad de intervjuade redovisat för utredningen refererats löpande i texten för att på så sätt understryka de olika riktningar som informationen pekat mot.

5.3.2 Ledamöternas förväntningar på arbetet i Rådet

Såsom framgick av avsnitt 3.2 inrättades Rådet för insyn i Försvarsmakten i samband med att myndigheten Försvarsmakten bildades den 1 juli 1994. I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 5) anmälde regeringen att frågan om utseende av ledamöter i Rådet bereddes i Regeringskansliet.

Intervjuerna har gett vid handen att det både initialt och därefter inte alltid varit lätt att rekrytera ledamöter till Rådet. Den främsta orsaken till att man avböjt uppdraget förefaller ha varit att Rådet inte har några beslutsbefogenheter, att man föreställt sig Rådet som ett "tandlöst" och därmed obetydligt organ. Man har också ifrågasatt Rådets möjligheter att verka utifrån mer kompetensmässiga utgångspunkter. Arvoderingens storlek har även anförts som motiv för att avböja erbjudandet om att ingå i Rådet.

Utredningen kan på grundval av intervjuerna konstatera att motsvarande tveksamma inställning till arbetet i Rådet funnits även bland dem som accepterat ledamotsuppdraget. En av ledamöterna sade sig t.ex. initialt inte ha haft så stora förväntningar på arbetet utan föreställt sig Rådet mer som en "pappersgrej". Ledamoten hade vidare trots att försvarsrepresentanterna skulle kunna styra verksamheten genom sitt stora kunskapsmässiga övertag. Denne ledamots låga förväntningar har delats av flera andra. En annan ledamot menade t.ex. att förväntningarna varit måttliga. Två ledamöter, som vid sidan av uppdraget i Rådet också varit ledamöter i riksdagens försvarsutskott, har uppgivit att de inför det att de kom till Rådet antingen inte hade några särskilda förväntningar alls eller att de var låga.

Bilden har som nämnts emellertid inte varit entydig. Det har också funnits ledamöter som uppgivit att de initialt hade högt ställda förväntningar på arbetet i Rådet. Till denna grupp hör t.ex. en ledamot som menade att han efter att ha varit åskådare till olika samhällsprocesser under ett antal år kände att det skulle vara spännande att få komma dem närmare. Ledamoten kände sig också "lite hedrad" över att ha blivit tillfrågad. Mer konkret tyckte ledamoten att det skulle bli intressant att få reda på hur försvaret fungerar och vad som händer inom denna sektor.

En annan ledamot tyckte att det skulle bli intressant att få inblick i Försvarsmakten, i synnerhet som myndigheten skulle undergå en så omvälvande period med neddragningar och besparingar. Ledamoten hoppades också att de erfarenheter som samlats under det egna yrkeslivet skulle kunna komma till användning i Rådets arbete, framförallt i form av råd till överbefälhavaren i olika frågor.

5.3.3 Intervjupersonerna om Rådets uppgifter

Vad vill man? [...] Vill man ha en instans som stöttar ÖB där han får bolla? Eller vill man ha den här kanalen från folk och andra till ÖB? Jag tycker alltså att, jag kommer hela tiden tillbaka till detta att jag vet inte riktigt vad det är vi sysslar med. (Utdrag ur intervjuvar).

Rådet för insyn i Försvarsmakten har tillskrivits ett vidare uppdrag än vad reglerna anger

Kartläggningen av Rådets arbete visar att den inledande verksamhetsperioden präglades av en betydande osäkerhet med avseende på vilken funktion Rådet egentligen skulle ha.

Som en av ledamöterna uttryckte det var arrangemanget ett led i kontrollen och insynen i en av demokratins viktigaste institutioner, det nationella försvaret, men då den kontrollen och insynen redan utövades av riksdagen så var frågan vad ett råd kunde kontrollera som inte redan riksdagen kontrollerade. Flera av de ledamöter utredningen intervjuat har bekräftat denna bild. En intervjuad konstaterade t.ex. att bestämmelserna för Rådet inte gav någon vidare vägledning då de var tämligen diffusa, något som öppnade för en "trial-and-error"-process där stora möjligheter gavs att sätta personlig prägel på arbetet.

En av försvarsministrarna har framhållit att det vid flera tillfällen förekommit att ledamöter kontaktat honom för att höra sig för vad som egentligen förväntades av dem som ledamöter i Rådet.

I de regler som styr Rådets verksamhet, dvs. 14 § i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten, anges inte annat än att det vid Försvarsmakten skall finnas ett råd för insyn, att detta råd nära skall följa myndighetens verksamhet, med undantag av den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten, samt att rådet skall lämna regeringen de synpunkter och förslag som föranleds av arbetet. Instruktionerna nämner således inget om att Rådet vid sidan av insynsrollen även skall fungera som ett rådgivande organ eller – som det uttryckts – som ett "bollplank" till överbefälhavaren.

Trots detta har de som intervjuats i betydande utsträckning givit uttryck för uppfattningen att en uppgift för Rådet också varit att ge råd till myndighetschefen.

Som exempel kan nämnas att en av ledamöterna uttryckt Rådets roll som en möjlighet till insyn för valda representanter för det

svenska samhället och en rådgivning för överbefälhavarens del. Ledamoten menade att Rådet utgör en plats där frågor kan ventileras utan att de behöver hamna vare sig på departementets bord eller i pressen eller någon annanstans.

En av sekreterarna som intervjuats anförde att det utöver "den här rena insynsrollen, granskande rollen" också inom Rådet förts en diskussion om en rådgivande roll, där Rådet skulle tjäna som "bollplank" för överbefälhavaren personligen. Sekreteraren menade att det varit "en allmän uppfattning" att detta föll inom ramen för Rådets uppgifter.

En av överbefälhavarna har vid intervjun uttryckt Rådets uppgift så att det dels skall ge samhällsmedborgare insyn i det aktuella läget inom Försvarsmakten, dels bistå överbefälhavaren med råd.

Sammantaget konstaterar utredningen att de intervjuades uppfattningar om Rådets uppgift rört insyn, granskning och kontroll å ena sidan, och stöd och rådgivning å den andra. Andra exempel på hur uppgiften beskrivits är att Rådet skall utöva medborgarinsyn, ge råd till regeringen, förankra den försvarspolitiska samhällsdebatten i olika samhällsskikt, informera sig om viktiga frågor, utöva parlamentarisk insyn, ha en kontrollerande insynsroll, fungera som kanal mellan medborgarna och överbefälhavaren, samt slutligen ge möjlighet till insyn för valda representanter för det svenska samhället.

Vid några intervjuer har även åsikten förts fram att Rådet skall fylla den funktion som en styrelse har, undantaget att ledamöterna inte har de beslutsmandat som styrelseledamöter har. En av försvarsministrarna som utredningen intervjuat menade exempelvis att det var viktigt att identifiera och "se med gillande" på att det finns ett organ som i någon mån fyller den roll som en styrelse skulle ha kunnat fylla om förutsättningarna för att ha en styrelse i Försvarsmakten varit för handen. Enligt honom skall man se Rådet som en del av Försvarsmaktens ledningsmekanism.

Utredningen konstaterar således att det under intervjuerna redovisats en mångfald uppfattningar om Rådets uppgift. En stor samstämmighet har dock kunnat noteras i det avseendet att man sett Rådet också som ett rådgivande organ i förhållande till överbefälhavaren.

Få intervjuade har problematiserat rollernas inbördes relationer

Majoriteten av de intervjuade har inte sagt sig se något problem vad avser de inbördes relationerna mellan de i föregående avsnitt beskrivna rollerna för Rådet. Det har emellertid funnits undantag. Några har sålunda funderat kring rådgivningsrollens relation till insyns- och granskningsrollen.

En av överbefälhavarna ställde sig exempelvis tvivlande till huruvida det är lämpligt att kombinera de båda rollerna. Han menade att insynsfunktionen i sig innefattar kontroll och rapportering, medan rådgivningsfunktionen bygger på en öppen och förtroendefull dialog. Han frågade sig om det inte av den anledningen blev någon form av skärningspunkt där man måste välja väg.

En av Rådets ledamöter var inne på samma spår i det att han menade att Rådets roll kan definieras genom att antingen *insyn* eller *råd* betonas. Frågan ledamoten ställde sig var om Rådet skall vara ett råd till överbefälhavaren eller om det är ett insynsorgan för det allmänna? Beroende på vilken ståndpunkt som väljs menade ledamoten att utfallet blir annorlunda i termer av att ett råd i första hand skall bistå överbefälhavaren medan ett insynsorgan i första hand tjänar det allmänna. Vidare ansåg ledamoten att de olika perspektiven också påverkar vilken typ av ledamöter som bör ingå i Rådet.

Ytterligare ett exempel med bäring på denna diskussion gav en annan ledamot när ledamoten anförde att man antingen skall välja granskning eller rådgivning. Att fortsätta med den "halvmesyr" som Rådet enligt ledamoten uppvisade i dag avrådde ledamoten från.

Ursprunget till den extensiva rolluppfattningen står att finna i statsmakternas riktlinjer för insynsråd i allmänhet

En förklaring till de intervjuades extensiva tolkning av Rådets uppgift kan enligt utredningens mening vara de riktlinjer som regeringen givit för insynsråd i proposition 1993/94:185 *Förvaltningsmyndigheternas ledning* (se avsnitt 2.2.3 och 3.2).

I den allmänna beskrivningen av insynsrådets uppgifter anfördes i propositionen att det vid myndigheter som ombildades eller nybildades till enrådgivningsverk i regel borde inrättas ett särskilt råd vid myndigheten med uppgift att öva insyn i myndighetens verksamhet. Enligt propositionen fick ett dylikt organ en gransknings-

roll. I praktiken torde råden också komma att fungera som ett rådgivande organ för myndighetschefen.

I resonemangen inför inrättandet av det som skulle komma att bli Rådet för insyn i Försvarmakten anfördes däremot inget annat än att Rådet skulle utöva insyn i Försvarmaktens verksamhet, dock med undantag av frågor som rörde den operativa verksamheten samt underrättelse- och säkerhetstjänsten, och att det skulle komplettera dåvarande styrnings- och samverkansinstrument. Det framhölls vidare att Rådets uppgifter, arbetsformer och sammansättning borde regleras i instruktionen för Försvarmakten. Om en eventuell rådgivande funktion sades således ingenting och ingenting med sådan innebörd föreskrevs i instruktionen.

Utredningen har erfärut att ordföranden i Rådet, dåvarande sekreteraren samt överbefälhavaren hade ett möte i anslutning till arbetet i Rådet startade för att diskutera Rådets uppgifter och verksamhet. Som utgångspunkt för diskussionen låg enligt uppgift ovan nämnda proposition, instruktionen för Försvarmakten samt en promemoria som utarbetats av expeditionschefen i Försvarsdepartementet.

I promemorian, daterad den 7 februari 1995, anfördes att Rådet är en efterföljare till Militärledningens rådgivande nämnd och att riksdagen våren 1994 beslutat om riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Beslutet beskrevs i korthet ha inneburit att ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna i första hand borde vara enrådgivningsverk, samt att regeringen vid dessa i regel borde inrätta särskilda råd med insyn som främsta uppgift. Vidare refererades till vad som skrevs i propositionen 1993/94:185. I promemorian nämndes inte något om att Rådet skulle ha en rådgivande roll. Propositionens uttalande att insynsråd i praktiken torde komma att fungera som rådgivande organ för myndighetschefen återgavs således inte.

Rådets sekreterare sammanställde med utgångspunkt från vad som framkommit i diskussionen en promemoria vilken tjänade som diskussionsunderlag under Rådets första sammanträde. I promemorian, daterad den 1 juni 1995, framkommer det däremot tydligt att de allmänna resonemang som fördes om insynsråd i propositionen fått genomslag. Som exempel finns referenser till att regeringen framhållit att skillnaden mellan råd och lekmanstyrelser är att de förra inte har några beslutsbefogenheter, att ett råd skall ha en granskningsroll, samt att ett råd i praktiken torde fungera som ett rådgivande organ för myndighetschefen.

5.3.4 Intervjupersonernas bedömningar av Rådets verksamhet

Vi är för okunniga, vi ger sällan råd, vi kan inte säga att vi utsätter försvaret för någon slags granskningskontroll. (Utdrag ur ett intervjuvar).

Informationen

Utredningen konstaterar att samtliga ledamöter som fört frågan på tal upplevt att Rådets sammankomster präglats av god anda. Typiska kommentarer har exempelvis varit att de haft trevliga och intressanta diskussioner, att kommunikationen inom Rådet är trevlig och avspänd, att det varit trevligt att gå dit, att det råder en bra stämning o.s.v. Flera intervjuade har hänfört den goda stämningen till ordförandens sätt att leda verksamheten.

Överbefälhavarnas föredragningar i Rådet har betecknats som mycket bra, korta och koncisa. En ledamot uttryckte att överbefälhavaren alltid var "oerhört väl" förberedd och pedagogisk. Den information som presenterats under sammanträdena har vidare ansetts vara av mycket hög kvalitet även i de fall då någon annan än överbefälhavaren personligen varit föredragande.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att flertalet av de ledamöter som intervjuats funnit att den information som de erhållit i Rådet varit relevant och av god kvalitet. Det finns inga exempel som tyder på att någon ledamot upplevt att informationsurvalet skulle ha varit selektivt eller av dålig kvalitet. Omdömena har genomgående varit positiva.

Insyns- och granskningsrollen

Om ledamöterna med få undantag sett positivt på den information som lämnats under Rådets möten, är man inte lika positiv i fråga om Rådets insyns- och granskningsverksamhet. Att säga att informationen varit av god kvalitet och att överbefälhavarna varit skickliga föredragande är således inte detsamma som att säga att Rådet förmått utöva insyn i och granska Försvarmaktens verksamhet på ett meningsfullt sätt. Flera ledamöter och båda överbefälhavarna har i själva verket ställt sig direkt frågande till Rådets möjligheter att fylla dessa uppgifter.

