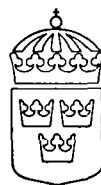


Regeringens proposition

1987/88:6

om de offentliga organens verksamhet vid
krig eller krigsfara



Prop.
1987/88:6

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 september 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

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.

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Prop. 1987/88:6

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 2, 3, 7, 8, 10 och 11 §§ regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. Krig och krigsfara

2 §

Är riket i krig eller *omedelbar* krigsfara, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i *omedelbar* krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestäms i riksdagsordningen.

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. *Krigsdelegationen får dock ej fatta beslut på ockuperat område.* Den får ej heller fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

7 §

Är riket i krig eller omedelbar

Är riket i krig eller krigsfara, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Den får *dock* ej fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.

Är riket i krig eller omedelbar

¹ Regeringsformen omtryckt 1985:866.

krigsfara, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas.

krigsfara, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas. *Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.*

8 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten göras undantag från föreskriften i 11 kap. 1 § att vid domstol skall finnas ordinarie domare.

10 §

På ockuperat område får ej fattas beslut som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplöpp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktes-spridning.

På ockuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler.

Intet ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område, såvida icke minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltagar i avgörandet. I antalet deltagande ledamöter inräknas därvid icke ersättare som utövar uppdrag som ledamot.

Riksdagen eller regeringen får icke fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får ej heller utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.

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. Icke i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får ej hållas på ockuperat område.

11 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig

på annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

2 Förslag till

Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.

Häriigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpning

1 § Denna lag är tillämplig på beslutande kommunala församlingar samt på förvaltningsmyndigheter och domstolar. Bestämmelserna i 32–36 §§ gäller också hos regeringen.

Lagen gäller inte förvaltningsmyndigheter under riksdagen eller kyrkomötet.

2 § Bestämmelserna i 5–37 §§ skall tillämpas om riket är i krig.

Är riket i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen föreskriva att 5–37 §§ helt eller delvis skall tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Under den tid när 5–37 §§ tillämpas gäller dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dem i stället för avvikande bestämmelser i någon annan lag eller författning.

3 § En föreskrift enligt 2 § andra stycket skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Om riksmöte inte pågår då, räknas tiden från början av nästa riksmöte.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

Regeringen skall föreskriva att bestämmelserna i 5–37 §§ inte skall tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena.

4 § Befogenhet som ges i denna lag får utnyttjas bara i den utsträckning som behövs på grund av sådana förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena.

Bestämmelser om kommunerna

5 § I denna lag avses med

fullmäktige: kommunfullmäktige, landsting, fullmäktige i kommunalförbund, kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade och stiftsfullmäktige,

styrelse: kommunstyrelse, förvaltningsutskott, styrelse i kommunalförbund med fullmäktige, kyrkoråd och stiftsstyrelse.

6 § Fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att en interpellation eller fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre.

Om en närvarande ledamot i fullmäktige på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av ett visst ärende, får fullmäktige handlägga detta, även om antalet närvarande på grund av hindret inte uppgår till det antal som avses i första stycket.

Ett sammanträde med en beslutande kommunal församling kan utan hinder av vad som annars är föreskrivet kungöras på annat betryggande sätt som ordföranden bestämmer.

7 § Styrelsen får i ett ärende som inte kan anstå besluta i stället för fullmäktige eller kyrkostämman. Styrelsen får dock inte besluta i ett ärende som rör

1. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen eller någon annan nämnd eller av revisorer och revisorssuppleanter,

2. ansvarsfrihet för styrelsens eller en annan nämnds ledamöter eller åtgärd för att bevara kommunens, landstingskommunens, kommunalförbundets, församlingens eller den kyrkliga samfällighetens rätt.

Beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till fullmäktige eller stämman vid nästa sammanträde.

8 § Styrelsen, eller en annan nämnd får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter skall dock alltid vara minst tre.

9 § Om det är av synnerlig vikt att ett beslut som enligt 7 § eller på annan grund ankommer på styrelsen fattas innan styrelsen kan sammanträda, får dess ordförande besluta i ärendet. Detsamma gäller en annan nämnds ordförande i fråga om beslut som ankommer på den nämnden.

Ett beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till styrelsen respektive nämnden vid dess nästa sammanträde.

10 § Fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på annan nämnd än styrelsen.

I Stockholms kommun får fullmäktige besluta att styrelsens uppgifter skall övertas av borgarrådsberedningen. Om ett sådant beslut fattas, skall vad som sägs i första stycket och i 7–9 §§ om styrelsen i stället gälla borgarrådsberedningen.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheterna

11 § Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte skall fullgöras eller att de skall övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas.

Regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet skall tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt andra stycket att besluta i särskilda fall till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos staten, och till beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos kommunen.

12 § Regeringen får föreskriva att en uppgift, som tillkommer regeringen i ett visst slag av förvaltningsärenden, skall övertas av en statlig förvaltningsmyndighet. Om uppgiften enligt grundlag ankommer på regeringen, gäller vad som nu sagts endast för fall av krig eller omedelbar krigsfara.

13 § För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt civilbefälhavaren eller länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i ett visst ämne skall börja tillämpas.

14 § I fråga om statliga förvaltningsmyndigheter får regeringen

1. föreskriva eller i särskilda fall besluta att en myndighet får ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till annan ort än den där den annars utövas,

2. föreskriva att en myndighet får fatta beslut i en annan sammansättning eller med ett mindre antal ledamöter eller i en annan ordning än som annars gäller,

3. föreskriva att en myndighets beslut inte får överklagas.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första stycket 1 och 2 till en statlig förvaltningsmyndighet.

Regeringen får meddela de bestämmelser som behövs till följd av att regeringen har beslutat föreskrifter enligt första stycket 3.

15 § Om det i en lag eller annan författning i fråga om förvaltningsärenden av visst slag har föreskrivits att en myndighet skall höras eller att någon annan särskild utredning skall införskaffas och det är förenat med väsentliga olägenheter att låta utreda ett ärende på detta sätt, får ärendet utredas på något annat lämpligt sätt.

16 § En förvaltningsmyndighets handläggning av ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall uppskjutas, om en part är ur stånd att bevaka sin rätt eller om det finns något hinder för utredningen till följd av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena. Kan ärendet utredas tillfredsställande, får det dock handläggas och avgöras, om det är av synnerlig vikt för en part att ärendet avgörs eller om det föreligger andra särskilda skäl.

Bestämmelser om domstolarna m. m.

17 § Regeringen får föreskriva

1. att uppgifter som ankommer på en viss tingsrätt, hovrätt, länsrätt, kammarrätt eller försäkringsrätt skall övertas av en annan domstol av samma slag,

2. att uppgifter som ankommer på en domstol, som inte är allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol eller försäkringsrätt, inte skall fullgöras eller skall fullgöras av en annan domstol,

3. att en tingsrätt är domför med en lagfaren domare i sådana fall då det enligt rättegångsbalken eller annan lag krävs tre lagfarna domare,

4. att en fastighetsdomstol är domför med en i stället för två lagfarna ledamöter,

5. att en domstol skall ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till annan ort än den där verksamheten annars utövas,

6. att en domstol inte behöver vara delad i avdelningar.

Regeringen får meddela de bestämmelser som behövs till följd av att regeringen har beslutat föreskrifter enligt första stycket 2.

Prop. 1987/88:6

18 § Regeringen får i särskilda fall besluta att en innehavare av ordinarie domartjänst skall fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmåner jämförbar domartjänst vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd och regeringsråd.

Regeringen får i fråga om dem som tjänstgör vid en domstol men inte är ordinarie domare föreskriva eller i särskilda fall besluta att de skall tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första eller andra stycket att fatta beslut i särskilda fall till hovrätter och kammarrätter när det gäller det egna domstolsområdet.

19 § För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller annars omedelbara åtgärder måste vidtas, får regeringen i fråga om den delen av riket överlåta sina befogenheter enligt 8 kap. regeringsformen att meddela föreskrifter om domstolarna och deras verksamhet till en domstol eller en annan myndighet.

20 § Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter, får rätten besluta att ett mål eller ärende som är anhängigt vid domstolen skall flyttas över till en annan domstol av samma slag.

21 § Är en part i ett tvistemål förhindrad att inställa sig personligen på grund av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena, får målet ändå handläggas och avgöras, om saken kan utredas tillfredsställande.

Ett mål i en förvaltningsdomstol får handläggas och avgöras utan hinder av vad som annars är föreskrivet om muntliga förhandlingar, om saken kan utredas tillfredsställande utan en sådan förhandling.

22 § Kan en part vid allmän domstol antas vara ur stånd att ta till vara sin rätt på grund av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena, skall rätten förordna ett särskilt ombud för honom, om det är av synnerlig vikt för honom eller för motparten att målet eller ärendet handläggs och avgörs eller om detta är angeläget från allmän synpunkt.

Ett särskilt ombud skall entledigas så snart parten personligen eller genom ett eget ombud kan ta till vara sin rätt.

Till särskilt ombud bör en advokat förordnas, om en sådan finns tillgänglig.

Ett särskilt ombud får inte motta delgivning av stämning i brottmål. I övrigt skall bestämmelserna i 12 kap. rättegångsbalken om rättegångsombud med fullmakt för ett visst mål tillämpas.

23 § Ett särskilt ombud har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg. Ersättningen fastställs av rätten.

I fråga om kostnaderna för ombudet skall bestämmelserna i lag om parts rättegångskostnad tillämpas utom beträffande ersättning för ränta. Motpart eller annan som är ersättningskyldig för sådana kostnader skall åläggas att utge ersättningen till staten. Belopp, som inte annan sålunda förpliktas erlägga, skall återbetalas till staten av den för vilken ombudet har förordnats, dock inte i den mån det överstiger det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift vid allmän rättshjälp enligt rätts-hjälpslagen (1972:429).

Om ersättningen till ombudet understiger ett visst av regeringen föreskrivet belopp, skall återbetalningsskyldighet inte åläggas.

Beträffande kostnaderna för ett särskilt ombud för en tilltalad i brottmål tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om skyldighet för tilltalad eller annan att till staten återbetala kostnad för offentlig försvarare.

24 § När en nämndeman har förhinder får rättens ordförande kalla någon till tjänstgöring som är valbar till nämndeman inom eller utom domkretsen.

När en särskild ledamot, teknisk ledamot eller någon annan sådan ledamot i domstol har förhinder får en annan lämplig person tillkallas.

25 § Om inte någon behörig person finns att tillgå för ett uppdrag som offentlig försvarare, får en annan lämplig person förordnas.

26 § Bestämmelserna i 11–16 §§ tillämpas i stället för 17–25 §§ såvitt gäller domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden.

27 § Om den som skall höras under förundersökning bedöms kunna inställa sig till förhöret utan avsevärda olägenheter men underlåter att inställa sig på kallelse, får han hämtas även om avståndet mellan platsen för förhöret och hans bostad eller uppehållsplats är längre än som anges i 23 kap. 7 § rättegångsbalken.

28 § Om det är av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, får rätten beträffande en telefonapparat, som innehas av den som är skäligen misstänkt för brottet eller som kan komma att användas av honom, tillåta att samtal förhindras eller fördröjs, att anslutningen stängs av för samtal eller att televerket lämnar uppgift om samtal till eller från apparaten. Sådant tillstånd meddelas på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Det får gälla för högst en månad från den dag då tillståndet delgavs behörig befattningshavare hos televerket. Samma tid gäller för tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken till avlyssning av telefonsamtal.

Kan det befaras att det skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen ifall rättens tillstånd skall inhämtas enligt första stycket, får åtgärden beslutas av undersökningsledaren eller åklagaren. Detsamma gäller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I det fallet skall anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av andra stycket, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

Gemensamma bestämmelser

29 § Mål och ärenden skall handläggas i den turordning som krävs av hänsyn till allmänna intressen. Om de är av betydelse för totalförsvaret, skall de ges särskilt företräde.

30 § Regeringen får föreskriva om anstånd med val av ledamöter i beslutande kommunala församlingar eller av innehavare av andra allmänna uppdrag. I en sådan föreskrift skall det sättas ut en ny tid för valet och anges vad som återstår av mandatperioden. Detsamma gäller i fråga om allmänna uppdrag i vilka tillsättningen sker på annat sätt än genom val.

31 § Regeringen får föreskriva att fler suppleanter skall utses än som annars är föreskrivet samt att tid för sammanträde, förrättning eller fullgörande av någon annan uppgift skall ändras.

32 § Regeringen får föreskriva om förlängning av

1. tiden för överklagande eller omprövning, för ansökan om resning, för besvär över domvilla eller för annan liknande åtgärd,

2. annan tidsfrist för att anhängiggöra eller bevaka talan hos domstol,

3. den tid inom vilken en ansökan eller anmälan eller en annan liknande åtgärd annars måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras.

En kungörelse om krigstillstånd skall anses innefatta en föreskrift enligt första stycket 1 och 2 om en förlängning av tiden till tre veckor från dagen för kungörelsens utfärdande, om regeringen inte föreskriver annat.

33 § Har en skrivelse med överklagande kommit in för sent till en myndighet och kan det skäligen antas att laga förfall förelegat på grund av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena, skall skrivelsen anses ha kommit in i rätt tid; om den kommit in inom tre veckor från det förfallet upphörde. Har det som nu sagts tillämpats när en part vädjat i tvistemål eller brottmål, räknas den tid som anges i 50 kap. 2 § och 51 kap. 2 § rättegångsbalken från den dag då rätten beslutat att inte avvisa vade-talan.

34 § För fall då någon på grund av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena försuttit tiden för att anhängiggöra eller bevaka talan hos domstol, ansöka om resning eller anföra besvär över domvilla, eller annars försuttit den tid inom vilken en ansökan eller en anmälan eller en annan liknande åtgärd vid en myndighet måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras, får regeringen föreskriva att en myndighet efter ansökan får sätta ut en ny tid för åtgärden.

35 § Sådan ansökan som avses i 34 § eller ansökan om återställande av försutten tid enligt 58 kap. 12 § rättegångsbalken skall göras inom tre veckor sedan förfallet upphörde eller inom den längre tid som regeringen föreskriver.

Bestämmelsen i 58 kap. 12 § rättegångsbalken om att ansökan skall göras senast inom ett år från den dag då tiden gick ut skall inte tillämpas, om sökanden inte har kunnat iaktta bestämmelsen på grund av förhållanden som avses i 2 § första och andra styckena.

36 § Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten skall ske genom en militär myndighets försorg. Ett intyg av en sådan myndighet skall gälla som fullt bevis att delgivning har skett på det sätt som anges i intyget. Avser delgivningen personlig inställelse, skall intyget om delgivningen innehålla uppgift om huruvida den kallade är förhindrad att inställa sig på grund av sin tjänstgöring.

Delgivning med den som tjänstgör inom försvarsmakten får inte ske på de sätt som avses i 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). Har delgivning annars skett enligt delgivningslagen, skall den anses ha skett på behörigt vis, även om den inte har verkställts genom militär myndighet.

Regeringen får föreskriva om andra avvikelser från vad som annars gäller i fråga om delgivning i mål och ärenden hos domstolar och andra myndigheter.

37 § Har en föreskrift meddelats enligt 30 § eller har ett val inte hållits av andra skäl, skall den tidigare innehavaren kvarstå i uppdraget till dess att någon annan har valts och tillträtt uppdraget.

Bestämmelser om att en nämndeman eller annan innehavare av ett uppdrag vid en myndighet får avsäga sig uppdraget på grund av att han redan har haft detta under en viss tid eller har uppnått en viss ålder skall inte tillämpas.

Även om tiden går ut för förordnande som särskild ledamot eller annan sådan ledamot i domstol, som ledamot eller som ersättare i arbetsdomstolen eller som särskild sakkunnig i förvaltningsdomstol, skall förordnandet bestå tills ett nytt beslut meddelas.

38 § Har regeringen föreskrivit att 5–37 §§ inte skall tillämpas längre, skall

1. bestämmelserna i 37 § första stycket ändå tillämpas till dess att någon annan skall tillträda uppdraget,

2. den som har deltagit i handläggningen av ett mål eller ärende på grund av bestämmelserna i 24 § eller 37 § andra eller tredje stycket alltjämt vara behörig i det målet eller ärendet,

3. den som har förordnats till särskilt ombud enligt 22 § ha kvar sitt uppdrag till dess han entledigas enligt föreskrifterna i samma paragraf.

En föreskrift om att 5–37 §§ inte skall tillämpas längre inverkar inte på tid som dessförinnan har förlängts enligt 32 §. Bestämmelserna i 34 och 35 §§ skall fortfarande tillämpas, om tiden har börjat löpa innan föreskriften trädde i kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

2. Genom lagen upphävs

a) lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m.,

b) lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.,

c) kungörelsen (1943:137) om tillämpningen av lagen den 13 mars 1942 (nr 87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m.

3. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap

Härigenom föreskrivs att i 11 § lagen (1964:63) om kommunal beredskap¹ orden "lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m." skall bytas ut mot "lagen (1987:000) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m."

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Lagen omtryckt 1984:1027.

Lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning

Härigenom föreskrivs att i 6 § lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning¹ orden "lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m." skall bytas ut mot "lagen (1987:000) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m."

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Lagen omtryckt 1978: 270.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 september 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara

1 Inledning

Den författningsmässiga beredskapen är en viktig del av totalförsvaret. På grundlagsnivå finns särskilda bestämmelser om krig och krigsfara främst i 13 kap. regeringsformen (RF, omtryckt 1985:866). Efter bemyndigande av regeringen tillkallade jag en kommitté med uppgift bl. a. att se över dessa bestämmelser. Kommittén, som antog namnet folkstyrelsekommittén, avgav våren 1986 betänkandet (SOU 1986:28) Folkstyrelsen under krig och krigsfara. (Ledamöter när betänkandet avgavs var fil. dr. Hilding Johansson, ordförande, riksdagsledamöterna Nils Berndtson och Anders Björck, kommunalrådet Lars Eric Ericsson, tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö, landshövdingen Björn Molin, riksdagsledamöterna Mona Sahlin och Olle Svensson samt partisekreteraren Bo Toresson.)

Sammanfattningar av betänkandet och av kommitténs lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* resp. *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i justitiedepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 1086-86).

Jag kommer i avsnitt 3 att lägga fram förslag på grundval av kommitténs betänkande. I samma avsnitt skall jag också behandla en annan särskild fråga som rör 13 kap. RF.

De särskilda grundlagsbestämmelserna om krig och krigsfara kompletteras av åtskilliga författningar på lägre konstitutionell nivå, s. k. beredskapsförfattningar. Två beredskapslagar av central betydelse inom den offentliga sektorn är lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. (ändrad senast 1986:661, den s. k. administrativa fullmaktslagen, AFL) och lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. (ändrad senast 1986:660, den s. k. särskilda rättegångslagen, SRL). Lagarna är föråldrade.

Inom justitiedepartementet har utarbetats förslag om en modernisering av AFL och SRL i form av två departementspromemorior. I den ena

promemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner (förvaltningspromemorian) föreslås bl. a. en ny administrativ fullmaktslag som är avsedd att ersätta AFL. I den andra departementspromemorian (Ds Ju 1983:8) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 2. Domstolar (domstolspromemorian) läggs fram förslag till en judiciell fullmaktslag i stället för SRL. Promemoriornas sammanfattningar och lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4* och *5* resp. *7* och *8*. Promemoriorna har remissbehandlats. Förteckningar över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6* resp. *9*. Sammanställningar över remissyttrandena har gjorts och finns tillgängliga i lagstiftningsärendena (dnr 1950–82 resp. 1382–83).

Mot bakgrund bl. a. av vad som förordats i förvaltningspromemorian tillkallade chefen för dåvarande kommundepartementet en särskild utredare (fastighetschefen Sture Holmqvist) med uppdrag att se över den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig. Utredaren, som har bedrivit sitt arbete under namnet utredningen om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig (KBK-utredningen), har lämnat över betänkandet (Ds Fö 1984: 3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig (i det följande kallat KBK-betänkandet). Betänkandets sammanfattning och lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 10* och *11*.

KBK-betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 12*. En sammanställning över remissyttrandena har gjorts i försvarsdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 87–616).

Regeringen beslutade den 26 februari 1987 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.
2. lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,
3. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap,
4. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

Förslagen hade upprättats i justitiedepartementet på grundval av promemoriorna och KBK-betänkandet samt remissyttrandena över dessa förslag. De lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 13*.

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 14*. Som jag återkommer till godtar jag i huvudsak lagrådets förslag till ändringar i de remitterade förslagen. Jag anser också att vissa redaktionella ändringar bör göras i de remitterade förslagen.

Det framlagda lagförslaget under punkt 1 med vidtagna ändringar har regeringen överlämnat till kyrkomötet för yttrande (regeringens skrivelse 1987:3 till kyrkomötet). Kyrkomötet har inte haft någon annan erinran mot förslaget än att det har gett regeringen till känna att vissa bestämmelser bör ändras så att de omfattar stiftsfullmäktige, stiftsstyrelser m. m. enligt förslag i regeringens skrivelse 1987:1 till kyrkomötet.

Jag avser att i avsnitt 4 ta upp frågan om en reformering av den administrativa och judiciella fullmaktslagstiftningen. I samband med att jag behandlar de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i mitt förslag i denna del kommer jag att gå in på lagrådets och kyrkomötets synpunkter.

Med anledning av att det i regeringens skrivelse 1987:1 till kyrkomötet finns förslag om att lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ersättas av en ny församlingslag har det förut under 2 nämnda ändringsförslaget fått utgå.

Jag har i detta lagstiftningsärende samrått med cheferna för försvars- resp. civildepartementet.

De flesta bestämmelserna i den nya lag som föreslås ersätta AFL och SRL svarar mot föreskrifter i dessa två lagar. För att underlätta överblick- en av mitt lagförslag bör en jämförande sammanställning över bestämmel- serna fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 15*.

2 Författningsberedskapen som en del av totalförsvaret

Ett starkt och allsidigt totalförsvaret skapar redan i fred förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. För att vår motståndskraft mot yttre hot skall bli så hög som möjligt skall alla samhällsfunktioner som har viktiga uppgifter under kriser och i krig kunna ställas om för att verka i sådana situationer. Totalförsvaret omfattar i krig hela det omställda samhället (prop. 1986/87:95 s. 30). Utifrån denna breda syn på totalförsvaret har målen för det svenska totalförsvaret formulerats. Bl. a. skall totalförsvarets beredskap snabbt och effektivt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder.

För att vi skall kunna nå detta mål är det viktigt att det redan i fredstid skapas en god författningsberedskap, dvs. möjlighet att anpassa normgivningen till kris- och krigsförhållanden. I ett samhälle som vårt där den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § RF) och lagstiftningen spänner över vida fält av samhällslivet säger det sig självt att detta är en central del av totalförsvaret.

Grundläggande för författningsberedskapen är den förhållandevis utförliga reglering som återfinns i RF:s särskilda kapitel om krig och krigsfara, 13 kap. Kapitlet innehåller huvudsakligen bestämmelser om riksdagens och regeringens verksamhet under krig och vid krigsfara.

Bestämmelserna innebär bl. a. att riksdagen skall kallas till riksmöte, om inte riksmöte redan pågår (13 kap. 1 § RF). Råder det krig eller är krigsfaran omedelbar, skall om förhållandena kräver det en inom riksdagen utsedd krigsdelegation, som består av talmannen och femtio övriga ledamöter, träda i riksdagens ställe (13 kap. 2 § RF). Krigsdelegationen utövar i princip de befogenheter som annars tillkommer riksdagen (13 kap. 3 § RF). Om såväl riksdagen som krigsdelegationen är förhindrade att fullgöra sina uppgifter, skall uppgifterna med vissa undantag övertas av regeringen (13 kap. 5 § RF).

I 13 kap. RF finns vidare grundläggande bestämmelser om den s.k. beredskapslagstiftningen: med stöd av bemyndigande i lag kan regeringen meddela föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skulle ha meddelats genom lag. Förutsättningen för att ett sådant bemyndigande skall få utnyttjas är att landet är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari landet har befunnit sig (13 kap. 6 § RF). Under krig och vid omedelbar krigsfara kan regeringen vidare med stöd av riksdagens bemyndigande med vissa begränsningar besluta att uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen skall flyttas över till annan myndighet (13 kap. 8 § RF).

I 13 kap. 13 § RF föreskrivs att undantag från principen att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar får föreskrivas i lag vid krig eller krigsfara. Denna bestämmelse infördes genom grundlagsbeslut år 1985 efter förslag i förvaltningspromemorian (prop. 1985/86:83, KU 1985/86:18, 1986/87:1, SFS 1985:863).

Vidare finns i 13 kap. RF bestämmelser om de offentliga organens verksamhet på ockuperat område (10 §), om statschefen (11 §) och om val (12 §).

Med stöd av de grundlagsbestämmelser som alltså tillåter att riksdagens och regeringens befogenheter i viss utsträckning delegeras till regeringen resp. andra myndigheter har riksdagen redan i fredstid beslutat s.k. fullmaktslagar. Dessa har antagits med stöd i 13 kap. 6 § RF eller har beslutats under den äldre regeringsformen och gäller då med stöd av övergångsbestämmelserna till RF.

AFL och SRL är sådana fullmaktslagar. Som exempel på annan beredskapslagstiftning kan nämnas de regleringar som gäller i fråga om förfogande, ransonering och tjänsteplikt under krig eller liknande förhållande. Beredskapsförfattningar har också beslutats av regeringen och kan vidare förekomma på myndighetsnivå.

Gemensamt för de författningar som jag nu syftar på är att de är beslutade i fredstid men inte har satts i tillämpning. Beredskapslagstiftningen kan också ha formen av särskilda paragrafer i författningar som i övrigt tillämpas under vanliga förhållanden. Ett exempel på detta är 63 och 64 §§ räddningstjänstlagen (1986:1102). En tredje form av författningsberedskap utgörs av s.k. skrivbordsförfattningar, dvs. utkast till lagar och förordningar som är avsedda att kompletteras och snabbt beslutas i ett kritiskt läge.

Ett ständigt aktuellt problem är att författningsberedskapen måste anpassas till de behov som vid varje tillfälle föreligger av hänsyn till totalförsvaret. Detta problem har berörts senast i prop. 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (s. 99 f.).

Som framgått kommer jag i avsnitt 3 och 4 att ta upp frågor om ändringar i den författningsmässiga beredskapen dels på grundlagsnivå, dels i fråga om den administrativa och judiciella fullmaktslagstiftningen. Mina förslag där skall ses mot bakgrund av behovet av att anpassa också dessa centrala normgivningsområden till den fortgående utvecklingen på totalförsvarets område i övrigt.

3 Regeringsformen

Prop. 1987/88:6

3.1 Grundlagsregler om krig och krigsfara

Mitt förslag: Regler om förhållandena under krig och krigsfara bör även fortsättningsvis ingå i regeringsformen.

Folkstyrelsekommitténs förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet ifrågasätter dock om man inte bör avstå från alltför specificerade bestämmelser och koncentrera regleringen till det väsentliga. Även Medborgarrättsrörelsen anser att reglerna i 13 kap. RF bör minskas ned till ett minimum gällande ökade befogenheter för regeringen och att man i övrigt i största möjliga utsträckning bör förlita sig på konstitutionell nödrätt.

Skälen för mitt förslag: Vid tillkomsten av den nya regeringsformen fördes en livlig debatt i vissa av de frågor som aktualiserats under grundlagsarbetet. Frågan om rikets styrelse under krig och krigsfara tillhörde inte dessa frågor. På senare år har emellertid från tid till annan förekommit debatt i ämnet. Den har främst rört två frågor, nämligen dels om det över huvud taget är lämpligt att ha grundlagsregler i ämnet, dels om utformningen av de regler som gäller de statliga organens verksamhet under ockupation är lämplig.

Sverige är en rättsstat. En av de grundläggande principerna för den svenska folkstyrelsen är nämligen, som också folkstyrelsekommittén framhållit, principen om all maktutövnings lagbundenhet. Grundsatsen om maktutövningens lagbundenhet gäller alla offentliga organ, dvs. såväl riksdagen och regeringen som kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna.

En stat i krig eller krigsfara kan komma att utsättas för stora påfrestningar. Det kan då uppkomma situationer där det blir omöjligt för de offentliga organen att verka i den konstitutionella ordning som gäller för normala förhållanden. Denna kan endast i begränsad omfattning utformas så att den är anpassad också för extraordinära förhållanden.

Behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen måste därför tillgodoses på något annat sätt. Tanken att statsorganen i sådana situationer skulle ha rätt att sätta sig över grundlagen, idén om s.k. konstitutionell nödrätt, stämmer illa överens med principen om maktutövningens lagbundenhet. Självfallet gäller för krigsförhållanden i ännu högre grad än i fredstid att akuta nödsituationer kan uppkomma som framtvingar en avvikelse från gällande normer. Men planeringen bör inte rimligen få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip.

Jag delar därför inte uppfattningen att reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara bör minskas ned till ett minimum. Tvärtom ansluter jag mig – liksom folkstyrelsekommittén och det stora flertalet remissinstanser – till

den ståndpunkt som intogs vid tillkomsten av 1974 års RF, nämligen att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider. Ett system som utgår från möjligheten att i en krissituation handla utan att vara bunden av grundlagens regler skulle inte bara innebära en frihet för de legitima statsmakterna att i obundna former handla i nationens intresse. Den skulle samtidigt kunna innebära en grund för oansvariga grupper att försöka gripa makten i kritiska lägen. Den skulle dessutom kunna försvaga den svenska statsledningens motståndskraft mot obehöriga påtryckningar från främmande stater att vidta olika åtgärder. Om man upprätthåller principen att svensk lag skall gälla under alla omständigheter, är det lättare att stå emot sådana påtryckningar, särskilt om de åtgärder som begärs skulle förutsätta grundlagsändring.

Att i förväg försöka förutse och reglera alla de olika situationer som kan uppkomma under krig eller krigsfara är en omöjlig uppgift. Om man i grundlag skall införa bestämmelser i ämnet, måste dessa därför vara så utformade att de ger det behövliga utrymme för statsorganen att vidta de åtgärder som krävs i den aktuella situationen.

Samtidigt är det givetvis av yttersta vikt att man utformar grundlagsreglerna så att grundläggande principer i vårt styrelseskick upprätthålls i största möjliga utsträckning.

Enligt min mening innebär de nuvarande reglerna i 13 kap. RF i det stora hela en lämplig avvägning mellan de motstående intressen som här gör sig gällande. Jag kan också konstatera att folkstyrelsekommittén efter en genomgång av alla bestämmelserna i grundlagskapitlet föreslår bara förhållandevis begränsade ändringar av detta. Denna bedömning i stort har inte mötts av invändningar under remissbehandlingen, om man bortser från den nyssnämnda uppfattningen att bestämmelserna i 13 kap. RF bör minskas till ett minimum.

Med den nu angivna utgångspunkten kommer jag att i följande avsnitt behandla dels frågan om utformningen av de regler som bör gälla för de offentliga organen under ockupation, dels en särskild fråga som rör krigsdelegationens verksamhet vid krig eller krigsfara.

3.2 Ockupationsförhållanden

Mitt förslag är

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.

Folkstyrelsekommitténs förslag överensstämmer i sak med mitt utom i fråga om statschefen.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Den enda remissinstans som i princip avstyrker förslaget är juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att de anförda argumenten för ett totalförbud för riksdagen, krigsdelegationen och regeringen att fatta beslut på ockuperat område inte är övertygande. Kammarrätten i Sundsvall motsätter sig inte förslaget men förordar att förslaget om totalförbud att fatta beslut på ockuperat område föregås av en mer ingående bedömning av konsekvenserna och att begreppen krig och ockupation belyses närmare.

Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet och Medborgarrättsrörelsen menar att statschefen i krig spelar en betydelsefull roll som symbol för ett folks motståndsvilja och att ett fullgörande av statschefens funktioner inte obetingat kan göras beroende av att denne befinner sig på samma ort som regeringen.

Flera remissinstanser, bl. a. justitiekanslern, överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap, anser att det bör komma till tydligare uttryck i grundlagen att en ockuperande stat inte kan ställa några som helst andra folkrättsliga anspråk än sådana som är förestavade av rent humanitära skäl.

Skälen för mitt förslag:

Allmänna förutsättningar

Ett av huvudsyftena med 13 kap. RF är som framgått att öppna möjligheter för statsmakterna att i krig eller vid krigsfara handla i friare former än dem som gäller för normala situationer. Ett annat syfte med kapitlet är att det skall utgöra ett skydd för de grundläggande dragen i den svenska folkstyrelsen, och detta oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig. Det är mot denna bakgrund naturligt att kapitlet även kommer att innehålla regler om vad som får men framför allt inte får ske om landet helt eller delvis skulle bli ockuperat. Regler som berör förhållanden under ockupation är på intet sätt ett uttryck för defeatism. En ockupation av någon del eller av hela landet innebär inte att kampen upphör, men om svenskt territorium ockuperas skall de offentliga organ som bedriver verksamhet på det ockuperade området fortsätta att tillämpa svensk lag.

