

Försvarsutskottets yttrande

1987/88:1 y

över proposition 1987/88:6 om offentliga organs verksamhet vid krig eller krigsfara



FöU
1987/88:1 y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 27 oktober 1987 beslutat att bereda försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara.

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara. Förslagen innebär bl.a. att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område och att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte får hållas på sådant område.

Vidare läggs fram ett förslag till en lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Förslaget innebär huvudsakligen en modernisering av nu gällande bestämmelser så att dessa anpassas till 1974 års regeringsform och ändrade förhållanden inom kommunerna, den statliga förvaltningen och domstolsväsendet.

De nya lagreglerna avses träda i kraft den 1 januari 1989.

Försvarsutskottet

Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla vissa av de föreslagna ändringarna i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara.

Utskottet avgav under 1985/86 års riksmöte ett yttrande till justitieutskottet över proposition 1985/86:15 om polisens ställning i krig och de med anledning av denna proposition väckta motionerna 1985/86:252–254 samt den under den allmänna motionstiden 1986 väckta motionen 1985/86:Ju219. Utskottet anförde i detta yttrande att propositionen borde avslås med hänvisning till att ett ställningstagande till de i propositionen aktualiserade frågorna borde anstå till dess folkstyrelsekommitténs (Ju 1984:05) betänkande avlämnats och remissbehandlats och 1984 års försvarskommittés slutbetänkande avlämnats. Justitieutskottet delade sedermera denna bedömning och menade därtill – med hänvisning till vissa bl.a. i motionerna framförda överväganden – att även olika säkerhetspolitiska skäl talade för att propositionen borde avslås (JuU 1985/86:37).

I den nu aktuella propositionen tas frågorna om polisens ställning i krig inte upp. Den förutvarande justitieministern anför som skäl för detta att

riksdagsbehandlingen av ovannämnda proposition gav vid handen att den breda enighet som bör eftersträvas beträffande frågor av denna typ inte förelåg. Justitieministern säger sig därför avse att föranstalta om ytterligare underlag i detta ärende.

Med den inriktning som återfinns i den nu aktuella propositionen om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara föreligger enligt försvarsutskottets mening förutsättningar för den breda politiska enighet som inte kunde nås vid behandlingen av propositionen om polisens ställning. Utskottet anser att proposition 1987/88:6 i allt väsentligt innebär väl avvägda och säkerhetspolitiskt välmotiverade ändringar i regeringsformens 13 kap., grundade på och utgående ifrån en klar redovisning av de olika motstående intressen som gör sig gällande och som måste vägas mot varandra.

I propositionen föreslås beträffande principerna om den svenska folkstyrelsen och all maktutövnings lagbundenhet och dessa principers tillämpning i krig, krigsfara och under ockupationsförhållanden

att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område.

att på sådant område inte heller får utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ,

att statschefen skall anses förhindrad att fullgöra sina uppgifter på ockuperat område,

att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte får hållas på ockuperat område

samt att det av regeringsformen klart skall framgå att det åligger varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt.

Till grund för dessa förslag ligger i propositionen *dels* ställningstagandet att regler om förhållanden under krig och krigsfara liksom hittills bör ingå i regeringsformen, bl.a. för att stärka den svenska statsledningens motståndskraft mot obehöriga påtryckningar och tillförsäkra att det finns svenska statsorgan som på laglig grund kan leda kampen för befrielse i en ockupationssituation, *dels* principen att endast sådana företrädare för regering och riksdag som befinner sig i frihet – på icke-ockuperat svenskt territorium eller i exil – skall anses ha konstitutionell behörighet.

Utskottet anser att dessa överväganden, och de konkreta förslag som dessa utmynnar i, innebär en sådan anpassning av vår författningsberedskap och normgivning inför kris- och krigsförhållanden som är ägnad att stärka vår säkerhetspolitiska grundlinje. Propositionens förslag i dessa avseenden ger ett klart, författningsmässigt uttryck för vad som av riksdagen fastslagits beträffande målen för den svenska säkerhetspolitiken och det svenska totalförsvaret, nämligen att avhålla från varje försök att utnyttja vårt land, att till det yttersta försvara hela vårt land om vi utsätts för militärt angrepp, att möta militära angrepp varifrån de än kommer och att genomföra ett effektivt och uthålligt motstånd i varje del av landet och i alla former som folkrätten medger. Propositionens förslag av innebörd att varje form av normal politisk verksamhet under ockupationsförhållanden görs grundlagsstridig och att försvarsansträngningarna och det ockuperade områdets

befrielse ställs i centrum som övergripande norm för offentliga organs agerande är ägnade att stärka trovärdigheten i dessa mål. Försvarsutskottet vill i detta sammanhang understryka den säkerhetspolitiska betydelsen av att den svenska grundlagen i dessa avseenden är klar och kategorisk.

Utskottet konstaterar att propositionen utöver att ge ytterligare författningsmässigt uttryck för de fastlagda målen för vår säkerhetspolitik och vårt totalförsvär även söker tillgodose aktuella bedömningar beträffande kraven på flexibel beredskap och risken för militärt angrepp med kort förvarning. Justitieministern konstaterar sålunda att det om Sverige blir angripet har vital betydelse att riksdagen och regeringen är i stånd att leda landets försvarsansträngningar:

Ett angrepp på vårt land kan som framgått ovan inledas överraskande och på ett sätt som syftar till att paralysera våra ledningsfunktioner. Redan en konstaterad krigsfara bör därför medge målmedvetna åtgärder för att trygga totalförsvarets högsta ledning och möjligheterna för riksstyrelsen att fungera i så demokratiska former som möjligt.