Vad gäller Rådets möjligheter att ha insyn i verksamheten och med hjälp av denna skaffa sig en djupare uppfattning om sakernas tillstånd inom Försvarsmakten anförde t.ex. en av överbefälhavarna att han betraktade dem som "starkt begränsade", dels beroende på att ledamöterna hade så varierande kunskapsbakgrund, dels beroende på den relativt låga mötesfrekvensen, där effektiviteten i mötena enligt honom dessutom kunde ha varit högre. Han menade vidare att om man inte ändrade den låga ambitionsnivån i fråga om insynsuppgiften så skulle Rådet bara vara en "fasad".

Även den andra överbefälhavaren sade under intervjun att han inte upplevt att Rådet utövat någon granskande funktion.

De två överbefälhavarna har också samstämmt uppgett att de i praktiken i betydande utsträckning kommit att styra Rådets agenda. En av dem uppskattade exempelvis att så skedde till 70-75 procent.

I sammanhanget bör tilläggas att båda överbefälhavarna varit mycket tydliga med att poängtera att det finns ett klart behov av insyn i Försvarsmakten. De områden som de sammantaget lyft fram som extra viktiga för ett organ av Rådets karaktär att arbeta med är t.ex. frågor som rör behandling av värnpliktiga, jämställdhetsfrågor och personalpolicyfrågor. De har klart markerat att Rådet inte skall befatta sig med frågor som rör t.ex. val av försvarsmateriel, frågor om den militära underrättelsetjänsten eller frågor av operativ-taktisk natur.

Utredningen kan vidare konstatera att det inte enbart är överbefälhavarna som uttryckt tveksamheter avseende Rådets möjligheter att utöva insyn i och kontrollera Försvarsmaktens verksamhet. Starka ifrågasättanden har kommit även från Rådets ledamöter. Som exempel har samtliga intervjuade ledamöter som också varit ledamöter i Försvarsutskottet ställt sig frågande till Rådets insyn- och granskningsverksamhet.

En av dem menade sig t.ex. inte tro att det varken var möjligt eller lämpligt att Rådet gick in i en reviderande roll. Ledamoten menade vidare att Rådet varken har någon självständig insyn i eller kontroll av Försvarsmaktens verksamhet. Att Rådet inte kunde kallas kontrollerande berodde enligt ledamoten på att dess verksamhet styrs av de frågor som överbefälhavaren väljer att ta upp under sammanträdena. Ledamoten ansåg visserligen att Rådet är ett bra komplement i det att det bidrar till en form av vidare insyn, men att det inte är kontrollerande i sig.

En annan utskottsledamot anförde att om avsikten med Rådets verksamhet var att möjliggöra någon form av medborgarinsyn i

Försvarmakten, ja då fyllde Rådet inte denna roll. Den insyn som ändå kom ledamöterna till del kunde de dessutom lika gärna erhålla över t.ex. Internet. Ledamoten uppgav vidare att kontakten mellan Försvarmaktens ledning och Försvarsutskottet är så tät och nära att den möjlighet till insyn och påverkan som finns där är så "otroligt mycket viktigare" än vad "den här nämnden någonsin kan komma att bli". Ledamotens slutsats var därför att Försvarsutskottets och Försvarsberedningens verksamhet mer än väl ersätter behovet av Rådet. Bara tanken att kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarmakten skulle vara så svagt utvecklade att Rådet skulle kunna utöva någon sorts kontrollfunktion ansåg ledamoten dessutom som löjväckande.

Liknande uppfattningar har framförts av andra. En ledamot uppfattade t.ex. att insynsbegreppets innebörd var att få veta något extra, något ledamoten inte ansåg sig få genom sitt deltagande i Rådet. Enligt ledamoten gav tidningarnas rapportering mer information om Försvarmaktens verksamhet. Om Rådet på allvar skulle kunna göra anspråk på att utöva någon form av insyn i verksamheten menade ledamoten dessutom att sammansättningen behövde göras om i termer av att ledamöterna skulle utgöra en samling "otroligt pålästa" människor.

En annan ledamot menade att någon känsla av att Rådet genom sitt arbete granskat Försvarmakten inte infunnit sig. Enligt ledamoten hade Rådet inte förmått utöva någon form av demokratisk kontroll. Ledamoten ansåg inte heller att Rådet nära följt Försvarmaktens verksamhet. Den uppgift Rådet till dags dato klarat av att utföra var att informera sig om viktiga frågor. På det stora hela tyckte ledamoten därför inte att Rådet tillförde så mycket.

Ytterligare en ledamot har specifikt uttryckt åsikten att Rådet inte förmått följa verksamheten nära. Ledamoten uppgav sig inte heller veta på vilka grunder den information som föredrogs i Rådet var utvald, dvs. varför ärende A kom upp men inte ärende B. Ledamoten menade sig emellertid inte p.g.a. detta misstänka att informationsflödet var selektivt. Ledamoten menade att om det funnits problem som inte redovisats i Rådet men som till sist kommit pressen till kännedom, ja då hade ledamöterna märkt att informationen de fick var selektiv. Och något sådant hade ledamoten inte uppfattat.

Naturligtvis har det även funnits uppfattningar som pekat i annan riktning. En av de intervjuade menade således att en funktion som skall utöva demokratisk kontroll i Sverige måste skilja sig från

länder som är nya demokratier. I dessa måste det finnas helt andra funktioner, en helt annan struktur med formella krav och befogenheter. Med det förbehållet att vi har en annan förankring och en annan kultur i Sverige, tyckte intervjupersonen att arbetet i Rådet fungerat bra. Utgångspunkten för intervjupersonen var att ett insynsråd skall reagera och inte agera, av den enkla anledning att det inte finns ett sådant demokratiskt underskott i Försvarmakten att ett agerande behövs.

Åsikten att Rådet skall reagera snarare än agera har delats av andra. En ledamot uppgav med anledning av detta att Rådets uppgift är att följa verksamheten inom Försvarmakten och träffar man på något som behöver påtalas så skall man göra det. Men enligt ledamoten ligger Försvarmaktens problem inte inom det område som Rådet fått till uppgift att bevaka. Ledamoten menade att problemen är dels intellektuella och existentiella när det inte längre finns något klart militärt hot samt budgetmässiga. Det är också problem som följer av snabb och omfattande neddragning/omställning. På den senare punkten menade ledamoten att Rådet haft en uppgift som man också ägnat sig åt i den utsträckning som de begränsade resurserna medgivit. Ledamoten ansåg också att den svenska Försvarmakten inte har så stora problem, varför det oftast inte finns något att anmärka på. Att följa vad som sker inom försvaret mer intensivt skulle förutsätta fler sammanträden och förmodligen större sekretariatsresurser. Som Rådet nu fungerar, menade ledamoten att det är ett organ som är försvarets ständiga följeslagare och som skall agera först när det finns anledning därtill.

Utredningen konstaterar vidare att flera intervjupersoner fört detta på tal.

Rådgivningsfunktionen

Utredningen erinrar om att båda överbefälhavarna betraktat Rådets rådgivningsroll som både önskvärd och betydelsefull och efterfrågat den för framtiden. De har vidare uppgivit att de gärna skulle se att rådgivningsfunktionen lyfts fram ytterligare i den hittillsvarande verksamheten.

En av överbefälhavarna sade sig ha fått bra stöd och uppgav att de diskussioner som fördes inom Rådet hade hjälpt honom att se frågorna på annat sätt och ur andra vinklar. Den andre uttalade att han haft direkt nytta av Rådet i flera situationer, t.ex. i samband

med frågor om översitteri från befäl och avskiljande från tjänsten av värnpliktiga med extrema åsikter. Därutöver upplevde han att Rådet givit honom indirekt stöd i "moraliskt uppmuntrande hänseende".

Även flera av Rådets ledamöter har kommenterat rådgivningsrollen. Av vad som anförts konstaterar utredningen att flertalet ledamöter uppfattat det som att överbefälhavarna efterfrågat råd, om än i vissa avgränsade frågor. Karakteristiska kommentarer har t.ex. varit att överbefälhavaren lyssnat i den mån ledamöterna haft några synpunkter, att överbefälhavaren sökt råd i de "politiska frågorna", att försvarsföreträdarna plockat fram information som de velat ha civila kommentarer kring, att överbefälhavaren tyckt det vara intressant att få höra gruppens frågor och resonemang osv.

Ett utdrag ur en intervju med en av Rådets ledamöter sammanfattar väl den bild som kommit fram. Ledamöten menade att rådgivningen fungerade på så sätt att överbefälhavaren berättade om något, varefter ledamöterna sade "borde du inte tänka på detta...", "politiker är ju sådana, skulle man inte kanske...". Ledamöten menade också att "varje klok människa" tar till sig av den typen av erfarenhet. Ledamöten tyckte inte att Rådet var en "diskussionsklubb", "det var bättre än så".

Rådets studiebesök

Som konstaterades i avsnitt 5.2.6 har Rådet genomfört studiebesök vid olika skolor och förband inom Försvarsmakten. Pliktverkets regionkontor i Näsby Park har också besökts. Enligt uppgift har platserna som besökts valts ut utifrån en medveten tanke att de skall representera olika delar av Försvarsmakten eller försvarsrelaterad verksamhet. Vid ett tillfälle har ett besök tillkommit som ett resultat av "obekväma tidningsrubriker", närmare bestämt besöket vid kustjägarförbandet på västkusten. Utredningen har erfarit att Rådet gjorde en betydelsefull insats genom detta besök. Enligt en överbefälhavare bidrog Rådets besök till att "lugna ner" debatten och sätta rätt dimensioner på den.

Utredningen konstaterar att studiebesöken överlag uppskattats av intervjupersonerna. Man har bl.a. menat att de givit ledamöterna möjlighet till "small-talk", både dem emellan och med försvarspersonal och värnpliktiga.

En ledamot har emellertid uttryckt en viss skepticism med avseende på studiebesöken. Han kallade dem följaktligen för "normala" och menade att andra besökare skulle ha fått samma information som den ledamöterna i Rådet fått, åtminstone så länge de kom från "högre" positioner.

Vid sidan av denna intervjuperson har inte några negativa omdömen framförts angående studiebesöksverksamheten.

Rådets symposier

Rådet har, vilket konstaterades tidigare, genomfört två symposier. Utredningen kan av vad som framkommit under intervjuerna anföras att symposierna uppfattats som både betydelsefulla och givande av de intervjuade.

Särskilt det första symposiet tycks ha fått stor betydelse. Underlaget till symposiet, vars tema var obalansen i Försvarmaktens ekonomi, utgjordes av den tidigare nämnda forskningsrapport som Eva Haldén skrivit. I rapporten riktades särskild uppmärksamhet på den ömsesidiga misstro som präglade relationen mellan statsmakt och försvarsmakt. I den efterföljande paneldebatten deltog försvarsministern, överbefälhavaren och ordföranden i Försvarsutskottet. Rådets ordförande gav en inledning. Symposiet har enligt en av de intervjuade av många uppfattats som en vändpunkt i den då ansträngda relationen mellan försvarsministern och överbefälhavaren. Intervjupersonen menade att alla nu förstod att det var färdigdiskuterat i mera aggressiva termer och att diskussionen därefter skulle övergå till att bli mer konstruktiv.

Vid en diskussion inom Rådet efter det att det andra symposiet genomförts konstaterade Rådet vidare att det även framgent borde utnyttja möjligheterna att vara ett öppet organ, men att andra former, t.ex. seminarier med personligt inbjudna deltagare, med fördel kunde prövas för framtida arrangemang.

Sammanträdesfrekvensen

Enligt reglerna för Rådets verksamhet skall det sammanträda på kallelse av ordföranden eller när minst fyra ledamöter begär det. Såsom konstaterades tidigare har Rådet hittills genomfört fyra till

sex sammanträden per år, inklusive de studiebesök som gjorts. Flera ledamöter anser att sammanträdesfrekvensen varit för låg.

Som konsekvens av de av dessa ledamöter upplevda glesa mötes-tillfällena har framförts att frågor som är aktuella i perioderna mellan sammanträdena riskerar att "hamna mellan stolarna" i den bemärkelsen att de inte tas upp i Rådet. En ledamot anförde exempelvis att man som ledamot i ett råd eller dylikt inte enbart ägnar sig åt Rådets arbete utan även gör en massa andra saker. För ledamoten var försvarsfrågorna inte det som låg i topp annat än när ledamoten var på mötena. Efter sammanträdena riskerade frågorna att över-skuggas av andra uppgifter som då gjorde sig gällande. Ledamoten tyckte därför att om man skall ha ett "sådant här råd" så är det nödvändigt med tätare sammanträden.

En annan invändning som framförts mot Rådets sammanträdesfrekvens är att den inte möjliggjort för ledamöterna att på ett djupare plan sätta sig in i olika frågor. En ledamot menade således att det faktum att Rådet bara möts varannan månad, där varje sammanträde i genomsnitt är två timmar, inte ingav någon känsla av att vara initierad. Förfarandet ledde enligt ledamotens mening i sin tur till att känslan av att vara granskande och dessutom rådgivande till myndighetschefen minskade.

En synpunkt som redovisats avseende sammanträdesfrekvensen är att Rådet träffas för sällan för att kunna fylla uppgiften att "nära följa" Försvarsmaktens verksamhet.

En av överbefälhavarna har framhållit att oavsett om Rådet skall utöva insyn eller ge råd så krävs en högre mötesfrekvens. För rådgivningsfunktionens del menade han att om sammanträdesfrekvensen inte höjdes riskerade ledamöterna att tappa kontinuiteten och förmågan att överblicka ett skeende. Vidare menade han att om insynsfunktionen skulle vara "avrappporterande i någon form" trodde han att det även då skulle behövas tätare sammanträden.