Under senare år har väckts en debatt om utformningen av de regler som gäller de statliga organens verksamhet under ockupation. Folkstyrelsekommittén har i sitt betänkande (SOU 1986:28 s. 39–42) redovisat den kritik som har framförts mot nuvarande reglering.

Min liksom folkstyrelsekommitténs utgångspunkt är att de övergripande målen för svensk säkerhetspolitik och för totalförsvaret är att bevara vårt lands nationella oberoende. Ett militärt angrepp skall kunna mötas varifrån det än kommer. Våra stridskrafter skall därvid utnyttjas i syfte att förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark. Skulle angriparen likväl lyckas tränga längre in på vårt territorium skall ett effektivt och uthålligt motstånd kunna genomföras i varje del av landet.

Om Sverige trots vår säkerhetspolitik och våra totalförsvarsförberedelser utsätts för angrepp, kan man inte bortse från möjligheten att i varje fall delar av landet skulle kunna bli ockuperade. Det måste därför finnas grundlagsregler som tillförsäkrar att det finns svenska statsorgan som på laglig grund kan leda kampen för befrielsen, antingen från fria delar av landet eller, om det visar sig nödvändigt, från något annat land.

Den reglering av förhållandena under krig och krigsfara som finns i 13 kap. RF är avsedd att tillgodose detta syfte. Såväl riksdagens krigsdelegation som regeringen förutsätts kunna verka i exil. Om krigsdelegationen har övertagit riksdagens uppgifter, saknar en riksdag bestående av ledamöter i ockupationsmaktens händer helt konstitutionella befogenheter. Krigsdelegationen får över huvud taget inte fatta beslut på ockuperat område (13 kap. 3 § RF).

Krighändelserna kan emellertid ha utvecklats så snabbt att något förordnande om att krigsdelegationen skall träda i funktion inte har hunnit meddelas. För den fortsatta motståndskampen skulle det enligt min mening vara mycket olyckligt om riksdagen från ockuperat område skulle kunna sätta regeringen åt sidan, om denna befinner sig i frihet. Om förhållandet är det motsatta, kan det tvärtom vara väsentligt att kunna ersätta en tillfångatagen regering, så att den inte med åberopande av att riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter (13 kap. 5 § RF) förklarar sig överta dessa. Som RF i dag är utformad kan det hävdas att det finns stöd för riksdagen att avsätta regeringen i båda dessa situationer (13 kap. 4 § RF).

Även i en annan situation kan det uppstå tvekan om det rättsliga läget. Folkstyrelsekommittén erinrar om att regeringen enligt 7 kap. 4 § RF är beslutför om minst fem statsråd deltar i regeringssammanträdet. Regeringen består emellertid av ca 20 statsråd. Om några statsråd faller i fiendens händer medan andra befinner sig i frihet, skulle en situation kunna uppkomma där två regeringar var för sig gör anspråk på att vara landets enda lagliga regering.

Som folkstyrelsekommittén framhållit är det en folkrättslig princip att civilbefolkningen inom ockuperat område skall behålla sin lojalitet mot den lagliga regeringen, oavsett om denna befinner sig inom eller utanför landets gränser. Befolkningen skall därför följa de bestämmelser som regeringen utfärdar gällande bl. a. motståndet mot ockupationsmakten.

Ett av syftena med RF:s regler om krig och krigsfara är att trygga den svenska folkstyrelsen. Under en ockupation av Sverige är det uppenbart att någon folkstyrelse värd namnet inte är möjlig. Endast genom organ som är i frihet kan en folkstyrelse fungera. Med att vara i frihet avses i detta sammanhang att vistas på icke ockuperat svenskt territorium eller i exil. Helt fri är naturligtvis endast den riksdag eller regering som befinner sig på eget territorium som den själv kontrollerar. I exil blir handlingsfriheten begränsad till den aktivitet värdlandets statsledning tillåter. Utgångspunkten måste emellertid vara att en riksstyrelse i exil skall betraktas som friare än en som befinner sig på ockuperat område. En sådan kommer alltid att bli beroende av vad ockupationsmakten anser sig kunna tillåta.

I likhet med folkstyrelsekommittén och de allra flesta remissinstanserna anser jag därför att den grundläggande principen skall vara att de ledamö-

ter av riksdagen och regeringen som befinner sig i frihet – på svenskt territorium eller i exil – skall anses som bärare av all konstitutionell behörighet till skillnad från dem som befinner sig i ockupationsmaktens våld eller i vart fall under dess kontroll. På så sätt säkras att den svenska folkstyrelsen endast kommer att utövas av organ vilkas motståndsvilja och demokratiska representativitet är obruten.

Med anledning av att kammarrätten i Sundsvall ifrågasatt om inte begreppen krig och ockupation bör belysas närmare vill jag i detta sammanhang framhålla att det naturligtvis kan synas ligga nära till hands att dessa begrepp tolkas under hänsynstagande till vedertagen folkrättslig terminologi. Med krig brukar inom folkrätten förstås en väpnad konflikt mellan två eller flera stater av vilka minst en anser sig vara i krig (jfr bl. a. art. 2 i var och en av 1949 års Genève-konventioner angående skydd för krigets offer, SÖ 1953:14–17, och SOU 1984:56 s. 48). Ockupation brukar definieras som ett tillstånd enligt vilket en krigförande part tillfälligt övertar den faktiska makten över en annan stats territorium eller delar av detta (jfr art. 42 i det till den fjärde av 1907 års Haag-konventioner fogade lantkrigsreglementet, SFS 1910:153; se vidare SOU 1984:56 s. 53 f.).

Dessa definitioner innehåller emellertid vissa oklarheter, och till detta kommer att man inom modern folkrätt i allt mindre utsträckning skiljer mellan krig och andra mellanstatliga väpnade konflikter. Skulle vårt land bli föremål för ett väpnat anfall, kan också förhållandena otvivelaktigt tänkas vara sådana att krig skall anses föreligga både i regeringsformens och i beredskapslagstiftningens mening redan innan någon officiell förklaring om krigstillstånd utfärdas.

Bl. a. med hänsyn till vad som har anförts nu anser jag i likhet med vad som uttalades i förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 447) att det inte skulle vara ändamålsenligt att i grundlagen närmare ange vilka slags handlingar som skall anses innebära att krigstillstånd inträder. Jag ansluter mig vidare till uttalandet i samma proposition om att man måste förutsätta att RF:s bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Inte heller begreppet ockupation torde lämpligen böra definieras i lagen.

Riksdagen

Enligt nuvarande reglering får riksdagen inte fatta sådana beslut på ockuperat område som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller ändring av lagstiftningen om vissa brott av särskild betydelse för förhållandet mellan ockupationsmakten och medborgarna. Inte heller får något ärende avgöras av riksdagen, om inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet (13 kap. 10 § RF).

Av förarbetena till regleringen (prop. 1973:90 s. 459 ff.) framgår att argumenten för en begränsning av möjligheterna för svenskt lagstiftande organ att fatta beslut på ockuperat område är dels risken för att ockupationsmakten utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som har ett sken av laglig-

het, dels att en ockupant kan tänkas komma att utsätta riksdagen för obehöriga påtryckningar. Argumentet mot en sådan begränsning är att det normalt är mest fördelaktigt för medborgarna om den offentliga makten utövas av den egna statens organ. Avvägningen mellan dessa motstridiga intressen har lett till att krigsdelegationen är helt förbjuden att fatta beslut på ockuperat område men att riksdagen kan fatta beslut, dock endast om tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet.

Enligt vad jag har anfört förut kan emellertid någon folkstyrelse i egentlig bemärkelse över huvud taget inte förekomma genom verksamhet av riksdagen på ockuperat område. Även om ockupationsmakten skulle avstå från att söka påverka innehållet i riksdagens beslut, innebär ockupationen ändå med nödvändighet en inskränkning i riksdagens självbestämmanderätt genom att normalt endast de beslut ockupanten anser sig kunna tolerera kommer att kunna verkställas.

Att under sådana omständigheter medge riksdagen befogenhet att verka på ockuperat område, vilket ett par remissinstanser förordar i motsats till folkstyrelsekommittén och majoriteten bland remissinstanserna, skulle som jag ser det under vissa omständigheter befaras ge det styre som ockupationsmakten i en eller annan form har kontroll över ett sken av laglighet och därigenom motverka motståndsaktiviteterna.

I likhet med folkstyrelsekommittén och det stora flertalet av remissinstanserna anser jag därför att regeringsformen bör förbjuda inte enbart krigsdelegationen utan även riksdagen att fatta beslut på ockuperat område. I en sådan situation är det enligt min mening troligt att riksdagsledamöterna kan göra en större insats för medborgarna genom att verka som samlande gestalter på sina hemorter i stället för att befinna sig i huvudstaden eller på någon annan plats som ockupationsmakten kontrollerar. Man undviker genom en sådan ordning också den risk för otillbörlig påverkan det skulle innebära att låta politiska beslut fattas under trycket av en ockupationsmakt.

Som folkstyrelsekommittén också förordat bör riksdagsledamöterna inte heller få verka i någon annan befattning som de har just på grund av sitt ledamotskap. Inte bara riksdagen med sina utskott och andra organ som får betraktas som olika sammansättningsformer av riksdagen blir därmed obehöriga att fullgöra sina vanliga uppgifter. Även de riksdagsledamöter som ingår i t. ex. riksbanksfullmäktige och riksdagens revisorer skall sluta att utöva sina uppdrag.

Regeringen

Regeringen utövar sina befogenheter under ansvar inför riksdagen. Den svenska folkstyrelsen bygger på en arbetsfördelning mellan riksdagen och regeringen som gör att även regeringens ställning är central i vårt styrelseskick. Under krig och krigsfara gäller detta i än högre grad än annars. Mot att regeringen har befogenhet att verka på ockuperat område, kan enligt min mening anföras samma argument som mot att riksdagen får verka där. Jag delar alltså uppfattningen hos folkstyrelsekommittén och de flesta remissinstanserna att även regeringen bör förbjudas att verka, om den inte

befinner sig utom ockupationsmaktens kontroll. Inte heller bör enskilda statsråd få fatta beslut i regeringens namn eller i sin egenskap av regeringsmedlemmar, t. ex. i sådana ärenden som gäller viss verkställighet inom försvarsmakten (7 kap. 3 § andra meningen RF) eller i ärenden där statsministern skall fatta beslut.

Mitt förslag innebär att statsråd inte skall kunna avsättas genom beslut som fattas under inflytande av ockupationsmakten. Om statsministern blir tillfångatagen, övergår dennes funktioner till någon av de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet. Har statsministern utsett något annat statsråd som sin ställföreträdare, övertar denne enligt 7 kap. 8 § RF statsministerns uppgifter. Om även ställföreträdaren befinner sig på ockuperat område eller om ingen ställföreträdare är utsedd, övertas statsministerfunktionen i stället av den regeringsmedlem som varit statsråd längst tid. Av de statsråd som tjänstgjort lika länge har den till åren äldste företrädare.

Principen att enbart de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet får utöva sin befattning innebär att det endast är om så gott som hela regeringen faller i ockupationsmaktens händer som det kan inträffa att det inte kommer att finnas någon laglig regering. Så länge åtminstone fem statsråd befinner sig i frihet tillsammans – inom landet eller i exil – kommer det alltid att finnas en laglig regering.

Statschefen

I 13 kap. 11 § RF föreskrivs att statschefen bör följa regeringen, om riket är i krig, och att han skall anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef om han befinner sig på annan ort än regeringen. Paragrafen har tillkommit för att minska möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja denne för sina syften. Bestämmelserna i paragrafen avser inte endast konungen, utan var och en som uppehåller ämbetet som statschef (jfr 5 kap. 3 och 6 §§ RF).

I sin egenskap av samlande representant och symbol för landet som helhet fullgör statschefen en betydelsefull funktion. Erfarenheterna från andra länder visar att hans ställning får särskild betydelse under krig och krigsfara. Det är mot denna bakgrund man skall se nuvarande regel om att statschefen under krig bör följa regeringen. När det i 13 kap. 11 § RF talas om att statschefen skall anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef avses att han skall anses hindrad i den mening som anges i 5 kap. 3 § RF. Där sägs att om konungen av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak är hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, skall enligt gällande tronföljd en medlem av konungahuset, som inte är hindrad, inträda för att som tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter. Finns ingen sådan, kan riksdagen utse någon annan att tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare. Har ingen sådan utsetts, skall talmannen tjänstgöra. Är han förhindrad inträder en vice talman.

Om konungen under sex månader utan avbrott varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen anmäla detta till riksdagen. Riksdagen bestämmer då enligt 5 kap. 5 § RF om konungen skall anses ha avgått. Sådant beslut kan också fattas av krigsde-

legationen eller av regeringen, om någon av dessa har övertagit riksdagens befogenheter. I detta sammanhang vill jag erinra om att ett beslut enligt 5 kap. 5 § RF *inte måste* fattas så snart sex månader gått.

Kritik har riktats mot att konungen – i stället för att ansluta sig till en i Sverige eller från utlandet verkande motståndsrörelse – kan tvingas att ansluta sig till en regering som befinner sig i ockupationsmaktens våld för att inte riskera att avsättas. Den situation som åsyftas är den att också riksdagen verkar på ockuperat område eller i annat fall att regeringen med åberopande av 13 kap. 5 § RF hävdar att den övertagit riksdagens uppgifter och beslutar att avsätta konungen enligt 5 kap. 5 § RF.

Genom mitt ovan redovisade förslag att varken riksdagen eller regeringen skall få fatta beslut på ockuperat område, kommer beslut enligt 5 kap. 5 § RF emellertid inte att kunna fattas i de avsedda situationerna, varför problemet inte längre är aktuellt.

Till skillnad från folkstyrelsekommittén anser jag dock att en justering bör göras av bestämmelserna i 13 kap. 11 § RF. Enligt dessa skall statschefen anses förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, om han befinner sig på annan ort än regeringen. Med hänsyn till mitt förslag att regeringen inte skall kunna vara verksam på ockuperat område kan det råda viss tveksamhet om vad som gäller i en situation där det inte finns någon regering i frihet samtidigt som minst fem statsråd befinner sig i ockupationsmaktens händer. Dessutom är statschefens uppgifter på sådant sätt knutna till riksdagens och regeringens verksamhet genom reglerna om utrikesnämnden, öppnande av riksmöte och konselj att uppgifterna inte kan utövas på grund av det föreslagna förbudet för riksdagen och regeringen att verka på ockuperat område. För att klargöra att konungen skall anses förhindrad att fullgöra de uppgifter som enligt RF och riksdagsordningen ankommer på honom som statschef på ockuperat område också i detta fall bör enligt min mening en regel tas in i 13 kap. 11 § RF. Den kommer då att komplettera bestämmelsen om att statschefen skall anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, om han befinner sig på annan ort än regeringen. Med anledning av synpunkter som förts fram i fråga om denna bestämmelses utformning vill jag säga att "annan ort" inte bör tolkas alltför snävt. Givetvis skall statschefen t. ex. tillfälligtvis kunna avlägsna sig från just det ställe där regeringen finns.

Val under ockupation

Det kan finnas flera anledningar till att inte hålla allmänna val under krigstid. Om strider pågår är en stor del av väljarkåren mobiliserad eller på annat sätt verksam för att försvara landet. Det kan därför av rent administrativa skäl vara svårt att genomföra valet.

En mobilisering leder emellertid inte bara till att väljarna får svårigheter att delta i ett val. De valda förtroendemännen kommer också att engageras och de skulle därför få svårigheter att delta i någon valkampanj. Det framstår också i tider då ett yttre hot riktas mot Sverige som angeläget att manifestera största möjliga enighet utåt och det blir därför naturligt att partiskiljande frågor läggs åt sidan så länge kriget pågår. I den mån en

valkampanj över huvud taget är möjlig att genomföra skulle den därför mer komma att bli en manifestering av enighet mellan partierna än en presentation av skilda politiska program.

Som huvudregel gäller därför enligt 13 kap. 12 § RF att val till riksdagen inte skall hållas om riket är i krig. Krigsläget kan emellertid vara sådant att det inte hindrar ett val. 13 kap 12 § RF gör det därför möjligt för riksdagen att besluta att val skall hållas om minst tre fjärdedelar av ledamöterna är ense om det. Samma krav på kvalificerad majoritet gäller för beslut att vid krigsfara, för ett år i sänder, skjuta upp ett ordinarie val. Om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe får den inte besluta att val skall hållas under krig (13 kap. 3 § RF). Har den trätt i funktion redan vid krigsfara, får den däremot besluta att uppskjuta ett ordinarie val så länge krig inte råder.

Om landet helt eller delvis är ockuperat, befinner det sig alltid i krig i RF:s mening. Som huvudregel gäller alltså att riksdagsval inte skall hållas, om riket helt eller delvis är ockuperat. Man kan emellertid tänka sig att det i vissa fall är önskvärt att hålla riksdagsval även om en del av riket är ockuperat. En främmande makt kan t. ex. ha haft som enda mål att skaffa sig kontroll över en del av landet. Om fienden har lyckats uppnå detta mål, kan det också tänkas att militära stridshandlingar inte förekommer i landets övriga delar.

I ett sådant läge kan en kvalificerad riksdagsmajoritet besluta att hålla riksdagsval i de fria delarna av landet. Genom 13 kap. 12 § andra stycket RF bemyndigas riksdagen, men däremot inte krigsdelegationen (se 13 kap. 3 § RF), att förordna om de avsteg från bestämmelserna i 3 kap. RF om riksdagens bildande som behövs för att undanta det ockuperade området från valet. Dessa avsteg får dock inte avse föreskrifterna om fria, hemliga och direkta val, om rösträtt, om indelning av landet i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet eller om valbesvär. Vad som kan ändras är bl. a. ledamotsantalet och antalet fasta valkretsmandat resp. utjämningsmandat.

Det kan förtjäna att anmärkas att sådana justeringar endast är möjliga om en del av riket är ockuperat och riksdagen befinner sig i den fria delen. Om hela riket är ockuperat eller om riksdagen befinner sig i den ockuperade delen, får enligt 13 kap. 10 § RF inte fattas beslut som innebär ändring av grundlag eller lag om val till riksdagen. Ett val under total ockupation måste därför förrättas helt i enlighet med de vanliga reglerna.

Enligt vad som framgått tidigare gäller som huvudregel enligt 13 kap. 12 § RF att val till riksdagen inte skall hållas under krig. I likhet med folkstyrelsekommittén föreslår jag inte någon ändring vare sig av denna regel eller av de regler som gäller val i fria delar av landet, om någon del skulle vara ockuperad.

Om riket i sin helhet blir ockuperat, är det uppenbart att det förhållandet måste medföra betydande risker för en snedvridning av valresultatet, även om någon inblandning i själva valförrättningen inte sker från ockupationsmaktens sida. Val under ockupation skulle därför inte kunna uppfylla det för den svenska folkstyrelsen grundläggande villkoret om fria val. Det är också uppenbart att ockupationsmakten kan försöka utnyttja ett val till att legitimera ockupationstillståndet såväl genom att gynna välvilligt inställda

och samarbetsvilliga kandidater som genom att inför en internationell opinion försöka skapa ett falskt sken av att landet har bibehållit sin frihet trots ockupationen.

Detta är inte bara tillräckliga skäl för att utesluta riksdagsval under ockupation. Inte heller val av landsting, kommun- eller kyrkofullmäktige kan under sådana omständigheter enligt min mening betraktas som fria val.

Sammanfattningsvis anser jag därför i likhet med folkstyrelsekommittén och nästan alla remissinstanser som har yttrat sig i denna del att alla former av allmänna val till riksdagen och beslutande kommunala församlingar bör förbjudas under ockupation.

I detta sammanhang vill jag nämna att jag i det följande kommer att föreslå att tidigare valda ledamöter av de kommunala församlingarna skall kvarstå i sina uppdrag till dess någon annan har valts och tillträder uppdraget, om val inte har hållits när deras mandattid går ut. Förbudet mot kommunala val kommer därigenom inte att leda till att de kommunala förtroendemännens mandat utslocknar.

Frågan om val till kyrkomötet skall få äga rum på ockuperat område bör övervägas i annat sammanhang.

De offentliga organen i övrigt

Enligt nuvarande reglering får inget offentligt organ – riksdagen, regeringen, kommunerna, förvaltningsmyndigheterna m. fl. – på ockuperat område meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger någon svensk medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler (13 kap. 10 § andra stycket RF). De åsyftade folkrättsliga bestämmelserna återfinns huvudsakligen dels i det s. k. lantkrigsreglementet i 1907 års IV. Haagkonvention, dels i 1949 års IV. Genèvekonvention angående skydd för civilpersoner under krigstid. Vissa bestämmelser om ockupation ingår också i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter.

Om ockupanten vill genomdriva regler om att medborgarna skall lämna honom bistånd i vidare mån än dessa folkrättsliga bestämmelser förutsätter, måste han alltså själv både besluta dem och administrera dem utan hjälp av svenska domstolar och myndigheter. Bestämmelsen i 13 kap. 10 § andra stycket RF skall inte läsas motsatsvis. Som också folkstyrelsekommittén understrukt ålägger den alltså inte de offentliga organen att bistå ockupanten även om hans krav håller sig inom folkrättens ram.

I den mån olika offentliga organ fortsätter sin verksamhet inom ett av fienden kontrollerat område är det självfallet så att bestämmelsen i 13 kap. 10 § andra stycket RF inte ensam är tillräcklig som handlingsregel för dem.

Folkrättskommittén har i denna fråga i sitt slutbetänkande uttalat (SOU 1984:56 s. 280) att en klar principiell gräns bör kunna dras mellan å ena sidan sådana bestämmelser som ockupationsmakten meddelar till skydd för den egna säkerheten och å den andra sidan bestämmelser enligt IV. Genèvekonventionen som gagnar ockupationsmaktens förpliktelser gentemot civilbefolkningen och en ordnad förvaltning. Detta skulle enligt folk-

rättskommittén innebära att våra egna myndigheter över huvud taget inte befattar sig med ockupantens bestämmelser till skydd för sin egen säkerhet. Däremot skulle enligt kommittén sådana direktiv som syftar till att göra det möjligt för ockupanten att handla enligt IV. Genèvekonventionens förpliktelser och upprätthålla en ordnad förvaltning kunna följas i begränsad utsträckning, dock aldrig i vidare mån än det står klart att motsvarande direktiv skulle ha meddelats av svensk statsmakt, om denna kunnat fungera. Om ockupanten kräver andra medel för genomförandet av ett påbud än som är förenliga med en sådan kompetensprincip, bör enligt kommittén en svensk myndighet inte befatta sig därmed. Kommittén anser att myndigheten annars skulle bli medagerande i åtgärder som i sista handagnar fienden.

Den av folkrättskommittén rekommenderade handlingslinjen uttrycker enligt min mening ett förhållningssätt som är väl förenligt med svenska intressen. I likhet med folkstyrelsekommittén kan jag därför ansluta mig till den.

Jag vill i detta sammanhang i likhet med de båda kommittéerna understryka att ett anfall mot vårt land och en ockupation av någon del av svenskt territorium utgör ett så grundläggande brott mot folkrätten att den ockuperande staten inte kan ställa några som helst andra folkrättsliga anspråk än sådana som är motiverade av rent humanitära skäl. Detta är väsentligt att hålla i minnet, eftersom de tidigare nämnda folkrättsliga konventionerna – som är av gammalt datum – lämnar ett betydande utrymme för en ockupant att t. ex. uppta skatt och andra pålagor samt påfordra rekvisitioner och arbetsprestationer för ockupationsarméns behov. På sådana bestämmelser bör givetvis en ockupant inte kunna grunda några som helst rättsanspråk.

Jag anser därför att den självklara utgångspunkten för de svenska offentliga organ som verkar på det ockuperade området bör vara att de skall handla på det sätt som bäst gynnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt.

Folkstyrelsekommittén har stannat för att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 10 § andra stycket RF bör kvarstå oförändrad. Skälet härför är att kommittén anser att en ockupation kan gestalta sig på så många olikartade sätt att det inte går att i en kortfattad lagtext uttrycka de förutsättningar under vilka de offentliga organen bör vägra sin medverkan.

Detta ställningstagande av kommittén är det som har utsatts för mest kritik under remissbehandlingen.

För egen del hyser jag förståelse för de synpunkter remissinstanserna har anfört. Det synes tvacksamt, om en handlingsregel i ämnet, som är begränsad till ett förbud för offentliga organ att ålägga medborgarna att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler, i tillräcklig mån är ägnad att bidra till den motståndsvilja som bör präglade både myndigheternas och medborgarnas handlande. Visserligen är, som framgått tidigare, avsikten inte att bestämmelsen skall tolkas motsatsvis och förstås så, att det åligger de svenska organen att bistå ockupanten, om hans krav håller sig inom det folkrättsligt tillåtliga.

Men det kan med den formuleringen föreligga en risk att bestämmelsen ändå uppfattas så. Därtill kommer att bestämmelsen, även om den i detta avseende tolkas så som är avsett, inte uttrycker den förut angivna utgångspunkten att de svenska organ som verkar på det ockuperade området skall handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt.

I likhet med flera remissinstanser förordar jag därför att denna princip, som bör vara det grundläggande direktivet till de offentliga organen, uttryckligen anges i lagtexten. Jag förordar vidare att paragrafen ändras redaktionellt för att förebygga den felläsningen att en ockupant på folkrättens regler skulle kunna grunda rättsanspråk gentemot den svenska staten eller den svenska befolkningen.

Jag återkommer till de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara i samband med att jag i det följande lägger fram förslag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.

Jag vill här till slut ta upp en fråga som såväl folkrättskommittén som folkstyrelsekommittén har berört. Det gäller frågan i vilken utsträckning den svenska beredskapslagstiftningen skall vara tillämplig under ockupation.

Folkrättskommittén har för sin del anfört den principiella synpunkten att en detaljerad reglering i ämnet inte bara torde vara i det närmaste omöjlig att åstadkomma utan också klart olämplig, eftersom den skulle kunna inverka menligt på motståndsviljan bland myndigheter och allmänhet (SOU 1984:56 s. 371).

Folkstyrelsekommittén har anslutit sig till den principiella inställning som folkrättskommittén sålunda har gett uttryck åt. Folkstyrelsekommittén har emellertid å sin sida uttalat att – även om det inte skulle vara vare sig möjligt eller lämpligt att i detalj reglera vilken beredskapslagstiftning som skall vara tillämplig enbart på fritt område och vilken som även skall gälla under ockupation – det är angeläget att hela beredskapslagstiftningen i ett sammanhang blir föremål för en genomgång med utgångspunkt i hur den skulle kunna utnyttjas av en ockupant. Enligt kommittén motiverar också förslaget att varken riksdagen eller regeringen skall få verka på ockuperat område en genomgång av detta slag (SOU 1986:28 s. 48).

Själv fäster jag den största vikt vid att beredskapslagstiftningen fortlöpande ses över och förbättras. Jag delar emellertid kommittéernas uppfattning att det inte skulle vara ändamålsenligt och knappast ens möjligt med en uttrycklig reglering av i vad mån beredskapslagstiftningen är tillämplig i ockupationssituationer. Självfallet bör denna aspekt dock finnas med i bilden när den ifrågavarande lagstiftningen utformas och ses över liksom vid de olika spel och övningar som fortlöpande äger rum. Jag erinrar om att regeringen nyligen har utvidgat det uppdrag som lämnats åt utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m. m. att bl. a. göra en översyn av lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och tillhörande författningar. Översynen bör omfatta en genomgång av samtliga beredskapsbestämmelser i syfte att åstadkomma en mer enhetlig begreppsbildning.

Jag är mera tveksam till tanken på en samlad genomgång av lagstiftningen i det specifika syfte som folkstyrelsekommittén har föreslagit. Beredskapslagstiftningen är omfattande och avser många sinsemellan olikartade områden. Erfarenheten talar för att det skulle vara svårt och mycket tidskrävande att göra en sådan bred översyn som det här skulle vara fråga om. Därtill kommer att en genomgång i det syfte som nu diskuteras enligt vad erfarenheten visar lätt kan vålla missförstånd och ge felaktiga signaler till allmänhet och myndigheter och kanske även till vår omvärld.

Jag anser därför att den fråga om en översyn som har tagits upp behöver övervägas ytterligare och är för dagen alltså inte beredd att förorda någon särskild åtgärd av diskuterat slag.

Jag vill i anslutning härtill beröra en särskild fråga. På grundval av förslag i 1975 års polisutrednings betänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret och folkrättskommitténs förut nämnda betänkande (SOU 1984:56) och remissbehandlingen av dessa betänkanden föreslogs i prop. 1985/86:15 vissa förändringar av polisens uppgifter och ställning under väpnade konflikter. Propositionen avslogs av riksdagen i enlighet med förslag av justitiekottet (JuU 1985/86:37), som uttalade att ett ställningstagande till de genom propositionen aktualiserade frågorna borde anstå, så att de skulle kunna bedömas i belysning av de överväganden som föranleddes av folkstyrelsekommitténs betänkande och remissbehandlingen av detsamma. Jag ämnar emellertid inte här ta upp dessa frågor på nytt. Med hänsyn till att riksdagsbehandlingen av propositionen gav vid handen att den breda enighet som bör eftersträvas beträffande frågor av denna typ inte föreligger i fråga om de lösningar som föreslogs av polisutredningen och folkrättskommittén avser jag att föranstalta om ytterligare underlag i ärendet.

3.3 Krigsdelegationen

Mitt förslag: Riksdagens krigsdelegation skall kunna träda i riksdagens ställe även om det inte råder omedelbar krigsfara.

Skälen för mitt förslag: Statsmakterna konstaterade i samband med 1982 års försvarsbeslut att de militärtekniska förutsättningarna för ett överraskande angrepp mot Sverige ökar. Detta ansågs ställa ökade krav på att totalförsvaret snabbt skall kunna mobiliseras och krigsorganiseras (prop. 1981/82:102 bil. 1 s. 30). Försvarsutskottet uttalade bl. a. att den administrativa beredskapen berör alla nivåer i fredssamhället och att riksdagen, regeringen, m. fl. måste hålla en organisationsberedskap (FöU 1981/82:18 s. 19–20).

Utvecklingen sedan år 1982 har ställt krav på skärpt uppmärksamhet på beredskapsfrågor. 1984 års försvarskommitté har i sin rapport (SOU 1985:23) Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet påtalat att den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter förstärker möjligheterna att inleda angrepp överraskande (s. 82). I sina

förslag beträffande inriktningen av myndigheternas programplanering för perioden 1987–1992 (Ds Fö 1986:1 s. 4) har försvarskommittén också framhållit vikten av att olika beredskapshöjande åtgärder kan beslutas i rätt tid och att de kan vidtas smidigt. Försvarskommittén har vidare i sitt slutbetänkande (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet förordat att planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från den svåraste situationen, att ett angrepp inleds med endast kort militär förvarning och vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering (s. 8).

Regeringen har senast i propositionen om totalförsvarets fortsatta utveckling uttalat (prop. 1986/87:95 s. 25, jfr FöU 11) att stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp och därav följande kortare militära förvarningstider vidareutvecklas samt att det nu därutöver finns skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret.

Mot angiven bakgrund finner jag anledning att nu föreslå ytterligare en ändring i RF för att trygga folkstyrelsen vid krig eller krigsfara. Den gäller förutsättningarna för att krigsdelegationen skall kunna träda i riksdagens ställe.

En "övergång till krigsorganisation" är för riksdagens del noga reglerad i 13 kap. 2 § RF. Enligt bestämmelsen skall krigsdelegationen träda i riksdagens ställe om riket är i krig eller *omedelbar* krigsfara och förhållandena kräver det. Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i *omedelbar* krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern.

När krigsdelegationen skapades kunde den bara inkallas om landet var i krig. Genom grundlagsbeslut åren 1968–1969 infördes möjligheten för delegationen att verka redan vid *omedelbar* krigsfara. Skälet härtill var att det ansågs vara en brist att delegationen inte hade möjlighet att inträda redan vid hotande krigsfara så att riksstyrelsen kan flytta i tid (KU 1968:20 s. 43).

Erfarenheten av övningar och försvarsspel är – mot bakgrund av bl. a. den utveckling på det militärtekniska området som nyss angetts – att det är en svaghet från beredskapssynpunkt att krigsdelegationen inte kan träda i funktion redan innan en krigsfara har blivit *omedelbar*. I det läget finns emellertid nu inte grund för ett beslut att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe.

Om Sverige blir angripen har det 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.

4 Ny administrativ och judiciell fullmaktslagstiftning

4.1 Reformbehovet

Mitt förslag: Den administrativa fullmaktslagen och den särskilda rättegångslagen ersätts av ny lagstiftning. Denna innebär i huvudsak en modernisering av nu gällande bestämmelser. Den anpassas till 1974 års regeringsform och ändrade förhållanden inom kommunerna, den statliga förvaltningen och domstolsväsendet.

Förslagen i promemoriorna och KBK-betänkandet innebär i sak detsamma som mitt förslag.

