

CIVILFÖRSVARET OCH HEMVÄRNEN

I 1930 års försvarskommissions betänkande förekomma begreppen hemortsbekämpning och hemortsförsvaret. Kommissionen framhöll sålunda, att de medel, som måste stå till buds för att begränsa hemortsbekämpningens verkningar och neutralisera en fientlig luftkrigföring, i första hand äro flygstridskrafter — dessa tänktes då få en sådan omfattning, att de skulle vara i stånd att tvinga tillbaka motståndarens flygstationer och förhindra basering i omedelbar närhet av vårt fastland. Utöver flygstridskrafter fordrades emellertid såsom komplement en ändamålsenlig organisation av luftförsvaret i övrigt, omfattande såväl ett *luftvärnsvapen* som åtgärder för det *civila luftskyddet*. Under avdelningen om arméorganisationen angav också kommissionen de riktlinjer för det civila luftskyddet, som enligt dess mening borde uppdragas.

1936 års härordning kom, om ock i mycket begränsad omfattning, att tillgodose kraven på flygstridskrafter och luftvärnsvapen, samtidigt som frågan om åtgärder för civilbefolkningens skydd mot luftkrigföringen lämnades öppen. Man vågar väl göra det antagandet, att den kostnadsram, som lades till grund för 1936 års härordning, gjorde det för de militära myndigheterna otänkbart att söka tillgodose andra krav på försvarsanstalter än de rent militära. Man kanske rent av hoppades, att vad som hörde till luftförsvaret och ej var av rent militär natur så småningom skulle komma fram på frivillig och civil väg. Så skedde också.

Under senare delen av 1930-talet uppstod nämligen såväl frivilliga luftvärnsföreningar som föreningar för civilt luftskydd. De förstnämnda arbetade efter två huvudlinjer, nämligen insamlingsverksamhet dels för inköp av luftvärnsmateriel och dels för utbildning av frivilliga. Luftskyddsföreningarna åtog sig uppgiften att bland allmänheten sprida kännedom om behovet av luftskyddsanordningar av olika slag samt verkade i övrigt för utbildningen, främst av hemskyddets personal. Utmärkande för utvecklingen under denna tid var emellertid bristen på samordning i egentlig mening mellan de olika organisationer som arbe-

tade för hemortsförsvaret. När luftskyddsinspektionen 1938 inrättades erhöll dock det civila luftskyddet en central ledning, även om denna endast försågs med anvisningsrätt. År 1939 inrättades utrymningskommissionen med uppgift att handhava den del av luftskyddsverksamheten, som berörde utrymning och inkvartering. År 1940 tillkom hemvärnet.

1941 års försvarsutredning berörde även frågan om en effektivare organisation av hemortsförsvaret och framhöll i detta sammanhang bland annat nödvändigheten av en fastare organisation av försvarsområdena. Man föreslog, att landet skulle erhålla en permanent indelning i försvarsområden; försvarsområdesbefälhavare och försvarsområdesstaber skulle organiseras redan i fred. Man framhöll vidare, att planläggningen och ledningen av hemortsförsvaret krävde ett omfattande samarbete med de civila myndigheterna, varför det med hänsyn härtill var önskvärt, att försvarsområdenas indelning så långt det ur militär synpunkt var möjligt skulle överensstämma med den civiladministrativa indelningen i län och landsfiskalsdistrikt. Bland utredningens förslag till försvarsområdesbefälhavares uppgifter märktes bl. a. följande:

1. Planläggning av försvarsområdets försvar och användning av de trupper och frivilliga försvarskrafter, som kunna stå till förfogande.

2. Samarbete med civiladministrativa myndigheter beträffande planläggning av hemortsförsvaret, utrymning, skogsbrandskydd, luftskydd m. m.

Förslaget om inrättande av en hemortssektion inom militärbefälsstaberna var också ett bevis för den ökade betydelse, som hemortsförsvaret numera tillmättes.

Det torde kunna fastslås, att ovanstående förslag, som sedermera i allt väsentligt vann riksdagens gillande, visade, att man på militärt håll inrättade sig för att möta de ökade krav på den militära organisationen, vilka bedömdes erforderliga, därest hemortsförsvaret — militärt och civilt — skulle samordnas under militär ledning i operativt hänseende.