Några intervjuade har dock framhållit att den hittillsvarande mötesfrekvensen varit tillräcklig mot bakgrund av Rådets uppgifter. Flera har också pekat på de praktiska svårigheterna förknippade med att mötas oftare.

5.3.5 De intervjuades uppfattning om Rådets sammansättning och arbetsformer m.m.

Rådets sekretariatsresurser

Rådets sekretariatsfunktion fullgörs av en anställd på Forsvarsdepartementet som har sekreteraruppdraget vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter.

Denna konstruktion har av flera intervjupersoner upplevts som begränsande för Rådet. Bl.a. har man pekat på att Rådet inte kan göra egna utredningar eller undersökningar. De sekreterare som utredningen intervjuat har också ställt sig frågande till om nuvarande lösning är så lämplig. Båda har anfört att det varit svårt att tidsmässigt få deras ordinarie arbetsuppgifter att gå ihop med sekretariatsuppgifterna. För att råda bot på dessa tillkortakommanden har två förslag framförts:

- antingen bör Rådet ha en fristående sekreterare med lön eller arvode,
- eller bör sekretariatsfunktionen förstärkas genom att en biträdande sekreterare med uppgift att sköta det administrativa anställs.

En av överbefälhavarna var inne på en liknande linje och anförde att han funderat på om inte Rådet borde ha en ständig sekreterare med uppgift att följa vad som händer i Forsvarsmakten. En sådan konstruktion skulle enligt honom skapa stadga i rådsarbetet. Han ställde sig emellertid tveksam till huruvida det är lämpligt att ålägga en enskild person denna uppgift.

Rådets sammansättning

Av avsnitt 5.1.2 framgår att ledamöterna i Rådet hämtats ur olika kategorier utifrån en strävan att Rådet skall få en bred sammansättning.

Under intervjuerna har det inte framkommit något annat än att man sett positivt på denna ambition, även om det också framförts att sammansättningen i högre grad borde betingas av syftet med Rådet i termer av att det antingen skall vara ett insyns- och granskningsorgan eller ett rådgivande organ.

En ledamot menade exempelvis att om Rådets primära syfte är att öva insyn i Försvarsmaktens verksamhet borde det vara sammansatt av en samling "otroligt pålästa" människor som frågar ut överbefälhavaren om det man behöver veta.

En av överbefälhavarna menade vidare att om fokus läggs på rådgivningsrollen såg han gärna att Rådet utöver de grupper som finns företrädade i dag även beredde plats för myndighetschefer, näringslivsföreträdare och någon med statsvetarbakgrund. Generellt ansåg han att ledamöterna skulle ha en "kunnighet och insikt" om de formella möjligheterna och begränsningarna i det svenska statsskicket men också kunskap om den praktiska hanteringen av "processerna". Han poängterade vidare att rådgivningen kräver att ledamöterna har en "mognad och en erfarenhetsbakgrund" så att de framstår som trovärdiga i den rådgivande funktionen.

Två frågeställningar som rör Rådets sammansättning har utkristalliserats under utredningsarbetet:

- Är det lämpligt att ledamöter i riksdagens försvarsutskott ingår som ledamöter i Rådet?
- Bör överbefälhavaren generellt vara föredragande i Rådet?

Vad först gäller överbefälhavarens deltagande i Rådets verksamhet har olika uppfattningar redovisats. Å ena sidan är det flera som hävdar att överbefälhavarens medverkan är en förutsättning för Rådets existens. En av försvarsministrarna menade exempelvis att om överbefälhavaren inte var närvarande vid Rådets möten skulle "ingenting hända". Han menade att överbefälhavarens närvaro gav tyngd åt Rådet.¹ En annan intervjuad uttryckte det så att det faktum att överbefälhavaren är föredragande i Rådet är vad själva Rådet går ut på. Åsikten har också förts fram att överbefälhavarens närvaro medfört att andra närvarande "skärpt" sig.

Överbefälhavarens position som föredragande i Rådet har emellertid även ifrågasatts, huvudsakligen ur tre perspektiv. Det har sålunda hävdats att överbefälhavarens närvaro upplevts medföra att andra försvarsföreträdare fokuserar mer på överbefälhavaren än på Rådet. Rådet har så att säga upplevts komma i andra hand i sådana situationer. För det andra har åsikten framförts att Rådet skulle kunna bli mer självständigt om överbefälhavaren inte alltid deltar.

¹ Här bör tilläggas att försvarsministern såg Rådet som på samma gång ett insyns- och rådgivande organ. När han tillfrågades om han kanske bedömt ÖB:s närvaro annorlunda om Rådet vore ett rent insyns- och kontrollorgan med annat mandat så svarade han att så var fallet.

För det tredje har överbefälhavarens närvaro ifrågasatts utifrån tanken att de diskussioner som förs inom Rådet skulle kunna bli öppnare om inte överbefälhavaren var med i alla lägen.

Överbefälhavarna själva har givit uttryck för olika uppfattningar avseende den egna närvaron i Rådet. En av dem menade exempelvis att hans närvaro är en förutsättning för att Rådet skall kunna fungera. Han menade vidare att om man har ett råd för insyn och det beslutats av riksdagen, ja då är det "på sin plats" att chefen ställer upp. Däremot ville han inte förneka att han under vissa perioder upplevde att engagemanget i Rådet tog "ohemult" mycket tid, även om det inte var så många sammanträden det rörde sig om. Han tyckte inte heller att "utfallet i respons" stod i proportion till nedlagd tid.

Den andre överbefälhavaren ansåg att han borde vara med vid de tillfällen Rådets verksamhet handlar om rådgivning. Däremot kunde han inte se det nödvändiga i att han alltid deltog vid de tillfällen ledamöterna endast delgavs information eller genomförde studiebesök. Tvärtom menade han att det kunde vara en fördel om han inte alltid deltog i mötena, det skulle kanske möjliggöra för Rådet att mötas oftare.

Utredningen har vidare uppmärksammats på den vikt Rådet lagt vid att upprätthålla en balans i förhållandet till överbefälhavaren i termer av att man inte velat vara vare sig för nära eller för långt ifrån. Särskilt ordföranden har tryckt på detta, men ämnet har även indirekt eller direkt berörts av flera ledamöter i övrigt samt av en av överbefälhavarna. Förtroendenaspekten har upplevts som central, framförallt beroende på att förtroendet ansetts vara en förutsättning för att en konstruktiv diskussion skall kunna föras.

I frågan om det är lämpligt att ledamöter i riksdagens försvarsutskott även är ledamöter i Rådet har intervjuerna givit olika svar.

De som varit positiva till utskottsledamöternas deltagande har hävdat att de i kraft av sina kunskaper om försvarspolitik i allmänhet och Försvarsmakten i synnerhet haft förmåga att lyfta diskussionen samt på ett bättre sätt än övriga ledamöter granska det som sägs. Det har även uppfattats som att de skänkt legitimitet åt Rådet.

Kritikerna har pekat på att utskottsledamöternas överlägsna kunskaper om försvaret inneburit att sammanträdena ibland utvecklats mera till "tvåpartssamtal" med överbefälhavaren som den andra parten än en gemensam diskussion för alla ledamöter.

En annan invändning mot utskottsledamöternas deltagande i Rådet har varit att det endast är en begränsad krets som ägnar sig åt

försvarsfrågorna "år ut och år in" och att det är angeläget att vidga denna krets. Invändningen får uppfattas så att utskottsledamöterna tar platser i Rådet från andra som skulle kunna få en inblick i Försvarsmaktens verksamhet. En ledamot har uttryckt det så att det är viktigt att "vanliga dödliga", dvs. personer som inte har försvaret som sin högst prioriterade fråga, får möta försvarsfrågorna.

Försvarsutskottsledamöter har också själva varit kritiska till deltagande i Rådet. Gemensamt för dem har varit att de upplevt att de genom sitt arbete i utskottet redan fått den information som kan lämnas dem i Rådet. En ledamot sade sig därför ha "noll" behov av Rådet. Utskottsledamoten framhöll sig också uppleva det som "knepig" att som politiker och ytterst ansvarig för de beslut som överbefälhavaren hade att rätta sig efter även deltaga i Rådet. I sammanhanget har framförts att Rådet kanske borde avskaffas.

En utskottsledamot har å andra sidan hävdats att Rådet är ett viktigt organ och att försvarsutskottsledamöter borde delta där.

Båda överbefälhavarna har gett uttryck för tveksamhet i fråga om utskottsledamöters medverkan i Rådet med hänvisning bl.a. till att dessa i utskottet får tillgång till samma information som de får i Rådet. Man har också tyckt att arrangemanget var lite konstigt i den bemärkelsen att en riksdagsledamot som deltar i Försvarsutskottet också är formell "insynsledamot". Det upplevs som konstigt att ena dagen gå till Försvarsutskottet och redovisa en fråga för att nästa dag redovisa samma fråga för samma personer men som då har en annan roll.

De personer med journalistisk bakgrund som utredningen intervjuat har också redovisat överväganden om lämpligheten i att förena journalistyrket med ledamotskapet i Rådet.

En av de intervjuade journalisterna menade sig t.ex. på samma gång ha blivit både nyfiken och tveksam när förfrågan kom om ledamotskap i Rådet. Ledamoten upplevde det som spännande att få insyn, men sade sig samtidigt ha funderat på om det skulle kollidera med yrkesrollen, en roll som ledamoten satte främst. När ledamoten förstod att det inte var någon sekretessbelagd information ledamöterna skulle få ta del av bestämde ledamoten sig emellertid för att acceptera förfrågan. Ledamoten sade sig ha tagit upp frågan från principiella utgångspunkter med övriga mediaföreträdare i Rådet. Arbetet i Rådet hade för ledamotens del i praktiken inte inneburit någon konflikt med rollen som journalist.

En annan av Rådets ledamöter med bakgrund som journalist sade sig efter övervägande ha kommit fram till att ledamotskapet inte

skulle medföra några särskilda problem eftersom uppdraget avsåg ett insynsorgan och inte en styrelse. Så hade inte heller blivit fallet.

Frågeställningen har belysts mera konkret av en ledamot som också företrädde mediavärlden. Ledamoten sade sig inte ha blivit hämmad att skriva kritiska ledare om försvaret.

Arvoderingen

Ledamöterna i Rådet får ett arvode om 1 300 kronor per sammanträde. Rådets ordförande har ett årsarvode om 18 000 kronor.

Som berörts i avsnitt 5.3.2 har det förelegat vissa svårigheter att rekrytera ledamöter till Rådet. Utredningen konstaterar att en faktor bland flera i detta sammanhang har varit arvodenas storlek.

Även om frågan om arvoderingen inte haft någon framträdande plats under intervjuerna har den ändå förts på tal vid flera tillfällen. Skilda uppfattningar har därvid förts fram.

En ledamot menade att arvodet var "ett skämt", men att detta inte hade någon betydelse. En anledning till detta var att uppdraget var föga betungande. En annan anledning var att man hade en slags moralisk medborgerlig skyldighet att ställa upp för offentliga uppdrag utan att tänka på ekonomi. Samma ledamot ansåg inte att en högre arvodesnivå skulle öka engagemanget och närvaron vid sammanträdena. Däremot framhölls att ledamöterna måste få full kompensation för eventuellt inkomstbortfall.

En annan ledamot, som inte heller fann arvodesfrågan betydelsefull, menade sig delta i Rådet inom ramen för sitt riksdagsuppdrag, varför ledamoten skulle ha deltagit även utan något arvode alls.

Vid en av intervjuerna framhölls dock arvodesfrågans betydelse genom att den intervjuade uttryckte det så att ledamöterna borde betalas bättre om man ville göra något vettigt av Rådets verksamhet. Dagens arvoden var enligt ledamoten enbart symboliska. Visserligen ansåg ledamoten inte att arvodets storlek hade avgörande betydelse, men att det nog ändå hade en "påverkan". Ledamoten var av åsikten att en uppgradering av ledamotsrollen var nödvändig i termer av att ledamöterna måste känna sig "mer anknutna". Samtidigt pekade ledamoten på risken med en högre ersättning. Blev kraven för höga, menade ledamoten att staten kanske inte skulle kunna "hånga med".

En annan ledamot ansåg att en högre ersättning skulle revitalisera Rådet. Ledamoten menade emellertid att det som framförallt av-

gör frågan om man får de personer man vill ha i ett organ av Rådets karaktär är om uppgiften anses angelägen, att det är viktigt, spännande och roligt.

Den senare typen av motivationskriterier har lyfts fram som viktiga även av andra ledamöter. Med avseende på frågan om "icke-monetära" motivationskriterier konstaterar utredningen därför följande:

- För det första framstår det som mycket viktigt att den enskilda ledamoten upplever att han eller hon genom sitt deltagande i Rådet verkligen tillför verksamheten något.
- För det andra ter det sig betydelsefullt om ledamöterna upplever att de själva, på det personliga planet, får ut något av att delta i Rådet.

Intervjupersonernas förslag på hur Rådets arbete skulle kunna utvecklas

Flera av intervjupersonerna har framfört förslag på hur Rådet för insyn i Försvarsmakten skulle kunna vidareutvecklas. De förslag utredningen erhållit på hur sekretariatsfunktionen kan utvecklas har redan berörts under rubriken *Rådets sekretariatsresurser*.

Ett av förslagen har varit att Rådet borde göra sig mer känt. Rådet skulle t.ex. kunna vara ute mer och "hålla föredrag". En annan idé har varit att Rådet borde öppna en webbplats för att på så sätt kunna kommunicera med allmänheten.

En av ledamöterna hävdade mot detta att om Rådet får en mer "utåtriktad" verksamhet måste man vara medveten om att Rådet i så fall måste visa resultat i större utsträckning, något som skulle kunna vara besvärligt. Det skulle i så fall inte längre enbart röra sig om, som ledamoten uttryckte det, "intake"-verksamhet utan det skulle också behövas någon slags out-put. Ledamoten påpekade att frågan då aktualiserades hur man enar ledamöterna i Rådet kring olika skrivningar m.m.