Remissinstanserna ansluter sig till uppfattningen att det behövs en ny lagstiftning på området.

Skälen för mitt förslag: Som framgått innehåller 13 kap. RF huvudsakligen bestämmelser om riksdagens och regeringens verksamhet under krig och vid krigsfara. Bl. a. finns där grundläggande bestämmelser om beredskapslagstiftningen. Med stöd av bemyndigande i lag kan regeringen meddela föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skulle ha meddelats genom lag. Förutsättningen för att ett sådant bemyndigande skall få utnyttjas är att landet är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari landet har befunnit sig. I bemyndigandelagarna skall noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandena får utnyttjas. Vissa begränsningar finns i riksdagens möjligheter att meddela sådana bemyndiganden (13 kap. 6 § RF). Under krig och vid omedelbar krigsfara kan regeringen vidare med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen skall flyttas över till en annan myndighet (13 kap. 8 § RF). Befogenhet enligt 13 kap. 6 § RF får dock inte överlåtas annat än om det är fråga om att en lag i ett visst ämne skall börja tillämpas.

I 13 kap. 13 § RF föreskrivs att undantag från principen att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar får föreskrivas i lag vid krig eller krigsfara eller vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig.

Med stöd av de grundlagsbestämmelser som alltså tillåter att riksdagens och regeringens befogenheter i viss utsträckning delegeras till regeringen resp. andra myndigheter har riksdagen som nämnts redan i fredstid beslu-

tat s. k. fullmaktslagar. AFL är en sådan fullmaktslag. Den avser verksamheten hos kommunerna, de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Till lagen hör en kungörelse (1943:137) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m.m. (ändrad senast 1973:865). Lagen avser inte de allmänna domstolarna och rättegångsförfarandet där. Där gäller i stället SRL.

Genom AFL och SRL bemyndigas regeringen att föreskriva om sådana avsteg från vad som annars gäller i fråga om organisationen och verksamheten inom förvaltningen och domstolsväsendet som kan bli nödvändiga vid krig eller krigsfara. De båda lagarna ger också myndigheterna möjlighet att ändra sitt arbets sätt i olika avseenden och anpassa sin verksamhet efter rådande förhållanden.

AFL tillkom under andra världskriget och har endast i liten utsträckning ändrats sedan dess. SRL är ca 30 år gammal och är likaså i huvudsak oförändrad. Det säger sig nästan självt att det föreligger ett behov av att se över dessa två lagar mot bakgrund av den utveckling som har varit under de senaste årtiondena. En språklig och annan redaktionell modernisering framstår som viktig med tanke på att det gäller lagar som skall tillämpas i situationer då det är särskilt betydelsefullt att det finns klara och lättbegripliga bestämmelser. Även sakligt sett finns det mycket starka skäl för att beredskapslagstiftningen ses över på detta område. Jag nöjer mig med att ge några exempel för att illustrera de förhållanden som har ändrats.

Den kanske största skillnaden finns på det kommunala området. I dag svarar kommunerna för en större del av den offentliga sektorns verksamhet än staten. Efter kommunindelingsreformerna är antalet primärkommuner nu omkring 280 mot flera gånger så många tidigare. Betydelsen av den kommunala verksamheten framgår bl.a. av att principen om den kommunala självstyrelsen har skrivits in i 1974 års RF. Den statliga kontrollen över kommunerna har minskats genom en rad beslut av statsmakterna under senare år. Ny kommunallagstiftning har tillkommit under 1950- och 1970-talen. Hela denna utveckling har knappast satt några spår alls i AFL.

På både den statliga och kommunala förvaltningens område har en förvaltningslag stiftats år 1971 vilken nyligen ersatts av en ny sådan (SFS 1986:223). Antalet centrala ämbetsverk och andra statliga myndigheter med hela landet som verksamhetsområde har ökat i ganska betydande utsträckning. Nya förvaltningsgrenar har kommit till, samtidigt som förskjutningar i verksamhetens omfattning har skett mellan de myndigheter som fanns redan tidigare. Inte heller denna utveckling inom den statliga förvaltningen har avspeglats i AFL. Bl.a. kan man räkna med att vissa verksamhetsgrenar har tillkommit som inte fanns under andra världskriget och som vid krig eller krigsfara inte kan tillmätas sådan vikt att de bör få fortsätta utan bör läggas ned. AFL ger inte uttryckligt stöd för något sådant.

Inom domstolsväsendet har särskilt på förvaltningsrättskipningens område stora förändringar ägt rum. Genom 1971 års förvaltningsrättsreform tillskapades förvaltningsdomstolar på länsnivå och kammarrättsorganisa-

tionen byggdes ut. Försäkringsdomstolar har inrättats liksom patentbesvärsrätten. Marknadsdomstolen och bostadsdomstolen är också nya domstolar, sett i detta perspektiv. En nyligen beslutad reform av det militära ansvarssystemet innebär att krigsrätterna har försvunnit från den 1 juni 1987 (SFS 1986:644–662). Också mellankommunala skatterätten har avskaffats med verkan fr. o. m. den 1 juli 1988 (SFS 1986:1285).

Mot den bakgrund som jag nu i största korthet har skisserat delar jag uppfattningen i departementspromemoriorna och KBK-betänkandet och bland remissinstanserna att tiden är inne för en ny lagstiftning som skall ersätta AFL och SRL. Jag vill redan nu nämna att jag i det stora hela tillstyrker de förslag som har lagts fram i promemoriorna och betänkandet. Jag kommer i fortsättningen att först behandla det kommunala området för att därefter gå in på den statliga förvaltningen och sist ta upp domstolsväsendet. Jag tar alltså dessa verksamhetsområden i storleksordning.

Allra först vill jag säga något om den allmänna inriktningen på mina förslag. Min bedömning – som stämmer överens med promemoriornas och KBK-utredningens och med remissinstansernas – är alltså att en ny lagstiftning i stora delar kan bygga på de nuvarande bestämmelserna. Det bör därför vara fråga om en modernisering av dessa snarare än en helt genomgripande reform. En utgångspunkt för mina överväganden är vidare att det är nödvändigt att skapa regler som i likhet med de nuvarande ger ett betydande mått av handlingsfrihet under tider av krig och krigsfara. Omständigheterna kan ju växla i betydande grad, och det är svårt att förutse alla olika situationer som kan uppkomma. Lagstiftningen bör därför inte göras alltför detaljerad. Samtidigt är det viktigt att grundläggande värden i vårt samhälle inte skall sättas på spel. Rättssäkerheten måste få gälla i all rimlig utsträckning. Den kommunala självstyrelsen är en annan sådan central princip som bör upprätthållas så långt möjligt. Detta bör bl. a. medföra att vissa frågor, om vilka regeringen för närvarande har bemyndigats att föreskriva, regleras direkt i lag eller överlämnas åt kommunernas egen beslutanderätt.

Lagrådet har – utan att rikta någon erinran mot den föreslagna lagstiftningens allmänna uppbyggnad – framhållit att den i en del fall innebär en långtgående detaljreglering av olika situationer medan den i andra hänseenden upptar regler som ter sig mycket vaga och allmänna. Jag kan ha viss förståelse för denna synpunkt. Som lagrådet har varit inne på torde det dock vara ofrånkomligt att lagen till en del får denna karaktär med hänsyn till de skiftande förhållanden som den är avsedd att reglera och till de situationer i vilka den är avsedd att fungera.

Innan jag går in på de olika delområdena vill jag vidare ta upp vissa allmänna frågor om utformningen av en ny beredskapslagstiftning.

Mitt förslag: Den administrativa fullmaktslagen och den särskilda rättegångslagen ersätts med en enda ny lag, benämnd lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m. Lagen blir tillämplig på de beslutande församlingarna i kommunerna, landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna samt på förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Myndigheterna under riksdagen och kyrkomötet undantas dock från tillämpningsområdet. Den rättskipande och rättsvårdande verksamheten hos alla typer av domstolar regleras gemensamt i så stor utsträckning som möjligt.

Förslagen i departementspromemoriorna och KBK-utredningens förslag: Enligt förvaltningspromemorian skall en ny administrativ fullmaktslag ersätta AFL och vara tillämplig på förvaltningsmyndigheter med undantag för myndigheter under riksdagen och på beslutande kommunala och kyrkokommunala församlingar. Domstolspromemorian innebär att SRL ersätts med en ny judiciell fullmaktslag som blir tillämplig på domstolarna i deras rättskipande och rättsvårdande verksamhet.

KBK-utredningen föreslår att bestämmelser om beslutsprocessen vid krig och krigsfara tas in i ett nytt kapitel i kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1987:441) såvitt avser det kommunala området samt i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter (ändrad senast 1986:1338, LFKS) såvitt avser det kyrkokommunala området.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i dessa delar godtar i princip de förslag som läggs fram i departementspromemoriorna och i KBK-betänkandet.

Skälen för mitt förslag:

Den nuvarande regleringen

AFL och SRL är lagtekniskt utformade på samma sätt och innehåller dessutom flera regler som överensstämmer med varandra i materiellt hänseende. Så är fallet i fråga om förutsättningarna för att lagarna skall sättas i direkt tillämpning (1 § första och andra styckena AFL resp. SRL). Bestämmelserna innebär att lagarna träder i tillämpning automatiskt vid krigsutbrott. Vid krigsfara eller om det råder andra utomordentliga av krig eller krigsfara föranledda förhållanden, kan regeringen förordna att lagarna skall tillämpas. I anslutning till bestämmelserna om förutsättningarna för att lagarna skall bli tillämpliga föreskrivs att sådana stadganden som strider mot dem eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dem inte gäller under den tid som de tillämpas (1 § tredje stycket AFL och 1 § tredje stycket SRL).

När det gäller tillämpningsområdet har AFL en väsentligt större räck-

vidd än SRL. Tillämpningsområdet för AFL framgår dels indirekt av en bestämmelse om vissa undantag från lagens bestämmelser, dels av en definition av vad som avses med statsmyndighet och kommunalmyndighet. Det kan särskilt nämnas att förvaltningsdomstolarna faller under definitionen i AFL av statsmyndighet. Undantagna är riksdagen och kyrkomötet, deras organ och myndigheter samt de domstolar, mål och ärenden som faller inom SRL:s tillämpningsområde. SRL saknar däremot uttryckliga bestämmelser om tillämpningsområdet. Den är tillämplig på de allmänna domstolarna och på arbetsdomstolen, marknadsdomstolen och bostadsdomstolen.

Både AFL och SRL ger regeringen vittgående befogenheter att fördela om arbetsuppgifter och att placera om personalen.

Den omorganisation som AFL gör möjlig går i första hand ut på en decentralisering av besluten. Förvaltningsuppgifter som ligger på regeringen får föras över på underordnad myndighet (2 § första stycket 1 AFL). Det är närmast de centrala verken eller länsstyrelserna som man har tänkt sig att besluten i vissa ärenden skall kunna överlåtas på. Deras uppgifter kan i sin tur överföras till andra myndigheter, statliga eller kommunala, lika väl som en överföring i övrigt kan ske av arbetsuppgifterna olika myndigheter emellan, statliga såväl som kommunala. En förändring av arbetsuppgifter kan också ske genom förordnande att talan inte får fullföljas mot en statlig myndighets beslut i vissa mål och ärenden (2 § första stycket 2 och 3 AFL).

Inom domstolsväsendet kan på motsvarande sätt uppgifter som ankommer på en viss underrätt eller lagfaren domare eller en viss hovrätt helt eller delvis överföras till en annan likställd domstol eller domare (2 § första stycket 2 SRL). När det gäller högsta domstolens och hovrätternas tjänstgöring på avdelningar får regeringen förordna efter omständigheterna (2 § andra stycket SRL).

För att tillgodose personalbehovet får regeringen enligt AFL bestämma att den som tjänstgör i en statlig eller kommunal myndighet skall tjänstgöra i annan befattning än den han har (2 § andra stycket). På motsvarande punkt är SRL mera restriktiv. Regeringen får visserligen bestämma om ändrad tjänstgöring för befattningshavare vid allmänna domstolar men bara om det gäller tjänst hos en annan allmän domstol. Regeringens befogenheter inskränks även så till vida att domare inte kan åläggas att tjänstgöra annat än som domare och att justitieråd inte alls kan åläggas någon annan tjänst (3 § första stycket SRL).

Andra organisatoriska förändringar som regleras avser bl. a. de offentliga organens beslutförhet och sammansättning samt förläggningssort. AFL ger regeringen befogenhet att förordna att en myndighet får fatta beslut i en annan sammansättning eller med ett mindre antal ledamöter eller i en annan ordning än annars är föreskrivet (2 § första stycket 6 AFL). Några sådana befogenheter i fråga om domstolarna gäller inte enligt SRL. För att beslut om de förflyttningar som kan bli nödvändiga skall kunna fattas tillräckligt snabbt ger AFL regeringen fullmakt att förordna att en myndighet skall ha sin verksamhet förlagd till en annan ort än den, där verksamheten annars skall utövas (2 § första stycket 5). Också från den tidsmässiga

regleringen av förvaltningsverksamheten får sådana avsteg göras som kan behövas för att myndigheterna skall kunna fullgöra uppgifterna vid lämplig tidpunkt (4 § första stycket AFL). På domstolssidan motsvaras dessa föreskrifter av bestämmelsen i SRL (2 § första stycket 1) att regeringen får bestämma att en domstol skall sammanträda på andra tider och ställen än som är föreskrivet för vanliga fall.

Bestämmelserna i AFL avser att undanröja de hinder mot att förvaltningsärendena handläggs och avgörs som kan tänkas uppkomma genom lagregler om förfarandet. För att beslut skall kunna fattas så snabbt som möjligt gäller enligt AFL att myndigheterna inte är tvungna att iaktta sådana bestämmelser som reglerar det sätt, på vilket ärendet skall utredas, t. ex. att en annan myndighet skall höras eller att återförvisning skall äga rum (5 §). Till skydd för rättsägare innehåller AFL bestämmelser om hinder för fortsatt handläggning samt om anstånd och laga förfall. Som huvudregel gäller i fråga om myndighetsutövning att ett mål eller ärende skall förklaras vilande när det finns anledning att anta att en part är ur stånd att bevaka sin talan eller hinder annars möter för utredningen (6 och 7 §§ AFL).

Vad angår förfarandet vid de allmänna domstolarna är bestämmelserna i SRL avfattade med tanke på att undanröja framför allt de svårigheter som uppkommer när en part är förhindrad att delta i en rättegång. I SRL tas bestämmelser upp främst om överflyttning av målet och om förordnande av s. k. ombud för bortavarande part. Bestämmelserna innebär att den domstol som enligt allmänna regler är rätt forum får förordna att målet flyttas över till en annan domstol som är likställd och har bättre möjligheter att utreda och avgöra det (5 §). Ombud för bortavarande part får förordnas för den som kan antas vara ur stånd att bevaka sin rätt när det är av synnerlig vikt för honom eller hans motpart eller från allmän synpunkt angeläget att handläggningen främjas (6 §).

För att skydda den enskilde mot rättsförlust då han på grund av förhållandena är förhindrad att i vanlig ordning tillvarata sina intressen hos myndigheter och domstolar innehåller både AFL och SRL ett bemyndigande för regeringen att förordna om en generell förlängning av fullföljdstider (9 § första stycket AFL och 9 § SRL). Förutom en generell förlängning medger AFL andra lättnader i fråga om fullföljdstider och även i fråga om sättet för fullföljd (9 § andra och tredje styckena AFL). Även SRL medger ytterligare lättnader genom bestämmelser som vidgar möjligheten för en part att få försutten tid återställd (10 § SRL).

Beträffande andra legala frister än fullföljdstider kan regeringen enligt AFL medge en allmän förlängning. De frister som avses är föreskrivna tider inom vilka ansökan eller anmälan hos myndighet måste göras eller någon annan sådan åtgärd måste vidtas för att en rättighet eller en förmån skall bevakas eller en skyldighet fullgöras (10 § AFL).

I övrigt innehåller båda lagarna bestämmelser bl. a. om delgivning med den som tjänstgör inom det militära försvaret (12 § AFL och 15 § SRL) samt bestämmelser om i vilken utsträckning de befogenheter som lagen ger regeringen kan delegeras (11 § AFL och 16 § SRL).

Det är således tydligt att AFL och SRL har många gemensamma drag även om det också finns ett antal skillnader dem emellan. Likheterna är förklarliga med tanke på att båda lagarna har utformats efter förebild i en lag från år 1940 om domstolarna och rättegången vid krig och krigsfara. Det kan därför te sig naturligt att man när de två lagarna samtidigt skall ersättas med ny lagstiftning överväger att ta in samtliga nya bestämmelser i en enda ny lag.

Frågan om att ersätta AFL och SRL med en enda fullmaktslag har inte diskuterats i promemoriorna. Inte heller under förarbetena till AFL och SRL synes en gemensam lag ha övervägts. Med hänsyn till den nyreglering som jag nu avser att föreslå finns det emellertid anledning att pröva om inte promemoriornas två lagförslag kan förenas till en enda lag. Svenska kommunförbundet har uttalat sig för en sådan ordning på sikt.

I promemoriorna föreslås en förskjutning mellan de båda lagarnas tillämpningsområden. Det föreslås att den nya administrativa fullmaktslagen skall vara tillämplig på förvaltningsmyndigheter och på beslutande kommunala och kyrkokommunala församlingar. Motsvarande bestämmelser beträffande förvaltningsdomstolarna tas in i förslaget till en ny judiciell fullmaktslag.

Vid en jämförelse mellan förslagen till en ny administrativ fullmaktslag och en ny judiciell fullmaktslag kan man i likhet med vad som framgår vid en jämförelse mellan AFL och SRL konstatera att sambandet mellan de båda lagförslagen är påtagligt. Det har ju för övrigt också varit en målsättning. Lagarnas uppbyggnad är densamma. Många paragrafer i de två lagarna har också stora likheter. En viss regelförenkling bör därför kunna uppnås, om man har bestämmelserna samlade i en fullmaktslag i stället för två.

Till de lagtekniska fördelar som sålunda kan uppstå med en sammanhållen lagstiftning kommer det sakliga samband som finns mellan de områden som promemoriornas två lagförslag avser. Sett från konstitutionell synpunkt är naturligtvis en reglering av samtliga domstolar i en enda lag naturlig. Jag förordar därför i likhet med promemoriorna och remissinstanserna att en gemensam reglering av rättskipning och rättsvård hos alla typer av domstolar görs i den mån det är möjligt. Samtidigt kan man inte bortse från att förvaltningsdomstolarna i stor utsträckning överprövar beslut som förvaltningsmyndigheter har fattat och att det kan te sig lämpligt att olika myndigheter inom samma instanskedja regleras i samma lag. Det kan vidare råda viss tvekan om förvaltningsmyndigheter som står domstolarna nära, t. ex. arrende- och hyresnämnderna, skall höra till den ena eller andra lagens område. Polisens och åklagarnas brottsbekämpande verksamhet och exekutionsväsendet är andra exempel på att det inte alltid är lämpligt att dra en rågång mellan rättskipning och förvaltning.

Jag anser därför att det även sakligt sett finns starka skäl som talar för att man nu inte behåller den hittills gällande uppdelningen av bestämmelserna på två olika fullmaktslagar. Jag föreslår att AFL och SRL ersätts med en enda lag.

Vad gäller den nya lagens tillämpningsområde bör detta i vart fall omfatta domstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Mot bakgrund av KBK-utredningens förslag uppkommer emellertid frågan om hur beredskapsföreskrifterna för det kommunala och det kyrkokommunala området bör fogas in i regelsystemet. Huvudalternativen bör vara att antingen placera även dessa föreskrifter i den nya lagen eller dela upp föreskrifterna i kommunallagen resp. LFKS.

I och för sig nämns i KBK-betänkandet också andra alternativ. Ett är att bygga ut den nuvarande lagen (1964:63) om kommunal beredskap (omtryckt 1984:1027, ändrad senast 1986:1153) och motsvarande lag (1981:1216) om kyrklig beredskap. Ett annat alternativ är att förbereda ett utkast till författning, en s. k. "skrivbordsförfattning". Inget av dessa alternativ är emellertid lämpligt. Vad gäller det första alternativet är det inte så bra att föra in kommunala och landstingskommunala beslutsregler m. m. i lagen om kommunal beredskap som i dag endast innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som åligger kommuner och landstingskommuner under beredskapstillstånd. Alternativet med en skrivbordsförfattning är olämpligt att genomföra därför att samhällsutvecklingen leder till att skrivbordsförfattningar snabbt kan föråldras genom att de inte kontinuerligt följs upp i det löpande lagstiftningsarbetet. Vidare kan myndigheterna sakna kännedom om deras existens och därmed inte veta vilka förutsättningar som de skall utgå från i sin planering.

Jag delar uppfattningen i betänkandet att inget av de senast berörda alternativen bör väljas.

För att återgå till de två huvudalternativ som bör komma i fråga kan konstateras att KBK-utredningens förslag till ett nytt kapitel i kommunallagen endast innehåller vissa bestämmelser om den kommunala beslutsprocessen medan förslaget till ny administrativ fullmaktslag i förvaltningspromemorian innehåller även bestämmelser om den kommunala verksamheten som gäller t. ex. överflyttning av uppgifter från en förvaltningsmyndighet till en annan och om handläggningen av förvaltningsärenden. Det bör vara en fördel om bestämmelserna om kommunerna återfinns i en lag. Man bör vidare se sambandet även i övrigt med den statliga verksamheten under krig och krigsfara.

En omständighet att beakta i sammanhanget är att demokratiberedningen i sitt betänkande (SOU 1985:29) Principer för en ny kommunallag uttalar (s. 32) att beredskapsföreskrifterna inte hör hemma i en ny kommunallag utan att de i stället bör placeras i beredskapslagstiftningen. Förslaget har remissbehandlats och remissinstanserna har i princip inte haft något att erinra mot den uppfattning som har redovisats i betänkandet. Ärendet bereds för närvarande av en arbetsgrupp (C 1986:A) inom civildepartementet.

Enligt min mening talar övervägande skäl för att man i vart fall inte nu tar in några beredskapsbestämmelser i kommunallagen och LFKS. I stället bör de bestämmelser KBK-utredningen har föreslagit i huvudsak tas in i den av mig förordade nya fullmaktslagen.

Begreppet myndighet omfattar enligt RF:s terminologi inte riksdagen.

kyrkomötet eller beslutande kommunal församling (landstingen samt kommun- och kyrkofullmäktige m. fl.) men väl övriga statliga och kommunala organ i den mån dessa ingår i den offentlighetsrättsliga organisationen. Andra myndigheter än regeringen och domstolarna betecknas förvaltningsmyndigheter. Även organ med såväl statliga som kommunala inslag, som de allmänna försäkringskassorna, ryms under begreppet förvaltningsmyndighet. Sådan offentlig verksamhet som utövas i privaträttsliga former, t. ex. av bolag, föreningar och stiftelser, eller som har uppdragits åt enskilda i andra fall anses dock inte utövas av förvaltningsmyndighet (jfr 1 kap. 9 § och 11 kap. 6 § tredje stycket RF).

Av det jag redan har sagt framgår att den nya lagens tillämpningsområde i princip bör vara detsamma som AFL:s och SRL:s. Med användning av den terminologi RF har och som bör utnyttjas också i detta sammanhang kan tillämpningsområdet anges omfatta beslutande kommunala församlingar samt förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det bör av lagen framgå att såväl kommuner som landstingskommuner och kyrkliga kommuner avses. Lagen kommer naturligtvis också att gälla regeringen, eftersom den skall innehålla ett antal bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter och överlåta andra befogenheter till andra myndigheter, t. ex. att handlägga vad som normalt är regeringsärenden av förvaltningsnatur. Att regeringen berörs av lagen på detta sätt behöver dock inte anges uttryckligen när tillämpningsområdet skall beskrivas. Däremot bör av lagen framgå att vissa bestämmelser om tidsfrister m. m. som jag förordar är tillämpliga också på förvaltningsärenden hos regeringen.

Grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan och om stiftsmyndigheter skall enligt punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF beslutas i särskild ordning, vilket innebär att yttrande från kyrkomötet skall inhämtas. I avvaktan på ett sådant yttrande undantogs i lagrådsremissen också de prästerliga tjänsterna och stiftsmyndigheterna från den nya lagens tillämpningsområde. Regeringen begärde i skrivelse 1987: 3 till kyrkomötet yttrande i detta lagstiftningsärende. Kyrkomötet har den 25 augusti 1987 uttalat att det inte har någon erinran mot att de föreslagna bestämmelserna blir tillämpliga också på prästerliga tjänster och stiftsmyndigheter. Dessa bör därför liksom f. n. omfattas av beredskapslagstiftningen.

Liksom i nuvarande lagstiftning och enligt förvaltningspromemorians förslag bör vissa förvaltningsmyndigheter undantas från tillämpningsområdet, nämligen riksdagens och kyrkomötets myndigheter. Behovet av motsvarande beredskapslagstiftning för deras del får övervägas i annat sammanhang.

Mitt förslag: Lagen skall tillämpas om riket kommer i krig. Regeringen får föreskriva att lagen skall tillämpas vid krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Förslagen i departementspromemoriorna och KBK- betänkandet överensstämmer med mitt förslag utom så till vida att KBK-utredningen föreslår att regeringens förordnande inte skall krävas vid krigsfara utan att bestämmelserna i utredningsförslaget automatiskt skall börja tillämpas också vid beredskapstillstånd.

Remissinstanserna har i princip inte några invändningar emot något av förslagen. Civilbefälhavaren i Östra civilområdet framhåller att ordet krig inte har definierats.

Skälen för mitt förslag: Allmän enighet synes råda om att bestämmelserna i en ny lag liksom den nuvarande lagstiftningen bör tillämpas utan något särskilt förordnande av regeringen, om riket kommer i krig. Enligt KBK-utredningen bör de föreslagna bestämmelserna automatiskt börja tillämpas också vid beredskapstillstånd.

Beslut om beredskapstillstånd fattas enligt lagen (1960:513) om beredskapstillstånd av regeringen när riket befinner sig i krigsfara. Beredskapstillstånd kan vid omedelbar krigsfara tillkännages genom beredskapslarm. Enligt 9 § beredskapskungörelsen (1960:515, 9 § ändrad senast 1981:645) innebär beredskapslarm att AFL och SRL börjar tillämpas, om inte regeringen föreskrivit annat.

Enligt 3 § lagen om beredskapstillstånd kan civilbefälhavaren eller länsstyrelsen förordna om beredskapstillstånd – och tillkänna detta genom beredskapslarm – om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och förbindelserna med riksstyrelsen inte kan upprätthållas. Sådant beredskapslarm medför verkningar enligt kungörelsen bara inom civilområdet eller länet (14 § beredskapskungörelsen).

För min del anser jag övervägande skäl tala för att bibehålla gällande ordning med krav på särskilt beslut av regeringen utom i krigsfallet, särskilt som de bestämmelser som KBK-utredningen har förordnat i mitt förslag infogas i den nya fullmaktslagen. Det är enligt min uppfattning en fördel att regeringen så långt det är möjligt särskilt skall ta ställning till fullmaktslagens tillämpning.

Civilbefälhavaren i Östra civilområdet framhåller att ordet krig inte är definierat och att lagen därför automatiskt kan börja tillämpas först när regeringen kungjort att krigstillstånd inträtt. Krigstillstånd med invasion av omfattande markstyrkor kan enligt civilbefälhavaren råda även om sådan kungörelse inte utfärdats.

I likhet med vad som uttalades i förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 447) anser jag att det inte är möjligt att i vare sig lag eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar som skall anses innebära att krigstillstånd inträder. Jag förutsätter emellertid att fullmaktslagens be-

stämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga i ett sådant läge som det som avses i civilbefälhavarens remissyttrande. Någon särskild kungörelse om att krigstillstånd har inträtt bör inte vara nödvändig för att lagen skall börja tillämpas.

I detta sammanhang vill jag erinra om att det måste finnas en laglig regering för att bemyndiganden enligt fullmaktslagen skall kunna utnyttjas. Nuvarande reglering tillåter regeringen att med viss begränsning fatta beslut på ockuperat område (jfr 13 kap. 10 § RF). Jag har i det föregående (avsnitt 3.1) förordnat att regeringen inte skall få fatta beslut på område som kontrolleras av en främmande makt som ockuperat svenskt territorium. Genomförs förslaget innebär det att så länge åtminstone fem statsråd (7 kap. 4 § RF) befinner sig i frihet tillsammans – inom landet eller i exil – det alltid kommer att finnas en laglig regering. Det bör understrykas att det är en folkrättslig princip att civilbefolkningen inom ockuperat område skall behålla sin lojalitet mot en sådan laglig regering, oavsett om denna befinner sig inom eller utanför landets gränser. Befolkningen skall därför följa de bestämmelser som regeringen utfärdar på icke-ockuperat område. Ockupationssituationen innebär dock självfallet med nödvändighet en inskränkning i regeringens bestämmanderätt genom att endast de beslut ockupanter anser sig kunna tolerera kommer att kunna omsättas i praktisk handling.

Saknas en laglig regering kan alltså inte några bemyndiganden enligt fullmaktslagen lämnas. Frågan om utnyttjande av redan lämnade bemyndiganden under ockupation bör enligt min mening övervägas särskilt. Jag vill erinra om att jag förut (avsnitt 3.1) berört frågan om en generell genomgång av vår beredskapslagstiftning såvitt gäller detta fall.

4.4 Riksdagens godkännande

Mitt förslag: Regeringens förordnande om lagens tillämpning måste inom en månad underställas riksdagen. Annars upphör förordnandet att gälla.

Förslagen i departementspromemoriorna överensstämmer med mitt förslag. KBK-utredningen har inte lagt fram något motsvarande förslag.

Remissinstanserna har i princip inte haft något att erinra mot förslagen.

Skälen för mitt förslag: I såväl AFL (1 § andra stycket) och SRL (1 § andra stycket) som annan beredskapslagstiftning (se t. ex. 2 § förfogandelagen 1978:262 och 3 § ransoneringslagen 1978:268) har riksdagen i enlighet med 8 kap. 12 § RF föreskrivit att bestämmelser som regeringen har beslutat med stöd av ett bemyndigande i lagstiftningen skall underställas riksdagen för prövning inom viss tid. Godkänner inte riksdagen bestämmelserna, upphör dessa att gälla.

Krav på sådan underställning är enligt min mening en naturlig beståndsdel i en lagstiftning som ger regeringen vidsträckta befogenheter att meddela föreskrifter som avviker från vad som normalt gäller enligt lag. Jag

4.5 Den kommunala beslutsprocessen m. m.

4.5.1 Kommunfullmäktige och landsting

Mitt förslag: Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet får i brådskande fall företräda kommunfullmäktige och landstinget (fullmäktige) mellan fullmäktiges sammanträden. Vissa frågor skall dock alltid vara förbehållna fullmäktige.

Fullmäktige får handlägga ett ärende om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande.

KBK-utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna har i princip tillstyrkt förslaget. Överbefälhavaren pekar på behovet av snabba beslut även i fredstid.

Skälen för mitt förslag:

Den nuvarande ordningen

Kommunallagen innehåller inga särskilda regler om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhet under beredskaps- och krigsförhållanden. Kommunallagens grundläggande bestämmelser att beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas av kommunfullmäktige resp. landstinget samt att förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet (i fortsättningen gemensamt benämnda styrelsen) och andra nämnder skall därför i princip tillämpas också under beredskap och krig.

I kommunallagen anges vissa ärenden som kräver beslut av fullmäktige. Sålunda skall fullmäktige varje år fastställa budget och skattesats för kommunen samt behandla revisionsberättelsen och besluta om ansvarsfrihet skall beviljas styrelsen och andra nämnder (4 kap. 3 § och 5 kap. 6 §). De skall vidare bl. a. förrätta vissa val (se t. ex. 3 kap. 2 och 13 §§). I övrigt gäller att fullmäktige får delegera sin beslutanderätt i en viss grupp av ärenden till styrelsen eller annan nämnd, i den mån annat inte följer av lag eller annan författning. Sådan delegation får dock inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt (1 kap. 5 § tredje stycket). Denna möjlighet skall enligt förarbetena (KU 1976/77:25 s. 17) användas med stor restriktivitet.

Styrelsen och andra nämnder är kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § RF). De fullgör dels vad som kan kallas frivilliga uppgifter inom ramen för den kommunala självstyrelsen – den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen – dels förvaltningsuppgifter som staten enligt 11 kap. 6 § och 8 kap. 5 § RF uppdragit åt kommunala organ på vissa områden – den s. k. specialreglerade kommunalförvaltningen.

Med stöd av 2 § första stycket 3 AFL har i 11 § tillämpningskungörelsen till AFL föreskrivits att styrelsen kan överta beslutanderätten i frågor som inte kan anstå, om den beslutande församlingen inte kan sammanträda under krig eller krigsfara.