På vintern 1941 lät överbefälhavaren frågan angående hemortsförsvaret — både det militära och det civila — bli föremål för en utredning inom högkvarteret. Utredningen, som resulterade i en PM, utmynnade i förslag om samordning under militär ledning av hemvärn, luftskydd, utrymning o. s. v. Ifrågavarande PM överlämnades till Kungl. Maj:t, efter det att överbefälhavaren inhämtat överståthållarämbetets och samtliga länsstyrelsers yttrande

över densamma. Flertalet av ovannämnda myndigheter anslöt sig i princip till överbefälhavarens förslag men rekommenderade samtidigt, att frågan skyndsamt borde bliva föremål för närmare utredning.

Regeringen tillkallade sedermera särskilda sakkunniga — 1941 års hemortsförsvars-sakkunniga under expeditionschefen Natt och Dags ledning — med uppgift att verkställa en utredning rörande hemortsförsvaret. Dessa sakkunniga, som började sin verksamhet i mitten av juli 1941, ansågo sig, på grund av det då rådande utrikespolitiska läget, nödsakade att till en början söka åstadkomma en provisorisk lösning av samordnings- och ledningsproblemen beträffande hemortsförsvaret. Förslag härom avgavs redan i augusti 1941; det föreslogs att planerande av åtgärder skulle vidtagas, vilka skulle säkerställa hemortsförsvarets operativa ledning, om landet skulle råka i krig, innan ett närmare utarbetat förslag kunde färdigställas. I januari 1942 tillsatte Kungl. Maj:t i enlighet med nyssnämnda förslag de s. k. hemortsförsvarsassistenter. Dessa anställdes som särskilda tjänstemän hos länsstyrelserna med uppgift att försvarsområdesvis kartlägga befintliga organisationer, främst luftskyddet, utrymningen och skogsbrandskyddet, samt att i övrigt förbereda sig för att inom försvarsområdesstaben, därest Kungl. Maj:t så beslutade, närmast under försvarsområdesbefälhavaren handha den operativa ledningen av nämnda organisationer och övrigt civilt hemortsförsvaret.

Det omfattande problemkomplex, som de sakkunniga ställdes inför, var av sådan natur, att arbetet kom att kräva lång tid. Samhällets organisation för det totala kriget visade sig vid ett närmare studium innefatta frågor av så genomgripande slag för den enskilde medborgaren, för myndigheter, företag och institutioner, att ett hastverk var uteslutet. Genom hemortsförsvarsassistenternas tillsättande hade man dessutom skapat garantier för att hemortsförsvarets organisation och uppgifter klarlades för myndigheter och enskilda i avsevärd utsträckning. De krigsspel, som på de sakkunnigas initiativ kommo till stånd överallt i landet, bidro avsevärt till att hemortsförsvarets problem, inte minst samarbetsproblemen, mera allmänt konkretiserades. På sommaren 1943 var emellertid utredningen klar, och ett i detalj utformat förslag till hemortsförsvarets ordnande utformat. De riktlinjer som här uppdrogos voro i huvudsak klara och rationella, vilket tidigare framhållits i denna tidskrift.