Ett annat förslag har varit att ge Rådet ett smalare uppdrag i stil med att säga att uppdraget endast handlar om personalfrågor eller något annat. En ledamot menade exempelvis att det behövdes en ordentlig avgränsning som klart beskrev vilka frågor som Rådet skulle prioritera. Ledamoten efterlyste framförallt stadga i arbetet och en precisering till frågor där ett antal "kloka samhällsmedborgare" kunde tänkas bidra med något. Ledamoten uppfattade det som

att Rådet skulle arbeta med mer moraliska frågor som översitteri från befäl, hur svenska soldater sköter sig i Bosnien etc.

Ett tredje förslag är att Rådet i högre grad borde stödja Försvarsmakten i myndighetens relation till Regeringskansliet och andra myndigheter. Rådet skulle enligt detta synsätt kunna bli ett kraftfullare instrument för försvarsledningen gentemot den politiska nivån.

En ledamot har framfört att Rådet borde ges en tydligare kontrolluppgift med verksamhet av revisionskaraktär, i stil med vad som är fallet för Försvarets underrättelsenämnd. Ledamoten trodde att en dylik konstruktion skulle kunna fungera som en "blåslampa".

En annan intervjuperson har föreslagit att Rådet för sin verksamhet under en längre tidsperiod borde välja ett tema och fördjupa sig i det.

5.4 Enkätstudien

Utredningen har genomfört en enkätstudie riktad till förbandschefer inom Försvarsmakten. Syftet med enkäten har varit att kartlägga huruvida förbandscheferna känner till Rådet och, om så är fallet, vad de vet om detta. Av 35 tillfrågade svarade 30 chefer (86 procent av de tillfrågade). Av dessa uppgav sig 16 chefer (53 procent av de svarande) ha känt till Rådet innan de tog del av enkäten.

Enkätsvaren visar att cheferna fått kännedom om Rådet från olika sammanhang. Det vanligaste är att den tillfrågade fått vetskap om Rådet i samband med egen tjänstgöring i Högkvarteret. Tre chefer hade kommit i kontakt med Rådet när detta besökt olika förband. Likaså uppgav två av de tillfrågade att de läst om Rådet i media. En förbandschef hade hört av officerskollega att företrädare för Rådet besökt annat förband.

Vad gäller Rådets uppgifter har de tillfrågade i allmänhet givit uttryck för vaga uppfattningar. Vid en sammanvägning av vad som framkommit kan konstateras att uppgifterna beskrivits antingen i termer av kontroll eller insyn. En tillfrågad har också framfört att Rådet skall föra ut information om vad som händer i Försvarsmakten till en bredare grupp i samhället än vad de regelbundna möten som genomförs mellan myndigheten och Försvarsdepartementet kan ge. Värt att notera är att ingen av de tillfrågade uppfattat att

Rådet skall ägna sig åt någon rådgivande verksamhet i förhållande till överbefälhavaren.

Vid de tillfällen Rådets sammansättning kommenterats har Rådet beskrivits som en parlamentariskt alternativt allsidigt sammansatt grupp.

Några tillfrågade har delgivit utredningen egna synpunkter avseende Rådets verksamhet. En funderade t.ex. kring att Rådet granskar vissa frågor som för dagen är aktuella men inte ser till helheten och gagnar utvecklingen på sikt. Personen frågade sig också hur kunniga rådsledamöterna är.

En annan menade att Rådets värde kunde diskuteras. Visserligen skapar Rådet för Försvarsmaktens del en insyn som till del kan legitimera och övertyga utåt, men samtidigt pekade den tillfrågade på att det finns en politisk struktur och myndighetsstruktur som skall omhänderta nödvändig insyn. Personen i fråga menade också att Rådet har små möjligheter att få insikt i frågor som inte de politiskt valda ombuden får och att det kan tolkas som en "överkontroll" av eller oförmåga av den politiska strukturen. Den tillfrågade ansåg emellertid inte att Rådet utgör någon belastning för Försvarsmakten, snarare tvärtom då Rådet ger Försvarsmakten möjlighet att dela med sig kunskap och aktualiteter om verksamheten.

En annan åsikt som framförts är att det är viktigt med en länk mellan Försvarsmakten och statsmakterna, särskilt i en tid med alltmer diversifierade och internationella uppgifter.

Slutligen uppgav en person att Rådet är ett av många sätt att inhämta information om Försvarsmakten. Den tillfrågade menade också att det från förbandens utgångspunkt bara är positivt att få visa vad man gör samt diskutera aktuella frågor.

6 Har Rådet för insyn i Försvarsmakten fungerat som avsett?

- Rådets ledamöter har fått en bred information om Försvarsmaktens verksamhet.
- Med de förutsättningar som gällt har Rådet inte varit ett fungerande instrument för insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i verksamheten.
- Rådet har utvecklat en meningsfull rådgivande roll i förhållande till myndighetschefen (överbefälhavaren).

6.1 Rådets avsedda uppgifter

Som framgår av redovisningen om Rådets tillkomst (se avsnitt 3.2) var det regeringens uppfattning att Rådet skulle ha insyn som främsta uppgift. I de allmänna resonemang som fördes om insynråd (se avsnitt 2.2.3) anfördes dessutom att råden därutöver skulle ha en granskningsroll. I insynsrätten låg att myndighetschefen fortlöpande skulle informera råden om viktiga frågor och att han var skyldig att lämna ut ytterligare information som efterfrågades. Regeringen menade också att råden i praktiken torde komma att fungera som rådgivande organ för myndighetschefen.

En bedömning av i vilken grad som Rådet kunnat fullgöra sina uppgifter förutsätter att de begrepp som är relevanta för sammanhanget som insyn, demokratisk kontroll och medborgerligt inflytande ges en närmare innebörd.

6.2 Begreppen

6.2.1 Insyn

Insynsbegreppet kan förstås på olika sätt.

Den grundläggande betydelsen är att de personer som utövar insyn i en verksamhet skall *informera* sig om den. De skall se vad som där försiggår. En naturlig följdfråga blir vad insynsorganet skall göra med den information det får tillgång till.

Antingen kan man se det som att det faktum att det sitter ett antal personer och utövar insyn i en verksamhet i sig är tillräckligt, dvs. insynen behöver inte syfta till något annat än att funktionen finns och att den kanske har en preventiv inverkan i den meningen att man inom myndigheten vet att det finns personer som informerar sig om vad som görs. På så sätt kan insynen tänkas förhindra eventuella icke önskvärda företeelser.

Insynen kan emellertid även förstås som att eventuella iakttagelser skall föras vidare till någon utanför insynsorganet för åtgärder. Denna vidareberapportering kan i sin tur gälla *all* information insynen avser eller endast valda *delar* av den.

Frågan om vem som skall delges iakttagelserna är beroende av på vems uppdrag insynen utförs. Sker det på allmänhetens vägnar eller är det på uppdrag av något specifikt offentligt eller annat organ? Om uppdraget emanerar från statsmakterna, är det i så fall regeringen eller riksdagen som skall ta emot informationen?

6.2.2 Demokratisk kontroll

Kontroll kan förstås som antingen styrning eller granskning.

Läggs fokus på styrningsaspekten, handlar kontrollen mer specifikt om förmågan att behärska ett skeende. En fokusering på kontroll i form av granskning för i stället tankarna till sådana företeelser som *uppföljning*, *undersökning* och *utvärdering*.

Kontroll i termer av granskning handlar således om att fastställa exempelvis i vilken utsträckning ett politiskt beslut verkställts, vilken effekt beslutet haft etc. Kontroll genom granskning syftar därmed till att klarlägga förekommande brister i vidtagna åtgärder, bedöma effektiviteten i en verksamhet, hur förvaltningen arbetar etc.

Styrning utgör en mer indirekt form av kontroll. Regeringen kan t.ex. genom myndighetsinstruktioner, tillsättningar av chefsposter

etc. i ett tidigt skede påverka förvaltningen att agera i linje med regeringens avsikter med verksamheten.

Här bör poängteras att även om de båda formerna av kontroll kan separeras analytiskt och praktiskt, förutsätter de ofta varandra i termer av att effektiv styrning kräver en effektiv granskning, särskilt om förvaltningen, vilket är fallet i dagens Sverige, styrs utifrån den s.k. mål- och resultatstyrningsmodellen.

Demokratisk kontroll kan förstås som att granskningsverksamheten utgör en del i det större spektrum av funktioner för granskning av offentlig verksamhet. Att vara ett ändamålsenligt redskap för demokratisk kontroll innebär ur detta perspektiv att tillföra det demokratiska systemet som helhet granskningsresurser. Granskningens innehåll är ur detta perspektiv inte det primära.

Demokratisk kontroll kan emellertid även förstås som att det är just granskningens innehåll som är det viktiga. Om så är fallet innebär det att den demokratiska kontrollen skall inriktas på att bevaka huruvida de *demokratiska värdena* efterlevs eller inte.

Utredningen konstaterar att båda tolkningarna av begreppet demokratisk kontroll är relevanta för den uppgift som lagts på utredningen.

6.2.3 Medborgerligt inflytande

Det medborgerliga inflytandet kan vara *direkt* i termer av att medborgare direkt påverkar myndigheten genom sin aktivitet. Mer specifikt rör det sig här om att medborgarna är delaktiga i beslutsfattandet eller att de genom att ge råd påverkar beslutsfattaren att agera i en eller annan riktning. Denna form av medborgerligt inflytande kan således vara beslutande eller rådgivande.

Det medborgerliga inflytandet kan också vara *indirekt* i termer av att personer genom sitt deltagande i en beslutsprocess tillförsäkrar andra personer inflytande över denna process. Det kan ske genom att de som deltar i beslutsprocessen rapporterar sina iakttagelser antingen till ett specifikt organ, som förutsätts agera utifrån den lämnade informationen, eller till allmänheten för de reaktioner som rapporteringen kan föranleda.

6.3 Utredningens bedömning

6.3.1 Inledande synpunkter

Ett återkommande inslag i flera av de intervjuer som utredningen genomfört är att det råder osäkerhet bland ledamöterna om Rådets egentliga funktion. Olika uppfattningar har därmed också uttryckts om det meningsfulla i verksamheten. Samtidigt har praktiskt taget alla intervjuade framhållit den höga kvalitén i överbefälhavarens och hans medarbetares föredragningar och presentationer. Man har också genomgående uttalat uppskattning av den goda anda som präglat Rådets sammankomster och som man hänfört till ordförandens sätt att leda verksamheten.

Det har från flera håll påtalats att med den sammanträdesfrekvens som gällt i Rådet har man inte haft möjlighet att göra de fördjupade analyser som man ansett att uppdraget egentligen kräver.

I några intervjuer har arvoderingen av ledamöterna berörts. Det har hävdats å ena sidan att uppdraget måste ses som närmast ideellt och att arvodets storlek därför saknar betydelse. Å andra sidan har det framhållits att det krävs en betydligt bättre ersättning om kvalificerade personer skall kunna mobilisera tillräckligt engagemang för arbete av den typ som ledamotskapet innebär. Det bör nämnas i samband med detta att det framkommit under utredningens arbete att personer avböjt att medverka i Rådet med hänvisning till att arvodet inte ger rimlig ersättning för arbetsinsatsen.

6.3.2 Informationen till Rådet

Den kartläggning som utredningen genomfört av Rådets hittillsvarande verksamhet visar att man genom åren informerat sig om en betydande mängd företeelser. Informationen har spänt över ett brett område och berört exempelvis sådana skilda företeelser som å ena sidan organisations- och ekonomifrågor och, å andra sidan, frågor som rör Försvarsmaktens engagemang utomlands, etikfrågor och utbildningsfrågor.

Rådet har också genomfört ett antal studiebesök vid förband och skolor inom Försvarsmakten. Besöken har varit uppskattade av ledamöterna och gett dem en möjlighet att vidga och fördjupa den information som lämnats vid Rådets sammanträden. Besöken har också gjort Rådet mera känt inom Försvarsmakten. I sammanhanget bör också de två symposier som Rådet arrangerat uppmärk-

sammas. Särskilt det första av dessa symposier har uppfattats som ett betydelsefullt inslag i Rådets verksamhet.

Flertalet av de ledamöter som intervjuats inom ramen för utredningens arbete har också förklarat sig nöjda med den information som de fått del av. I några fall har man dock betecknat informationen som tämligen ytlig och enligt två intervjuuttalanden ger dagstidningarna och Internet fortlöpande i princip samma information som den som presenterats för Rådet.

Utredningens uppfattning är att Rådets informationsinhämtning sammantaget vad avser bredd och djup legat på en så god nivå som kan krävas. Utredningen kan inte se att Rådet, givet det mandat det har, förbigått något mer betydelsefullt verksamhetsområde.

6.3.3 Insyn och demokratisk kontroll

I det föregående har redovisats hur insyn i den mening som det är fråga om i detta sammanhang förutsätter att den som skall utöva insynen har tillgång till relevant information i tillräcklig utsträckning. Som konstaterats har Rådet skaffat sig en förhållandevis fyllig bild av Försvarsmakten i stort och med ett djupare inträngande i vissa företeelser. Den sammantagna information som Rådet haft tillgång till måste bedömas som tillräcklig i och för sig för att man kan hävda att Rådet haft en allmän insyn i begreppets passiva bemärkelse. Men kan det också göras gällande att Rådet har haft insyn i den meningen att man, annat än i begränsad omfattning, aktivt sökt information inom områden och agerat utifrån den information man erhållit?