Enligt 1 kap. 7 § RF skall den kommunala beslutanderätten utövas av valda församlingar. Den beslutanderätt som åsyftas i RF gäller beslut av grundläggande natur eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (prop. 1973:90 s. 231). För att möjliggöra att beslutanderätten kan delegeras från kommunfullmäktige och landsting föreskrivs numera i 13 kap. 13 § RF att beslutanderätten i kommunerna kan utövas på sätt som anges i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Den kommunala verksamheten ingår som en viktig del i vårt lands totalförsvaret. Kommunernas och landstingskommunernas uppgifter och verksamhet inom totalförsvaret utom civilförsvärsverksamheten regleras främst genom lagen om kommunal beredskap och den kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1986:1053). Lagen förutsätter att den verksamhet som bedrivs i fredstid och som bedöms viktig från totalförsvärsynpunkt i möjligaste mån skall upprätthållas även under beredskap och i krig. Kommunerna och landstingskommunerna är redan i fredstid skyldiga att planera för sin verksamhet och vidta andra förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. Kommunernas uppgifter inom civilförsvaret regleras genom civilförsvärslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026, ändrad senast 1987:152). Kommunerna har den 1 januari 1987 tagit över ansvaret för ledningen av civilförsvärsverksamheten på lokal nivå under krig och krigsfara. Kommunstyrelsen är fr. o. m. den 1 juli 1986 den högsta civila totalförsvärsmyndigheten på lokal nivå.

Beslutanderätten bör kunna delegeras

Det är uppenbart att det är mycket betydelsefullt att den kommunala beslutsprocessen kan fungera också under krig eller krigsfara. Det är också tydligt att kommunallagens regler om beslutanderätten i kommuner och landstingskommuner inte är så utformade att de säkerställer behovet av snabba kommunala beslut i kritiska situationer. Någon form av särreglering krävs därför för att den kommunala beslutsprocessen skall fungera tillfredsställande också under krig eller krigsfara. KBK-utredningen har i enlighet med sina direktiv prövat olika lösningar av denna fråga.

Utredningen har övervägt att föreslå en motsvarighet till riksdagens krigsdelegation för kommunerna och landstingskommunerna men har stannat för att i stället delegera beslutanderätt till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet så att dessa organs befogenheter blir i stort desamma som fullmäktiges.

Jag delar KBK-utredningens och remissinstansernas uppfattning att den kommunala beslutsprocessen så långt som möjligt bör vara densamma som i fredstid och att fullmäktigesammanträden bör hållas i så stor utsträckning

som möjligt. Utredningsförslaget innebär att den fredstida beslutsprocessen i princip kan bibehållas med kommunfullmäktige och landstinget som beslutande organ och kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet som verkställande. I de lägen där beslut av fullmäktige inte kan avvaktas, får dock styrelsen enligt förslaget besluta i deras ställe. Genom de föreslagna reglerna tillgodoses intresset av enkel reglering, eftersom den innebär en förhållandevis begränsad avvikelse från kommunallagens principer. Kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets ökade befogenheter kan ses som en utvidgning av den delegationsmöjlighet som 1 kap. 5 § kommunallagen ger redan i fredstida situationer.

I likhet med KBK-utredningen och remissinstanserna anser jag därför att kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet skall få fatta beslut, som normalt ankommer på fullmäktige, mellan fullmäktiges sammanträden. Frågan om liknande befogenheter i krissituationer under fredsförhållanden bör övervägas i annat sammanhang, t. ex. vid arbetet på en ny kommunallag.

Undantag från styrelsens befogenhet att fatta beslut i fullmäktiges ställe bör som förordats göras för vissa frågor, nämligen val av ledamöter och suppleanter i kommunala nämnder (inklusive styrelser eller förvaltningsutskott) och av revisorer och revisorssuppleanter samt beviljande av ansvarsfrihet m. m. för nämndledamöter. Härigenom säkerställs att ledamöterna i kommunala nämnder också under krig och krigsfara utses av ett direktvalt organ.

I sak ligger den nu förordade ordningen nära gällande reglering enligt AFL.

Beslut som styrelsen har fattat i fullmäktiges ställe bör i enlighet med vad KBK-utredningen har föreslagit anmälas vid nästa sammanträde med fullmäktige.

I normala fall gäller enligt 2 kap. 12 § kommunallagen att ärenden får handläggas endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. I tider då fullmaktslagen tillämpas bör det som KBK-utredningen och remissinstanserna funnit räcka om mer än en tredjedel av ledamöterna av kommunfullmäktige eller landstinget är närvarande. Detta får anses vara en lämplig avvägning mellan behovet av att minska det obligatoriska antalet ledamöter samtidigt som den kommunala demokratin inte kan anses otillbörligt eftersatt.

Justitiekanslern ifrågasätter om man inte borde överväga en författningsbestämmelse som garanterar att proportionaliteten i huvudsak upprätthålls vid krig eller krigsfara. Det kan enligt justitiekanslern inte uteslutas att vissa grupper kan få det svårare att verka under ett krigstillstånd och detta skulle kunna utnyttjas av andra grupper, som normalt är i minoritet i fullmäktige, till att skaffa sig otillbörliga förmåner eller att fatta beslut som gynnar en ockupationsmakt.

Enligt kommunallagen är valutslaget avgörande inte bara för turordningen mellan suppleanterna utan också för suppleanternas tjänstgöringsrätt. Denna regleras i 2 kap. 11 § kommunallagen, som dock saknar bestämmelser om det praktiska förfarandet när en ordinarie ledamot anmäler förhinder och en suppleant skall kallas in. Dessa frågor regleras enligt 2 kap. 30 § kommunallagen i kommunernas och landstingens arbetsordningar.

Jag utgår från att de politiska partierna i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen kommer att kalla in suppleanter så att proportionaliteten mellan olika partier inte rubbas. Någon särskild författningsreglering av saken behövs inte enligt min mening.

4.5.2 Kommunstyrelse, förvaltningsutskott och övriga verkställande organ

Mitt förslag: Kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet och övriga nämnder får handlägga ärenden om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter får dock inte vara mindre än tre.

Ordföranden i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller en annan nämnd får ensam fatta beslut i brådskande ärenden av synnerlig vikt. Dessa beslut skall anmälas till styrelsen eller nämnden.

I Stockholms kommun skall fullmäktige kunna besluta att borgarrådsberedningen skall överta kommunstyrelsens uppgifter.

Styrelsen (eventuellt borgarrådsberedningen i Stockholms kommun) eller en nämnd skall efter beslut i fullmäktige kunna överta en förvaltning eller verkställighet som annars ankommer på en annan nämnd än styrelsen.

KBK-utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna godtar i princip förslaget. Uppsala kommun föreslår att en kommunal nämnd skall ha det totala ansvaret för kommunens försvars- och beredskapsuppgifter.

Stockholms kommun framhåller att regeln om förutsättningarna för att lagen skall träda i tillämpning förhindrar kommunerna att bestämma sin krigsorganisation redan i fredstid. En länsstyrelse ifrågasätter om KBK-utredningens förslag – som ju bl. a. innebär att fullmäktige skall bibehålla beslutanderätten så långt som möjligt – överensstämmer med reglerna om att en civilförsvarsstab skall finnas i varje kommun.

Skälen för mitt förslag: Styrelsens storlek i kommuner och landstingskommuner varierar vanligen från sju till nitton ledamöter. I 3 kap. 2 och 9 §§ kommunallagen föreskrivs att antalet ledamöter i styrelsen inte får vara mindre än fem samt att ärenden får handläggas endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Det kan därför uppstå svårigheter att uppnå beslutförhet i krig eller vid krigsfara, om inte kravet på antalet närvarande ledamöter kan minskas på samma sätt som för fullmäktige. Detta gäller även övriga nämnder (jfr 3 kap. 13 §).

Jag föreslår i likhet med utredningen att styrelsen och övriga nämnder får handlägga ärenden, om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Jag anser dock att antalet närvarande ledamöter aldrig får vara mindre än tre.

Styrelsen i kommuner och landstingskommuner har redan i fredstid en ledande ställning bland de kommunala myndigheterna. De får en än mera central roll vid krig eller krigsfara bl. a. på grund av förslaget att genom

ställföreträdarskap fatta beslut i frågor som normalt ankommer på fullmäktige. Det kommer att krävas att de personer som svarar för kommunens eller landstingskommunens verksamhet har möjlighet att fatta snabba beslut som omedelbart kan verkställas. Jag anser att en viss del av styrelsen bör vara tillgänglig för kontinuerlig tjänstgöring, företrädesvis dess arbetsutskott eller motsvarande inklusive ordföranden. Ett par remissinstanser har uttalat sig för denna lösning.

Även om styrelsen kan fatta beslut med färre ledamöter än i fredstid kan det uppstå situationer under krig eller krigsfara då beslut måste fattas omgående. Det kan t. ex. vara fråga om timmar eller någon dag innan en region utsätts för ett fientligt angrepp. Beslutet kan avse t. ex. en snabb omDispositionering av hälso- och sjukvårdsresurser. Jag föreslår därför att ordföranden i styrelsen eller en nämnd ensam kan fatta beslut i brådskande ärenden av synnerlig vikt. En sådan ordning överensstämmer i sak nära med gällande rätt (12 och 15 §§ tillämpningskungörelsen till AFL) och med KBK-utredningens och remissinstansernas uppfattning.

Med anledning av att en kommun anser att övergången från freds- till krigsorganisation skulle underlättas om en kommunal nämnd får det totala ansvaret för kommunens försvars- och beredskapsuppgifter vill jag framhålla att varje kommun själv bör få bestämma sin krigsorganisation. Enligt min mening bör dock styrelsen ha det övergripande samordningsansvaret.

Kommunerna bör redan under fredstid bestämma sin krigsorganisation av vilken skall framgå vilka nämnder som avvecklas eller läggs samman. Det är uppenbarligen främst de fakultativa nämnderna som kommer att avskaffas eller slås samman. Styrelsen eller en speciallagsreglerad nämnd kan också tänkas överta en fakultativ nämnds uppgifter.

Enligt min uppfattning – som bygger på nuvarande reglering (13 § tillämpningskungörelsen till AFL) och som delas av utredningen och remissinstanserna – bör därför fullmäktige kunna besluta att föra över förvaltningsuppgifter från en nämnd till styrelsen eller en annan nämnd. I Stockholms kommun bör fullmäktige kunna besluta att på samma sätt överföra kommunstyrelsens uppgifter till borgarrådsberedningen.

Beslut om att föra över förvaltningsuppgifter bör kunna fattas av fullmäktige redan i fredstid. Själva lagen bygger ju på en sådan teknik med beslut i förväg. Jag kan alltså inte se att det möter något hinder för fullmäktige att i fredstid besluta att uppdra åt styrelsen eller nämnd att handha viss förvaltning eller verkställighet den dag fullmaktslagen börjar tillämpas. Beslutet måste kunna innebära att det börjar tillämpas först när fullmaktslagen börjat tillämpas. Detsamma gäller beslut av fullmäktige i Stockholms kommun att borgarrådsberedningen skall överta kommunstyrelsens uppgifter.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har satt i fråga om en regel om att beslut skall fattas av en vald församling eller genom s. k. ställföreträdarbeslut överensstämmer med de stora beslutsbefogenheter som ålagts den kommunala civilförsvarsstab som numera har införts. För min del vill jag framhålla att civilförsvarsstaben i princip inte har någon annan ställning än övriga förvaltningar i kommunen (prop. 1984/85:49 s. 39). Det är fortfarande kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av civilförsvarsverksam-

heten under beredskap och krig. Jag anser därför att den här förordade ordningen står i överensstämmelse med de nya reglerna i civilförsvarslagen.

Prop. 1987/88:6

4.5.3 Rätten att anföra kommunalbesvär

Min bedömning: Några särskilda regler bör inte införas såvitt gäller möjligheterna att anföra kommunalbesvär under krig eller krigsfara.

KBK-utredningens bedömning överensstämmer med min.

Remissinstanserna gör med något undantag samma bedömning.

Skälen för min bedömning: KBK-utredningen har i enlighet med sina direktiv prövat möjligheterna att inskränka rätten att anföra kommunalbesvär vid krigstillstånd med hänsyn till att besluten måste kunna verkställas snabbt och att domstolarna under krigstillstånd kan använda sina begränsade resurser till andra uppgifter än att pröva kommunalbesvär. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå någon förändring i gällande regler.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det är tveksamt att under krig behålla gällande regler men anser att det möjligen kan vara motiverat att ha kvar prövningen av överklagade beslut under ett mera utdraget beredskapstillstånd då förhållandena kan ha stabiliserats.

Det är enligt min uppfattning sannolikt att reglerna om kommunalbesvär minskar i praktisk betydelse under krig eller krigsfara. Jag delar dock KBK-utredningens bedömning att möjligheten att överklaga kommunala beslut bör finnas kvar även i krig och vid krigsfara. För detta talar bl. a. rättssäkerhetsskäl. Jag återkommer i avsnitt 4.6.3 beträffande förvaltningsbesvär över kommunala beslut och i avsnitt 4.6.7 i fråga om förlängning av tider för överklagande av sådana beslut.

4.5.4 Det kyrkokommunala området

Mitt förslag innebär

att kyrkofullmäktige respektive församlingsdelegerade skall få handlägga ett ärende om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande,

att kyrkorådet eller en annan nämnd skall få handlägga ett ärende om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande,

att kyrkorådet skall få företräda kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade eller kyrkostämman mellan deras eller dess sammanträden i ett ärende som inte kan anstå,

att kyrkorådets eller en annan nämnds ordförande ensam skall få besluta i brådskande ärenden av synnerlig vikt

samt att motsvarande skall gälla de direktvalda kyrkoråd och de stiftsfullmäktige och stiftsstyrelser som avses tillkomma år 1989.

KBK-utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget. Göteborgs kyrkonämnd föreslår att fullmäktiges beslutanderätt skall få delegeras till kyrkonämndens ekonomiutskott som i Göteborg beslutar i 90 % av kyrkonämndens ärenden.

Skälen för mitt förslag: Den kyrkokommunala organisationen uppvisar en mera splittrad bild än de borgerliga kommunerna.

Enligt LFKS tillkommer beslutanderätten i en församling kyrkofullmäktige eller kyrkostämma. Den senare förekommer i mindre församlingar och omfattar alla röstberättigade församlingsmedlemmar. Kyrkofullmäktige skall finnas i de församlingar som inte har kyrkostämma som beslutande organ.

I en kyrklig samfällighet som inte omfattar alla ekonomiska angelägenheter utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade som väljs av kyrkostämman eller fullmäktige i de församlingar som ingår i samfälligheten. Församlingsdelegerades uppgifter och arbetsformer överensstämmer i övrigt i huvudsak med vad som gäller för kyrkofullmäktige.

Beslutanderätten i en total ekonomisk samfällighet utövas av kyrkofullmäktige som väljs av de röstberättigade i de församlingar som samfälligheten omfattar.

I 1 kap. 7 § LFKS anges att förvaitning och verkställighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder samt att det beslutande organet får uppdra åt kyrkorådet eller annan nämnd att utöva viss beslutsrätt som annars ankommer på det beslutande organet. Det finns inte några obligatoriska speciallagsreglerade nämnder på det kyrkokommunala området. Fakultativa nämnder förekommer i viss utsträckning.

Enligt regeringens skrivelse 1987:1 till kyrkomötet om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, m. m. avses från och med år 1989 beslutanderätten i församlingar i vissa fall tillkomma ett direktvalt kyrkoråd. Vidare skall det tillkomma kyrkliga kommuner på stiftsplanet, stiftssamfälligheter, med stiftsfullmäktige och stiftsstyrelse. I varje stift skall också finnas en obligatorisk specialreglerad nämnd, egendomsnämnden.

De kyrkliga kommunernas uppgifter och verksamhet inom totalförsvaret regleras i viss mån i lagen om kyrklig beredskap.

I likhet med KBK-utredningen och remissinstanserna anser jag att förslagen beträffande kommuner och landstingskommuner i avsnitt 4.5.1–4.5.3 i tillämpliga delar bör få motsvarigheter i fråga om de kyrkliga kommunerna. Jag föreslår därför att kyrkofullmäktige resp. församlingsdelegerade, utan hinder av vad som är föreskrivet i 2 kap. 12 § resp. 4 kap. 7 § LFKS, får handlägga ärende om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande.

Det finns inga regler om beslutförhet för kyrkostämma och därför behövs inga regler om detta för krigstillstånd.

Jag föreslår vidare att kyrkorådet får företräda kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade eller kyrkostämman mellan dess sammanträden i beslut som inte kan anstå, om det möter hinder att sammankalla det beslutande organet. Beslut som fattats på grund av sådant ställföreträdarskap skall

dock anmälas vid det beslutande organets närmast påföljande sammanträde.

Kyrkorådet och nämnderna bör i krig eller vid krigsfara kunna handlägga ärenden om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter bör dock alltid vara minst tre. Jag föreslår vidare att kyrkorådets eller annan nämnds ordförande ensam skall kunna fatta beslut i fall när det är av synnerlig vikt att beslut fattas omedelbart.

Kyrkorådets befogenheter bör vara inskränkta på motsvarande sätt som gäller för kommunstyrelser och förvaltningsutskott i de borgerliga kommunerna, dvs. inte omfatta vissa val m. m.

I 8 § andra stycket lagen om kyrklig beredskap föreskrivs att kyrkorådet skall leda verksamheten när den kyrkliga kommunen övergått till krigsorganisation samt att kyrkorådet därvid får besluta bl. a. om hur andra nämnder och organ än fullmäktige och församlingsdelegerade skall inrikta och bedriva sin verksamhet. Det bör dock vara möjligt för församlingen eller samfälligheten att inom ramen för sin krigsorganisation delegera vissa förvaltningsfunktioner på annat sätt, t. ex. till ett arbetsutskott eller till kyrkvårdarna enligt de vanliga reglerna om delegation i 5 kap. 16 § LFKS.

I enlighet med vad *kyrkomötet* har förordat bör de nya kommunala organen på stiftsplanet jämföras med de nuvarande kyrkokommunala organen i de hänseenden som har behandlats här. Detsamma bör gälla de nya direktvalda kyrkoråden.

Med anledning av att Göteborgs kyrkonämnd har tagit upp de särskilda bestämmelser som gäller för Göteborgs kyrkliga samfällighet vill jag påpeka att dessa bestämmelser skall upphöra den 1 januari 1989 enligt regeringens skrivelse 1987: 1 till kyrkomötet. Jag saknar därför anledning att gå in på den delegeringsfråga som nämnden har aktualiserat.

I fråga om kommunalbesvär hänvisas till vad som har sagts i avsnitt 4.5.3.

4.5.5 Vissa andra frågor på det kommunala området

Mitt förslag: Kommunala och kyrkokommunala val skall kunna senareläggas. Fler suppleanter i kommunala organ skall kunna utses än som är föreskrivet för normala förhållanden.

Några nya regler om krav på svenskt medborgarskap införs inte nu i fråga om handläggningen i kommunerna av ärenden av betydelse för rikets säkerhet.

Den nya lagen skall inte innehålla några särbestämmelser om lokala organ i kommunerna eller om kommunala bolag och andra privatrechtsliga subjekt. Däremot skall kommunalförbund med fullmäktige omfattas av de bestämmelser som gäller kommuner och landstingskommunerna.

Förvaltningspromemorian och KBK-betänkandet: I fråga om valen och antalet suppleanter överensstämmer förvaltningspromemorians förslag med mitt.

Enligt KBK-utredningens förslag skall endast de förtroendevalda som är svenska medborgare under krig eller beredskapstillstånd få delta i eller närvara vid handläggningen av ärenden som är av betydelse för rikets säkerhet.

KBK-utredningen bedömer att det inte behövs några nya bestämmelser om lokala kommunala organ eller om kommunala bolag m. m. KBK-utredningen har inte heller lagt fram några förslag som rör kommunalförbund utan hänvisat till att frågan om sådana förbund då var föremål för överväganden inom regeringskansliet. Utredningens inställning är dock att dess förslag i övrigt bör kunna gälla också i fråga om kommunalförbund.

Remissinstanserna: Förslaget i fråga om valen har lämnats utan erinran.

Beträffande det föreslagna kravet på svenskt medborgarskap framhåller några remissinstanser att förslaget bör gälla även i fredstid eftersom ett större planeringsansvar har ålagts kommunerna. Vidare bör frågan om krav på svenskt medborgarskap för kommunala tjänstemän med motsvarande uppgifter övervägas närmare. En instans påtalar att enbart det svenska medborgarskapet inte innebär någon kvalifikation att motta sekretessbelagd information. Flera remissinstanser framhåller att både förtroendevalda funktionärer och tjänstemän bör kunna underkastas personalkontroll om de i sin befattning i krigsorganisation eller under planläggning i fred får del av sekretessbelagd information. Dessa frågor bör därför övervägas i sin helhet innan beslut kan fattas.

Remissinstanserna har inte gjort några invändningar mot KBK-utredningens ställningstagande i fråga om lokala organ, kommunala bolag m. m. och kommunalförbund.

Skälen för mitt förslag:

Kommunalval m. m.

Liksom enligt AFL bör regeringen bemyndigas att föreskriva om senareläggning av kommunala och kyrkokommunala val samt om ökat antal suppleanter i kommunala organ. Härigenom kan den kommunala beslutsprocessen lättare upprätthållas under krig eller krigsfara. Det kan erinras om att jag förut har föreslagit att val till kommunala församlingar inte skall få hållas på ockuperat område (avsnitt 3.2).

Krav på svenskt medborgarskap

I kommunallagstiftningen finns inga bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för förtroendeuppdrag eller tjänster inom borgerliga eller kyrkliga kommuner.

En begränsning fanns dock tidigare när det gäller utländska medborgares möjlighet att väljas till ledamöter i beslutande kommunala församlingar. Sådana uppdrag var då förbehållna svenska medborgare. Från och med den 1 januari 1976 har utländska medborgare som varit kyrkobokförda i Sverige tre år närmast före valåret rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. De är också valbara vid sådana val.

När bestämmelserna infördes konstaterade föredragande statsrådet (prop. 1975/76:23 s. 99) att rikets säkerhet vid krig eller krigsfara kunde kräva att inskränkningar gjordes i utlännings rätt att fullgöra kommunala förtroendeeuppdrag. I samband med införandet av kommunal rösträtt för invandrare intogs därför i utlänningslagen en bestämmelse om att regeringen fick meddela bestämmelser om utlännings rätt att inneha offentligt förtroendeeuppdrag. Bestämmelsen återfinns nu i 103 § utlänningslagen (1980:376) som liksom tidigare lagrum även avser utlännings rätt att inneha anställning under krig eller krigsfara.

Det finns alltså för närvarande inte några bestämmelser som uppställer krav på svenskt medborgarskap för förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner och kyrkliga kommuner. Mot bakgrund av kommunernas roll i totalförsvaret kan detta ses som en brist, som man delvis skulle komma till rätta med, om KBK-utredningens förslag genomförs. Ingen remissinstans har heller uttalat sig emot utredningens förslag, utan invändningarna är främst att också frågan om personalkontroll av kommunala befattningshavare och frågan om motsvarande inskränkning för kommunala tjänstemän bör övervägas samtidigt. Också frågan om de förtroendevaldas behörighet i fredstid tas upp av remissinstanserna.

För min del delar jag uppfattningen att dessa olika frågor har ett samband.

Frågan om krav på svenskt medborgarskap för kommunala tjänstemän som handlägger ärenden av betydelse för rikets säkerhet övervägs för närvarande av utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m. m. Även frågan om de förtroendevaldas behörighet i fredstid behöver utredas närmare. Med hänsyn härtill anser jag att det nu inte finns anledning att införa några nya bestämmelser, särskilt som 103 § utlänningslagen ger möjlighet att reglera saken. Också frågan om personalkontroll av kommunala tjänstemän och förtroendevalda får övervägas särskilt. Jag är därför inte nu beredd att ta ställning till KBK-utredningens förslag i denna del.

Lokala organ i kommunerna

I lagen (1979:408) om lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) har kommunerna getts frihet att decentralisera sitt nämndarbete. Motsvarande reglering på det landstingskommunala området utgörs av lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Regeringen har nyligen (prop. 1986/87:91) föreslagit att 1979 års lag skall ersättas av en ny lag om lokala nämnder.

Den decentralisering det här är fråga om är frivillig, och KBK-utredningen har bedömt att det är en sak för varje kommun att ta ställning till eventuella lokala organs existens, uppgifter och verksamhetsområden under krig eller beredskapstillstånd. Remissinstanserna har inte haft någon invändning mot denna bedömning, som också jag delar.

Kommunala bolag m. m.

Det är vanligt att kommunal och landstingskommunal verksamhet bedrivs i privaträttsliga former, framför allt i form av aktiebolag och stiftelser.

Myndighetsutövning kan enligt 11 kap. 6 § RF med lagstöd överlämnas till bl. a. kommunala bolag och stiftelser. Sådant överlämnande av myndighetsutövning kan under krigsförhållanden bli aktuellt genom behov av ransonering eller andra begränsningar av leveranser inom bl. a. energiområdet och annan kommunal teknisk verksamhet. Distribution av energi sker till största del i bolagsform i statlig och kommunal regi. Eldistribution sker via riksnät, som till övervägande del ägs och disponeras av statens vattenfallsverk.

Förbrukningen av ledningsbunden energi regleras enligt föreskrifter som meddelas av bl. a. statens energiverk, som har den samordnande ledningen av energiregleringen.

KBK-utredningen framhåller att statliga myndigheter har att meddela föreskrifter för resursfördelningen för den övervägande delen av den kommunal tekniska verksamheten i bolagsform. Som utredningen anser kan någon myndighetsutövning som avses i 11 kap. 6 § RF knappast bli aktuell för kommunala bolag eller ekonomiska föreningar på detta område.

Kommunal verksamhet i bolagsform bedrivs också inom andra områden än det kommunal tekniska. Kommunen kan här genom sitt ägande och med stöd av aktiebolagslagen (1975:1385, ändrad senast 1987:686) ge de regler som kan behövas under krigsförhållanden. Dessutom innehåller förfogandelagen (1978:262, ändrad senast 1981:838) bestämmelser som gör det möjligt att ålägga de kommunala bolagen att producera för totalförsvarets behov.

Jag anser därför att det inte behövs någon särskild reglering för kommunala bolag m. m. i krig eller vid krigsfara.

Kommunalförbund

Den 1 januari 1986 trädde kommunalförbundslagen (1985:894) i kraft och ersatte äldre lagstiftning i ämnet. Den nya lagen är i princip tillämplig också på äldre kommunalförbund. Det finns enligt lagen två typer av kommunalförbund: kommunalförbund med fullmäktige och sådana med förbundsdirection.

Ett kommunalförbund med fullmäktige är i stort sett organiserat som en kommun med fullmäktige, styrelse och andra nämnder. För min del anser jag i likhet med KBK-utredningen att förslagen i fråga om kommunerna och landstingskommunerna kan få motsvarigheter också beträffande denna typ av kommunalförbund.

Däremot kan samma regler inte gälla kommunalförbund med förbundsdirection. I dessa utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirectionen. Enligt min mening bör det ankomma på förbundsmedlemmarna och förbundsdirectionen att besluta vad som skall gälla organisationen i sådana kommunalförbund vid krig eller krigsfara. Jag föreslår därför ingen särskild lagstiftning i den delen.

Det innebär att den nya lagen bara kommer att reglera verksamheten hos denna typ av kommunalförbund i mindre utsträckning än vad fallet är med den andra typen.

4.6.1 Överflyttning av arbetsuppgifter m. m.

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter skall övertas av en annan förvaltningsmyndighet eller av en domstol. Vidare får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet skall tjänstgöra i andra befattningar än dem de innehar.

Förvaltningspromemorians förslag överensstämmer med mitt bortsett från att *möjligheten saknas att flytta över uppgifter och personal till en domstol.*

Remissinstanserna har i princip ingen erinran mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: Nuvarande regler ger regeringen vidsträckt befogenheter att meddela föreskrifter om omfördelning av arbetsuppgifter inom den statliga och kommunala förvaltningen. Det är uppenbart att det under krig eller krigsfara behövs en betydande frihet för regeringen att disponera över tillgängliga resurser inom förvaltningen så att väsentliga uppgifter prioriteras medan mindre viktiga verksamheter får stå tillbaka. Både organisatoriska och personalmässiga förändringar kan behövas. I likhet med förvaltningspromemorian och remissinstanserna anser jag därför att nuvarande reglering i sak bör flyttas över till en ny fullmaktslag. Regeringen bör därvid ges befogenhet att besluta de konsekvensändringar o. d. som föranleds av överflyttning av arbetsuppgifter mellan myndigheter, t. ex. i fråga om överklagande av beslut.

Liksom enligt gällande rätt bör det vara möjligt för regeringen att flytta över arbetsuppgifter inte bara mellan två statliga myndigheter utan också från en statlig myndighet till en kommunal och vice versa eller från en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol. Det framstår som angeläget att handläggningen av ärenden kan ske på en så låg nivå som möjligt så att besluten fattas nära dem som direkt berörs av dem. Det kan därför vara bra om uppgifter som normalt handläggs på regional nivå av en statlig myndighet kan skötas av en kommunal myndighet på lokal nivå. Det är också tänkbart att det kan vara rationellt att flytta ärendehandläggning i andra riktningen eller från en kommunal förvaltningsmyndighet till en statlig på lokal nivå. Nuvarande flexibilitet i möjligheterna att fördela ärendena bör därför behållas.

Vidare bör öppnas en möjlighet att flytta uppgifter från sådana förvaltningsmyndigheter som står de allmänna domstolarna nära, t. ex. arrende- och hyresnämnderna, till en sådan domstol.

Möjligheterna att omfördela personal mellan myndigheter bör ha motsvarande omfattning, vilket nära ansluter till gällande ordning.

4.6.2 Nedläggning av en myndighets verksamhet

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets verksamhet skall läggas ned helt eller delvis.

Förslaget i förvaltningspromemorian överensstämmer med mitt utom så till vida att regeringens befogenhet omfattar bara statliga förvaltningsmyndigheter.

Remissinstanserna: De flesta lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: En nedläggning av en förvaltningsmyndighets verksamhet kan vara motiverad på grund av att det finns arbetsuppgifter som inte kan eller bör fullgöras i ett skärpt läge.

Regeringen bestämmer enligt förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. i princip i vad mån en myndighet skall upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara. I förordningen ges detaljerade föreskrifter om hur avvecklingen av verksamheten skall planläggas och genomföras.

I de fall en myndighets verksamhet är reglerad i lag måste emellertid också ett beslut om nedläggning av verksamheten i princip meddelas genom lag och i de krislägen som fullmaktslagen tar sikte på måste avsteg kunna göras från denna ordning.

Jag föreslår därför en ny bestämmelse som innebär att regeringen bemyndigas att föreskriva att uppgifter som tillkommer en förvaltningsmyndighet helt eller delvis inte skall fullgöras.

När en myndighet upphör med sin verksamhet får detta konsekvenser också på det lagstiftningsområde inom vilken myndigheten är verksam. På vissa lagstiftningsområden kan man förutse att en nedläggning kan medföra allvarliga störningar, om inte föreskrifter snabbt kan meddelas om vad som skall gälla. Jag föreslår därför att regeringen i samband med att en myndighets verksamhet upphör skall få besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att föreskrifter meddelas om nedläggning av en myndighets verksamhet, t. ex. i frågor om överklagande, tillstånd och godkännande.

Som *lagrådet* har konstaterat innefattar vidare en bestämmelse som generellt bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter också en befogenhet att meddela föreskrifter av materiell innebörd. I likhet med *lagrådet* anser jag att det möter uppenbara svårigheter att i allmänna termer eller genom konkreta beskrivningar dra upp snävare gränser för regeringens handlingsmöjligheter, något som i och för sig skulle kunna vara önskvärt.

Lagrådet har pekat på några möjliga konsekvenser av de av mig föreslagna bestämmelserna på bl. a. polis- och åklagarområdena. Enligt *lagrådets* mening skulle det vara av värde om de frågor *lagrådet* berört uppmärksammades under lagstiftningsärendets fortsatta handläggning.

För egen del vill jag framhålla att det vidsträckta bemyndigande som ges regeringen med den av mig föreslagna regleringen inte bör ses isolerat. Givetvis får det inte utnyttjas så att för en rättsstat fundamentala principer sätts åsido, t. ex. när det gäller polisens och åklagarväsendets roll i samhället. Vidare måste beaktas de ställningstaganden som riksdagen kan ha gjort i fråga om myndigheternas uppgifter vid krig och krigsfara, t. ex. om polisens och försvarsmaktens verksamhet under sådana förhållanden. Tanken att under krigsförhållanden flytta över uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet från polisen till försvarsmakten har som

lagrådet anfört inte någon aktualitet. Att gå närmare in på de särskilda områden som kan vara av intresse skulle emellertid föra för långt i dessa sammanhang. Frågor som dessa bör i stället uppmärksammas vid det fortsatta arbetet med att utforma en ändamålsenlig beredskapslagstiftning.