Reglerna för när krigsdelegationen kan träda in måste medge att beslut om sådant inträde fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder i fråga om rikets högsta organ.

Jag föreslår därför att krigsdelegationen skall kunna inkallas till tjänstgöring även vid krigsfara som inte är omedelbar. Enligt min mening ligger en tillräcklig spärr mot att en sådan bestämmelse utnyttjas otillbörligt i kravet att förhållandena skall kräva att delegationen träder i riksdagens ställe.

Till grund för förslaget ligger således bl.a. den bedömning som redovisats av 1984 års försvarskommitté att försvarsplaneringen bör utgå från den svåraste hotsituationen – att ett angrepp inleds med endast kort militär förvarning och vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. Kommittén pekade därvid bl.a. på inslag i den militärtekniska utvecklingen och på möjligheten av insats i ett tidigt skede av särskilda sabotageförband. Till bilden hör även att den s.k. ledningsverksamhetsutredningen liksom erfarenheten av vissa övningar och försvarsspel bl.a. fäst uppmärksamheten på behovet av kontakt mellan regering och riksdag i en kris- eller krigssituation och att frågor rörande krigsorganisering av de högsta statsorganen ses i ett samlat perspektiv.

Utskottet konstaterar för sin del att det även på denna viktiga punkt handlar om att finna en författningsmässig balans mellan olika intressen som gör sig gällande. Ett övergripande intresse är självfallet att slå vakt om principen att riksdagen skall fungera på normalt sätt så länge som det är möjligt. Ett annat intresse är att tillförsäkra att grundlagen uttryckligen medger ett tillräckligt mått av handlingsfrihet för statsmakterna att utifrån en bedömning av det rådande lägets krav fatta riktiga beslut i rätt tid. Ytterligare ett intresse är att de olika bestämmelserna i grundlagen präglas av inbördes överensstämmelse i fråga om bl.a. rollfördelningen mellan statsorganen i olika krisskeden. Vid en grundlagsreglering av en sådan intresseavvägning är det givetvis av vikt att man i största möjliga utsträckning söker eftersträva tydlighet och undvika motsägelsefullhet. Härvid måste även beaktas att grundlagen bör vara utformad på ett sådant sätt att den inrymmer betydande variationer i bedömningen av olika hot mot vårt land.

Förslaget i propositionen att riksdagens krigsdelegation skall kunna förordnas att träda i riksdagens ställe även vid krigsfara som inte bedömts vara omedelbar tar således sikte på ett av de intressen som finns att beakta. intresset att ett beslut härom skall kunna fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder i fråga om rikets högsta organ. Eftersom ett angrepp på vårt land kan inledas överraskande och på ett sätt som syftar till att paralysera våra ledningsfunktioner är det motiverat att redan en konstaterad krigsfara kan medge målmedvetna åtgärder för att trygga totalförsvarets högsta ledning. Utskottet noterar att justitieministern ansett att risken för ett otillbörligt utnyttjande av denna möjlighet i tillräcklig grad motverkas genom tillägget "om förhållandena kräver det". Utskottet vill i detta sammanhang understryka betydelsen av detta tillägg såsom en nödvändig markering av principen att riksdagen så långt möjligt skall verka i normala former.

Utskottet vill härutöver påpeka att den föreslagna, i sig sakligt motiverade ändringen får till följd att båda de inledande paragraferna i 13 kap. RF utöver rena krigssituationer nu talar om en situation av krigsfara, dvs. en krigsfara som inte bedömts vara omedelbar, varvid den första paragrafen handlar om sammankallande av riksdagen och den andra om krigsdelegationens förordnande i riksdagens ställe. Utskottet vill härvid understryka att tillägget "om förhållandena kräver det" får anses i tillräcklig grad upphäva det mått av motsägelsefullhet i förhållandet mellan dessa båda paragrafer som eljest hade kunnat bli en följd av propositionens ändringsförslag. Grundlagens innebörd med nu föreslagna lydelse får således anses vara att vid krig eller krigsfara riksdagen skall kallas till riksmöte om riksmöte inte pågår och *om förhållandena gör det möjligt* (1 §), medan däremot krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe *om förhållandena kräver det* (2 §).

Utskottet noterar slutligen att propositionen inte föreslår ändrad lydelse i andra paragrafer i 13 kap. RF där uttrycket "krig eller omedelbar krigsfara" förekommer. Utskottet konstaterar att det finns sakliga skäl för att här bibehålla detta uttryck men vill dock allmänt understryka vikten av att frågor rörande krigsorganisering av och beredskapsförberedelser för de högsta statsorganen ses i ett samlat sammanhang, med beaktande av den grundlagsfästa rollfördelningen dem emellan. Gemensamma, samordnade bedömningar av lägets allvar måste ligga till grund för beslut om beredskapshöjande åtgärder inom hela statsledningen.

Stockholm den 24 november 1987

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

Närvarande: Arne Andersson i Ljung (m), Olle Göransson (s), Roland Brännström (s), Åke Gustavsson (s), Kerstin Ekman (fp), Evert Hedberg (s), Ingvar Björk (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Lennart Holmsten (s), Wiggo Komstedt (m), Ingbritt Irhammar (c) och Ralf Lindström (s).