Inledningsvis kan frågan ställas om det är möjligt att utöva insyn av sådant slag i en så omfattande verksamhet som den som Försvarsmakten bedriver med den begränsade resursinsats som Rådet kunnat göra. Att med endast fyra till sex förhållandevis korta sammanträden per år och en liten sekretariatsfunktion ha en ändamålsenlig aktiv insyn i landets största statliga myndighet måste enligt utredningen bedömas som en minst sagt svårhanterlig uppgift. Också från myndighetschefens horisont har det framhållits att en faktor som i praktiken begränsat Rådets möjligheter till insyn i verksamheten varit den låga mötesfrekvensen. Till detta kan läggas att någon av de intervjuade klagat över att mötestiden inte alltid utnyttjats så effektivt som kunnat ske.

När man bedömer Rådets möjligheter att utöva rollen som ett aktivt insynsorgan måste man också beakta vilka resurser som man förfogat över för ändamålet. Vid sidan av ledamöterna har det endast funnits en sekreterare som fullgjort denna uppgift vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter i Förvarsdepartementet. Det säger sig själv att det under sådana förhållanden inte funnits praktiska möjligheter för Rådet att spela en mer aktiv roll än man nu gjort.

Överbefälhavarnas sammantagna uppfattning var också att Rådets faktiska möjligheter att skaffa sig en djupare uppfattning om sakens tillstånd var rätt begränsade.

Utredningen konstaterar därför att insynen, även om den visat upp en betydande bredd, inte varit av sådant slag att vare sig ledamöter eller överbefälhavare uppfattat den som särskilt inträngande.

Däremot tycks den information som presenterats under Rådets sammanträden ha hållit hög kvalitet. Alla som tillfrågats har upplevt överbefälhavarnas och övriga föredragandes föredragningar som mycket givande.

Utredningens sammanfattande bedömning av insynsverksamheten är mot bakgrund av vad som anförts ovan att informationen varit av god kvalitet och täckt in flera stora frågeområden, men att den i regel inte varit särskilt djuplodande.

Om det är utredningens uppfattning att Rådet inte förmått fullgöra en aktiv insynsroll, gäller detta i än högre grad vad avser uppgiften att utöva kontroll av Försvarmaktens verksamhet. Man inser lätt att ett organ av det slag som Rådet representerar inte har fysiska möjligheter att utöva kontroll av en verksamhet av en art och omfattning som den som Försvarmakten bedriver.

Utredningen vill emellertid poängtera att de tillkortakommanden som konstaterats i fråga om Rådet har sin grund i föreliggande brister i förutsättningarna och inte i bristande engagemang eller kompetens från ledamöternas sida.

6.3.4 Rådgivningsrollen

I propositionen som låg till grund för bildandet av Rådet (prop. 1993/94:185) uttalades att insynsråd i praktiken också torde komma att fungera som rådgivande organ för myndighetschefen.

Utredningens utvärdering av Rådets verksamhet visar att rådgivningsrollen nog kommit att utvecklas till och uppfattas som den mest meningsfulla uppgiften. Detta har kommit fram vid intervjuer

såväl med enskilda ledamöter som med de två myndighetscheferna. Rådgivningen har dock inte tagit sikte så mycket på frågor av stor ekonomisk betydelse, t.ex. om organisation, avvägning av resursinsatser, materielanskaffning etc. Det har i stället huvudsakligen avsett företeelser från den dagliga verksamheten inom Försvarmakten där myndighetschefen upplevt ett behov att få synpunkter från en kvalificerad krets utomstående personer. Det kan ha gällt enskilda personalärenden, hur tendenser till pennalism eller odemokratiskt förhållningssätt bland befäl eller värnpliktiga på något förband bekämpas bäst, m.m.

Rådgivningen har skett informellt under Rådets möten oftast i samband med redovisningar av aktuella företeelser eller händelser som berör myndigheten. Det har beskrivits som att Rådet fungerat som ett "bollblank" mot vilket myndighetschefen har kunnat pröva uppfattningar och idéer.

Det har betonats från de intervjuade under utredningens arbete att den rådgivande rollen förutsätter ett stort mått av förtroende mellan den som efterfrågar råd och den som ger detta.

7 Förslag till ändrad roll för Rådet för insyn i Försvarsmakten

- De särskilda förhållanden som gäller för Försvarsmakten ställer krav på insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll, samt en funktion för rådgivning utöver vad befintliga ordinarie samhällsorgan svarar för.
- Insyn, kontroll och rådgivning bör inte utövas av ett och samma organ.
- Det nuvarande Rådet för insyn i Försvarsmakten bör ombildas till ett organ med enbart rådgivande funktion.

7.1 Försvarsmaktens särdrag

Skälet till att det är relevant att lyfta fram Försvarsmaktens särdrag i samband med behovet av insyn och medborgerlig kontroll hänger samman med kärnan i uppdraget som utgörs av en legitim våldsanvändning. Tillsammans med polisväsendet innehar Försvarsmakten den exklusiva rätten att utöva statens legitima våldsmonopol och delar av de särdrag som kan tillskrivas Försvarsmakten återfinns också hos polisväsendet. Detta våldsmonopol, vars yttersta syfte är att värna det demokratiska systemet, innebär att särskilda krav måste ställas på utövarna vad gäller upprätthållandet av bestämda demokratiska värden. Dessa särskilda krav berör för Försvarsmaktens del såväl den vardagliga fredstida verksamheten i alla dess dimensioner som mer kris- eller krigsbetonad sådan.

Det demokratiska ansvar som rätten till våldsutövning innebär, medför samtidigt under bestämda omständigheter inskränkningar av vissa demokratiska rättigheter. De olika grader av tvång som den legitima våldsutövningen medger, innebär att den jämlikhet eller jämbördighet som under normala förhållanden förutsätts råda mellan medborgare i en demokrati, upplöses. Sådana speciella omständigheter är inte bara begränsade till kris-, krigs- eller krigsliknande

situationer, utan återfinns också i den dagliga verksamheten inom Försvarsmakten i samband med utbildning och övning av värnpliktiga. Kravet på att officerskåren och därmed den dagliga verksamheten präglas av ett genuint demokratiskt förhållningssätt måste mot ovan nämnda bakgrund således ställas särskilt högt.

Försvarsmakten präglas, som alla organisationer, av en organisationsspecifik kultur med djupa historiska rötter och traditioner. Denna kultur förstärks och bärs upp av en yrkeskår med legitima anspråk på exklusiv kompetens. Den militära utbildningen har, i alla sina dimensioner, i huvudsak varit en angelägenhet för den egna professionen. En svensk officer tillbringar således hela sitt yrkesverksamma liv inklusive sin "utbildningstid" i den egna organisationen eller i denna närstående. Erfarenhet från annan utbildning, t.ex. vanlig universitets- och högskoleutbildning, och det civila arbetslivet blir p.g.a. detta begränsad i den svenska officerskåren. Försvarsmakten har tidigare även varit avskärmad från ett mer djupgående samarbete och samverkan med andra försvarsmakter.¹

Detta är faktorer som kan medföra en slutenhet i förhållande till det omgivande samhället. Försvarsmaktens hierarkiska organisering med inbyggda beroendeförhållanden och lojalitetskrav kan även den bidra till slutenheten.

Behovet av insyn i en verksamhet av det slag som Försvarsmakten svarar för kan således sägas vara mer framträdande än vad fallet är med de flesta andra offentliga verksamheter. Ett skäl är att kraven på upprätthållande av demokratiska värden måste ställas särskilt högt. Därutöver finns ett behov att säkerställa att identifikationen med dessa värden fortlöpande hålls levande.

7.2 Behoven av medborgerligt inflytande i Försvarsmakten

Samhället förfogar över flera organ med uppgift att tillse att den statliga verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och andra författningar och med en effektiv resursanvändning. Statsrådets tjänsteutövning granskas av riksdagens konstitutionsutskott. Beträffande statsförvaltningen kan också hänvisas till riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern och, från och med den 1 juli 2003, den nybildade Riksrevisionen, som övertar riksdagens revisorers och Riks-

¹ Sedan ett antal år pågår dock utvecklandet av sådant samarbete och samverkan, t.ex. inom ramen för Partnerskap för fred och uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga.

revisionsverkets (RRV) hittillsvarande uppgifter. Dessa organs ansvarsområden omfattar även Försvarmakten. Både RRV och JO har också avdelat särskilda resurser för granskningen respektive tillsynen avseende Försvarmakten.

Den verksamhet som de nämnda myndigheterna svarar för tar huvudsakligen sikte på lagenligheten i fattade beslut eller på ekonomisk revision m.m. I dessa avseenden saknas enligt utredningens uppfattning anledning att nu överväga något särskilt arrangemang för Försvarmaktens del.

Som framhållits i närmast föregående avsnitt har Försvarmakten emellertid särdrag som gör att myndigheten i betydelsefulla hänseenden avviker från statliga myndigheter i allmänhet. En väsentlig faktor att beakta i detta sammanhang är att Försvarmakten, som nämnts, präglas av en viss slutenhet i förhållande till omvärlden, även om del av slutenheten kan motiveras av den sekretess som av nödvändighet måste omgärda delar av verksamheten.

De högsta posterna inom Försvarmakten innehas med få undantag av män som knutits till verksamheten som värnpliktiga i samband med grundutbildningen och som därefter utbildats till yrkesofficerare internt inom myndigheten vid dess skolor. Utbildningen har inledningsvis tagit sikte på uppgifterna som chef i krigsförbanden och befattningar i utbildningsverksamheten vid fredsförbanden. Den grundläggande officersutbildningen har med andra ord och helt naturligt haft en klart militär inriktning. Senare i officerskarriären ges förvisso möjligheter till utbildning i mera civilt inriktade förvaltningsuppgifter, men fortfarande inom ramen för Försvarmakten närstående skolor. Ur detta system sällas de personer fram som anförtros de högsta chefsposterna inom Försvarmakten. Det finns en parallellitet mellan Försvarmaktens freds- respektive krigsverksamhet i så måtto att de högsta chefsposterna innehas av samma personer i båda verksamhetsgrenarna. Inflödet av personer som inte har sin bakgrund i Försvarmaktens karriärsystem är låg. En faktor av betydelse är enligt utredningens mening även att de mest ansvarsfulla befattningarna innehas huvudsakligen av män.

Erfarenheten visar att de bästa verksamhetsresultaten åstadkoms i miljöer där båda könen har en jämbördig representation och där genom tjänsteålder vunnen erfarenhet konfronteras med yngre personers ofta mera okonventionella attityder till problemlösningar. En öppenhet gentemot omvärlden är en viktig faktor för ett gott arbetsresultat.

För Försvarsmaktens del ligger det i själva systemet – främst avseende personalrekryteringen – att förutsättningarna för den eftersträvade öppenheten ser annorlunda ut än i annan verksamhet. Detta kan i sin tur vara en grogrund för företeelser som inte är önskvärda i verksamhet för vilken staten ansvarar.

Ett annat särdrag som bör uppmärksammas är rätten för Försvarsmakten att ta i anspråk människor med plikt för tjänstgöring inom organisationen. Sådan rätt finns i och för sig också inom andra samhällssektorer men inte i den omfattning som gäller för Försvarsmakten. För övrigt torde de andra myndigheter som har sådana befogenheter – t.ex. polismyndigheterna – ha ett säkerställt externt inflytande genom särskilda lekmannainslag.

Den som tas i anspråk för tjänstgöring som värnpliktig i det militära försvaret måste vara tillförsäkrad inte bara en meningsfull uppgift och en tillvaro präglad av rättssäkerhet utan också ett respektfullt bemötande. Slutenheten i systemet måste därför enligt utredningens mening kompenseras genom särskilda arrangemang som säkerställer att tillräckligt inflytande från andra erfarenheter kommer verksamheten till del.

Det anförda leder enligt utredningens uppfattning till att det för Försvarsmaktens del finns ett tydligt behov av medborgerlig insyn och kontroll utöver vad de traditionella insyns- och kontrollorganen kan svara för. Dessutom bedömer utredningen det som värdefullt att tillföra beslutsfattandet på högsta ledningsnivå inom myndigheten externa impulser av kvalificerat slag.

Analysen i det föregående visar att det nuvarande Rådet för insyn i Försvarsmakten inte tillräckligt förmår fullgöra rollen som ett verksamt organ för insyn och kontroll. För att rimligt ställda krav i dessa avseenden skall uppfyllas krävs en förändrad inriktning av verksamheten kombinerad med en resursförstärkning av ett slag och omfattning som skulle innebära att en helt ny organisation byggdes upp. Utredningens uppfattning är att det inte är meningsfullt att ombilda och utveckla Rådet för att det skall kunna fungera som ett sådant verksamt insyns- och kontrollorgan.

En utgångspunkt för utredningen har enligt direktiven varit att föreslå utvecklingsmöjligheter i Rådets verksamhet. Utredningen tolkar direktiven så att de utesluter förslag som innebär att Rådet avskaffas och ersätts av ett särskilt utformat insyns- och kontrollorgan med professionella resurser för en kontinuerlig särskild granskning och uppföljning av Försvarsmakten i avseenden som inte om-

fattas av den befintliga allmänna insyns- och kontrollapparaten. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 9.1.

Med denna utgångspunkt blir det utredningens uppgift att lämna förslag om hur en organisation av den typ som Rådet representerar kommer till bäst användning mot bakgrund av behoven av externt inflytande i Försvarmaktens verksamhet.

Utvärderingen av den hittillsvarande verksamheten i Rådet visar att rådgivningsrollen varit den som upplevts som mest meningsfull sett såväl från ledamöternas som från myndighetschefens utgångspunkt. De båda myndighetschefer som intervjuats har särskilt pekat på värdet av att kunna konsultera utomstående personer i frågor som inte krävt militärt expertkunnande utan varit av mer allmänt slag.

Utredningens slutsats blir också att Rådets roll bör renodlas till en rådgivande funktion. Denna kräver i och för sig att ledamöterna har god information om Försvarmakten och den verksamhet som bedrivs där. Detta innebär i sin tur att ledamöterna får en insyn i verksamheten som till viss del kan sägas svara mot behovet av medborgerlig kontroll. Det är emellertid viktigt att den rådgivande rollen kan fullgöras med ett stort inbördes förtroende mellan ledamöterna å ena sidan och myndighetschefen å den andra. Enligt utredningens mening är det därför inte lämpligt att lägga på Rådet att också fungera som ett sorts kontrollorgan med rapporteringsskyldighet till exempelvis regeringen.