Statens kärnkraftinspektion avstyrker förslaget att regeringen skall få föreskriva att tillsynen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (ändrad senast 1987:3) skall upphöra. Med anledning härav vill jag – i linje med vad jag nyss har anfört – anmärka att de synpunkter kärnkraftinspektionen har lagt fram är sådana som självfallet måste beaktas vid regeringens prövning av om inspektionens verksamhet kan läggas ned.

Frågan om nedläggning i krig och vid krigsfara av kommunala förvaltningsmyndigheter med specialreglerade uppgifter diskuteras särskilt i förvaltningspromemorian. Där anförs att frågan om och i vilken utsträckning sådan nedläggning blir nödvändig bör bli föremål för närmare överväganden.

För min del anser jag att man inte bör avstå från att ge regeringen möjlighet att bestämma att en verksamhet som handhas av en kommunal förvaltningsmyndighet skall upphöra att fullgöras. Det kan tänkas att verksamheten är ett led i en verksamhet som också utövas av en statlig förvaltningsmyndighet och enligt regeringens beslut skall läggas ned. Om den kommunala verksamheten i så fall är lagreglerad, är det nödvändigt att regeringen som en konsekvens kan besluta att denna inte längre skall fullgöras. En sådan nedläggning kan visserligen ses som en följdändring av det slag som det i enlighet med det nyss sagda bör vara tillåtet för regeringen att besluta om. Ett uttryckligt bemyndigande för regeringen minskar dock risken att en bestämmelse läses motsättningsvis så att regeringen inte kan besluta om att kommunal verksamhet skall läggas ned i sådana fall.

Även om man för närvarande inte räknar med att specialreglerad kommunal verksamhet i andra fall skall läggas ned under krig eller krigsfara, kan det vidare tänkas att det framdeles finns sådan verksamhet, som inte bör fullgöras vid krig eller krigsfara. Enligt min mening bör man inte avstå från att ge regeringen handlingsutrymme också i detta hänseende. Jag utgår från att regeringen inte kommer att utnyttja en sådan befogenhet annat än i undantagsfall och att den därvid tar stor hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Lagrådet har i anslutning härtill framhållit att konstitutionsutskottet i samband med tillkomsten av 13 kap. 13 § RF uttalade att paragrafen är så utformad att den i och för sig inte hindrar att den kommunala beslutanderätten överförs till statligt organ. Utskottet framhöll att det av demokratiska skäl självfallet är viktigt att förtroendemannastyret kan upprätthållas också i skärpta lägen. Utskottet förutsatte att detta beaktades i det förslag till fullmaktslagstiftning som förbereddes (KU 1984/85:18 s. 2).

Konstitutionsutskottets uttalande torde enligt lagrådet närmast avse verksamheten hos beslutande kommunala församlingar. Lagrådet anser det dock vara angeläget att vad utskottet säger om vikten av förtroendemannastyrets upprätthållande – och som lagrådet instämmer i – blir beaktat också beträffande kommunala förvaltningsmyndigheter. Därför bör regeringen inte kunna meddela föreskrifter om verksamhets upphöran-

de som innebär att en kommunal styrelse helt läggs ned; detsamma gäller i fråga om överflyttning av kommunal verksamhet till en statlig myndighet. Bl. a. med hänsyn till att styrelserna i vissa fall bör kunna överta fullmäktiges befogenheter ter sig enligt lagrådet en sådan möjlighet orimlig. Om någon specialreglerad uppgift ankommer på styrelsen och den uppgiften inte längre skall fullgöras, bör enligt lagrådet en föreskrift om nedläggning eller överflyttning av kommunal verksamhet avgränsas så att den avser endast den ifrågavarande uppgiften. För att klarare markera detta förordar lagrådet att det i lagtexten anges att regeringen skall beakta den kommunala självstyrelsen.

För min del kan jag instämma i lagrådets synpunkter. Jag anser dock att det knappast skapas någon större klarhet, om man i lagtexten för in en erinran om den kommunala självstyrelsen. Jag är därför inte beredd att gå lagrådet till mötes på den punkten.

4.6.3 Överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva att statliga förvaltningsmyndigheters beslut inte får överklagas.

Förslaget i förvaltningspromemorian överensstämmer med mitt förslag. KBK-utredningens förslag innebär likaså att inga särregler skall gälla under krig eller krigsfara i fråga om förvaltningsbesvär över kommunala beslut.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslagen. Skolöverstyrelsen har dock påtalat att det vid krig eller vid krigsfara kan bli nödvändigt att begränsa rätten att överklaga en specialreglerad kommunal förvaltningsmyndighets beslut.

Skälen för mitt förslag: Regeringen får enligt gällande rätt föreskriva att en statlig förvaltningsmyndighets beslut inte får överklagas. Jag delar uppfattningen att denna regel bör behållas. Som en remissinstans framhåller bör principen vara att alla beslut skall kunna överklagas i åtminstone en instans. Denna princip bör enligt min uppfattning bl. a. av rättssäkerhetsskäl gälla även i krig och vid krigsfara. I vissa fall bör det dock finnas möjlighet för regeringen att föreskriva undantag också från denna huvudregel om tvåinstansprövning. Särskilt kan detta behövas i de fall regeringen är andra instans och bör avlastas prövningen av överklaganden.

I förvaltningspromemorian diskuteras om en motsvarande regel som jag har förordat bör gälla för kommunala förvaltningsmyndigheter. I likhet med promemorian och KBK-utredningen föreslår jag dock inte någon bestämmelse av denna innebörd, bl. a. därför att beslut av rättssäkerhetsskäl i dessa fall bör kunna överklagas till högre instans så som jag har förordat i fråga om kommunalbesvär (avsnitt 4.5.3).

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva

att en viss uppgift som tillkommer regeringen kan övertas av en statlig förvaltningsmyndighet,

att befogenheten att i särskilda fall besluta om personalomflyttningar skall övertas av en statlig förvaltningsmyndighet, såvitt gäller befattningshavare hos staten, eller av kommunala beslutande församlingar eller förvaltningsmyndigheter, såvitt gäller kommunala befattningshavare

samt att en civilbefälhavare eller en länsstyrelse under extraordinära förhållanden i krig får dels meddela sådana bestämmelser som enligt 8 kap. RF skall beslutas av regeringen, dels besluta att en lag i ett visst ämne skall börja tillämpas.

Förslaget i förvaltningspromemorian överensstämmer i sak nära med mitt förslag.

Remissinstanserna har i allt väsentligt lämnat förslaget utan erinran. Flera remissinstanser framhåller att bemyndigandet för civilbefälhavaren att fullgöra regeringens uppgifter måste sättas i kraft redan i fred, eftersom beslutanderätten inte kan överlåtas när förbindelsen väl är bruten.

Skälen för mitt förslag: I likhet med gällande rätt och med förvaltningspromemorias förslag, som remissinstanserna har godtagit, bör det i en ny fullmaktslag finnas en bestämmelse som medger att regeringsärenden av förvaltningsnatur kan överlämnas till en statlig förvaltningsmyndighet. Den prövning av förvaltningsärenden som görs av regeringen är i många fall bestämd i lag och enligt den formella lagkraftens princip enligt 8 kap. 17 § RF fordras det därför ett bemyndigande från riksdagen för att prövningen skall kunna överlämnas till andra organ.

I enlighet med gällande rätt bör regeringen vidare få överlåta sina befogenheter att besluta om personalomflyttningar till statliga förvaltningsmyndigheter. Som anförs i promemorian bör dock en delegation bara avse beslutanderätt i enskilda fall. I förvaltningspromemorian föreslås att denna bestämmelse skall omfatta även det kommunala området. Det bör enligt min mening överlämnas till kommunerna och landstingskommunerna m. fl. att själva bestämma om förflyttningar av kommunala befattningshavare. Det bör därför delegeras bara till de kommunala förvaltningsmyndigheterna och beslutande församlingarna att fatta motsvarande beslut för kommunala befattningshavare.

De nuvarande reglerna i AFL om behörighet för civilbefälhavare och i andra hand länsstyrelserna att utan särskilt uppdrag överta regeringens befogenheter i speciellt kritiska lägen stämmer inte överens med RF. Numera får anses gälla att riksdagen inte får överlåta vare sig sin egen eller regeringens normgivningskompetens direkt på regionala organ. Enligt 13 kap. 8 § RF får visserligen regeringen efter riksdagens bemyndigande för fall av krig och omedelbar krigsfara ge en annan myndighet i uppdrag att fullgöra sådana uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen.

Uppdraget får dock inte omfatta befogenhet enligt 13 kap. 6 § RF, om det inte är fråga om beslut om att lag i visst ämne skall börja tillämpas. För att civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna skall förses med sådana befogenheter att de kan fungera på det sätt som avses med de nuvarande reglerna föreslår jag att regeringen bemyndigas att på dem överlåta sin normgivningskompetens enligt 8 kap. RF samt rätten att besluta om att lag i visst ämne skall börja tillämpas. Bemyndigandet avser både den kompetens som direkt ankommer på regeringen och den som genom riksdagens beslut delegerats till regeringen. Det bör sålunda vara möjligt för civilbefälhavare att under extraordinära förhållanden förordna om att en lag, t. ex. förfogandelagen, skall träda i tillämpning.

Det möter enligt min mening inte något hinder mot att begränsa förut-sättningarna för tillämpning av vissa paragrafer i lagen mer än andra. Jag anser därför att regeln om delegation till en civilbefälhavare eller en länsstyrelse skall gälla endast i krig.

Med anledning av vad vissa remissinstanser har anfört vill jag framhålla att avsikten är att de bemyndiganden som ges regeringen att delegera sina befogenheter till civilbefälhavarna och länsstyrelserna givetvis skall utnyttjas i förväg och inte först sedan förbindelserna har avbrutits.

Jag har med anledning av vad överbefälhavaren framfört utformat förslaget så att civilbefälhavarens beslut inte skall behöva avvaktas innan hans befogenheter kan övertas av länsstyrelsen.

4.6.5 Formerna för beslut m. m.

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva
att en statlig förvaltningsmyndighet får fatta beslut i annan ordning än vad som är föreskrivet
samt att fler suppleanter i styrelsen för en sådan myndighet skall utses än som är föreskrivet.

Förslaget i förvaltningspromemorian stämmer i sak överens med mitt förslag.

Remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Liksom enligt AFL bör regeringen bemyndigas att vidta vissa åtgärder för att underlätta att förvaltningsmyndigheternas verksamhet upprätthålls under krig eller krigsfara. De åtgärder som avses har till syfte att underlätta beslutsprocessen och består i att regeringen föreskriver om annan beslutsordning än normalt och om ökat suppleantantal i styrelsen för statliga förvaltningsmyndigheter. Motsvarande åtgärder i fråga om den kommunala beslutsprocessen har behandlats i avsnitt 4.5.

Mitt förslag: Fullmaktslagen innebär

att ärenden skall handläggas i den turordning som är påkallad av hänsyn till allmänna intressen och med särskilt företräde för sådana ärenden som är av betydelse för totalförsvaret.

att en förvaltningsmyndighet – om det på grund av krigsförhållandena är förenat med väsentliga olägenheter att utreda ett ärende på det sätt som är föreskrivet i lag – får utreda ett ärende på något annat lämpligt sätt.

att handläggningen av ett ärende skall uppskjutas, om det avser myndighetsutövning mot någon enskild och en part på grund av krigsförhållandena är ur stånd att bevaka sin rätt; dock att ärendet ändå kan avgöras om särskilda skäl föreligger och det kan utredas tillfredsställande

samt att delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten i första hand skall ske genom en militär myndighets försorg.

Förslaget i förvaltningspromemorian överensstämmer i stort sett med mitt förslag.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Det har visat sig att de prioriteringar som en myndighet måste göra bland arbetsuppgifterna inom sitt verksamhetsområde kan få konsekvenser för den egna myndighetens och andra myndigheters möjligheter att fullgöra sina uppgifter. En regel om prioritering av vissa ärenden under krig eller krigsfara finns nu i den till AFL knutna tillämpningskungörelsen. En motsvarande bestämmelse bör enligt min mening finnas i den nya lagen. Det bör nämligen finnas lagstöd för de prioriteringar som man kan förutse blir nödvändiga i ett skärpt läge.

Det finns behov av också andra bestämmelser som riktar sig direkt till myndigheterna och som gör det möjligt för dem att göra vissa avsteg från vad som annars gäller för förfarandet. Det bör inte fordras någon särskild föreskrift av regeringen utöver den allmänna föreskriften om att lagen skall ha trätt i tillämpning för att dessa regler skall bli tillämpliga. De nuvarande reglerna i AFL får i stort sett anses lämpliga i sak utom så till vida att det inte behövs någon uttrycklig bestämmelse om att någon påföljd inte inträder vid ursäktlig underlåtenhet (jfr 8 § AFL). Som anförs i förvaltningspromemorian får bestämmelsen nämligen numera anses överflödig.

En bestämmelse som finns i AFL och som bör ges en motsvarighet i den nya lagen är den om att ett ärende i vissa fall får utredas på ett annat lämpligt sätt än som är föreskrivet. Bestämmelsen har till syfte att underlätta att ärenden handläggs så snabbt som möjligt. Myndigheterna får själva avgöra på vilket sätt ett ärende lämpligen bör utredas om det på grund av krigsförhållanden är förenat med väsentliga olägenheter att iakttä i lag eller annan författning meddelade föreskrifter om att en myndighet skall höras eller att en viss annan utredning skall göras. Den tar sikte endast på föreskrifter i specialförfattningar om *ordningen* för utredningen

(t. ex. att viss typ av utredningsmaterial skall föreligga) och medger inte avsteg från förvaltningslagens regler för ärenden om myndighetsutövning mot en enskild och inte heller från kravet på att vissa förhållanden skall vara utredda för att ärendet skall få avgöras. Av allmänna principer följer givetvis att ett ärende alltid måste utredas på ett efter omständigheterna tillfredsställande sätt.

Vidare bör frågan om vilka avsteg som får göras från kravet på fullständig utredning regleras i likhet med vad som gäller enligt AFL. Som huvudregel gäller att handläggningen av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot en enskild skall anstå, om en part är ur stånd att bevaka sin rätt eller om något annat hinder föreligger för utredningen på grund av krigsförhållandena. Om ärendet kan utredas nöjaktigt, får handläggningen ändå fortsätta och ärendet avgöras om fortsatt handläggning är av synnerlig vikt för en part eller föranleds av andra särskilda skäl.

Slutligen bör bestämmelser om delgivning inom försvarsmakten, vilka överensstämmer med AFL:s, tas in i den nya lagen.

4.6.7 För sent inkomna överklaganden m. m.

Mitt förslag: Fullmaktslagen innebär

att regeringen kan föreskriva att fullföljdstider och liknande processuella tidsfrister, kan förlängas,

att processuella tidsfrister automatiskt förlängs när krigstillstånd kungörs

samt att förvaltningsmyndigheter och domstolar själva får avgöra om klaganden haft laga förfall på grund av krigsförhållandena och i så fall ta upp för sent inkomna överklaganden till saklig prövning.

Förslaget i förvaltningspromemorian överensstämmer i allt väsentligt med mitt förslag. Endast förvaltningsdomstolar skall dock få ta upp för sent inkomna överklaganden efter egen prövning.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: Regeringen kan enligt både AFL (9 § första stycket) och SRL (9 §) förordna om en generell förlängning av tiden för överklagande. Regeringen bör ges motsvarande befogenhet enligt den nya lagen.

Enligt 9 § SRL gäller dessutom att tidsfristen för talan och fullföljd vid domstol automatiskt förlängs med två veckor vid krigsutbrott. Tanken bakom detta är att ett krigsutbrott måste medföra att många människor får svårt att bevaka sina rättsliga intressen och att de kan behöva en övergångstid för att ställa om sig till de nya förhållandena. De intressen som tillgodoses genom denna bestämmelse gäller i lika hög grad för förvaltningsmyndigheter. Jag föreslår därför att en sådan regel skall gälla också för dessa. Samtidigt föreslår jag att tiden sätts till tre veckor, som jag anser är rimligare.

Enligt AFL kan överklaganden som kommit in för sent ändå prövas, om

två förutsättningar föreligger, nämligen om det överklagade beslutet går i omedelbar verkställighet och om domstolen finner att klaganden har haft giltig ursäkt på grund av krigsförhållandena för sin underlåtenhet att iakttä den föreskrivna tiden (9 § andra stycket AFL). När beslutet inte kan verkställas förrän efter besvärstidens utgång, är en part som haft laga förfall hänvisad till att ansöka om återställande av försutten tid. Några tidsfrister för en sådan ansökan i förvaltningsärenden finns inte föreskrivna.

SRL ger inte de allmänna domstolarna någon extra befogenhet att pröva om en part haft laga förfall. I stället har tidsfristen för återställande av försutten tid förlängts (10 § SRL).

När det gäller att ta ställning till vilka lättnader som lämpligen bör gälla under krigsförhållanden för överklagandetid och tid för anhängiggörande av talan hos förvaltningsmyndigheter i övrigt bör man beakta att det i förvaltningslagen föreskrivs att ett överklagande som kommit in för sent inte skall tas upp till prövning. En motsvarande bestämmelse finns i förvaltningsprocesslagen och i rättegångsbalken. Frågan om laga förfall har förelegat kan därför bara prövas i extraordinär väg. I ärenden för vilka regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans beviljas återställande av försutten tid enligt 11 kap. 11 § RF av regeringsrätten.

Inom förvaltningen är det ibland osäkert om ett beslut av viss typ gäller omedelbart eller först sedan det vunnit laga kraft. För sent inkomna överklaganden bör därför inte behandlas olika beroende på om det överklagade beslutet länder till omedelbar efterrättelse eller gäller först i och med laga kraftvinnandet. För den som varit förhindrad att iakttä överklagandetiden på grund av krigsförhållanden måste skillnaden framstå som omotiverad. Båda fallen bör därför behandlas lika.

Frågan om klaganden haft laga förfall på grund av krigsförhållanden bör kunna prövas på annat sätt än på extraordinär väg bl. a. eftersom man annars måste räkna med att regeringsrättens och högsta domstolens arbetsbörda skulle öka i alltför stor omfattning vid omställning till krigsförhållanden. Om inte särskilda åtgärder vidtas, måste man å andra sidan räkna med rättsförluster för dem som blir förhindrade att iakttä tider för överklagande.

Jag anser att övervägande skäl talar för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna själva bör få avgöra om klaganden haft laga förfall på grund av krigsförhållanden och i så fall behandla skrivelsen som om den kommit in i rätt tid. Något avgörande sakligt skäl att ge de allmänna domstolarna mindre befogenheter än förvaltningsdomstolarna kan inte anses föreligga (jfr Ds Ju 1986:9).

Enligt 10 § AFL får regeringen föreskriva om förlängning av tidsfrister för annat än överklagande samt efter ansökan utsätta ny tid för en åtgärd när en tidsfrist har försuttits på grund av krigsförhållandena. Regeringen får enligt 11 § AFL delegera sistnämnda befogenhet. Bestämmelserna i AFL om förlängning av andra tidsfrister än fullföljdstider bör i huvudsak oförändrade föras över till den nya lagen.

Dessa frågor kommer att behandlas också i avsnitt 4.7.5.

4.7.1 Vissa organisatoriska frågor

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva

att en domstol skall ha sin verksamhet förlagd till annan ort än den vanliga,

att uppgifter som ankommer på en viss tingsrätt, hovrätt, länsrätt, kammarrätt eller försäkringsrätt skall övertas av en annan domstol av samma slag,

att uppgifter som ankommer på en domstol, som inte är en allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol eller försäkringsrätt, inte alls skall fullgöras eller också att de skall fullgöras av en annan domstol,

att en domstol inte behöver vara delad i avdelningar,

att en annan innehavare av ordinarie domartjänst än justitieråd och regeringsråd skall fullgöra jämställd eller högre domartjänst vid annan domstol än den han tillhör

samt att annan personal skall tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag i domstol.

Förslaget i domstolspromemorian överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Försäkringsrätternas verksamhet skall dock kunna läggas ned. Något bemyndigande ges inte för omplacering av annan personal än ordinarie domare.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i dessa delar godtar i princip förslaget. Arbetsdomstolen har pekat på möjligheten att tingsrätt som första instans i vissa arbetstvister ersätts av arbetsdomstolen. Svenska arbetsgivareföreningen har ifrågasatt om regeringen bör få fullmakt att fatta ett beslut om att uppgifter som ankommer på arbetsdomstolen inte skall fullgöras eller skall fullgöras av någon annan domstol. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att uppgifter som ankommer på en särskild domstol inte skall fullgöras är för generellt och att en utförligare utredning i denna del är erforderlig. När det gäller frågan om omplacering av innehavare av ordinarie domartjänst har kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Stockholms län uttryckt tvksamhet om den föreslagna ordningen är förenlig med 11 kap. 5 § RF.

Skälen för mitt förslag:*Allmänt om regleringen av rättskipningen m. m. i krig och krigsfara*

SRL är utformad med sikte främst på de allmänna domstolarna, dvs. tingsrätter, hovrätter och högsta domstolen. Förvaltningsdomstolarna däremot faller under AFL. Som jag redan uttalat bör i den nya lagen all domstolsverksamhet så långt det är möjligt regleras gemensamt. Jag ansluter mig i detta hänseende till departementspromemoriornas och remissinstansernas uppfattning. De regler som gäller domstolarna bör avse dessas

rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Handläggningen av förvaltningsärenden hos domstolarna bör däremot jämföras med verksamheten hos förvaltningsmyndigheterna. Domstolsliknande nämnder som koncessionsnämnden för miljöskydd, statens va-nämnd samt arrende- och hyresnämnderna bör också hänföras till förvaltningssidan.

När det nu gäller att utarbeta bestämmelser för att säkerställa att de domstolar som finns numera kan fungera även inför och efter en omställning till krig bör SRL så långt som möjligt följas i sak. En utgångspunkt bör som nämnts vara att man i möjligaste mån åstadkommer generella bestämmelser, dvs. så enhetliga regler som möjligt beträffande de olika domstolarna och deras handläggning av mål och ärenden.

Vidare måste bl. a. beaktas de behov av speciella bestämmelser som kan uppstå därför att den tidigare krigsrättsorganisationen avskaffats från den 1 juni 1987 (prop. 1985/86:9, JuU 24, SFS 1986:644–662). Efter avskaffandet gäller i princip samma regler under krigsförhållanden som under fredstid i fråga om förundersökning, åtalsförfarande och domstolshandläggning.

Sammanträdestider och sammanträdesort

I SRL (2 § första stycket) finns en bestämmelse om befogenhet för regeringen att bestämma att en domstol skall sammanträda på andra tider och ställen än som är föreskrivet för vanliga fall. Bestämmelsen tar sikte på äldre bestämmelser i rättegångsbalken om skyldighet att hålla allmänna ting och allmänna rättegångsdagar.

Eftersom föreskrifter om särskilda tider för sammanträden inte förekommer i lag längre, behövs det inte någon särskild bestämmelse om tid för sammanträde i den nya lagen.

I fråga om sammanträdesort gäller för tingsrätter att sammanträden för huvudförhandling (ting) skall hållas på tingsställe, om inte särskilda skäl talar för att sammanträdet hålls på en annan ort, samt att regeringen bestämmer den eller de orter som skall vara tingsställe (1 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken). Föreskrifter om detta finns i förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor (ändrad senast 1984:757). För hovrätter, allmänna förvaltningsdomstolar, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolar gäller att domstolen skall sammanträda på den ort där den har sitt säte men att sammanträde får hållas på en annan ort om det finns särskilda skäl för det (2 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, 27 § lagen 1971:289 om allmänna förvaltningsdomstolar, 4 kap. 1 § lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister och 12 § lagen 1978:28 om försäkringsdomstolar). Föreskrifter i lag om var domstolen har sitt säte gäller för regeringsrätten och kammarrätterna (1 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Vid SRL:s tillkomst har man utgått från att de bestämmelser i rättegångsbalken som ger en domstol möjlighet att om särskilda skäl föreligger hålla sammanträde på en annan ort än den föreskrivna inte tar sikte på det fallet att domstolen i en krigssituation tvingas att under en längre tidsperiod regelmässigt förlägga sina sammanträden till en annan ort.

Övriga lagbestämmelser i frågan torde inte heller omfatta denna situa-

tion. Under sådana förhållanden ansluter jag mig liksom remissinstanserna till förslaget i domstolspromemorian att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att föreskriva att en domstol skall ha sin verksamhet förlagd till en annan ort än den vanliga.

Överflyttning av arbetsuppgifter

I den beredningsplanläggning som sker i enlighet med SRL ingår planer för hur de allmänna domstolarna skall krigsorganiseras. Vid utarbetandet av planerna vägs flera faktorer in. Man räknar t. ex. med att tillströmningen av mål och ärenden allmänt sett kommer att minska i de lägen då det kan bli aktuellt att gå över till krigsorganisation. En annan faktor som man räknar med är att det kan bli nödvändigt att föra över arbetsuppgifter från en tingsrätt till en annan eller hovrätt till en annan. Den nuvarande regeln i 2 § första stycket 2 SRL som medger en sådan omfördelning av arbetsuppgifterna bör nu, enligt vad som också föreslås i domstolspromemorian, breddas till att omfatta länsrätt resp. kammarrätt.

Vad gäller försäkringsdomstolarna får jag efter samråd med chefen för socialdepartementet anföra följande.

Försäkringsdomstolskommittén (S 1980:10) har i en skrivelse den 26 april 1982 till regeringen lämnat förslag till hur domstolsorganisationen på socialförsäkringsområdet bör vara uppbyggd under beredskap och i krig. Kommittén har räknat med att försäkringsrätterna åtminstone övergångsvis skall kunna fungera som under normala förhållanden men att efter en tid antalet dömande avdelningar kan reduceras. Enligt kommittén bör dock besvärspövningen under ett krisläge kunna avbrytas i och med avgörandet i en försäkringsrätt. Försäkringsöverdomstolen skulle därför inte behöva upprätthålla sin verksamhet.

Även enligt min mening bör man utgå från att försäkringsrätternas verksamhet skall kunna bibehållas i krig eller krigsfara. Regeringen bör därför inte bemyndigas att lägga ned deras verksamhet.

En möjlighet att föra över arbetsuppgifter från en försäkringsrätt till en annan synes även för dessa domstolars del kunna underlätta deras fortsatta verksamhet under krigsfara och i krig. I likhet med uppfattningen i domstolspromemorian anser jag därför att även försäkringsrätterna bör omfattas av bestämmelsen om överflyttning av arbetsuppgifter mellan domstolar av samma slag.

Med de hårda prioriteringskrav som man kommer att ställas inför vid den omställning som måste ske redan inför hotet av krig, kan en nedläggning av verksamheten på sätt som har föreslagits beträffande försäkringsöverdomstolen vara aktuell i detta och andra liknande fall.

Ett alternativ till nedläggning är att överföra uppgifter från en specialdomstol till en annan domstol. Så t. ex. kan det vara en utväg att uppgifter som ankommer på bostadsdomstolen får övertas av en eller flera hovrätter.

Frågan om tvistelösningsförfarandet på det arbetsrättsliga området har nyligen tagits upp i prop. 1986/87:165 om arbetsrättslig beredskapslagstiftning. Enligt propositionen kan det sättas i fråga om man vid krigsförhållan-

den kan upprätthålla det centraliserade system, som finns under fredstid med centrala förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden och arbetsdomstolen som i princip enda domstol, eller om man bör inrätta lokala eller regionala beslutsinstanser. Föredragande statsrådet framhåller att det senare alternativet förutsätter att tvisteförhandlingarna på lokal nivå bibehålls och möjligen förstärks, vilket i sin tur ger upphov till åtskilliga organisatoriska frågor (a. prop. s. 12).

I propositionen läggs emellertid endast fram förslag som rör den s. k. författningsberedskapen. Det är frågor som gäller avvikelser i krig eller krigsfara från bestämmelserna i t. ex. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1984:817). De organisatoriska frågor som har betydelse för frågan om arbetsdomstolens verksamhet under krig och beredskap kommer dock enligt föredraganden att tas upp i en andra etapp. Det finns därför enligt min mening inte anledning att nu göra undantag för arbetsdomstolen från den här föreslagna lagstiftningen. Det bör i sammanhanget påpekas att den lagstiftning som föreslås i prop. 1986/87:165 ger regeringen fullmakt att meddela föreskrifter som avviker från lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (omtryckt 1977:530, ändrad senast 1987:683). Den dubbla reglering som härigenom kommer att gälla medför dock inte någon större olägenhet.

När det gäller att utforma särbestämmelser som gör organisatoriska omläggningar av här avsett slag möjliga, kan en detaljreglering knappast åstadkommas. Inte heller är en sådan reglering önskvärd. De bestämmelser som behövs bör ges formen av ett bemyndigande för regeringen, vilket bör vara så pass allmänt hållet att det täcker den omorganisation som man i ett spänt läge kan bli tvungen att göra av rättskipningen hos andra domstolar än de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna samt försäkringsrätterna.

Omläggningar som de nu angivna får konsekvenser på de lagstiftningsområden inom vilka domstolarna är verksamma. Vid en omställning till krig måste föreskrifter snabbt kunna meddelas om vad som skall gälla på grund av de ändrade förhållandena på området i fråga. Jag anser därför att den nya lagen bör ge regeringen bemyndigande att meddela de föreskrifter (t. ex. om ändrad överklagandeordning) som behövs till följd av de organisatoriska omläggningar som kan bli nödvändiga att göra.

Ändrad indelning i avdelningar

Enligt 2 § andra stycket SRI får regeringen förordna efter omständigheterna om högsta domstolens och hovrätternas tjänstgöring på avdelningar (jfr 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 § rättegångsbalken).

Föreskrifter i lag om att även andra domstolar skall vara delade i avdelningar gäller för regeringsrätten och kammarrätterna (4 och 11 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar), försäkringsrätterna (6 § lagen om försäkringsdomstolar) och för patentbesvärshöjningen (3 § lagen 1977:729 om patentbesvärshöjningen). För tingsrätter och länsrätter gäller i det avscendat endast fakultativa regler, dvs. bestämmelser som medger att de arbetar på

avdelningar (1 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken resp. 16 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

I likhet med vad som förordas i domstolspromemorian och som lämnas utan erinran av remissinstanserna anser jag att ett bemyndigande i ämnet bör medge att avsteg kan göras från de obligatoriska regler som finns om att en domstol skall vara delad i avdelningar. Något bemyndigande behövs inte för att regeringen skall kunna föreskriva att en domstol skall vara delad i färre avdelningar än den arbetar på under normala förhållanden.

Omplacering av personalen

Vid utarbetandet av de nyss nämnda planerna för hur domstolarna skall krigsorganiseras räknar man med att domarpersonalen i viss utsträckning tas i anspråk för andra totalförsvarsuppgifter. Man räknar också med att det sker i en sådan omfattning att en del av domartjänsterna inom krigsorganisationen inte kan upprätthållas av sina ordinarie innehavare. Möjligheten att tillfälligt omplacera domare och annan domstolspersonal är därför av betydelse som en av utvägarna att sörja för att tjänsterna inom krigsorganisationen kan besättas.

Det enligt 3 § första stycket SRL gällande bemyndigandet för regeringen att placera om personalen är begränsat till att avse endast en omplacering mellan de allmänna domstolarna inbördes, och beträffande domare gäller förbehållet att de får förordnas att tjänstgöra endast i domarbefattning. Bestämmelserna är hämtade från 1940 års särskilda rättegångslag och utformades vid SRL:s tillkomst på grundval av de föreskrifter som gällde då om domares och övriga tjänstemäns skyldighet att underkasta sig ändrad tjänstgöring (36 § i 1809 års regeringsform och 13 § statens allmänna avlösningsreglemente 1948:436).

Föreskrifter i fråga om skyldighet att underkasta sig ändrad tjänstgöring finns nu i RF och i lagen (1976:600) om offentlig anställning (ändrad senast 1987:521, LOA). Föreskrifterna innebär att de som har utnämnts till ordinarie domare har en särställning bland de offentligt anställda.

I 11 kap. 5 § första och andra styckena RF tillförsäkras ordinarie domare skydd mot skiljande från tjänsten i andra än särskilt angivna fall och i princip även ett skydd mot förflyttning till annan tjänst. Beträffande sådan förflyttning gäller enligt 11 kap. 5 § tredje stycket RF att den som har utnämnts till ordinarie domare får förflyttas under förutsättning att förflyttningen påkallas av organisatoriska skäl och att den sker till en jämställd domartjänst. Bestämmelsen är övertagen från 36 § i 1809 års regeringsform, där den infördes år 1965 i samband med att den där upptagna regeln om domares oavsättlighet fick en ny utformning.

Bestämmelserna i 11 kap. 5 § RF kompletteras av 5 kap. 1 § LOA, i vilken paragraf det föreskrivs – med vissa undantag som här saknar intresse – att ordinarie domare inte är skyldig att utöva annan statlig tjänst än jämställd eller högre domartjänst vid den domstol han tillhör. Härigenom utesluts möjligheten att det principiella förbudet mot förflyttning kringgås genom att vederbörande görs tjänstledig från sin tjänst och åläggs att utöva en annan tjänst (prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 218).