Det Natt-och-Dagska betänkanudet blev emellertid utsatt för en

hårdhänt kritik, som otvivelaktigt i åtskilliga avseenden sköt över målet. Överbefälhavaren, general Thörnell, kom heller icke att stödja hemortsförsvarsakkunnigas förslag, som han dock tidigare, bl. a. i samband med hemortsförsvarsassistenternas tillskapande, i princip måste sägas ha biträtt. Denna nya ståndpunkt motive- rades med, att de militära myndigheterna, främst då försvars- områdesbefälhavaren, redan voro så hårt belastade, att de icke skulle tåla den merbelastning, som folkskyddsorganisationens in- ordnande i den militära organisationen skulle innebära. Farhågan att folkskyddsorganisationens infogande under fjärde huvud- titeln i framtiden skulle medföra för försvaret mycket ogynn- samma finansiella konsekvenser kan måhända också ha inverkat. Det råder intet tvivel om, att vissa modifikationer i förslaget i fråga bl. a. om länsstyrelsernas och polisens ställning i folkskyd- det skulle ha kunnat vidtagas, utan att organisationsförslaget i övrigt behövt ändras. Enligt betänkandet skulle som bekant en ny försvarsgren — folkskyddet — tillskapas, i vilken även hemvär- net föreslogs ingå. Folkskyddet skulle vara underställt överbe- fälhavaren, som dock endast skulle giva direktiv i huvudfrågorna; däremot skulle det civila hemortsförsvaret i åtskilliga delar ej lyda under överbefälhavaren utan vara direkt underställt Kungl. Maj:t. Härigenom löstes frågorna om enhetlig ledning och sam- ordning på ett naturligt sätt. Det var aldrig tal om någon milita- risering av samhället; det var endast fråga om att genom organi- satoriska åtgärder säkerställa enkla och klara befälslinjer, sam- tidigt som frågan om att utnyttja den icke krigstjänstskyldiga de- len av befolkningen löstes på ett effektivt och i möjligaste mån rättvist och rationellt sätt. Under fred skulle de militära myndig- heterna ej få större inflytande över det civila hemortsförsvaret, än som ansågs nödvändigtvis föranledas därav, att dessa myndig- heter i krig måste bära ansvaret för den operativa ledningen.

Efter alla kritiska remissyttranden tillsatte regeringen 1943 års civilförsvarsutredning med landshövding Sandler som ord- förande och med uppgift att i enlighet med vissa direktiv över- arbeta hemortsförsvarsakkunnigas betänkande. Enligt dessa di- rektiv skulle den nya hemortsförsvarsorganisationen förlänas *civil karaktär* och i densamma borde icke ingå militära försvarsupp- gifter av det slag, som nu åvilar hemvärnet. De militära myndig- heterna skulle emellertid erhålla det inflytande och de befogen- heter, som erfordrades för att samordna resurserna inom det mili- tära och civila försvaret.

Civilförvarsutredningens förslag kom i enlighet med dessa direktiv att i stort sett gå ut på att tillskapa en organisation genom sammanslagning av luftskydds- och utrymningsorganisationerna. Hemvärnet skall icke ingå. För den centrala ledningen av civilförsvaret skall under Kungl. Maj:t finnas ett generaldirektörsverk, benämnt civilförvarsstyrelsen, i vilket verk nuvarande luftskyddsinspektionen och utrymningskommissionen samt riksbrandinspektören tänkas ingå. Länsstyrelserna skola handha såväl det fredstida planläggningsarbetet för civilförsvaret inom vederbörligt län som ledningen i krig. Härför skall varje länsstyrelse fördes med en ny avdelning — försvarsavdelning — under en civilförvarsdirektör, varjämte i avdelningen bl. a. skall ingå en kapten på aktiv stat i egenskap av militärassistent. Landsfiskalsdistrikten, som nu utgöra luftskyddsområden, skola benämnas civilförvarsområden under en civilförvarschef. Polispersonal förutsätts regelmässigt ingå i organisationen. Civilförvarsplikt för medborgare mellan 15 och 65 år föreslås.

De propositioner, som numera ligga på riksdagens bord, äro i stor utsträckning byggda på civilförvarsutredningens förslag. Några avvikelser förtjäna dock särskilt beaktande. Civilförvarsdirektörerna få således en löneklassplacering lägre än vad utredningen föreslagit. Militärassistenten i länsstyrelsen föreslås bli en pensionerad officer i arvodesbefattning. Polis- och brandbefäl skola utan särskild ersättning vara skyldiga att taga befattning med civilförsvaret. Dessa ändringar måste delvis anses innebära försvaganden. I övrigt har frågan om en samordning av det militära och civila hemortsförsvaret i väsentliga delar lämnats olöst.

Den militära direktivrätten har visserligen i propositionen något modifierats genom föreskrifter, att Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, överbefälhavaren skulle utfärda närmare bestämmelser rörande denna rätt. Föreskriften inger dock i alla fall betänkligheter. I åtskilliga yttranden har man också ställt sig betänksam mot denna anordning. Sålunda anför exempelvis länsstyrelsen i Örebro län, »att den finner den för förslaget grundläggande principen, att civilmyndighet skulle stå och bära ansvar för beslut, som militär myndighet givit direktiv till, vara uppenbart orimlig och felaktig. Klara linjer för beslutanderätt och ansvar såväl i fred som krig måste uppdragas, innan förslaget bragts till verkställighet. Skulle förslaget genomföras såsom det nu framlagts, vore det fara värt, att civilförsvaret bleve en improvisation efter olika militära myndigheters direktiv och icke den fasta orga-

nisation, som krävdes för att det skulle vinna folkets förtroende, ett förtroende som vore nödvändigt för organisationens effektivitet.»