8 En ny rådgivande nämnd

- Det nuvarande Rådet för insyn i Försvarmakten ombildas till en rådgivande nämnd.
- Rådgivningen bör kunna avse all verksamhet utom militärstrategisk och operativ planering, särskild insatsledning samt försvarsunderrättelseverksamhet och säkerhetstjänst.
- Nämnden bör benämnas Överbefälhavarens rådgivande nämnd.
- Nämnden bör vara en del av Försvarmaktens ledningsstruktur.
- Myndighetschefen bör vara ordförande i nämnden.
- Nämnden bör innehålla åtta ledamöter.
- Dessa bör utgöras av personer med kvalificerad kunskap och erfarenhet från skilda samhällssektorer.
- Ledamöterna bör utses av regeringen för tre år.

8.1 Uppgift och benämning

Som framgått av närmast föregående avsnitt anser utredningen att det nuvarande Rådet bör ombildas till ett rådgivande organ i förhållande till chefen för myndigheten Försvarmakten (överbefälhavaren). Med en sådan förändring anser utredningen det naturligt att också benämningen ändras. Utredningens förslag i denna del är *Överbefälhavarens rådgivande nämnd* (i fortsättningen Nämnden). Med överbefälhavaren i den fortsatta framställningen avses också ställföreträdande myndighetschefen i de fall denne inträder i överbefälhavarens roll.

En fråga som inställer sig är i vilken omfattning som överbefälhavaren skall kunna vända sig till Nämnden för att få råd. Verksamhetens natur torde medföra att frågor som kan hänföras till rent militäroperativ verksamhet lämnas utanför. I övrigt anser utredningen att det inte är ändamålsenligt att föreskriva att något visst

ämnesområde inte får behandlas i nämnden. Utredningen anser det inte heller lämpligt att reglera i vilken utsträckning som överbefälhavaren skall vara skyldig att inhämta Nämndens uppfattning. Det torde – i linje med erfarenheterna från det nuvarande Rådet – falla sig naturligt att överbefälhavaren utnyttjar den kompetens som Nämnden besitter för att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Vilka frågor som tas upp i nämnden torde också i någon mån bli beroende av den särskilda kompetens eller erfarenhet som är företrädd i Nämnden. Det kan upprepas att utredningen inte förordar att Nämnden får någon rapporteringsskyldighet till regeringen eller något annat organ utanför Försvarmakten.

Det nuvarande Rådet är en del av Försvarmaktens ledningsstruktur genom att dess verksamhet regleras i instruktionen för Försvarmakten. Rådets uppdragsgivare är dock regeringen och det visar sig bl.a. i Rådets rapporteringsskyldighet gentemot regeringen.

För Nämndens del förordar utredningen ingen förändring vad gäller anknytningen till Försvarmakten. Med den roll som Nämnden föreslås få, blir integreringen i Försvarmaktens högsta ledningsorgan än mera markerad. Detta blir också resultatet av att regeringen inte längre på samma sätt kan ses som en uppdragsgivare i förhållande till Nämnden. I stället skall Nämnden ses som myndighetschefens verktyg i dennes eller dennas ledningsroll. En naturlig följd av detta blir enligt utredningens mening att myndighetschefen också blir ordförande i Nämnden. En vice ordförande bör utses bland ledamöterna.

Av detta följer enligt utredningens uppfattning att sekretariatsfunktionen i Nämnden, dvs. den närmare administrationen av denna, också bör ligga på Försvarmakten.

Bestämmelserna om Nämndens verksamhet, som lämpligen bör återfinnas i instruktionen för Försvarmakten, bör innehålla en föreskrift om att det skall framgå av framställningar och andra skrivelser till regeringen huruvida Nämnden medverkat i ärendet.

8.2 Ledamöterna

Vilka bör då komma ifråga som ledamöter? Ledamöternas primära uppgift är att tillse att överbefälhavaren får tillgång till ett forum där utomstående personers åsikter och erfarenheter kan inhämtas i frågor där den militära professionen i sig inte kan förväntas sitta inne med de bästa svaren, dvs. frågor som på samma gång finns

internt inom Försvarsmakten men som också är relevanta i samhället i övrigt och i Försvarsmaktens relationer till samhället. Utredningen anser det vare sig lämpligt eller möjligt att i detalj ange vilka egenskaper, erfarenheter etc. som bör kvalificera för ledamotskap i Nämnden. Detta får naturligtvis bedömas utifrån vad uppgiften kräver. I betydande utsträckning anser utredningen att ledning kan hämtas från de överväganden som gjorts över tiden när ledamöter i det nuvarande Rådet rekryterats. Det bör alltså vara fråga om kvinnor och män med erfarenhet från ledande eller i övrigt kvalificerade befattningar i statlig eller kommunal förvaltning, inom politik, näringsliv, folkrörelser etc.

Medverkan från näringslivet kan motiveras särskilt med att man där har erfarenhet att leda stora organisationer, bl.a. vid omstruktureringar, vilket bör kunna bredda och vitalisera överläggningarna i Nämnden. Även det kontaktnät som byggs upp inom näringslivet kan komma Nämndens arbete till godo. Utredningen vill också påminna om att Statskontoret i sin utvärdering av styrelser med fullt ansvar fann att styrelseledamöter med sin huvudsakliga verksamhet i näringslivet överlag fick mycket goda betyg av de som tillfrågades. Deras närvaro ifrågasattes inte och de ansågs tillföra ledningskompetens och strategiskt tänkande.¹

I Rådet har under hela tiden hittills funnits företrädare för medierna. Utredningen har vid intervjuerna med dessa tagit upp frågan om eventuella svårigheter att kombinera rollen som aktivt utövande journalist med insynen i Försvarsmakten och tillgången till särskild information som Rådets verksamhet ger möjlighet till. De intervjuade har framhållit att de under arbetet i Rådet inte upplevt någon särskild konflikt i detta avseende men att de noga övervägt denna problematik innan de accepterade ledamotskapet. I och med att Nämnden får en i allt väsentligt rådgivande roll torde medverkan av mediaföreträdare få ses i en annan belysning. Utredningen ser fortsättningsvis vissa hinder mot att personer verksamma inom medierna utses till ledamöter i Nämnden. Att personer som har erfarenhet av verksamhet i mediavärlden men som inte längre är aktiva där ingår i Nämnden kan det däremot inte finnas några invändningar mot.

Vad gäller politikernas medverkan i Nämnden kan erinras om att det i svensk förvaltningstradition ingår en strävan att ge förvaltningens verksamhet en bred folklig förankring.² I kommunerna tillses

¹ Statskontoret 2000:9, *Utvärdering. Styrelser med fullt ansvar*, s. 69.

² *ibid.*

detta enligt en parlamentarisk modell, vilken även gäller i verkställighetsledet.

Enligt Statskontoret är emellertid inte den kommunala modellen generellt överförbar till statsförvaltningen:

Framförallt gäller att de krav som regeringsformen ställer på regeringen att leda myndigheterna, och myndigheternas motsvarande lyd-
nadsförhållande i allt utom lagtillämpning och myndighetsutövning,
gör att det är olämpligt att placera parlamentariskt sammansatta organ
mellan regeringen och myndigheternas verkställande ledningar.³

Det finns en punkt där både de som är kritiska och de som är positiva till riksdagsledamöter i myndigheternas styrelser är överens. Man anser det inte lämpligt att ledamoten också är ledamot av det riksdagsutskott som hanterar myndighetens frågor. Argumenten är dubbelriktade: å ena sidan vill man undvika att ledamoten driver sina hjärtefrågor i myndighetens styrelse om vederbörande inte når framgång i utskottet, å andra sidan finner man det olämpligt att riksdagsledamöter är bundna av beslut i andra fora när frågorna når riksdagen för avgörande.⁴

Statskontoret menar emellertid att dessa invändningar i sig inte bör "hindra att enskilda riksdagsledamöter i kraft av sin personliga erfarenhet och kompetens kommer i fråga som ordföranden eller ledamöter i myndighetsstyrelser".⁵ Utredningen håller med om detta även i fråga om Nämnden, men menar likväl att frågan om riksdagsledamöters medverkan där behöver övervägas särskilt.

Det finns enligt utredningens uppfattning både för- och nackdelar med att riksdagsledamöter deltar i ett rådgivande organ. Ett argument mot deras deltagande, vilket i allmänhet framförs i samband med en diskussion om styrelser, är att de, i egenskap av att de har att granska regeringens verksamhet, inte också skall delta i verksamhet som är direkt underställd regeringen och på så sätt bli delaktig i ansvaret för den. Visserligen är denna invändning som sagt framförallt giltig vad gäller riksdagsledamöternas medverkan i myndighetsstyrelser, dvs. i organ med mandat att besluta om myndighetens verksamhetsinriktning, men mot bakgrund av att utredningen menar att även rådgivning medför ansvar kan argumentet också anses ha bäring på riksdagsledamöternas medverkan i Nämnden.

³ ibid.

⁴ ibid, s. 44–45.

⁵ ibid, s. 69

Ytterligare ett argument som framförts mot riksdagsledamöters medverkan, även detta primärt giltigt för styrelser, är att myndigheterna lyder under regeringen, varför riksdagsledamöter från oppositionen inte skall behöva ta ansvar för implementeringen av regeringens politik.

Det finns dock också skäl som talar för att riksdagsledamöter ges uppgifter som ledamöter i verksstyrelser etc. Statskontoret har i sin utvärdering av styrelser med fullt ansvar funnit att:

Den större grupp [.....] som är positivt inställd till riksdagsledamöter i myndigheternas styrelser anför på principiella grunder att det stärker demokratin, och på praktiska grunder att riksdagsledamöter ofta har både den kompetens och de personliga egenskaper som krävs [...] Ytterligare ett argument [...] är att det är praktiskt med ledamöter med de specifika kunskaper och det stora kontaktnät som riksdagsledamöter i allmänhet förfogar över.⁶

Utredningens egen uppfattning är att riksdagsledamöter inte bör vara exkluderade från att utses som ledamöter i Nämnden utan frågan om deras medverkande får bedömas från fall till fall.

Kategorin politiker omfattar naturligtvis inte bara riksdagsledamöter. Här kan således även andra framträdande företrädare för de politiska partierna ingå. Också kommunalpolitiskt verksamma personer kan vara aktuella, liksom de som varit aktiva politiker men inte längre är det. En före detta ledamot av riksdagen eller i annan viktig beslutande församling och som därigenom tillägnat sig betydande kunskaper och erfarenheter kan t.ex. mycket väl uppfylla de krav som skall ställas på ledamöterna i Nämnden.

En grupp politiskt verksamma personer finns det anledning att bedöma närmare från principiella utgångspunkter vad avser lämpligheten av att de ingår i Nämnden. Det gäller ledamöterna i riksdagens försvarsutskott, bland vilka såväl ordföranden som vice ordföranden ingått i Rådet enligt en princip som lades fast när detta bildades.

Som framgått av avsnittet (5.3.5) med iakttagelser från utvärderingen var en återkommande uppfattning bland de intervjuade att man ifrågasatte det ändamålsenliga i att ledamöter i Försvarsutskottet också var ledamöter i Rådet. Sådana uppfattningar redovisades även av dem som själva hade denna bakgrund. Argumenten har varierat och rört exempelvis att utskottsledamöterna i denna egenskap redan har en tillräcklig kontakt med Försvarsmakten.

⁶ ibid, s. 44.

Andra argument har varit att deras kunskapsmässiga övertag leder till en obalans inom Rådet, att deras engagemang för Rådets verksamhet inte alltid varit så stort och att Rådet inte bör ha ledamöter som också i övrigt ägnar sig huvudsakligen åt försvarsfrågor.

Utredningens principiella uppfattning är att ledamöter i riksdagens försvarsutskott inte bör vara ledamöter i Nämnden. Nämndens uppgift är ju att tillförsäkra beslutsfattandet på högsta nivå inom Försvarsmakten "civil" kunskap och erfarenhet. Det leder till att personer som är verksamma inom myndigheter eller organisationer som står Försvarsmakten särskilt nära i princip inte heller bör komma i fråga som ledamöter.

Att ledamöterna i nämnden skall utses med beaktande av jämställdhetsaspekten är en självklarhet.

Det kan förefalla naturligt att ledamöterna i Nämnden utses av överbefälhavaren mot bakgrund av att samarbetet mellan honom och ledamöterna måste bygga på ett grundmurat förtroende. Utredningen har kommit fram till att rekryteringen till Nämnden underlättas om förfrågan om medverkan kommer från regeringen (Försvarsministern). Överbefälhavaren bör dock givetvis ha stort inflytande över vilka som tillfrågas.

Antalet ledamöter i Nämnden bör vara högst åtta. Med hänsyn till att uppgiften avser rådgivning finns det inte något behov av ersättare för ledamöterna.

8.3 Mandatperioden

Mandatperioden för ledamöterna i Rådet är ett år. Motsvarande gäller regelmässigt för ledamöter i styrelser med fullt ansvar. Mandatperioden för ledamöter i styrelser med begränsat är dock vanligtvis tre år. Tanken med den korta mandatperioden i styrelser med fullt ansvar har från regeringens sida varit att inskräpa betydelsen av styrelseuppdraget hos ledamöterna. Genom återkommande omprövningar av uppdraget önskar regeringen understryka uppdragets vikt.⁷

Oavsett vilka principiella ställningstaganden som kan göras för olika typer av ledningsorgan menar utredningen att de nuvarande ettåriga mandatperioderna i Rådet är för korta. Ledamotskapet förutsätter till en början en inte obetydlig information om Försvarsmakten och om Rådets verksamhet. Därefter bör ledamöterna delta i

⁷ Prop. 1994/94:185, s. 15

ett antal sammanträden för att kunna tillföra verksamheten det värde som ledamotskapet förutsätts ge. I det perspektivet är ettåriga mandatperioder otillräckliga. Utredningen förordar för Nämndens del att mandatperioden blir tre år.