För andra personalkategorier inom den dömande verksamheten än ordinarie domare tillhör frågan om åligganden i tjänsten och om skyldighet att utöva en annan tjänst än den egna numera avtalsområdet. Skyldigheterna regleras med andra ord inte längre i lag.

I förarbetena till lagen om offentlig anställning (prop. 1975/76:105 bilaga 2, s. 215) har föredragande statsrådet slagit fast att det ankommer på de politiska organen eller myndighet som de bestämmer att besluta om en myndighets verksamhetsort. I det statliga anställningsavtalet måste därför enligt föredraganden ingå även en skyldighet för den anställde att "följa med", om det allmänna beslutar om en omlokalisering av hans anställningsmyndighet. Naturligtvis är han dock i en sådan situation, framhåll föredraganden, oförhindrad att i stället lämna tjänsten efter egen uppsägning.

Enligt 5 kap. 2 § första och andra styckena LOA gäller dock ett särskilt förbud för arbetstagare hos staten att lämna sin anställning under krig eller krigsfara. I tredje stycket samma paragraf erinras om att särskilda föreskrifter finns om vissa andra anställnings- och arbetsvillkor vid krig eller krigsfara eller annars under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. I samma stycke bemyndigas dessutom regeringen att meddela de ytterligare föreskrifter i detta hänseende som är nödvändiga för statens verksamhet under de rådande förhållandena.

Bemyndigandet i 5 kap. 2 § tredje stycket LOA ger alltså regeringen möjlighet att bl. a. meddela föreskrifter om omplacering av personal. Med hänsyn till dessa lagregler saknas enligt domstolspromemorian anledning att behålla en särreglering beträffande andra personalkategorier än ordinarie domare.

För egen del vill jag framhålla att man vid bedömningen av vilka särbestämmelser som kan behövas bör utgå från den tolkningen av grundlagen att de omplaceringar av *ordinarie domare* som kan bli nödvändiga att göra i extraordinära lägen inte utgör förflyttning i regeringsformens mening. Både av tidigare och nuvarande grundlagsregel (11 kap. 5 § tredje stycket RF) och av förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 1964:140 s. 97 ff. och 1973:90 s. 388 ff.) framgår att man med förflyttning har avsett sådana omflyttningar som innebär att vederbörande skiljs från den egna tjänsten. De omplaceringar som kommer i fråga för att tjänsterna inom krigsorganisationen skall kunna besättas är inte av det slaget. Vad som kan bli aktuellt är att ordinarie domare måste tas i anspråk för att – med bibehållande av den egna tjänsten – tillfälligt eller tills vidare fullgöra domartjänst vid andra domstolar än dem de tillhör. Härvidlag kan det bli fråga om att tjänstgöringen skall överflyttas till den andra domstolen eller också att den skall fullgöras vid sidan av den vanliga tjänsten. För att möjliggöra detta behövs enligt min mening inte någon grundlagsändring. *Lagrådet* har inte haft någon erinran mot denna tolkning.

Av vad jag har anfört framgår att den särreglering som behövs bör syfta till att möjliggöra avsteg från bestämmelsen i 5 kap. 1 § LOA om att det – med tre begränsade undantag – bara är vid den domstol de tillhör som ordinarie domare är skyldiga att utöva domartjänst.

Vid utformningen av en sådan särregel kan man utgå från att de ompla-

ceringar eller utökningar av tjänstgöringsskyldigheten som blir nödvändiga i första hand sker inom den egna domstolsorganisationen. I den mån som en tjänst vid en allmän domstol inte kan besättas med en domare som tillhör en sådan domstol, bör dock undantagsvis en domare som tillhör en allmän förvaltningsdomstol eller en särskild domstol kunna tas i anspråk för uppgiften, likaväl som en domare vid en allmän domstol bör kunna tas i anspråk för att tillfälligt tjänstgöra vid en specialdomstol eller en allmän förvaltningsdomstol. Vidare bör iaktas att det blott är i fråga om bandet till den egna domstolen som avsteg bör kunna få göras. Föreskriften i 5 kap. 1 § LOA om att tjänstgöringsskyldigheten får avse endast en jämställd eller högre domartjänst får alltså inte frångås.

Mot bakgrund av det anförda anser jag alltså sammanfattningsvis att det i den nya lagen bör tas upp en regel – med den av *lagrådet* förordade formuleringen – om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av ordinarie domartjänst (justitieråd och regeringsråd undantagna) skall fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domartjänst vid en annan domstol än den han tillhör.

I fråga om *annan domstolspersonal än ordinarie domare* delar jag visserligen uppfattningen i domstolspromemorian att det inte i och för sig behövs någon särskild bestämmelse i den nya lagen som möjliggör för regeringen att besluta om omplacering mellan olika myndigheter. Jag har emellertid i det föregående föreslagit en motsvarande bestämmelse beträffande personal hos förvaltningsmyndigheterna (avsnitt 4.6.1). Det är då inkonsekvent att inte behålla en regel av samma innehåll som den som nu finns i SRL. Dessutom förordar jag i det följande en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att – i likhet med vad som föreslås gälla på förvaltningssidan – delegera sin befogenhet att omplacera personal till andra myndigheter (avsnitt 4.7.3). Jag anser därför till skillnad mot vad som anförs i domstolspromemorian att nuvarande regel om omplacering av annan domstolspersonal än ordinarie domare bör föras över till den nya lagen.

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva att en tingsrätt är domför med en domare i sådana fall då det enligt rättegångsbalken krävs tre lagfarna domare samt att en fastighetsdomstol får bestå av en lagfaren ledamot i sådana fall då det enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål krävs två lagfarna ledamöter.

Bestämmelser motsvarande dem som finns i SRL beträffande rätten att avsäga sig uppdraget som nämndeman, angående åldersgräns för sådant uppdrag och om möjlighet att vid förfall för nämndeman kalla som ersättare även nämndeman eller till nämndeman valbar person utanför domkretsen tas upp i den nya lagen. Utom i sistnämnda hänseende skall jurymän likställas med nämndemän.

Vidare skall införas bestämmelser beträffande sådan särskild ledamot eller tekniskt sakkunnig eller värderingsteknisk ledamot som i vissa mål skall ingå i rätten. Bestämmelserna skall innebära att ett förordnande som sådan sakkunnig eller ledamot skall bestå tills ett nytt beslut meddelas även om tiden för förordnandet löper ut samt att det vid förfall för sådan sakkunnig eller ledamot får tillkallas en annan lämplig person. Bestämmelsen om automatisk förlängning tills ett nytt beslut meddelas görs tillämplig även på förordnanden som ledamot eller som ersättare i arbetsdomstolen eller som särskild sakkunnig i förvaltningsdomstol. Bestämmelsen om förfall skall gälla också teknisk ledamot i fastighets- eller vattendomstol och tekniskt kunnig ledamot i patentbesvärsträtten.

Förslaget i domstolspromemorian överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: De allra flesta tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Stockholms län förordar dock att regeln om ensamdomare i tingsrätt görs fakultativ på det viset att regeringens bemyndigande skall avse att tingsrätt i dylika fall får döma med en domare. De två domstolarna liksom Svea hovrätt ifrågasätter om det inte skall vara möjligt att minska antalet ledamöter i andra kollegiala domstolar, som hovrätter och kammarrätter, på samma sätt som föreslagits i fråga om tingsrätter. Länsrätten anser dessutom att det i de fall tre domare utgör normalsammansättningen finns mer som talar för en lagfaren domare jämte nämnd än för bara en lagfaren domare ensam. Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter också om inte en föreskrift bör införas om att regeringen får förordna att mål i hovrätt och kammarrätt, i vilka lekmanamedverkan är föreskriven, får prövas utan sådan medverkan, om något annat visar sig vara förenat med betydande svårigheter. Försäkringsrätten för Mellansverige föreslår att en motsvarande regel införs för försäkringsrätterna. Länsrätten i Stockholms län förordar också att antalet deltagande nämndemän begränsas.

Arbetsdomstolen förordar att de lätnader i domförhetskravet som enligt förslaget tillkommer tingsrätterna också bör få sin motsvarighet för arbetsdomstolens del.

Bl. a. Svea hovrätt invänder att syftet med bestämmelserna om särskilda ledamöter i domstolarna är att tillföra domstolarna specialkunskap. Hovrätten anser därför att det tidigare kravet på erforderlig sakkunskap bör bestå och att domstolen får underlåta att tillkalla en sakkunnig endast om tillräckligt kvalificerad sakkunnig inte är tillgänglig.

Skälen för mitt förslag: SRL innehåller inte några bestämmelser som medger avsteg från föreskrifterna om hur en domstol skall vara sammansatt för att vara domför.

Ett förslag om en allmän befogenhet för regeringen att bestämma om ändrad sammansättning diskuterades vid SRL:s tillkomst. Förslaget avböjdes under hänvisning till att man borde kunna komma till rätta med verkningarna av en minskad tillgång på domarpersonal genom de andra särskilda anordningarna i organisatoriskt avseende och till att en sådan befogenhet därför inte var absolut nödvändig (prop. 1957:76 s. 41, 17 f., 24 f.).

Det behov av juridiskt utbildad personal som måste täckas för att rättsskipningen skall kunna upprätthållas är väsentligt mycket större nu än på den tid då SRL infördes. Även om man räknar med att tillströmningen av mål och ärenden kommer att minska avsevärt inför en omställning till krig eller krigsfara, kan man förutse att betydande svårigheter uppkommer att täcka behovet. Det finns därför anledning att på nytt ta ställning till om avsteg från gällande domförhetsregler kan bidra till en lösning av problemet.

Vid en prövning måste först noteras att flera ändringar har genomförts under senare år när det gäller domstolarnas domförhet.

Den 1 juli 1983 (SFS 1983:370) trädde en ändring i kraft som i fråga om tingsrätternas sammansättning innebär att en tingsrätt vid huvudförhandling i brottmål och familjerättsliga tvistemål är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän i stället för som tidigare en lagfaren domare och fem nämndemän (prop. 1982/83:126, JuU 32, rskr. 314). Den större sammansättningen har dock behållits i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Samtidigt har domförhetsreglerna för länsrätternas del anpassats till denna ordning. Det innebär bl. a. att en länsrätt vid avgörande av ett mål i många fall skall bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Den 1 juli 1984 (SFS 1984:131) genomfördes vidare ytterligare ändringar när det gäller domstolarnas domförhet (prop. 1983/84:78, JuU 15, rskr. 152). En ändring har inneburit att en tingsrätt vid huvudförhandling i tvistemål som handläggs enligt rättegångsbalken skall vara domför med en lagfaren domare, inte bara som tidigare när huvudförhandlingen hålls i förenklad form utan också när det är tillräckligt med hänsyn till målets beskaffenhet och parterna samtycker till det. En annan ändring har medfört att hovrätterna har blivit domföra med tre lagfarna ledamöter i de situationer där de tidigare var domföra med fyra lagfarna domare. I fråga om mål som överklagats från en tingsrätt har dock den tidigare domförhetsregeln behållits för de fall där tingsrätten vid det överklagade avgörandet bestått av tre eller flera lagfarna domare.

Ändringarna år 1983 och 1984 har alltså inneburit att ett mindre antal

nämndemän och lagfarna domare erfordras för att domstolarna skall vara domföra än som tidigare var fallet. När det gäller frågan om ytterligare ändringar bör göras i domförhållningarna i skärpta lägen börjar jag med reglerna om lekmanamedverkan.

Åtskilliga föreskrifter om domstolarnas sammansättning innebär att *nämndemän* skall ingå i rätten. Domförhållningarna av detta slag bör inte frångås i skärpta lägen. Värde av ett lekmanainflytande i rättskipningen blir inte mindre inför ett krigshot eller i krig utan får då snarare ökad betydelse. Inte heller skulle avsteg från dessa regler i någon nämnvärd mån kunna neutralisera verkningarna av den minskade tillgången på juristutbildad domarpersonal. Jag delar därför inte vissa remissinstansers mening att lekmanamedverkan bör begränsas under krigsförhållanden. Vad som behövs är i stället enligt min mening att upprätthållandet av reglerna om nämndemannamedverkan underlättas genom att tillgången på nämndemän så långt det är möjligt säkerställs för samtliga domstolar där en sådan medverkan är föreskriven.

För trygghet av tillgången på nämndemän innehåller SRL särbestämmelser beträffande rätten att avsäga sig uppdrag som nämndeman, angående åldersgräns för uppdraget och om möjlighet att vid förfall för nämndeman kalla som ersättare även nämndeman eller till nämndeman valbar person utanför domkretsen. Motsvarande särbestämmelser bör enligt min mening tas upp i den nya lagen.

I tryckfrihetsmål och i mål om yttrandefrihetsbrott m. m. enligt t. ex. radioansvarighetslagen (1966:756, ändrad senast 1986:1211), lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar (omtryckt 1985:373) och lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar (ändrad senast 1986:1216) utövas lekmanainflytandet inte av nämndemän utan av en jury, som består av nio *jurymän* (12 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, TF, omtryckt 1982:941, och 8 § andra stycket radioansvarighetslagen). Någon åldersgräns för uppdraget som juryman föreskrivs inte i TF men väl att den som har fyllt 60 år får avsäga sig detta (12 kap. 6 § TF).

Bestämmelserna i SRL om nämndemän är inte tillämpliga på jurymän. De särbestämmelser som behövs för att såvitt möjligt säkerställa att juryinstitutionen kan verka på det sätt som är avsett även under beredskap och i krig och därav föranledda utomordentliga förhållanden kräver en grundlagsändring. En sådan föreslås i prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.

Den där föreslagna nya lydelsen av 12 kap. 16 § TF medger att det i vanlig lag föreskrivs undantag bl. a. från rätten att avsäga sig jurymannaskap efter 60 års ålder för fall när riket befinner sig i krig eller krigsfara eller eljest i sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig. Regeringen kan dessutom bemyndigas meddela sådana föreskrifter.

Mot bakgrund av det nu nämnda förslaget till ändring av TF förordar jag att den nya lagen skall innehålla föreskrifter om jurymän som motsvarar dem om nämndemän i fråga om rätt att avsäga sig uppdraget m. m. Där emot bör det inte vara möjligt att kalla någon annan än "ordinarie" juryman vid förfall för sådan.

Jag övergår så till bestämmelser om medverkan av *lagfarna ledamöter m.fl.*

Reglerna om domstolarnas sammansättning innebär att flera lagfarna domare ofta skall ingå i rätten för att denna skall vara domför medan uppgifter i andra fall får fullgöras av en domare med eller utan nämndemän. Flermansreglerna är uppställda av rättssäkerhetsskäl. Det är inte tillrädligt att medge avsteg från dem i lägen, då man har särskild anledning att slå vakt om rättssäkerheten i landet. När det gäller kravet på tre domare för domförhet vid huvudförhandling i tvistemål i tingsrätterna talar dock starka praktiska skäl för att man bör överväga, om inte en särreglering bör komma i fråga trots den utvidgning av endomarkompetensen vid huvudförhandling i tvistemål vid tingsrätt som ägde rum genom lagändringen år 1984.

De flesta tingsrätter har numera minst tre domare, och i de tingsrätter där man har mindre än tre domare har man genom samarbetsplaner med andra tingsrätter sört för att ett tillräckligt antal domare finns att tillgå för att uppfylla domförhetskravet. Antalet mål och ärenden i vilka kravet gör sig gällande kommer med all sannolikhet att minska inför en omställning till krig. Om krigsorganisation måste intas, kan dock avtappningen av domare till andra uppgifter inom totalförsvaret komma att medföra stora svårigheter att samla tre domare i tingsrätterna.

Mot denna bakgrund bör man enligt min mening kunna bidra till att lösa de problem som uppkommer genom den minskade tillgången på domarpersonal genom en bestämmelse som tillåter att tingsrätterna är domföra med färre lagfarna domare än tre i de fall då det i rättegångsbalken föreskrivs att det för domförhet krävs tre lagfarna domare. Bestämmelsen bör lämpligen utformas som ett bemyndigande för regeringen att ge föreskrifter i saken.

I domstolspromemorian föreslås att regeringen får föreskriva att tingsrätt är domför med en i stället för tre domare. Domförhetsregeln innebär att tingsrätten även i krigstid har möjlighet att välja att avgöra ett mål i mera kvalificerad sammansättning än med en lagfaren domare. Vid sitt ställningstagande till i vilken sammansättning ett mål skall avgöras får tingsrätten väga in olika faktorer som målets svårighetsgrad, tillgången på lagfarna domare och parternas önskemål. I likhet med kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Stockholms län anser jag därför att regeln bör göras fakultativ på det viset att regeringens bemyndigande skall avse att tingsrätten i dylika fall är domför med en domare. Har tingsrätten dömt i sådan sammansättning innebär nuvarande ordning att hovrätten blir efter överklagande domför med tre ledamöter (2 kap. 4 § rättegångsbalken). Jag anser inte – som länsrätten i Stockholms län har föreslagit – att nämndemän bör ingå i sammansättningen för tingsrätternas del i de mål som det här gäller.

Av samma skäl som jag har nämnt nu bör också en bestämmelse införas som tillåter att en fastighetsdomstol får bestå av en lagfaren ledamot i sådana fall då det enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål (omtryckt 1974:1064, ändrad senast 1987:751) krävs två lagfarna ledamöter.

På vissa målområden gäller speciella domförhetsregler för tingsrätter,

hovrätter, länsrätter och kammarrätter av innebörd att särskilda ledamöter representerande en viss bestämd erfarenhet eller sakkunskap skall ingå i rätten. Sådana särskilda ledamöter brukar förordnas för en viss tid. I fråga om tingsrätter och hovrätter rör det sig om patent- och sjösmål samt om mål som rör komplicerade ekonomiska eller skatterättsliga förfaranden. För länsrätter och kammarrätter gäller domförhetsregler av detta slag vid behandlingen av mål om fastighetstaxering och, för kammarrätternas del, även vid behandlingen av kommunalbesvärsmål. Särskilda sakkunniga kan förordnas i allmänna förvaltningsdomstolar och i försäkringsdomstolar för att gå allmän förvaltningsdomstol eller försäkringsdomstol till handa med utlåtanden.

För att underlätta upprätthållandet av domförhetsreglerna i patent- och sjösmål har i SRL (3 § tredje stycket och 4 § andra stycket) tagits upp bestämmelser dels om att ett förordnande skall bestå tills vidare även om tiden för det går ut, dels om att vid förfall en annan lämplig person med erforderlig sakkunskap får tillkallas. Dessa bestämmelser bör ges motsvarigheter i den nya lagen. Också de värderingstekniska ledamöterna i länsrätterna och kammarrätterna och de särskilda ledamöterna i kammarrätterna bör enligt min mening omfattas av de nya bestämmelserna. Regeln om ersättare vid förfall bör gälla också tekniskt sakkunnig ledamot i fastighetsdomstol eller hovrätt samt tekniskt kunnig ledamot i patentbesvärsrätten. (Dessa förordnas inte på viss tid.) Tillgången på sådana särskilda sakkunniga som förordnas i förvaltningsdomstolarna för att gå till handa med utlåtanden bör enligt min mening också tryggas genom att bestämmelsen om att förordnandet förlängs görs tillämplig även på dem.

Ledamöter som representerar en viss bestämd erfarenhet eller sakkunskap ingår också i arbets-, bostads- och marknadsdomstolarna. Även dessa ledamöter förordnas för en viss tid, men i det avseendet skiljer de sig inte från de lagfarna ledamöter och de s. k. intresseledamöter som ingår i dessa domstolar. Också i försäkringsöverdomstolen ingår icke lagfarna ledamöter. För den nu berörda typen av ledamöter i domstolarna finns ersättare. När det gäller att bedöma huruvida de nu behandlade bestämmelserna, i första hand bestämmelsen att förordnandet förlängs, behövs även för dessa domstolars del kan man utgå från att man inför en omställning till krig måste vidta sådana organisatoriska omläggningar att en särskild anordning av detta slag ter sig överflödig för bostads- och marknadsdomstolarnas del liksom beträffande försäkringsöverdomstolen.

När det gäller arbetsdomstolen bör man räkna med att man kommer att bli tvungen att organisera om och även inskränka verksamheten, men under en övergångstid bör förordnanden för ledamöter och ersättare stå kvar. Bestämmelsen om en automatisk förlängning till dess att ett nytt beslut kan meddelas bör därför omfatta även förordnanden som ledamot eller ersättare i arbetsdomstolen. Däremot behöver inte bestämmelsen om möjlighet att vid förfall kalla en annan lämplig person vara tillämplig.

Även om bestämmelsen om automatisk förlängning av förordnandena kan underlätta att rättskipningen fungerar i arbetsdomstolen, löser man därmed inte de problem som domförhetsreglerna kan ge anledning till i ett skärpt läge. Frågan om arbetsdomstolens uppgifter, sammansättning m. m.

under beredskap och krig har, som jag redan nämnt (avsnitt 4.7.1), berörts i prop. 1986/87:165. Enligt propositionen skall de organisatoriska frågorna rörande arbetsdomstolen tas upp senare. Jag tar därför inte upp frågan om domförhållningarna för arbetsdomstolen i förevarande lagstiftningsärende.

4.7.3 Delegation av regeringens befogenheter

Mitt förslag: Regeringen får föreskriva

att regeringens befogenhet att i särskilda fall besluta att ordinarie domare och annan domstolspersonal skall tjänstgöra vid annan domstol än den de tillhör kan överlåtas till hovrätter och kammarrätter vad gäller det egna domstolsområdet

samt att regeringens befogenhet enligt 8 kap. regeringsformen att meddela föreskrifter om domstolarna och deras verksamhet under utomordentliga förhållanden i krig kan överlåtas till en domstol eller annan myndighet som regeringen bestämmer.

Domstolspromemorians förslag stämmer i sak överens med mitt utom så till vida att ett bemyndigande att besluta om förflyttning av annan personal än ordinarie domare saknas.

Remissinstanserna: De flesta lämnar förslaget utan erinran. Länsrätten i Stockholms län påtalar att regeringen redan i fredstid får delegera sin s. k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF till en myndighet. Kammarrätten i Stockholm menar att beslutanderätten kan delegeras till hovrätter och kammarrätter men inte till domstolsverket eftersom det skulle rubba den rollfördelning som finns mellan domstolarna och verket.

Skälen för mitt förslag: Enligt 16 § SRL får regeringen ge en annan myndighet i uppdrag att utöva regeringens befogenheter att bestämma om ändrade tider och ställen för en domstols sammanträden och att besluta om personalomflyttningar. I lagen anges inte vilken myndighet som uppgifterna kan delegeras till, men av förarbetena framgår att det är hovrätterna som avses (prop. 1957:76 s. 47 f.). 16 § SRL innehåller också bestämmelser för vissa kritiska situationer som kan uppkomma i krig. I sådana situationer får hovrätterna i sina domkretsar utan särskilt uppdrag utöva samtliga befogenheter som SRL ger regeringen.

RF tillåter inte att den normgivningskompetens som är förbehållen riksdagen kan utövas av en myndighet, utom för extraordinära förhållanden då den enligt 13 kap. 6 § RF kan överlåtas till regeringen. Däremot möter inte något hinder mot att beslut i särskilda fall delegeras, t. ex. att ta domare i anspråk för att tjänstgöra vid andra domstolar än dem de tillhör. Detta innebär att befogenheten att i särskilda fall besluta att ta domare och annan domstolspersonal i anspråk för tjänstgöring vid andra domstolar än dem de tillhör kan överlåtas. Så bör ske för att man snabbt skall komma till rätta med akuta personalproblem. Jag föreslår därför att befogenheten att besluta om ändrad tjänstgöring för personal inom den egna domstolsorganisa-

tionen skall kunna överlåtas till hovrätter och kammarrätter. Detta överensstämmer med uppfattningen i domstolspromemorian.

Regeringen får enligt 13 kap. 8 § RF efter riksdagens bemyndigande ge en annan myndighet i uppdrag att vid krig eller omedelbar krigsfara fullgöra uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen.

Regeringens normgivningskompetens enligt 8 kap. RF i fråga om rättsskipning anser jag under extraordinära förhållanden bör kunna delegeras till en förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer – närmast domstolsverket. Föreskrifter som kan beslutas på regional nivå bör dock i första hand meddelas av hovrätter och kammarrätter. Detta medför att föreskrifter i exempelvis förordningen om rikets indelning i domsagor eller förordningen (1979:571) med kammarrättsinstruktion (ändrad senast 1986:1091) kan ändras på regional nivå. Vidare kan föreskrifter om överflyttning av uppgifter mellan domstolar av samma slag och ändring av verksamhetsort meddelas av hovrätten eller kammarrätten i fråga om den egna domkretsen. Av 11 kap. 4 § RF jämförd med 13 kap. 8 § följer att nu avsedda myndigheter inte får meddela föreskrifter om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och rättegången. Denna begränsning av regeringens möjligheter att delegera normgivningskompetens behöver enligt min mening inte anges i lagtexten men det kan vara lämpligt att den kommer till uttryck i de föreskrifter som regeringen bör meddela med stöd av bemyndigandet i lagen.

Föreskrifter som kan komma att meddelas av en hovrätt eller en kammarrätt bör enligt 9 § första stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (9 § ändrad senast 1985:17) kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket domstolen har sitt säte. I de lägen när det föreslagna bemyndigandet måste utnyttjas kan regeringen enligt 9 § andra stycket medge att föreskrifterna kungörs även på ett annat sätt.

4.7.4 Lättnader i handläggningen av mål och ärenden

Mitt förslag: Rätten kan besluta

att ett mål eller ärende skall flyttas över till en annan domstol av samma slag, om krigsförhållandena kräver det och det är lämpligt med hänsyn till utredningen.

att ett tvistemål får handläggas och avgöras även om en part på grund av krigsförhållandena är förhindrad att inställa sig personligen, om saken kan utredas tillfredsställande utan en sådan inställelse.

att ett mål vid förvaltningsdomstol får handläggas och avgöras utan muntlig förhandling under förutsättning att saken kan utredas tillfredsställande utan sådan förhandling

samt att ett ombud för bortavarande part, kallat särskilt ombud, skall förordnas, om det är synnerligen viktigt för honom eller motparten att målet eller ärendet handläggs eller avgörs eller om detta behövs från allmän synpunkt; denna befogenhet gäller dock endast vid allmän domstol.

Förslaget i domstolspromemorian överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna lämnar förslaget utan crinran. Arbetsdomstolen ifrågasätter om inte domstolens ordförande bör ha möjlighet att flytta ett mål eller ärende till en allmän domstol och vice versa. Sveriges advokatsamfund ifrågasätter om inte större möjligheter bör ges till förhör med parter och vittnen utanför laga domstol och föreslår att domstolarna ges möjlighet till utvidgad användning av telefonförhör i linje med de försök som nu pågår vid flera domstolar. Kammarrätten i Stockholm framhåller att ett särskilt ombud bör förordnas endast om det är *synnerligen* angeläget också från allmän synpunkt. Länsrätten i Örebro län har påtalat att handläggningen av skattemålen, som utgör 60–70 % av domstolens mål, bör rationaliseras i krig och krigsfara. De mål där taxeringsintendenten tillstyrker bifall till besvären bör enligt länsrätten kunna lämnas över till den lokala skattemyndigheten för åtgärd utan att länsrätten behöver befatta sig vidare med målet.

Skälen för mitt förslag: I 5 och 6 §§ SRL finns bestämmelser om vissa lättnader i annars gällande regler om handläggningen av mål vid allmän domstol. De avser överflyttning av mål till en annan likställd domstol, möjlighet att avgöra tvistemål utan en parts personliga närvaro och särskilt ombud för en bortavarande part.

Bestämmelserna bör ses mot bakgrunden av att de förhinder som kan uppstå på grund av krigsförhållandena för parter, ombud, vittnen m. fl. att medverka i rättegången utgör laga förfall enligt 32 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Enligt 32 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken kan uppskov meddelas eller en förhandling ställas in. Om hindret kan förväntas bli långvarigt kan målet förklaras vilande enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken. Jag utgår från att domstolarna regelmässigt kommer att medge uppskov eller förklara målet vilande när en part på grund av de rådande förhållandena är förhindrad att inställa sig eller att på annat sätt tillvarata sin rätt.

Rättskipningen måste dock kunna fungera även under extraordinära förhållanden. Bestämmelsen om möjlighet att flytta över ett mål eller ärende till en annan domstol syftar till att undanröja de hinder som utgör laga förfall, medan bestämmelserna om förordnande av särskilt ombud och om lättnader i fråga om personlig inställelse syftar till att göra det möjligt att avgöra ett mål eller ärende trots att laga förfall föreligger.

Reglerna om laga förfall i 32 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken är tillämpliga också i förvaltningsprocessen (46 § förvaltningsprocesslagen 1971:291). Även beträffande mål i förvaltningsdomstolarna kan man förutse att ett längre uppskov med avgörandet kan medföra olägenheter både från allmän synpunkt och för den enskilde. Beträffande muntlig förhandling gäller enligt 9 § förvaltningsprocesslagen (9 § ändrad senast 1986:1322) att sådan skall hållas i kammarrätter, länsrätter och försäkringsrätter om en enskild part som för talan i målet begär det och förhandlingen inte är obehövlig eller särskilda skäl talar emot det. Enligt t. ex. 10 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 22 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall skall muntlig förhandling alltid hållas om någon part begär det.

Jag föreslår med anledning härav att SRL:s bestämmelse om möjlighet

att flytta över ett mål eller ärende till en annan likställd domstol skall gälla även för förvaltningsdomstolar. En mer närbelägen domstol kan genom att finnas närmare till ha bättre förutsättningar att handlägga ett mål och bidra till att undanröja hinder för att hålla muntlig förhandling i förvaltningsprocessen. Däremot bör överflyttning inte vara möjlig mellan olika typer av domstolar eller från en domstol till en förvaltningsmyndighet.

Bestämmelsen i SRL om lätnader i fråga om krav på personlig inställelse i tvistemål bör tas upp i sak oförändrad i den nya lagen.

Med den av mig förordade möjligheten att flytta över mål mellan förvaltningsdomstolar kan hinder för inställelse undanröjas och muntlig förhandling hållas i många fall. Under krig och liknande förhållanden kan det dock i vissa fall vara omöjligt eller förenat med avsevärda svårigheter att hålla muntlig förhandling. Föreskrifterna i 9 § förvaltningsprocesslagen tar inte sikte på sådana situationer utan är liksom de berörda specialbestämmelserna avsedda för normala förhållanden. Rent formellt föreligger det visserligen enligt t. ex. 14 § förvaltningsprocesslagen inte något hinder mot att målet handläggs och avgörs trots partens utevaro. För att motverka en tillämpning av föreskrifterna om muntlig förhandling på ett sätt som inte är avsett bör man genom en uttrycklig bestämmelse medge att avsteg får göras från föreskrifterna. Som förutsättning för att målet skall få handläggas utan muntlig förhandling bör gälla att saken kan utredas tillfredsställande utan en sådan förhandling. Jag föreslår sålunda att den nuvarande regeln om lätnader i fråga om krav på personlig inställelse i tvistemål skall få en motsvarighet för förvaltningsmål i den nya fullmaktslagen.

I detta sammanhang vill jag nämna att riksdagen nyligen beslutat om ett reformerat tingsrättsförfarande. Reformen innebär bl. a. vissa uppmjukningar i muntlighetsprincipen i förhållande till nuvarande ordning enligt rättegångsbalken (prop. 1986/87:89, JuU 1986/87:31, rskr. 278, SFS 1987:747). För tvistemålens del skall rätten ha större valfrihet än i dag mellan muntlig och skriftlig handläggning under förberedelsen. Tingsrätterna ges möjlighet att avgöra även i egentlig mening tvistiga mål på handlingarna. För såväl tvistemålens som brottmålsdel innebär de nya reglerna uppmjukningar av de s. k. omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna. Dessa nya regler, som skall träda i kraft den 1 januari 1988, går dock inte så långt att behovet av nu förordade lätnader bortfaller.

Med anledning av vad Sveriges advokatsamfund har anfört om en utvidgad användning av telefonförhör vill jag peka på att det reformerade tingsrättsförfarandet också innebär att regler införs i rättegångsbalken vilka gör det möjligt att använda telefon vid sammanträde för förberedelse i tvistemål, vid huvudförhandling som hålls i förenklad form i omedelbart samband med ett telefonsammanträde för förberedelse och för upptagande av bevisning vid huvudförhandling i såväl tvistemål som brottmål. Även överinstanserna har getts möjlighet att använda telefon. Att under krigsförhållanden utvidga möjligheten att använda telefon härutöver finner jag inte skäl till.