Även i frågan om polischef skall vara civilförsvarschef eller icke bryta sig uppfattningarna mot varandra. Det kan förtjäna framhållas, att föreningen Sveriges landsfiskaler i sitt yttrande framhåller, att polischef icke borde vara skyldig åtaga sig uppdraget som civilförsvarschef. Personalbrist i fråga om lämpliga ersättare samt de rent polisiära uppgifternas utsvällning vid krigsfara och krig gör det svårt, menar man, att förena befattningarna som polischef och civilförsvarschef. När det gäller militärassistenten i länsstyrelsen framhåller den Sändlerska kommittén i sitt betänkande vikten av att aktiva officerare utses; detta vore en förutsättning för en civil operativ ledning i krig.

Det särskilda utskott, som riksdagen tillsatt för civilförsvaret, kan i riksdagens slutbrådska ej göra mycket annat än att som grundval acceptera regeringsförslaget, såvitt en av alla åstundad lösning äntligen skall kunna komma till stånd. Herr Sandler har också valts till utskottets ordförande, vilket måste fattas så att utskottet är berett att godta huvudlinjerna — annars måste det anses som en mindre god sed att till utskottsordförande välja en i förväg bunden. I de omtvistade frågorna bör riksdagen göra en noggrann efterprovning.

För hemvärnets del kommer ett civilförsvaret uppbyggt enligt nu föreliggande förslag att innebära bestämda nackdelar. Civilförsvaret blir ju de facto en statlig-kommunal försvarsorganisation med, som man får hoppas, en fast och effektiv ledning från toppen och ned till botteninstansen samt med fast ekonomisk grundval. Och när det gäller att utnyttja landets personella resurser har man civilförsvaretsplikten att falla tillbaka på. Hemvärdet hämtar sin personal ur samma delar av den manliga befolkningen som civilförsvaret, men är för sin rekrytering för närvarande uteslutande hänvisad till frivilligheten. Dock anges i civilförsvaretsutredningens betänkande, att hemvärdet principiellt sett skall ha prioriteringsrätt beträffande de män, som vid uttagningen av personal för civilförsvaret förklara sig önska tillhöra hemvärdet. Om en hemvärnsplikt vid krig och krigsfara kan undvaras är dock tvivelaktigt, ifall hemvärdet skall kunna lösa sina utomordentligt viktiga försvarsuppgifter.

Det finns även anledning till bekymmer för hemvärdets del, när det gäller kommuns möjligheter att genom anslag stödja hem-

värnet. Många kommuner ha lämnat bidrag men regeringsrätten har upphävt ett överklagat anslagsbeslut såsom innebärande ett överskridande av kommuns befogenheter. Om denna fråga icke bringas till en för hemvärnet tillfredsställande lösning, vilket dock ställts i utsikt av socialminister Möller — statsrådet Rubbestad står nu för propositionen — kan hemvärnet i förhållande till civilförsvaret i många fall bli satt på undantag. Detta kan innebära allvarlig risk. Erfarenheten visar nämligen, att en viktig förutsättning för hemvärnsorganisationens bestånd är de kommunala myndigheternas stöd, vilket tar sig uttryck i beviljande av anslag till lokaler eller upplåtelse av dylika för hemvärnsorganisationen.

De författningar, som bli en följd av propositionen om civilförsvarslag, liksom de instruktioner m. m., som skola fastställas av civilförsvarsstyrelsen, måste emellertid ta hänsyn till hemvärnsorganisationens berättigade anspråk främst när det gäller personella angelägenheter.

Civilförsvarsorganisationens genomförande bör överhuvud endast betraktas som ett steg på vägen mot den fullständiga samordningen av militärt och civilt hemortsförsvaret. Med hänsyn bl. a. till vår begränsade tillgång på folk måste denna samordning uppställas som det slutliga målet.