Ett par personer som intervjuats under utvärderingen har berättat att deras förordnanden i Rådet upphört utan att de begärt det och utan att bli informerade om det. De har blivit medvetna om förhållandet genom att kallelser till Rådets sammanträden upphört att komma och att de vid kontakt med Försvarsdepartementet fått besked om att de inte längre ingick i Rådet. Naturligtvis bör det inte gå till på det sätt som skildrats. Även om skälet till att ett förordnande inte förlängs är t.ex. att personen i fråga "suttit på" ett mandat som förändrats, bör personen informeras om förändringen och gärna också erhålla ett tack för sin medverkan.

8.4 Arvodering och sammanträdesfrekvens

Under intervjuerna har arvoderingen av Rådets ledamöter tagits upp. Arbetet i Rådet ersätts f.n. med ett arvode per sammanträde om 1 300 kronor. Till ordföranden betalas ett årligt arvode om 18 000 kronor. De flesta av de intervjuade har hävdats att arvodets storlek saknar betydelse för intresset att engagera sig i verksamheten. Man menar att det är en medborgerlig uppgift att ställa sig till förfogande för uppdrag av detta slag även om ersättningen är närmast symbolisk. I ett par fall har det dock gjorts gällande att arvodet är för lågt i förhållande till uppgiften. Jämförelser har gjorts med uppdrag i andra organ. Det har också framkommit att det varit påtagliga svårigheter att rekrytera ledamöter i Rådet och att flera av dem som avböjt deltagande hänvisat till den låga ersättningen.

Med hänsyn till behovet att kunna rekrytera tillräcklig kompetens till Nämnden och för att arbetet i denna skall ersättas på ett något så när rimligt sätt i jämförelse med andra uppdrag är det utredningens uppfattning att arvodet till ledamöterna i Nämnden bör vara högre än det som f.n. betalas till Rådets ledamöter.

Rådet har i genomsnitt sammanträtt fyra–sex gånger per år. Det har hävdats å ena sidan att detta varit för sällan för att Rådet skall kunna utföra sitt arbete på ett meningsfullt sätt. Å andra sidan har det framhållits att det inte funnits praktiska möjligheter till tätare sammanträden med hänsyn till myndighetschefens och ledamöter-

nas almanackor. Utredningen vill inte lägga fast något visst antal sammanträden för Nämnden varje år utan menar att det får överlämnas till överbefälhavarna och ledamöterna att bestämma detta. Ett visst antal sammanträden bör läggas fast i plan och tidsmässigt relateras till givna aktiviteter inom myndigheten såsom t.ex. fastställande av verksamhetsplan, årsredovisning och budgetunderlag. Nämnden bör därutöver sammanträda när överbefälhavaren ser behov av rådgivning i någon enskild fråga. En enskild ledamot bör också kunna begära att Nämnden sammanträder.

8.5 Kostnader

Även om högre arvoden fastställs för ledamöterna i Nämnden jämfört med vad som gällt i Rådets verksamhet bedömer utredningen att den förändring som föreslagits i det föregående inte skall innebära nämnvärt ökade kostnader på statsbudgeten. Med den föreslagna konstruktionen av Nämnden blir det naturligt att kostnaderna för verksamheten betalas av Försvarsmakten ur dess anslag.

9 Överväganden i övrigt

- Ett särskilt insyns- och kontrollorgan behövs för regeringens styrning av Försvarmakten.
- Frågan om införande av en styrelse för Försvarmakten bör övervägas.

9.1 Behovet av insyn och kontroll

Utredningen har i det föregående (avsnitt 7.1 och 7.2) konstaterat att Försvarmaktens särdrag motiverar särskilda arrangemang för att tillgodose behovet av insyn och medborgerlig kontroll i verksamheten. Utredningen begränsar sina konkreta förslag till hur det nuvarande Rådet kan ombildas till ett verksamt organ för medborgerligt inflytande genom rådgivning till myndighetschefen.

Det innebär enligt utredningens mening inte att frågan om hur insynen och den externa kontrollen skall utformas har underordnad betydelse i sammanhanget. Utredningen vill tvärtom betona att det är angeläget att denna fråga uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet med avseende på Försvarmakten.

Det finns en risk att Riksrevisionen, när den startar sin verksamhet under året, inte utan vidare inriktas mot företeelser och särskilda inslag i Försvarmaktens verksamhet. Ett särskilt insyns- och kontrollorgan för Försvarmakten kan därför behövas för regeringens styrning av Försvarmakten.

9.2 Bör Försvarmakten få en styrelse?

Frågan om Försvarmakten bör helt eller delvis ledas av en styrelse har behandlats från och till i det förgångna. Någon mera inträngande och förutsättningslös analys av frågan har såvitt känt inte gjorts utan den gängse inställningen har varit att verksamheten

varit så särpräglad och inriktad mot militära operationer att andra ledningsformer än enrådighetsmodellen var uteslutna.

Försvarsmakten har under senare år undergått betydande förändringar till följd av förändringar i den säkerhetspolitiska bilden. Från att ha varit en organisation med främsta uppgift att bygga upp och vidmakthålla krigsförband med förmåga att möta angrepp utifrån mot vårt land har rollen förändrats till att i hög grad avse aktiv medverkan i internationella fredsfrämjande insatser. Organisationen har samtidigt minskat i omfattning.

Det ligger utanför utredningens direktiv att föreslå några grundläggande förändringar i Försvarsmaktens ledningsstruktur. Utredningen vill ändå – med utgångspunkt bl.a. i uttalanden under genomförda intervjuer – peka på att de kriterier som ställs upp för att ledningsformen styrelse bör tillämpas stämmer in på Försvarsmakten i dag i avgörande delar.¹ Även myndighetens storlek och ekonomiska omslutning talar för detta. Samtidigt har de särskilda inslag i verksamheten som talat i annan riktning minskat i styrka.

Utredningen lämnar nu förslag som innebär att det hittillsvarande Rådet för insyn i Försvarsmakten ombildas till Överbefälhavarens rådgivande nämnd. Uppdraget ändras från insyn och kontroll till rådgivning. I praktiken torde arbetet i Nämnden – om det utvecklas på ett konstruktivt sätt – i väsentliga delar inte skilja sig så mycket från det som utförs av en styrelse.

Utredningen anser följaktligen att frågan om införande av en styrelse för Försvarsmakten bör övervägas. För tydlighetens skull bör framhållas att en styrelse inte samtidigt tillgodoser behovet av en särskild insyns- och kontrollfunktion.

¹ Se vidare beträffande detta: avsnitt 2.2, särskilt avsnitt 2.2.5.

Kommittédirektiv



Utvärdering av Rådet för insyn i
Försvarsmakten

Dir.
2002:79

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera om Rådet för insyn i Försvarsmakten varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarsmakten. I utredarens uppdrag ingår att mot denna bakgrund och inom ramen för nuvarande ledningsform kunna föreslå utvecklingsmöjligheter i rådets arbete.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 december 2002.

Bakgrund

Allmänt om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer

Riksdagen beslutade våren 1994 riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Beslutet innebar i korthet att ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna i första hand bör vara enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam är ansvarig inför regeringen. Som alternativ till enrådighetsverk kan regeringen främst överväga ledningsformen styrelse. Vid myndigheter som är enrådighetsverk bör det som regel finnas ett särskilt råd medinsyn som främsta uppgift. I propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1993/94:185), som låg till grund för riksdagsbeslutet, anförde regeringen att det vara av

särskild vikt med demokratisk insyn och kontroll vid en övergång till den föreslagna ordningen med enrådighetsverk.

Regeringen återkom i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) till frågan om myndigheternas ledningsformer. I propositionen anføres att ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Enrådighetsverk bör i regel ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens styrelser i fråga om insyn och medborgerligt inflytande.

Rådet för insyn i Försvarmakten

Enligt 14 § i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten skall det finnas ett råd för insyn i myndigheten. Rådet skall nära följa verksamheten vid myndigheten utom när det gäller den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten. Av bestämmelsen framgår vidare att rådet skall bestå av högst nio ledamöter som förordnas av regeringen. Föredragande i rådet är överbefälhavaren.

Rådet tillkom 1994 i samband med att myndigheten Försvarmakten bildades. Rådet blev därmed en efterföljare till den tidigare Militärledningens rådgivande nämnd. Nämnden var knuten till den dåvarande myndigheten Överbefälhavaren och dess uppgift var i huvudsak rådgivande i avvägnings- och planeringsfrågor samt i frågor som rörde personal, utbildning och organisation.

Rådet har verkat i sin roll i närmare tio år. Mot denna bakgrund finns det anledning att utvärdera rådets arbete under denna period samt analysera, och om behov föreligger, lämna förslag till hur rådets arbete kan utvecklas.

(Försvarsdepartementet)

Protokollen

Rådets protokoll från sammanträdena har varit av skiftande karaktär sett till hur utförligt sammanträdena refererats. Under vissa perioder har sammanträdena sålunda refererats relativt utförligt, medan de under andra perioder haft en mer sparsmakad utformning. Som exempel har de ibland inte varit mer detaljerade än att noteringar gjorts att överbefälhavaren informerat om läget i Försvarmakten. Någon övrig information om vad dessa sammanträden innehållit har således inte gått att utläsa ur protokollen. Den kronologiska bild som nedanstående sammanställning ger får därmed bedömas med viss försiktighet.

Vad gäller urvalet av den information som redovisas har utredningens ambition varit att ge en översiktlig bild. Därav har utredningen koncentrerat sig på att lyfta fram "nyckelmeningar" och "nyckelord". Utredningen vill därför poängtera att inte all information som återfinns i protokollen är medtagen i sammanställningen. Syftet med urvalet är att ge en fylligare bild av Rådets informationsinhämtning än vad som gavs i avsnitt 5.2.

För att underlätta läsningen har förekommande ämnen grupperats inom följande områden: "organisations- och ledningsfrågor", "ekonomifrågor", "internationella frågor", "personal- och värnpliktsfrågor" samt "övrigt".

Organisations- och ledningsfrågor

- 950814 Info om styrprinciper.
- 970214 Info om omstruktureringen av Försvarmakten avseende bl.a. krigsorganisation, grundorganisation, ledningsorganisation etc.
- 970516 Info om omstruktureringen av Försvarmakten, bl.a. arbetet med HK:s framtida organisation.

- 970929 Info om ny metodik vid Försvarmaktens perspektivplanering, förslag till ny organisation för HK, JK:s granskning av FMV:s och Försvarmaktens agerande samt KU:s granskning av regeringens handläggning beträffande Volvo Aero Corporation AB:s flytt av flygmotorunderhåll från Arboga till Trollhättan.
- 980107 Info om ny HK-organisation, Försvarmaktens nya skolorganisation samt om ny helikopterorganisation inom Försvarmakten.
- 980220 Info om att det skulle krävas en ominriktning av Försvarmakten och att ledningsstrukturen skulle bli dramatiskt förändrad.
- 980414 Info om omorganisation av HK, att högre chefer utsetts samt att utbildningsarbete pågick.
- 990113 Info om vissa organisatoriska frågor.
- 991213 Info om omstruktureringsarbetet i stort, bl.a. ledningsfrågor.
- 000605 Info om strukturella åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens beslut med anledning av propositionen Det nya Försvaret.
- 000918 Info om arbetet med att omstrukturera Försvarmakten, att förband som skulle avvecklas var nedlagda samt om att ny ledningsorganisation inrättats med bl.a. ny HK-struktur.
- 001106 Info om två beslut som berörde lokalisering av flygutbildning och den operativa insatsledningen, om "Revolution in Military Affairs" samt om modell för Försvarmaktens upphandling av IT-system.
- 010309 Info om att Försvarmakten genomgick en omfattande omställning som berörde samtliga verksamhetsområden och att Försvarmaktens system för underhåll genomgick mycket stora förändringar.
- 010601 Info om lokalisering av Operativa insatsledningen till Näsby park, fortsatt utveckling av Försvarmaktens underhållstjänst och stödverksamhet, Forgas, samt om att riksdagsbeslut om flygskola innebar att F16 och F10 skulle läggas ned. Vidare informerades om att en arbetsgrupp skulle komma att utreda

möjligheterna att lokalisera flygskolan till någon av de fyra kvarvarande flottiljerna.

- 010924 Info om att erfarenheten av den nya ledningsorganisationen inom Försvarsmakten varit god.
- 011130 Info om att exportframgångarna med JAS 39 Gripen innebar ett stort åtagande för Försvarsmakten samt om att rapport förelåg beträffande flygskolans lokalisering.
- 020215 Info om pågående översyn inom myndigheten om Försvarsmaktens centrala ledning.
- 020419 Info om att ÖB under våren genomfört tre regionala förbandschefsmöten där olika frågor som rörde Försvarsmaktens reformering behandlats.
- 020517 Info om Försvarsmaktens nya organisationsenhet för underhållstjänst och stödverksamhet: Försvarsmaktens logistik.
- 021104 Info om Försvarsmaktens kommunikationsstrategi och att det inom myndigheten arbetade mer än 100 personer direkt med informationsfrågor. Vidare informerades Rådet om det pågående perspektivplanarbetet.

Ekonomifrågor

- 970319 Info om att övergången till full tillämpning av anslagsförordningen medförde stora osäkerheter och att statsmakternas direktiv innebar ambitionshöjningar som togs ut i form av ökade rationaliseringar.
- 970516 Info om Försvarsmaktens internrevision.
- 970929 Info om förändrad materialanskaffningsprocess vid övergången till milstolpsfakturering.
- 980107 Info om ekonomiska problem i Försvarsmakten.
- 980220 Info om den ekonomiska situationen. Framhölls att Försvarsmakten för år 1997 redovisat ett gott resultat.
- 981005 Info om det ekonomiska läget för Försvarsmakten.
- 990113 Info om riksdagens beslut om anslagsförordningen och de bedömda konsekvenserna för Försvarsmakten.