Jag föreslår att regeln i 6 § SRL om ett särskilt ombud skall flyttas över i sak oförändrad till den nya fullmaktslagen. Någon sådan skärpning av bestämmelsen som kammarrätten i Stockholm har förordat är jag inte

beredd att förorda. När det gäller att bedöma om någon motsvarande regel behövs för förvaltningsprocessen är det främst i mål om administrativa frihetsberövanden som en möjlighet att förordna ett sådant ombud skulle kunna tänkas ha en funktion att fylla för att underlätta en fortsatt handläggning. Man bör emellertid kunna utgå från att det praktiska behovet av särbestämmelserna inte kommer att vara så stort med hänsyn till att en part har möjlighet att få rättshjälp genom offentligt biträde enligt 41 § rättshjälpslagen (1972:429, 41 § ändrad senast 1986:238). Mot bakgrund av de föreslagna lättnaderna i fråga om kravet på muntlig förhandling torde det inte föreligga något påtagligt behov av en möjlighet att förordna särskilt ombud inom förvaltningsprocessen. Jag föreslår därför att regeln om särskilt ombud skall gälla endast vid allmän domstol.

4.7.5 För sent inkomna överklaganden och återställande av försutten tid m. m.

Mitt förslag: Reglerna i fullmaktslagen innebär

att regeringen kan föreskriva att fullföljdstider och liknande processuella fatalietider kan förlängas,

att processuella fatalietider automatiskt förlängs när krigstillstånd kungörs,

att domstolarna själva får avgöra om klaganden haft laga förfall på grund av krigsförhållandena och i så fall ta upp för sent inkomna överklaganden till saklig prövning,

att reglerna om återställande av försutten tid skall gälla andra tidsfrister än fullföljdstider

samt att tiden för ansökan om återställande av försutten tid förlängs.

Förslaget i departementspromemoriorna överensstämmer med mitt förslag bortsett från att de allmänna domstolarna enligt domstolspromemorian inte själva får avgöra om en klagande haft laga förfall på grund av krigsförhållandena.

Remissinstanserna har i allt väsentligt inga invändningar mot förslaget. Kammarrätten i Stockholm har påtalat att regler om att en förvaltningsdomstol skall pröva om laga förfall föreligger när besvär anförts för sent kan komma att medföra komplikationer för främst kommunalbesvärsmålen. I sådana mål är kretsen av besvärberättigade stor och någon taleberättigad kan därför kanske alltid åberopa laga förfall. Detta kan tänkas få negativa återverkningar på kommunernas handlingsmöjligheter även om problemet troligen inte får någon större praktisk betydelse. Kammarrätten föreslår att regeringen bemyndigas att i krig och vid krigsfara meddela de närmare bestämmelser angående resning och återställande av försutten tid som det enligt 11 kap. 11 § RF åligger riksdagen att meddela. Också länsrätten i Stockholms län har tagit upp den frågan. Domstolen har vidare

berört frågan om en befogenhet för förvaltningsdomstolar att ta upp för sent inkomna besvär är förenlig med 11 kap. 11 § RF.

Skälen för mitt förslag: De bestämmelser som finns i 9 och 10 §§ SRL rör dels processuella tidsfrister, främst fullföljdstider, dels tidsfrister som inte har någon direkt anknytning till en rättegång utan är föreskrivna i andra sammanhang, t. ex. tid för bevakning av testamente, tid för återvinning i konkurs och tider för ansökan om resning eller besvär över domvilla.

I fråga om de *processuella fristerna* kan regeringen enligt 9 § SRL föreskriva att tiden förlängs. Vidare finns där en regel om att fristen automatiskt förlängs med två veckor när krigstillstånd kungörs. Beträffande *fristerna utom rättegång* innebär reglerna i 10 § SRL att föreskrifterna i 58 kap. rättegångsbalken om återställande av försutten tid skall tillämpas även på dessa frister. Vidare skall föreskriften i 58 kap. 12 § rättegångsbalken, som anger att en ansökan om återställande av försutten tid skall göras inom ett år från den dag då tiden utgick, inte tillämpas, om sökanden inte har kunnat rätta sig efter föreskriften på grund av de extraordinära förhållandena. Jag föreslår att dessa regler tas upp i den nya fullmaktslagen. Vidare föreslår jag att motsvarande regler skall gälla också vid förlängning av besvärstid och andra tidsfrister som gäller för anhängiggörande av talan inom förvaltningsprocessen. Jag förordar också att den tid med vilken fristerna automatiskt förlängs vid kungörelse om krigstillstånd skall ökas från två till tre veckor från dagen för kungörelsen. Detta är enligt min uppfattning en rimligare bestämning av den tid som man behöver ha på sig för att ställa om sig till de nya förhållandena.

Av skäl som jag har redovisat i avsnitt 4.6.7 bör domstolarna och förvaltningsmyndigheterna själva få avgöra om klaganden har haft laga förfall på grund av krigsförhållandena och i så fall ta upp för sent inkomna besvär till saklig prövning. Jag delar kammarrättens i Stockholm uppfattning att en sådan ordning inte bör vålla några större praktiska problem i kommunalbesvärfallen.

Eftersom det för regeringsrättens del inte finns sådana lagbestämmelser om resning och återställande av försutten tid som avses i 11 kap. 11 § RF och som för högsta domstolens del finns i 58 kap. rättegångsbalken, behövs knappast ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i ämnet. Med anledning av farhågan att en regel som den nu behandlade skulle komma i konflikt med 11 kap. 11 § RF vill jag erinra om att bestämmelser av liknande innebörd finns i både den gamla och den nya förvaltningslagen liksom i förvaltningsprocesslagen. De innebär att en överinstans skall pröva ett för sent inkommet överklagande som har berott på fel i en besvärshänvisning (se t. ex. 7 § förvaltningsprocesslagen). Det har inte gjorts gällande att dessa föreskrifter skulle vara grundlagsstridiga. *Lagrådet* delar min uppfattning i denna fråga.

Jag föreslår sålunda att reglerna i SRL om förlängning av andra legala frister än fullföljdstider i den nya lagen skall gälla även för förvaltningsdomstolarna. Med hänsyn till att praxis i fråga om återställande av försutten tid innebär att endast besvärstid och andra klagotider kan återställas – och inte ansökningstider eller tid för anmälan eller liknande åtgärder – behövs en bestämmelse om att också dessa frister kan återställas.

I detta sammanhang vill jag erinra om att regeringen i prop. 1986/87:112 om anhållande och häktning föreslår bl. a. en förkortning av den tid inom vilken åklagare skall ge in häktningsframställningar. Förslaget innebär att en häktningsförhandling i princip aldrig får hållas senare än fyra dagar efter det faktiska frihetsberövandet. En sådan förkortning av den tid inom vilken en häktningsfråga skall prövas kan vålla svårigheter under krig och krigsfara. Frågan om det behövs någon bestämmelse i den nya fullmaktslagen som medger en förlängning av den föreslagna tidsfristen behöver dock övervägas ytterligare, och jag tar därför inte upp den till närmare behandling i detta ärende.

4.7.6 Behovet av särskilda bestämmelser med anledning av krigsdomstolarnas avskaffande

Den krigsrättsorganisation som innebär att domstols handläggning av militära brottmål under krigsförhållanden skulle ske under särskilda organisatoriska former har som jag redan nämnt avskaffats fr. o. m. den 1 juni 1987. Efter denna tidpunkt gäller i princip samma regler under krigsförhållanden som under fredstid i fråga om förundersökning, åtalsförfarande och domstolshandläggning. I propositionen pekade föredragande statsrådet (prop. 1985/86:9 s. 90 ff.) bl. a. på de fördelar som är förenade med den avskaffade organisationen främst vad gäller snabb handläggning nära fältförbanden, och uttalade att vissa av dessa fördelar inte utan vidare kan uppnås med en ny ordning där samhällets civila rättsväsende har tagit över krigsrätternas uppgifter. Enligt föredragandens mening var det dock främst från principiella utgångspunkter att föredra att brottmålen även när de har anknytning till militära förhållanden handläggs av ordinarie civila organ.

Under riksdagsbehandlingen framhölls att ett avskaffande av krigsrättsorganisationen skulle komma att ställa särskilda krav på krigsplanläggningen av vårt civila rättsväsende. Det uttalades dock att det inte från riksdagens sida för det dåvarande påkallades några särskilda åtgärder för detta ändamål (JuU 1985/86:24 s. 66, rskr. 213).

Avskaffandet av krigsrättsorganisationen innebär att den av mig nu föreslagna nya lagen kommer att gälla fullt ut även för de brottmål som har anknytning till militära förhållanden. Fråga uppkommer då självfallet om det finns behov av speciella bestämmelser till följd av att krigsrättsorganisationen har avskaffats.

Bestämmelser om krigsrätter fanns i 15 kap. militära rättegångslagen (1948:472, ändrad senast 1981:224). Under krig, beredskapstillstånd och beredskapsövning var krigsrätt i vissa fall första domstol i militära mål (95 §). Krigsrätt bestod av en lagfaren krigsdomare såsom ordförande samt nämnd (96 §). Sammanträden skulle hållas så ofta det krävdes för arbetet samt tid och ställe bestämmas av krigsdomaren (99 §). Allmän åklagare vid krigsrätt var krigsfiskal (102 §). Till offentlig försvarare i mål som behandlades av krigsrätt fick, om en advokat inte fanns att tillgå, förordnas någon annan lämplig person (103 §). Hade en krigsrätt meddelat dom eller slutligt beslut i en enskild parts frånvaro, skulle domen delges parten genom rättens försorg (104 §). Beträffande rättegången fanns i övrigt bestämmel-

ser i 13 kap. om förundersökning och tvångsmedel m. m. och i 14 kap. om vissa särskilda frågor.

Enligt min mening innebär de förslag som jag har redogjort för tidigare att man i allt väsentligt tillgodoser det behov av lagstiftning som finns när den militära rättegångslagen upphävs. Möjligheten att flytta personal från en domstol till en annan som är belägen i område där stora militärstyrkor uppehåller sig gör t. ex. att brottmål kan handläggas skyndsamt vilket är av särskild vikt under krigsförhållanden med hänsyn till disciplinen och ordningen inom försvarsmakten. Jag vill också särskilt nämna möjligheten att flytta över mål eller ärenden från en domstol till en annan.

På en punkt anser jag dock att det behövs en ny bestämmelse i beredskapslagstiftningen med anledning av att den militära rättegångslagen har upphört att gälla. Jag anser nämligen att det behövs en motsvarighet till den särskilda regeln i 104 § om delgivning. Över huvud taget anser jag att det kan finnas ett behov av bestämmelser som avviker från de allmänna bestämmelserna om delgivning. Jag förordar därför att regeringen bemyndigas att besluta särskilda bestämmelser om delgivning i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet under krig eller krigsfara.

För att en god beredskap skall kunna hållas vill jag avslutningsvis peka på nödvändigheten av att man redan i fredstid söker planera eventuella behov av personalomflyttningar inom domstolssektorn. Detta är särskilt viktigt när nu krigsrättsorganisationen har avskaffats. Vidare bör man överväga om och i vilken utsträckning det bör finnas i förväg organiserade avdelningar vid domstolarna som med kort varsel kan förflytta sig och hålla förhandling på annan ort än den ordinarie. Jag utgår från att domstolsverket uppmärksammar dessa frågor i sitt planeringsarbete.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har det inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.,
3. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap,
4. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

13 kap.

2 §

Ändringen har behandlats i avsnitt 3.3. Även för beslut vid krigsfara att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe gäller de förfarandeföreskrifter som finns i 8 kap. 9 § riksdagsordningen.

Av mitt förslag att riksdagen inte skall få fatta beslut på ockuperat område följer att krigsdelegationen, om den har trätt i riksdagens ställe, inte heller får fatta beslut om den inte befinner sig i frihet. Det särskilda förbudet för delegationen att fatta beslut på ockuperat område har därför utgått.

7 §

Undantaget i denna paragraf från tillämpligheten av reglerna om det s. k. uppskovsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket är motiverat bl. a. med hänsyn till att krigsdelegationen själv beslutar om sina arbetsformer och det därför kanske inte finns något konstitutionsutskott som nämnda regler förutsätter (prop. 1978/79:195 s. 38, 67, bilaga 1 s. 75 f.). Eftersom krigsdelegationen enligt den föreslagna nya lydelsen av 2 § kan inkallas också när krigsfaran inte är omedelbar, har 7 § ändrats så att undantagsregeln där är tillämplig också när delegationen är i verksamhet i sådana lägen.

8 §

Med hänsyn till att krigsrättsorganisationen numera har avskaffats (SFS 1986:644–662) föreligger inte längre något behov av undantag från föreskriften att det vid varje domstol skall finnas minst en ordinarie domare. Andra stycket i förevarande paragraf kan därför upphävas.

10 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 3.2.

Första stycket

Som en konsekvens av ställningstagandet att endast de organ som befinner sig i frihet kan representera den svenska folkstyrelsen förbjuds riksdagen, dess krigsdelegation och regeringen att fatta beslut på område som kontrolleras av en främmande makt som ockuperat någon del av svenskt territorium. Att befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ inte får utnyttjas på sådant område innebär t. ex. att statsministern inte kan förordna om regeringsombildning, att talmannen inte kan inträda som tillfällig riksföreståndare, att utrikesnämnden inte kan sammanträda och att statsråd som för krigsförhållanden har tillagts särskilda befogenheter inte får utnyttja dessa om vederbörande skulle falla i fiendens händer.

De uppdrag som en riksdagsledamot kan ha i verksstyrelser och andra organ utanför riksdagen, där riksdagsmannaskapet inte är en formell förutsättning för uppdraget, påverkas däremot inte.

Det kan anmärkas att några särskilda befogenheter inte tillkommer krigsdelegationens ledamöter i denna deras egenskap.

Eftersom någon lag över huvud inte kommer att kunna stiftas genom

beslut av något svenskt statsorgan på ockuperat område, kan det nuvarande förbudet mot viss lagstiftning på sådant område upphävas.

Prop. 1987/88:6

Andra stycket

I stycket har gjorts ett tillägg som ger direktiv om hur de offentliga organen skall handla på ockuperat område. Den nuvarande bestämmelsen kvarstår som en absolut spärr för de offentliga organens handlande men har i enlighet med vad jag anfört i den allmänna motiveringen ändrats redaktionellt.

Tredje stycket

Enligt övergångsbestämmelserna till RF skall grundlagens regler om primärkommuner – med undantag av föreskriften i 1 kap. 7 § första stycket andra punkten att beslutanderätten skall utövas av valda församlingar – tillämpas i fråga om kyrkliga kommuner. I de större församlingarna skall beslutanderätten enligt lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter utövas av kyrkofullmäktige, som är en vald församling. Församlingar där antalet röstberättigade invånare är 500 eller därunder behöver dock inte inrätta en fullmäktigförsamling utan kan i stället fatta sina beslut på kyrkostämman. Fullmäktige förekommer också i vissa kyrkliga samfälligheter och i vissa kommunalförbund (kommunalförbundslagen 1985:894). Regeln att val till beslutande kommunala församlingar inte får hållas under ockupation innebär därför ett förbud för val till dels landsting och kommunfullmäktige, dels fullmäktige i de församlingar och kyrkliga samfälligheter samt kommunalförbund där fullmäktigförsamling finns.

11 §

Ändringen har behandlats i avsnitt 3.2.

6.2 Förslaget till lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.

Lagens tillämpning

1 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.2. De motsvarar 1 § fjärde och femte styckena AFL. På det kommunala området finns föreskrifter också i 5 § av vilka det bl. a. framgår att såväl borgerliga och kyrkliga kommuner som vissa kommunalförbund omfattas av den nya lagen.

2 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.3. De motsvarar 1 § första och tredje styckena AFL samt 1 § första och tredje styckena SRL. Som *en*

ledamot av lagrådet har framhållit får regeringens befogenhet enligt andra stycket att sätta bl. a. 7 och 9 §§ i tillämpning anses grundad på 13 kap. 6 § första stycket RF.

3 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.4. Första och andra styckena motsvarar 1 § andra stycket AFL och 1 § andra stycket SRL. En remissinstans har uttalat tveksamhet om hur första stycket skall tillämpas om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe. Med anledning av detta vill jag framhålla att det i så fall inte blir aktuellt med att tillämpa andra meningen i stycket utan huvudregeln i första meningen gäller.

Bestämmelsen i tredje stycket att regeringen skall föreskriva att de särskilda bestämmelserna skall upphöra att tillämpas är ny (jfr t. ex. 3 § förfogandelagen och 4 § ransoneringslagen).

4 §

Paragrafen motsvarar början av 2 och 3 §§ AFL. Syftet med paragrafen är att slå fast att det bara är krigsförhållandena som får motivera att en befogenhet enligt lagen utnyttjas och att andra skäl till undantag från vad som annars gäller enligt lag inte är tillåtna. Bestämmelsen har getts en generell avfattning så att det inte i de olika bestämmelserna behöver anges särskilt att de får tillämpas bara om det är påkallat av krigsförhållandena.

Bestämmelser om kommunerna

Bestämmelser som avser kommunala förvaltningsmyndigheter finns också i 11–16 §§. Föreskrifter som är gemensamma för lagens hela tillämpningsområde tas upp i 29–38 §§.

5 §

I denna paragraf, som avfattats med utgångspunkt i vad *lagrådet* och *kyrkomötet* har förordat, ges vissa definitioner av vad som menas i lagen med begreppen fullmäktige och styrelse. Härav framgår att lagen är tillämplig inte bara på kommuner och landsting utan också på kommunalförbund med fullmäktige och kyrkliga kommuner (församlingar och kyrkliga samfälligheter). Motsättningsvis framgår att kommunalförbund med förbundsledning faller utanför tillämpningsområdet för 5–10 §§. Däremot kan andra paragrafer vara tillämpliga hos dessa organ, t. ex. 29 och 30 §§. Se vidare avsnitt 4.5.

6 §

Första meningen i första stycket har motiverats i avsnitt 4.5.1 och 4.5.4. Återstoden av första och andra styckena avser de undantag från huvudregeln som anges i 2 kap. 12 § kommunallagen och 2 kap. 12 § LFKS. Tredje

stycket medger lättnader i bestämmelserna i 2 kap. 10 § kommunallagen och motsvarande bestämmelser i LFKS hur sammanträde med en kommunal beslutande församling skall kungöras (jfr 13 § AFL). Prop. 1987/88:6

7 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.5.1 och 4.5.4. Anmälan enligt andra stycket kan ske i de former som är lämpliga med hänsyn till omständigheterna.

8 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.5.2 och 4.5.4.

9 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.5.2 och 4.5.4. De gäller även i de fall då styrelsens, kyrkorådets eller den andra nämndens beslutanderätt har överförs på en avdelning.

10 §

Första stycket har utformats i enlighet med *lagrådets* och *kyrkomötets* synpunkter. Styrelsens uppgifter kan alltså inte överföras på någon annan nämnd. Som lagrådet påpekat hindrar detta givetvis inte att en specialreglerad uppgift kan flyttas från styrelsen med stöd av någon annan bestämmelse.

Bestämmelserna i första stycket kommer på det kyrkokommunala området att gälla den nya egendomsnämnden. På nivån under stiftet är den enda speciallagsreglerade nämnd som kan förekomma kyrkogårdsnämnd eller motsvarande som handlägger frågor som ankommer på församlingen eller den kyrkliga samfälligheten i dess egenskap av anordnare av allmän begravningsplats. Det vanligaste är dock att kyrkorådet ombesörjer detta. Någon obligatorisk nämnd på denna nivå finns inte inom det kyrkokommunala området. Fakultativa nämnder förekommer endast i de större församlingarna. Antalet ledamöter i nämnderna avgörs av det beslutande organet och varje kyrklig kommun kan därför själv avgöra om man vill avveckla eller eventuellt slå samman nämnder. Inte heller gäller bestämmelsen i fråga om kommunalförbund.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheterna

Bestämmelserna under denna rubrik avser i en del fall alla förvaltningsmyndigheter, dvs. också kommunala som härutöver regleras i 5–10 §§, och i andra fall enbart statliga sådana myndigheter. Enligt 26 § gäller de också förvaltningsärenden hos domstolarna. Det kan här påpekas att inskrivningsmyndigheterna får anses vara förvaltningsmyndigheter i detta sammanhang. Vidare kan nämnas att myndigheten konkursdomare ersätts

av tingsrätten enligt den nya konkurslag (1987:672), som träder i kraft den 1 januari 1988 (jfr 2 § första stycket 2 SRL där "lagfaren domare" nämns vid sidan av domstol). Ytterligare föreskrifter om bl. a. förvaltningsmyndigheterna finns i 29–38 §§.

11 §

Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.6.1, 4.6.2 och 4.6.4. De motsvarar 2 § första stycket 2 och 3 och andra stycket samt en del av 11 § AFL. De medger att uppgifter kan överflyttas också mellan en statlig och en kommunal myndighet eller från en förvaltningsmyndighet till en domstol.

12 §

Första meningen har behandlats i avsnitt 4.6.4. Den motsvarar 2 § första stycket 1 AFL. Andra meningen har tillkommit efter förslag av *lagrådet* för att markera att delegation enligt 13 kap. 8 § första stycket RF är möjlig endast för fall av krig och omedelbar krigsfara.

13 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.6.4. Den motsvarar en del av 11 § AFL.

14 §

Bestämmelserna i paragrafen har behandlats bl. a. i avsnitt 4.6.3 och 4.6.5. De motsvarar 2 § första stycket 2, 5 och 6 samt en del av 11 § AFL. De är tillämpliga bara i fråga om statliga förvaltningsmyndigheter och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (se 26 §).

Lagrådet har bl. a. påpekat att bestämmelserna i 2 kap. 9 § andra stycket RF begränsar regeringens möjligheter att föreskriva om sammansättningen av utskrivningsnämnder och psykiatriska nämnden, om dessa skall fortsätta sin verksamhet under krig eller krigsfara (jfr 28 § lagen 1966:293 om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, 28 § ändrad senast 1982:782). *Lagrådet* har också erinrat om den begränsning i möjligheterna att föreskriva att beslut inte får överklagas som kan anses följa av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Jag har ingen erinran mot vad *lagrådet* har anfört i denna del.

15 §

Bestämmelserna, som gäller alla förvaltningsmyndigheter, har behandlats i avsnitt 4.6.6. De motsvarar 5 § AFL. Enligt bestämmelserna ges myndigheterna befogenhet att själva avgöra på vilket sätt ett ärende lämpligen bör utredas om det på grund av krigsförhållandena är förenat med väsentliga

olägenheter att iaktta i lag eller annan författning meddelade föreskrifter om att en myndighet skall höras eller att viss annan utredning skall göras. Exempel på sådan utredning som beroende på omständigheterna avses kunna underlåtas är personutredning i körkortsärenden enligt 11 § körkortsförordningen (1977:722, 11 § ändrad senast 1983:403) och sådana yttranden som avses i 2 kap. 11 och 12 §§ yrkestrafikförordningen (1979:871, 2 kap. 11 § ändrad senast 1984:84, 2 kap. 12 § ändrad senast 1987:44).

Liksom enligt motsvarande regel i AFL är det en förutsättning för tillämpning av första stycket att det skall vara krigsförhållandena e. d. som är motivet till lättnaderna, se 4 §.

Att domstolarna i princip skall tillämpa paragrafen i sina förvaltningsärenden följer av 26 §.

16 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.6.6. Den motsvarar 6 § AFL. Bestämmelserna gäller alla förvaltningsmyndigheter och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (se 26 §). Den befogenhet myndigheterna får kan utnyttjas om det behövs av hänsyn till krigsförhållandena, se 4 §.

Bestämmelser om domstolarna m. m.

Under denna rubrik finns de bestämmelser som avser rättskipning och rättsvård hos alla typer av domstolar. Domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden jämföras enligt 26 § med förvaltningsmyndigheternas verksamhet. För alla myndigheter gemensamma föreskrifter finns i 29–38 §§.

I detta avsnitt av lagen upptas i 27 och 28 §§ vissa bestämmelser som avser förundersökning i brottmål och som kan sägas ligga på gränsen mellan rättskipning och förvaltning.

17 §

Bestämmelserna i första stycket motsvarar delvis 2 och 5 §§ SRL.

Bestämmelsen i punkt 1 överensstämmer med motsvarande bestämmelse i 2 § första stycket 2 SRL. Självklart får, som någon remissinstans påpekar, bestämmelsen inte användas i syfte att kringgå bestämmelserna i 2 kap. 11 § och 11 kap. 2 § RF.

Överföring av arbetsuppgifter får enligt punkt 1 ske endast till en domstol av samma slag, dvs. en domstol inom samma domstolsorganisation och i samma instansordning. Uppgifter får med andra ord föras över från en tingsrätt till en annan tingsrätt, från en kammarrätt till en annan kammarrätt osv.

Punkt 2 avser nedläggning av vissa speciella domstolar eller överföring av deras uppgifter till andra domstolar utan begränsning till någon viss typ

av sådana. Givetvis bör uppgifter i första hand flyttas över till den närmast till hands liggande domstolstypen.

En tingsrätt får enligt punkt 3 göra avsteg från kravet enligt rättegångsbalken eller annan lag att tre lagfarna domare skall delta i handläggningen av ett mål för att tingsrätten skall vara domför. Med "annan lag" åsyftas 6 § lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (6 § ändrad senast 1987:799). En motsvarande bestämmelse om domförhet i fastighetsmål finns i punkt 4.

Beträffande punkt 5 kan anmärkas att verksamheten kan få flyttas till två eller flera orter, om det är nödvändigt med hänsyn till kriget eller krigsfaran.

Enligt punkt 6 får regeringen bestämma att en domstol inte *behöver* vara indelad i avdelningar. Det kan dock givetvis finnas avdelningsindelade domstolar som även i här aktuella lägen kan arbeta på avdelningar och där detta också är mest lämpligt. En domstol behöver därför inte utnyttja ett förordnande om att den inte skall vara uppdelad.

I övrigt hänvisas till avsnitt 4.7.1 och 4.7.2.

18 §

Paragrafen motsvarar 3 § första stycket SRL.

I första stycket anges att en ordinarie domare kan tas i anspråk för tjänstgöring vid andra domstolar än han eller hon tillhör, se avsnitt 4.7.1. Avsikten med bestämmelsen är bl. a. att en domare vid en allmän domstol skall kunna tas i anspråk för att döma i en allmän förvaltningsdomstol och tvärtom.

Beträffande andra stycket hänvisas till avsnitt 4.7.1.

Befogenheten att i enskilda fall besluta om personalförflyttningar kan enligt tredje stycket delegeras till hovrätter och kammarrätter såvitt gäller det egna domstolsområdet, se avsnitt 4.7.3. Med "det egna domstolsområdet" avses – förutom den egna domstolen – de underrätter från vilka talan normalt fullföljs till hovrätten resp. kammarrätten. Att en överinstans i en viss typ av mål prövar överklaganden från t. ex. hela landet gör inte att domstolar utanför den "normala" domkretsen ingår i det egna domstolsområdet.

19 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.7.3. De motsvarar en del av 11 § SRL.

20 §

Bestämmelsen svarar mot 5 § första stycket SRL. Den har behandlats i avsnitt 4.7.4.

Som förutsättning för att överflyttning skall få ske fordras att det är det rådande läget som gör det nödvändigt att flytta över målet eller ärendet, t. ex. då en part eller vittnen är förhindrade att inställa sig men får antas

kunna medverka i en rättegång vid en annan domstol. Detta framgår av 4 §. Enbart den omständigheten att det skulle vara bekvämare för parterna att inställa sig vid en annan domstol eller att kostnaderna skulle minska utgör inte ett tillräckligt skäl för överflyttning. Som ytterligare förutsättning för att ett mål eller ärende skall få föras över till en annan domstol anges att åtgärden skall vara lämplig med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter. Vid denna bedömning bör beaktas sådana faktorer som hur viktigt det är för parterna eller från allmän synpunkt att målet avgörs utan långvarigt dröjsmål. Vidare bör utredningens beskaffenhet och de kostnadsmässiga konsekvenserna av att målet flyttas över beaktas. Uttrycket domstol av samma slag har behandlats under 17 §.

21 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.7.4. Första stycket motsvarar 5 § andra stycket SRL.

22 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.7.4.

Paragrafen motsvarar i sak 6 § SRL. Som grundförutsättning för att ett särskilt ombud skall förordnas föreskrivs att en part kan antas vara ur stånd att ta till vara sin rätt på grund av krigsförhållandena. Därmed är det inte sagt att ett ombud alltid bör förordnas för parten i sådana situationer. Detta bör bedömas med utgångspunkt från den processuella grundprincipen att hinder för handläggningen av ett mål eller ärende föreligger, när en part är ur stånd att bevaka sin rätt. Det är tänkbart att hindret kan undanröjas genom att målet eller ärendet flyttas över till en annan domstol (se 20 §). Ett mål eller ärende kan också i många fall förbli vilande utan större olägenheter till dess att parten kan bevaka sina intressen. En tillämpning av rättegångsbalkens regler beträffande parts utevaro, t. ex. bestämmelserna i 46 kap. 15 § andra stycket 1, kan också leda till att ett mål avgörs trots att parten är förhindrad att inställa sig. För att ett särskilt ombud skall förordnas fordras det att handläggningen inte kan uppskjutas, därför att det är synnerligen viktigt för någon av parterna eller därför att det är angeläget från allmän synpunkt att ett avgörande kan komma till stånd.

För att det särskilda ombudet skall kunna fylla sin funktion bör reglerna i 12 kap. rättegångsbalken beträffande ombud med fullmakt för ett visst mål tillämpas. När det gäller den behörighet som enligt 12 kap. 14 § tillkommer den som har fullmakt för ett visst mål, är det i fråga om det särskilda ombudet överflödigt att – såsom i den nuvarande lagen – uttryckligen ange att behörigheten inte är begränsad till en viss domstol eller till ett visst rättegångstillfälle. En sådan begränsning förutsätter att den görs i en av parten meddelad fullmakt, vilket det ju inte är fråga om. Däremot finns en begränsning av det särskilda ombudets behörighet när det gäller delgivning av stämning i brottmål. En sådan begränsning är påkallad av rättssäkerhetsskäl. Om den misstänkte tjänstgör inom försvarsmakten, kan stäm-

ningen delges genom militärmyndigheternas försorg. Även när så inte är fallet torde delgivning kunna ske utan alltför stora svårigheter om den misstänktes uppehållsort är känd. I de fall då det inte går att få upplysning om var den misstänkte befinner sig eller han annars inte är tillgänglig för delgivning, är det i regel mindre angeläget att inleda en brottmålsprocess.

23 §

Enligt paragrafen skall ombudet ha rätt till ersättning av allmänna medel och ersättningen fastställas av domstolen. Reglerna överensstämmer i huvudsak med 7 § SRL och har utformats i huvudsak med utgångspunkt i vad *lagrådet* har anfört.

Vem som bör stå för ombudskostnaderna skall avgöras enligt vanliga rättegångskostnadsregler, främst enligt rättegångsbalken, men i likhet med vad som gäller enligt 31 § rättshjälpslagen skall ränta inte räknas på ersättningsbeloppet.

Återbetalningsskyldighet till staten för ersättningen till ombudet skall åläggas den som enligt dessa regler är skyldig att betala rättegångskostnaderna. Om ersättningen understiger en viss av regeringen föreskriven gräns, skall dock inte någon återbetalningsskyldighet komma i fråga.

Regeringen har i 42 a § rättshjälpsförordningen (1979:938, 42 a § ändrad senast 1983:923) fastställt ett sådant belopp för bestämmelserna i 31 § andra stycket rättshjälpslagen och 31 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken. Detta belopp gäller även för fullmaktslagen.

Den part för vilken det särskilda ombudet har förordnats är inte heller skyldig att till staten betala mer än som motsvarar det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift.

I sista stycket finns särskilda föreskrifter om återbetalningsskyldighet för tilltalade i brottmål. I fråga om ombud för målsägande i brottmål gäller däremot det som sägs tidigare i paragrafen.

24 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.7.2. De motsvarar 4 § SRL.

Första stycket

Enligt 4 kap. 6 § rättegångsbalken är den valbar till nämndeman som är kyrkobokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten (se numera också 4 kap. 7 § andra stycket samma balk). Motsvarande bestämmelser om valbarhet till nämndeman finns när det gäller länsrätt och kammarrätt i 20 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och när det gäller försäkringsrätt i 9 § lagen om försäkringsdomstolar. Kravet på att vara kyrkobokförd hänför sig i dessa fall till länet. Så är också fallet när det gäller valbarhet till nämndeman i fastighetsdomstol och vattendomstol (7 § lagen om domstolar i fastighetsmål och 13 kap. 3 § vattenlagen 1983:291).

Om en nämndeman är förhindrad att tjänstgöra eller uteblir från sam-

mantråde och en annan nämndeman inte kan tillkallas i tid, får rättens ordförande enligt 4 kap. 10 § rättegångsbalken kalla någon som är valbar till nämndeman för domkretsen. För de allmänna förvaltningsdomstolarna och försäkringsrätterna samt för fastighets- och vattendomstolarna finns inte någon motsvarande föreskrift.