- 000918 Info om att Försvarsmaktens ekonomiska läge bedömdes vara gott.
- 001106 Info om att prognosen pekade på ett underutnyttjande av medel för år 2000 om c:a två miljarder.
- 001204 Info om att Försvarsmakten förberedde budgetunderlag som skulle redovisas för regeringen den 1 mars 2001.
- 010309 Info om att Försvarsmakten genomgick en omfattande omställning som berörde samtliga verksamhetsområden, att omställningen lett till ett visst överskridande av budgetramarna samt om obalanser som uppstått i form av över- och underutnyttjande av anslag. Vidare berördes bl.a. överutnyttjande av medel för personal och förnödenheter, engångskostnader vid inlösen av fastigheter och för avgångsvederlag samt ökade lönekostnader för chefer och konkurrensutsatta grupper.
- 010601 Info om att årsbokslutet för 2000 innebar ett överutnyttjande på A1-anslaget och ett underutnyttjande på A3-anslaget. Målet för 2001 var att uppnå skuldfrihet.
- 010924 Info om ekonomistyrningsfrågor inom Försvarsmakten och att ESV givit ett stort antal rekommendationer i samband med verkets granskning av Försvarsmakten. Enligt ÖB handlade det vidare om att påverka attityder till ekonomifrågor inom myndigheten. Info om prognosen för innevarande år.
- 011130 Info om att 2001 varit ett bekymmersamt år för Försvarsmaktens ekonomi, att förbandscheferna varit tvungna att arbeta om budgeten nio gånger, att det varit låg förbandsverksamhet men att värnpliktiga i huvudsak utbildades enligt plan, att vissa fartyg och flygplan stod stilla, samt att ÖB under hösten fört en dialog med samtliga generaler för att förändra attityden till ekonomifrågorna. Motsvarande dialog skulle hållas med förbandscheferna.
- 020215 Info om att trots att 2001 varit ett besvärligt år för förbandsverksamheten så hade Försvarsmakten börjat komma till rätta med en del av de problem som funnits. Prioriteringen för 2002 var att minska de fasta kostnaderna för att kunna disponera mer resurser till utbildning och övningar.
- 020419 Info om att Försvarsmakten hade god kontroll över ekonomin efter första kvartalet 2002.

- 020930 Info om att budgetkontrollen generellt sett var bra inom myndigheten.
- 021104 Info om att läget inom Försvarmakten präglades av stabilitet och en ekonomi i balans.

Internationella frågor

- 950814 Info om pågående internationella insatser.
- 960826 Info om utbildning av lettiska soldater samt om läget avseende den svenska Bosnieninsatsen.
- 961104 Info om läget avseende den svenska Bosnieninsatsen.
- 970319 Info om att Bosnienbataljonen roterade.
- 970516 Info om att rotationen mellan avgående och pågående Bosnienbataljonen förlöpt väl samt om PFF-övningen Cooperative Banners.
- 980107 Info om läget beträffande den svenska Bosnienbataljonen, att stämning och anda var bra även om två officerare skickats hem.
- 980220 Info om den svenska minröjningsstyrka som avsågs sättas upp i Västsahara samt om gisslansituation avseende FN-officerare i Georgien.
- 980414 Info om att Bosnienbataljonen roterat ned, att svensk minröjningsoperation i baltiska farvatten avslutats samt att svenskt deltagande i minröjningsoperation i Västsahara låg på is efter komplikationer i FN-HK.
- 981005 Info om minröjningsoperationen i Västsahara, redovisning av samarbetsprojekt inom minröjningsområdet samt info om PFF-övningen Nordic Peace.
- 990113 Info om internationella frågor.
- 000918 Info om att internationaliseringen av Försvarmakten fortsatte samt att villkoren för internationell tjänstgöring behövde klaras ut.
- 001106 Info om att en anmälan gjorts till regeringen av vilka förband som föreslogs kunna genomföra internationella insatser

samt om att ÖB fattat beslut om höjd ersättning med 20 procent för de som tjänstgjorde internationellt.

- 001204 Info om att det inom Försvarmakten pågick ett intensivt arbete med att förbereda det svenska ordförandeskapet i EU. Viktiga arbetsområden var bl.a. certifiering av de olika funktionerna för militär krishantering, relationen EU-NATO samt relationen till europeisk försvarsindustri.
- 010309 Redovisning av frågor under det svenska ordförandeskapet i EU, bl.a. utvecklingen av krishanteringsmekanismer och tillskapandet av en krishanteringsstyrka inom EU.
- 010601 Info om att Försvarmaktens målsättning var att genomföra pågående internationella insatser som planerat, att utlandsstyrkan i Kosovo utökades med ett förstärkt mekaniserat skyttekompani samt om läget vad gäller utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga.
- 010924 Info om Försvarmaktens bedömning av underrättelseläget med anledning av terroristangreppet i USA samt vidtagna åtgärder i Sverige i form av reglering av stabs- och incidentberedskap m.m.
- 011130 Info om läget i Afghanistan.
- 020215 Info om pågående översyn inom myndigheten om vissa frågor avseende Försvarmaktens internationella engagemang. Orientering om pågående internationella insats i Afghanistan.
- 020419 Info om att svenskt specialförband i Afghanistan skulle komma att avlösas av en underrättelsepluton samt att årets slutövning gick i Polen i samband med PFF-övningen Strong Resolve.
- 020517 Info om pågående internationella insatser.
- 020930 Info om läget mellan USA och Irak, kommande NATO-toppmöte i Prag, utvecklingen på Balkan samt om EU:s krishanteringsstyrka.

Personal- och värnpliktsfrågor

- 951009 Diskussion om AD-dom rörande officer med medlemskap i MC-klubb. Info om principer för uttagning och utbildning av jägarsoldater samt om officersutbildningen.
- 951218 AD- domen kommenterades av expeditionschefen på Försvarsdepartementet.
- 960826 Info om problematik kring minskning med 4 500 anställda, etiska regler och utbildning i etik i Försvarsmakten, etiska regler inom Polisen och kriminalvården, inryckandeläget avseende grundutbildning av värnpliktiga samt avrapportering av uppdrag om officersrekrytering.
- 961104 Info om avveckling av personal under kommande försvarsbeslutsperiod samt om omfattning på repetitionsutbildning.
- 970319 ÖB anmälde i anslutning till den diskussion om etik- och miljöfrågor som fördes i Rådet att I 2 i Kristinehamn önskat skilja olämplig soldat från tjänstgöringen men att Pliktverket inte gått med på detta. ÖB uttryckte också bekymmer över rekryteringen av stridspiloter till SAS.
- 970516 Info om personalavvecklingar, personalomflyttningar samt om den frivilliga hemvärnsutbildningen.
- 980220 Info om att den ringa övningsverksamheten var ett hot mot befälskårens kompetens, att det krävdes omstrukturering av utbildningsinriktningen för huvuddelen av Försvarsmakten, att värnpliktsavgångarna under 1997 uppgick till 14 procent samt om omfattning och kostnader för avveckling av personal inom Försvarsmakten.
- 980414 Info om att yrkesofficerarnas löneutveckling var snabbare än för genomsnittet av statsanställda samt att pensionssystemet var kostsamt.
- 991213 Info om personalfrågor.
- 000918 Info om att ett stort antal nya chefer hade utsetts, att obalans rådde inom personalområdet i termer av att personal inte hade rätt kompetens p.g.a. omstruktureringen samt om personalläget och målbilden för utvecklingen av Försvarsmaktens personal.

- 001106 Redovisning av vissa värnpliktsfrågor som uppmärksammats i media, bl.a. frågor rörande grå arbetskraft, bestraffningar, andel invandrare och diskriminering. Vidare informerades Rådet om att bristen på personal var ett allvarligt problem.
- 001204 Info om att det var svårt att uttala sig om andan i Försvarsmakten. Undersökningar visade på goda resultat, men känslan av delaktighet minskade.
- 010309 Info om att Försvarsmakten genomgick en omfattande omställning som berörde samtliga verksamhetsområden. I omställningen ingick införandet av ett nytt personalförsörjningssystem.
- 010601 Info om att förbandsverksamheten reducerats påtagligt under 2001.
- 011130 Info om medias rapportering av dålig behandling av värnpliktiga vid amfibieförbanden, att åtgärder vidtagits samt att Försvarsmakten hade ett åtgärdsprogram mot sexuella trakasserier.
- 020215 Orientering om Försvarsmaktens aktiviteter inom personalområdet, bl.a. åtgärder för att öka antalet kvinnliga officerare, åtgärder för ökad mångfald, policy mot främlingsfientlighet, policy mot grå bestraffningar samt åtgärder m.a.a. den s.k. jägarutredningen. Vidare informerades Rådet om förberedelser för nytt karriärsystem och nytt personal- och utvecklingssystem. Under sammanträdet fördes också en diskussion om befordran av en officer som med anledning av kränkande behandling av värnpliktig varit föremål för polisutredning, samt om bilden av Försvarsmakten i media och hos allmänheten.
- 020419 Info om att slutövningar genomförts med ett i huvudsak bra resultat.
- 020517 Info om arbete med utvecklande av personalsförsörjningssystem. Arbetet bedrevs inom tre projektgrupper.
- 021104 Info om att de mål som satts för utbildningsåret i allmänhet kunde nås.

Övrigt

- 950601 Info om underlag inför 96 års försvarsbeslut.
- 950814 Info om årsredovisning samt om två utredningar om säkrare hantering av militära skjutvapen.
- 951218 Info om undersökningar från Styrelsen för psykologiskt försvar.
- 960318 Info om underlag till regeringen inför etapp 2 av försvarsbeslutet.
- 961104 Info om aviserad skolutredning.
- 970214 Info om utredning med anledning av uppgifter om missförhållanden vid svenska enheter i f.d. Jugoslavien.
- 970319 Info om budgetunderlag, underlag om Trafikflygarhögskolan, särskilda redovisningar, årsredovisningen, försvarsmaktsplanen, särtryck om anpassningsfrågor samt om utredning rörande försvarets skolverksamhet.
- 970516 Info om att Försvarsmakten lämnat framställning till regeringen om JAS delserie 3 samt om att Skolutredningen tog mycket tid i anspråk.
- 970929 Info om att utredning tillsatts till följd av massmediauppgifter om alkoholförtäring på fartyg inom marinen.
- 980414 Info om regeringens planerade forskningsuppdrag om obalanser i Försvarsmaktens ekonomi samt om granskning rörande formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten.
- 981005 Info om Försvarsmaktens underlag inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen.
- 990305 Fil.dr Eva Haldén överlämnade forskningsrapport om Försvarsmaktens återkommande obalanser i ekonomin och redogjorde för innehållet i rapporten.
- 000918 Info om projektet "Det nya Försvaret".
- 001106 Info om att anmälan gjorts till regeringen av vilka förband som föreslogs kunna genomföra internationella insatser.
- 020215 Info om huvuddragen i Försvarsmaktens årsredovisning samt om budgetunderlaget för 2001.

- 020419 Info om läget i Försvarmaktens interna utredning om myndighetens centrala ledning.
- 020517 Info om att utredningen om Försvarmaktens centrala ledning fortsatte.
- 020930 Info om att Försvarmaktens studie- och perspektivplanarbete inför försvarsbeslutet 2004 fortsatte samt orientering om skolutredning.

Enkätstudien

Som del i arbetet med utvärderingen har utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till 35 förbandschefer i Försvarmakten. Avsikten med enkäten var att genom svaren få en helhetsbild av det allmänna kunskapsläget om Rådet inom högre nivåer i Försvarmakten. Följande frågor ställdes till förbandscheferna:

- *Kände Du till Rådet för insyn i Försvarmakten innan Du fick denna enkät?*
- *I vilket sammanhang fick Du kännedom om Rådet för insyn i Försvarmakten?*
- *Vad känner Du till om Rådet för insyn i Försvarmaktens uppgifter, och vad har Du för uppfattning om dessa?*
- *Har Du några egna synpunkter eller förslag som rör Rådets verksamhet?*

Förteckning över förband till vilkas chefer enkäten skickats

- F 4 Jämtlands flygflottilj
- F 7 Skaraborgs flygflottilj
- F 10 Skånska flygflottiljen
- F 16 Upplands flygflottilj
- F 17 Blekinge flygflottilj
- F 21 Norrbottens flygflottilj
- Hkpflj Försvarmaktens helikopterflottilj
- 1. ubflj Första ubåtsflottiljen
- 2. ysflj Andra ytstridsflottiljen
- 3. ysflj Tredje ytstridsflottiljen

4. minkriflj Fjärde minkrigsflottiljen
Amf 1 Vaxholms amfibieregemente
Amf 4 Älvsborgs amfibieregemente
MarinB S Sydkustens marinbas
MarinB O Ostkustens marinbas
ÖS Örlogsskolorna
AmfSS Amfibiestridsskolan
LG Livgardet
I 5 Jämtlands fältjägarregemente
I 19 Norrbottens regemente
K 3 Livregementets husarer
K 4 Norrlands dragonregemente
P 4 Skaraborgs regemente
P 7 Södra skånska regementet Revingehed
P 10 Södermanlands regemente
P 18 Gotlands regemente
A 9 Artilleriregementet med Artilleriets stridsskola
Lv 6 Luftvärnsregementet med Luftvärnets stridsskola
Ing 2 Göta ingenjörregemente
S 1 Upplands regemente
T 2 Göta trängregemente
MSS Markstridsskolan Skövde
ATS Arméns tekniska skola
SWEDEC
SWEDINT