Man kan förutse att förhållandena under beredskap och krig kan medföra att nämndemän kan bli förhindrade att inställa sig till sammantråde och att därför ersättare kan komma att behöva kallas in. Den möjlighet som enligt 4 kap. 10 § rättegångsbalken föreligger för tingsrätter och hovrätter att vid förfall för en nämndeman kalla in någon som är valbar till nämndeman för domkretsen bör därför stå till buds för samtliga domstolar som tillämpar domförhållningsregler vilka föreskriver medverkan av nämndemän.

Den nuvarande bestämmelsen i SRL ger rätten möjlighet att tillkalla även en nämndeman eller en till nämndeman valbar person utom domkretsen. Möjligheten att tillkalla någon som är kyrkobokförd i en annan kommun än som tillhör domkretsen torde bli av praktisk betydelse främst för tingsrätterna. Situationer kan dock tänkas uppkomma då det även för t. ex. en länsrätt kan underlätta att iaktta domförhållningsreglerna om det finns möjlighet att som ersättare för en nämndeman tillkalla även en person som är kyrkobokförd i ett annat län. Regeln är dock en undantagsregel och bör tillämpas först när en behörig person som är kyrkobokförd inom domkretsen inte finns tillgänglig.

Förhållandet att 24 § första stycket denna lag och 4 kap. 10 § rättegångsbalken samtidigt kan vara tillämpliga medför inte några olägenheter i praktiken. Med hänsyn till att den som är nämndeman innefattas i kretsen av valbara personer behöver det inte uttryckligen anges att även en nämndeman utom domkretsen kan tillkallas som ersättare.

Andra stycket

I andra stycket finns en regel om möjlighet att tillkalla en annan lämplig person vid förfall för sådana ledamöter som ingår i den särskilda sammansättningen av tingsrätter, hovrätter, länsrätter och kammarrätter vid behandlingen av vissa mål. Stycket har getts en avfattning i enlighet med vad *lagrådet* har förordat.

De ledamöter som omfattas av regeln är sådana särskilda ledamöter som avses i 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken, tekniska ledamöter i fastighets- och vattendomstolar (3 och 13 §§ lagen om domstolar i fastighetsmål resp. 13 kap. 3 och 11 §§ vattenlagen), tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål (66 och 67 §§ patentlagen 1967:837, omtryckt 1983:433, 66 § ändrad senast 1986:233), tekniskt kunniga ledamöter i patentbesvärsrätten (4 § lagen 1977:729 om patentbesvärsrätten, 4 § ändrad 1977:1021), särskilda ledamöter vid sjöförklaring och i dispaschmål (305 och 340 §§ sjölagen 1891:35 s. 1, omtryckt 1985:176), värderingstekniska ledamöter i fastighetstaxeringsmål (21 kap. 8 § och 22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen 1979:1152, 21 kap. 8 § ändrad senast 1983:373, 22 kap. 4 § ändrad senast 1981:280) samt de särskilda ledamöterna i kammarrätterna i komunalbesvärs mål (13 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

I fråga om ersättaren föreskrivs att denne skall vara lämplig. Kravet på lämplighet för uppgiften innefattar ett krav på en viss sakkunskap. Under beredskap och krig kan man inte alltid ställa samma krav i det avscendet som under normala förhållanden. Vilka krav på speciell kännedom, utbildning eller erfarenhet på området i fråga som bör ställas i sådana lägen, bör bero främst på tillgången till sakkunniga personer. Situationer kan uppkomma, då även den som har endast någon erfarenhet på sakområdet bör kunna anses lämpad för uppgiften och kunna tillkallas som ersättare.

Det ligger i sakens natur att den mest sakkunnige tillkallas i första hand, men något uttryckligt krav på sakkunskap för lämplighet som ersättare anges inte.

25 §

Bestämmelsen motsvarar 8 § SRL. Enligt 21 § rättshjälpslagen får förutom advokat och biträdande jurist på advokatbyrå även annan som är lämplig förordnas till biträde. Även för förordnande som offentligt biträde enligt 41 § rättshjälpslagen gäller endast krav på lämplighet (44 § första stycket samma lag). Någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i SRL om biträde enligt lagen om fri rättegång behövs därför inte.

26 §

Paragrafen innebär att domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden jämställs med förvaltningsmyndigheternas verksamhet såvitt gäller tillämpningen av den nya fullmaktslagen.

27 §

Bestämmelsen motsvarar 11 § SRL.

I fråga om skyldigheten att inställa sig till förhör under förundersökning i brottmål gäller ett längsta avstånd av 50 kilometer till förhørsplatsen. Inom denna sträcka är man skyldig att inställa sig på kallelse. Detta framgår av 23 kap. 7 § rättegångsbalken. Genom den regel som föreslås här gäller inte föreskrifterna om ett längsta avstånd i krigstider. Regeln innebär att man är skyldig att inställa sig oavsett avståndet, om det inte medför avsevärda olägenheter, och att man kan hämtas till förhöret oavsett avståndet, om man inte själv inställer sig.

28 §

Bestämmelserna i denna paragraf har hämtats från 12–14 §§ SRL, där kvarhållande av försändelser, telefonövervakning och avlyssning av telefonsamtal regleras. Reglerna är nästan desamma som i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (ändrad senast 1981:1296). Bestämmelserna motsvarar 4 §, 5 § andra, tredje och fjärde styckena och 6 § i 1952 års lag. Skillnaden består framför allt i att SRL inte begränsar möjligheterna att hålla kvar försändelser eller att utöva telefon-

övervakning till misstanke om vissa närmare angivna brott, vilket 1952 års lag gör.

Tvångsmedelskommittén har i sina betänkanden (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m. m. och (SOU 1984:54) Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet föreslagit dels en ny tvångsmedelslag och dels ändringar i 1952 års lag. Enligt förslagen skall 1952 års lag vara tidsbegränsad även i framtiden. Avsikten härmed är att de från integritetssynpunkt mycket ingripande åtgärderna i lagen skall omprövas regelbundet. Förslagen bereds för närvarande i regeringskansliet.

Gemensamma bestämmelser

Vissa av dessa bestämmelser (32–36 §§) är tillämpliga också i regeringsärenden, se 1 § första stycket.

29 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4:6.6. Den motsvarar 2 § i tillämpningskungörelsen till AFL men har getts en avfattning så att den generellt gäller hos domstolarna och inte bara som nu hos förvaltningsdomstolarna. Den blir därmed tillämplig t. ex. på sådana brottmål som behöver handläggas skyndsamt med hänsyn till disciplinen och ordningen inom försvarsmakten.

30 §

Bestämmelserna i 3 § AFL om anstånd med val till kommunfullmäktige m. m. har med vissa redaktionella ändringar tagits upp i denna paragraf, se avsnitt 4.5.5. Val till *riksdagen* omfattas inte av bestämmelserna, eftersom lagen inte är tillämplig på riksdagen. Som exempel på sådana allmänna uppdrag som anges i paragrafen kan nämnas nämndemän vid domstolar samt ledamöter i kommunala nämnder och i statliga myndigheters styrelser. I 37 § finns bestämmelser som rör dem som fullgör de allmänna uppdragen.

31 §

Paragrafen motsvarar 2 § första stycket 4 och 4 § första stycket AFL.

32 §

Paragrafen, vars innehåll har behandlats i avsnitt 4.6.7 och 4.7.4, motsvarar bestämmelserna i AFL och SRL om rätt för regeringen att föreskriva om förlängning av fullföljdstider och andra tidsfrister. Den har utformats med beaktande av *lagrådets* synpunkter.

Bestämmelsen i punkt 1 har avfattats så att den gäller även för t.ex. omprövningsinstitutet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120, ändrad senast 1987:569). Med "annan liknande åtgärd"

avses bl. a. återvinning i mål vid domstol. Regeln om förlängning av tid för överklagande gäller också besvärstid hos förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar. Bestämmelsen i punkt 2 gäller härutöver alla för domstolar föreskrivna frister utom sådana som gäller överklagande. Såsom exempel på de frister som avses kan nämnas tid för att väcka talan eller annars inför domstol vidta någon åtgärd som föreskrivits för att en person skall kunna bevaka sin rätt, t. ex. för att fullfölja ett tillstånd till expropriation eller att bevaka ett testamente.

I andra stycket finns bestämmelser om automatisk förlängning av överklagandetider m. m. vid kungörelse om krigstillstånd. Givetvis innebär bestämmelserna att t. ex. en fullföljdstid som sträcker sig längre än de tre veckorna efter kungörelsens utfärdande inte förkortas (jfr t. ex. 20.kap. 13 § lagen 1962:381 om allmän försäkring).

Den automatiska förlängningen enligt andra stycket vid kungörelse om krigstillstånd gäller inte frister enligt punkt 3, dvs. för motsvarande frister vid andra myndigheter än domstolar (t. ex. tiden för att avge självdeklaration). Jag har inte ansett mig kunna tillstyrka ett av *lagrådet* framfört förslag att även sådana frister skulle omfattas av en automatisk förlängning i detta fall. Fristerna vid överklaganden m. m. och de övriga frister som föreskrivits för domstolar går förhållandevis lätt att överblicka, så att man kan förutse vilka frister som kommer att träffas av den generella förlängningen. För andra frister vid förvaltningsmyndigheter än dem som gäller överklaganden kan det vara svårare att förutse konsekvenserna av en generell förlängning med hänsyn till att förhållandena kan vara av så skiftande slag. Dessa frister bör därför enligt min mening förlängas först efter mera detaljerade överväganden.

33 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.6.7 och 4.7.5. Den innebär att, om ett överklagande kommit in för sent myndigheten själv får avgöra om laga förfall föreligger på grund av krigsförhållandena. Bestämmelsen motsvarar 9 § andra stycket AFL. Till skillnad mot nuvarande ordning gäller den också hos de domstolar som för närvarande regleras i SRL. Den instans som prövar om ett överklagande kommit in i rätt tid prövar också om laga förfall föreligger enligt denna paragraf.

Paragrafen har utformats med beaktande av synpunkter som anförts av *lagrådet*. Detta har också tagit upp frågan om relationen till institutet återställande av försutten tid kräver närmare övervägande. Lagrådet har bl. a. väckt spörsmålet om samma förhållande som kan föranleda att en försenad inlaga inte avvisas alternativt kan beaktas som grund för återställande av försutten tid. Enligt *lagrådet* kunde det övervägas att utesluta överklaganden enligt rättegångsbalken från tillämpningen av paragrafen.

Som jag ser det skulle det inte vara någon helt tillfredsställande lösning att enbart lita till reglerna om återställande av försutten tid för de fall som är aktuella nu, eftersom det här kan bli fråga om massärenden. Det möter enligt min mening inte något hinder mot att båda de nu aktuella instituten finns och formellt sett kan tillämpas samtidigt på samma grund.

I andra meningen föreskrivs om när tidsfristen för s. k. anslutningsvad skall anses börja löpa, om underrätten vid vad i tvistemål eller brottmål har tillämpat regeln i första meningen om laga förfall vid överklagande. Den vecka motparten då har på sig räknas från dagen för rättsens beslut att vad skall anses ha anförts i rätt tid. — Med tanke på den korta tid som ges för anslutningsvad är det givetvis viktigt att rätten underrättar motparten om sitt beslut.

34 §

Bestämmelserna har behandlats i 4.6.7 och 4.7.5. De motsvarar 10 § andra stycket AFL och 10 § första stycket SRL. Dessa bestämmelser ger regeringen rätt att föreskriva att myndigheterna själva får utsätta ny tid för de åtgärder som beskrivits i 32 § utom för överklaganden. Dessa behandlas i 33 §. Bestämmelserna avser såväl domstolar som andra myndigheter, regeringen inbegripen.

Regeringen får enligt AFL efter ansökan utsätta ny tid för åtgärden när en sådan tidsfrist har försuttits på grund av krigsförhållandena. Enligt 11 kap. 11 § RF ankommer det inte på regeringen utan på högsta domstolen eller regeringsrätten att bevilja återställande av försutten tid. Fördelningen av ärenden mellan dessa två domstolar regleras i grundlagsbestämmelsen. Det kan anmärkas att rättegångsutredningen (Ju 1977:06) har föreslagit att bl. a. återställande av försutten tid skall få beviljas också av lägre domstolar (Ds Ju 1986:9). Förslaget har remissbehandlats och övervägs för närvarande i justitiedepartementet. Genomförs förslaget, kan fråga uppkomma om en ändring av den nu föreslagna paragrafen.

Paragrafen innebär sålunda att reglerna om återställande av försutten tid skall tillämpas också på andra frister än dem som avser överklagande. Prövningen föreslogs i det till lagrådet remitterade förslaget ankomma på högsta domstolen och regeringsrätten, med den fördelning dem emellan som anges i 11 kap. 11 § RF.

En ansamling av sådana ärenden hos de högsta domstolarna under krigstid skulle emellertid enligt *lagrådet* vara högst olämplig. Beslutanderätten borde i stället decentraliseras så långt som möjligt. Lagrådet har ifrågasatt om inte en "ordinarie" myndighet, likaväl som att underlåta avvísning av ett på grund av krigsförhållandena försenat överklagande, kan betros med att under motsvarande omständigheter godta en försenad åtgärd av det slag som nu behandlas.

För min del kan jag i princip dela lagrådets uppfattning. Jag anser att regeringen bör reglera frågan om vilken myndighet som skall ha befogenhet att efter ansökan utsätta ny tid för de åtgärder som avses. Fristerna för överklagande och omprövning är lättare att avgränsa än övriga frister. När det gäller de andra fristerna kan det vara svårt att överblicka konsekvenserna av att varje myndighet skall utsätta ny tid för åtgärderna. Också frågan om i vilka fall domstolarna skall ha denna befogenhet bör övervägas närmare.

Som lagrådet har anfört bör det vara gemensamt för de nu behandlade reglerna att ett beslut att sakbehandla en försenad framställan eller att sätta

ut en ny frist för en åtgärd inte bör få fattas utan att en motpart, där en sådan finns, har beretts tillfälle att yttra sig. Även om man kan falla tillbaka på allmänna grundsatser, skulle enligt lagrådet en bestämmelse i ämnet, eventuellt försedd med någon modifikation, t. ex. i fråga om förvaltningsärenden, vara av värde (jfr 58 kap. 6 och 12 §§ rättegångsbalken).

Jag anser för egen del att principen om kommunikation enligt bl. a. rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen bör tillämpas i de fall fråga uppkommer om att en försenad framställan skall tas upp enligt denna lag. Även innan en ny frist sätts ut bör en motpart lämnas tillfälle att yttra sig. En uttrycklig bestämmelse härom i den nya lagen kan dock inte anses behövlig.

Med anledning av vad *lagrådet* har yttrat bör framhållas att någon skillnad inte görs i bestämmelsen mellan enskilda parter och "allmänna" parter, t. ex. staten eller en kommun.

35 §

Bestämmelserna, som utformats med ledning av *lagrådets* synpunkter, överensstämmer med motsvarande regler i 10 § SRL, se avsnitt 4.6.7 och 4.7.5.

36 §

Reglerna om delgivning tas upp i denna paragraf. De har avfattats enligt *lagrådets* förslag.

Första och andra styckena motsvarar 12 § AFL och 15 § SRL. Bestämmelserna gäller även delgivning för personlig inställelse vid domstol. Motiven till tredje stycket finns i avsnitt 4.7.6.

37 §

Bestämmelserna i första och andra styckena innehåller regler om skyldighet att kvarstå i allmänna uppdrag och om att de föreskrifter som finns om rätt att avsäga sig uppdrag inte skall tillämpas. Bestämmelserna överensstämmer i princip med 3 § AFL och 3 § SRL.

Föreskrifterna i tredje stycket motsvarar 3 § tredje stycket SRL. De nuvarande bestämmelserna om att vissa förordnanden automatiskt förlängs har utsträckts till att gälla även i fråga om de särskilda ledamöterna i tingsrätterna och hovrätterna, de värderingstekniska ledamöterna i länsrätterna och kammarrätterna, de särskilda ledamöterna i kammarrätterna, sådana särskilda sakkunniga som tillhandagår allmänna förvaltningsdomstolar och försäkringsdomstolar med utlåtanden samt ledamöter och ersättare i arbetsdomstolen. De tekniska ledamöterna i fastighets- och vattendomstolarna omfattas däremot inte av tredje stycket eftersom de inte är förordnade för viss tid. Detsamma gäller de tekniskt kunniga ledamöterna i patentbesvärshövdingen.

För att avveckla särregleringen och återgå till normala förhållanden behövs vissa bestämmelser bl. a. för att skydda enskilda mot rättsförlust. Sådana bestämmelser finns i 17 § SRL och motsvarar denna paragraf. Till följd av hänvisningen till 32, 34 och 35 §§ blir andra stycket tillämpligt också hos regeringen (jfr 1 § första stycket).

Ikraftträdande m. m.

Riksdagen torde kunna behandla lagstiftningsärendet under år 1987. Berörda myndigheter och församlingar behöver därefter tid för förberedelsearbete innan lagen träder i kraft. Lagen föreslås därför träda i kraft först den 1 januari 1989.

6.3 Övriga lagförslag

Hänvisningar till AFL har ändrats till att avse den nya lagen.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.,
3. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap,
4. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av folkstyrelsekommitténs förslag

Inledningsvis redovisas de argument som ligger bakom att regeringsformen innehåller ett särskilt kapitel om förhållandena under krig och krigsfara. Efter prövning av dessa stannar kommittén för att regler i ämnet även fortsättningsvis bör ingå i regeringsformen.

Som bakgrund till frågan om vilka förändringar som kan vara behövliga men även i syfte att klara upp en del missförstånd om vad de nu gällande reglerna innebär går kommittén därefter igenom regeringsformens kapitel om krig och krigsfara paragraf för paragraf. I det sammanhanget utvecklas också innebörden av två i det aktuella ämnet centrala begrepp, nämligen termerna krig och ockupation.

En självklar utgångspunkt för grundlagsregler om rikets styrelse under ockupationsförhållanden måste vara att trygga den svenska folkstyrelsen. Kommittén föreslår därför att den grundläggande principen bör vara att de ledamöter av riksdagen och regeringen som befinner sig i frihet – på svenskt territorium eller i exil – skall överta all konstitutionell behörighet från sådana ledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens våld. Den svenska folkstyrelsen kommer på så vis endast att kunna representeras av organ vars motståndsvilja och demokratiska representativitet inte kommer att kunna sättas i fråga.

Ett genomförande av denna princip innebär att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen skall få fatta beslut på område som kontrolleras av en främmande makt som ockuperat svenskt territorium. Inte heller skall enskilda ledamöter av något av dessa organ få utöva befogenheter som de har i denna egenskap.

En konsekvens av att riksdagen inte får fatta beslut under ockupation är att val till riksdagen inte skall få äga rum under sådana förhållanden. Eftersom val under ockupation över huvud taget inte skulle kunna uppfylla kravet på att vara fria val i egentlig mening bör emellertid även val till kommunala församlingar förbjudas under ockupation.

Som en följd av att den särskilda s. k. krigsrättsorganisationen föreslagits bli avskaffad föreslås att den undantagsregel som gäller krigsrätternas sammansättning upphävs.

Några andra förändringar av grundlagsreglerna om krig och krigsfara har kommittén utifrån sina utgångspunkter inte funnit anledning att föreslå. Däremot förordas att den övriga lagstiftning som reglerar den statliga och kommunala verksamheten i krig blir föremål för en särskild genomgång.

Folkstyrelsekommitténs lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 3, 8 och 10 §§ regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***13 kap. Krig och krigsfara**

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. *Krigsdelegationen får dock ej fatta beslut på ockuperat område. Den får ej heller fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.*

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Den får dock inte fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

8 §²

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten göras undantag från föreskriften i 11 kap. 1 § att vid domstol skall finnas ordinarie domare.

10 §

På ockuperat område får ej fattas beslut som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktes-spridning.

Riksdagen eller regeringen får inte fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får inte heller utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ.

¹ Regeringsformen omtryckt 1985:866.

² Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

På ockuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler.

Intet ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område. såvida icke minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltagit i avgörandet. I antalet deltagande ledamöter inräknas därvid icke ersättare som utövar uppdrag som ledamot.

Val till riksdagen eller kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Remissinstanser som yttrat sig över folkstyrelsekommitténs betänkande

Yttranden har avgetts av justitiekanslern, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, statens räddningsverk, överstyrelsen för civil beredskap, styrelsen för psykologiskt försvar, civilbefälhavaren i Södra civilområdet, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Jönköpings, Kristianstads, Värmlands och Västerbottens län, riksmarskalksämbetet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Krigsvetenskapsakademien samt Medborgarrättsrörelsen.

Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR har förklarat att de avstår från att yttra sig.

Sammanfattning av förvaltningspromemorian

Den författningsmässiga beredskapen är en viktig del av totalförsvaret. Två beredskapslagar av central betydelse inom den offentliga sektorn är lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. (den s. k. administrativa fullmaktslagen, AFL) och lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. (den s. k. särskilda rättegångslagen, SRL). Lagarna är föråldrade. Detta gäller särskilt AFL, som har bestått i huvudsak oförändrad sedan andra världskriget. I denna promemoria läggs bl. a. fram förslag till en ny administrativ fullmaktslag, avsedda att ersätta den nuvarande AFL. Frågan om en modernisering av SRL kommer att behandlas i en senare promemoria.

Till följd av 1971 års förvaltningsrättsreform hör förvaltningsrättskipningen, som omfattas av AFL, naturligen hemma under SRL. En ändring av de båda lagarnas tillämpningsområden rekommenderas. Det föreslås med andra ord att särbestämmelser beträffande förvaltningsdomstolarna utarbetas inom SRL:s ram. I linje härmed föreslås att den nya administrativa fullmaktslagen skall vara tillämplig på förvaltningsmyndigheter och på beslutande kommunala och kyrkokommunala församlingar.

De bemyndiganden som tas upp i förslaget till ny administrativ fullmaktslag har anpassats till bestämmelserna i 1974 års regeringsform. Fullmakterna enligt den nuvarande lagen utökas i lagförslaget med ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att en statlig förvaltningsmyndighet lägger ned sin verksamhet. Till bemyndigandena att vidta organisatoriska omläggningar fogas vidare ett bemyndigande för regeringen att utan hinder av lag ge de föreskrifter som behövs i anledning av sådana omläggningar. Med hänsyn till bestämmelserna i regeringsformen om kommunal självstyrelse tas i lagförslaget inte upp något bemyndigande att föreskriva om överflyttning av den kommunala beslutanderätten.

För kommunernas del föreslås att den kommunala beslutsprocessen i krig blir föremål för en närmare utredning och att den i framtiden regleras i kommunallagen (1977:179). För att en ändamålsenlig särreglering skall åstadkommas behöver regeringsformen kompletteras med en regel som medger att den kommunala beslutanderätten delegeras. Förslag lämnas till den erforderliga grundlagsändringen. I avvaktan på att denna kommer till stånd och på resultatet av utredningen bör vissa bestämmelser beträffande kommunalmyndigheter i den nuvarande lagen gälla även fortsättningsvis. Förslag lämnas till de ändringar som behöver göras i AFL.

I fråga om handläggningen av ärendena har en utmönstring företagits av särbestämmelser som inte behövs längre. Vidare har bestämmelserna anpassats i första hand till förvaltningslagen (1971:290) och moderniserats även i övrigt. En ny regel föreslås om att prioritering skall ges åt ärenden av betydelse för totalförsvaret.

Förvaltningspromemorians lagförslag

Förslag till

Administrativ fullmaktslag

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på förvaltningsmyndigheter och på beslutande kommunala och kyrkokommunala församlingar.

Lagen gäller inte beträffande förvaltningsmyndigheter under riksdagen.

2 § Kommer riket i krig, träder 5–22 §§ i tillämpning.

Regeringen får föreskriva att 5–22 §§ skall tillämpas

1. om riket är i krigsfara,

2. om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Föreskrift enligt andra stycket måste inom en månad underställas riksdagen. Pågår inte riksmöte, räknas tiden från det att mötet börjar. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

3 § Upphör riket att vara i krig eller i krigsfara som har föranlett föreskrift enligt 2 § andra stycket 1., skall regeringen föreskriva att 5–22 §§ inte skall tillämpas längre. Om förutsättningar finns härför, får regeringen dock i stället föreskriva att de skall tillämpas med stöd av 2 § andra stycket 2.

Råder inte längre sådana förhållanden som sägs i 2 § andra stycket 2., skall regeringen upphäva föreskrift om att 5–22 §§ skall tillämpas.

4 § Under den tid då bestämmelserna i 5–22 §§ tillämpas gäller inte i lag eller annan författning meddelade föreskrifter som avviker från bestämmelserna eller från vad som har föreskrivits med stöd av dem.

Bemyndiganden

5 § De bemyndiganden som anges i 6–13 §§ får utnyttjas om det är påkallat på grund av förhållanden som sägs i 2 §.

6 § Regeringen får föreskriva att uppgift som enligt lag tillkommer regeringen i ett visst slag av förvaltningsärenden skall övertas av en statlig förvaltningsmyndighet.

7 § Regeringen får föreskriva

1. att uppgifter som tillkommer en statlig förvaltningsmyndighet inte skall fullgöras,

2. att uppgifter som tillkommer en förvaltningsmyndighet skall övertas av en annan förvaltningsmyndighet,

3. att besvär inte får anföras över en statlig förvaltningsmyndighets beslut.

Regeringen får utan hinder av vad som föreskrivs i lag besluta de föreskrifter som behövs till följd av att regeringen har meddelat bestämmelser enligt första stycket.

8 § Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighet eller en beslutande kommunal församling får fatta beslut i en annan sammansättning eller med ett mindre antal ledamöter eller i en annan ordning än som är föreskrivet.

Regeringen får föreskriva att fler suppleanter skall utses än som är föreskrivet.

9 § Regeringen får föreskriva om anstånd med val av ledamöter i beslutande kommunala församlingar eller av innehavare av andra allmänna uppdrag. I föreskriften om anstånd utsätts ny tid för valet och anges vad som återstår av mandatperioden.

Vad som sägs i första stycket tillämpas också i fråga om allmänna uppdrag i vilka tillsättningen sker i en annan ordning än genom val.

10 § Regeringen får föreskriva eller i särskilt fall besluta att de som tjänstgör i en förvaltningsmyndighet skall tjänstgöra i andra befattningar än de innehar.

11 § Regeringen får föreskriva eller i särskilt fall besluta att en statlig förvaltningsmyndighet skall ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till en annan ort än den, där verksamheten annars utövas.

Regeringen får föreskriva ändrad tid för sammanträde, förrättning eller en annan sådan uppgift.

12 § Regeringen får föreskriva om förlängning av besvärstid. Kungörelse om krigstillstånd skall anses innefatta en sådan föreskrift för en tid av tre veckor från kungörelsens utfärdande, om inte regeringen föreskriver annat.

13 § Regeringen får föreskriva om förlängning av tid inom vilken en ansökan eller anmälan eller en annan liknande åtgärd måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras.

Delegation

14 § Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt 10 § åt förvaltningsmyndigheter och beslutande kommunala församlingar.

15 § Råder det krig och kan inte förbindelsen mellan någon del av riket och riksstyrelsen upprätthållas, är det förbundet med avsevärda svårigheter att upprätthålla förbindelsen eller måste annars omedelbara åtgärder vidtas, får regeringen överlåta åt civilbefälhavaren att inom sitt område fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen. Finns inte någon civilbefälhavare eller kan hans beslut inte avvaktas, får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att fullgöra dessa uppgifter inom länet.

Handläggningen av ärenden

16 § Ärendena skall handläggas allteftersom deras skyndsamma avgörande har betydelse för det allmänna. Ärenden som gäller totalförsvaret skall ha företräde framför andra ärenden.

17 § Är det på grund av förhållanden som sägs i 2 § förenat med väsentliga olägenheter att utreda ett ärende på det sätt som är föreskrivet i lag eller annan författning, får ärendet utredas på något annat lämpligt sätt.

Bestämmelserna i första stycket får inte tillämpas i ett ärende som angår förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller något annat jämförbart förhållande.

18 § Handläggningen av ett ärende som angår förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller något annat jämförbart förhållande skall uppskjutas, om en part är ur stånd att bevaka sin talan eller något annat hinder för utredningen möter på grund av förhållanden som sägs i 2 §. Kan ärendet utredas tillfredsställande, får det handläggas och avgöras, om det för en part är av synnerlig vikt eller andra särskilda skäl föreligger.

19 § Har besvär anförts för sent men kan det skäligen antas att laga förfall föreligger på grund av förhållanden som sägs i 2 §, skall besvären ändå upptas till prövning.

Har någon försuttit tid som avses i 13 § på grund av förhållanden som sägs i 2 §, får regeringsrätten efter ansökan utsätta ny tid för åtgärden.

20 § Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten skall ske genom en militär myndighets försorg. Intyg av en sådan myndighet skall gälla som fullt bevis att delgivning har skett på sätt som anges i intyget. Avser delgivningen personlig inställelse, skall intyget innehålla uppgift, huruvida den kallade är förhindrad att inställa sig på grund av sin tjänstgöring.

Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten får ske på annat sätt än genom militär myndighet. Delgivning får inte ske på sätt som sägs i 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Övriga bestämmelser

21 § Har föreskrift meddelats enligt 9 § första stycket eller har val inte hållits av andra skäl, skall den tidigare valde kvarstå i uppdraget till dess att någon annan har valts och tillträder uppdraget.

Har föreskrift meddelats enligt 9 § andra stycket, tillämpas vad som sägs i första stycket på motsvarande sätt.

Bestämmelser om att man får avsäga sig uppdrag på grund av att man redan har haft uppdrag under en viss tid eller har uppnått en viss ålder skall inte tillämpas.

22 § Om det är påkallat på grund av förhållanden som sägs i 2 §, får den som skall utfärda kungörelse om sammanträde med en beslutande kommunal församling besluta något annat betryggande sätt för kungörandet än som är föreskrivet.

23 § Har regeringen meddelat föreskrift om att 5–22 §§ inte skall tillämpas längre, skall bestämmelserna i 21 § första och andra styckena tillämpas till dess att någon annan skall tillträda uppdraget. Föreskriften inverkar inte på tid som dessförinnan har förlängts enligt 12 § första stycket och 13 §. Bestämmelserna i 19 § skall fortfarande tillämpas, om tiden har börjat löpa innan den nyssnämnda föreskriften trädde i kraft.

Denna lag träder i kraft den 198 och gäller tills vidare
t. o. m. den 198

Remissinstanser som yttrat sig över förvaltningspromemorian

Justitiekanslern, riksåklagaren, kammarrätten i Sundsvall, kriminalvårdsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, datainspektionen, kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarets sjukvårdsstyrelse, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, militärbefälhavarna i Södra militärområdet och Övre Norrlands militärområde, civilbefälhavarna i Östra civilområdet och Övre Norrlands civilområde, riks försäkringsverket, statens bakteriologiska laboratorium, postverket, televerket, statens järnvägar, sjöfartsverket, luftfartsverket, transportrådet. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, myntverket, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, statens pris- och kartellnämnd, riksarkivet, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens va-nämnd, statens lantmäteriverk, statens industriverk, sprängämnesinspektionen, Sveriges geologiska undersökning, statens vattenfallsverk, statens kärnkraftinspektion, styrelsen för teknisk utveckling, statens provningsanstalt, nämnden för fartygskreditgarantier, statskontoret, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Kopparbergs län och Norrbottens län, Uppsala och Lunds domkapitel, kyrkobereidskapskommittén (U 1976:09), justitieombudsmannen Sigvard Holstad, Svenska kommunförbundet, Stockholms, Strängnäs, Linköpings, Gotlands, Malmö, Göteborgs, Karlstads, Gävle och Luleå kommuner, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting samt Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund.

Sveriges riksbank, Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut, Uppsala och Östersunds kommuner samt Västerbottens läns landsting har uttryckligen förklarat att de avstår från att yttra sig.

Riksåklagaren har överlämnat ett yttrande från länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län. Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från universiteten i Stockholm (juridiska fakultetsnämnden), Lund (juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna) och Göteborg (samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden). Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden från länsbostadsnämnderna i Östergötlands, Älvsborgs, Örebro och Norrbottens län. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, som har lämnat Mölndals och Uddevalla kommuner tillfälle att yttra sig, har meddelat att de två kommunerna inte har något att erinra mot förslagen i promemorian. Länsstyrelsen i Kopparbergs län har inhämtat yttranden från Kopparbergs läns landsting och länsrätten i Kopparbergs län. Malmö

kommun har bifogat yttranden från hälsovårdsnämnden, sociala centralnämnden och sjukvårdsstyrelsen. Stockholms läns landsting har bifogat yttranden från förvaltningsutskottets kansli och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Prop. 1987/88:6

Sammanfattning av domstolspromemorian

I denna promemoria läggs fram förslag till judiciell fullmaktslag (JFL). JFL har utarbetats på grundval av lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. (den särskilda rättegångslagen, SRL) och föreslås ersätta denna.

Genom JFL vidgas SRL:s tillämpningsområde till att avse inte bara rättskipningen i de allmänna domstolarna utan i princip all rättskipning, dvs. även i samtliga förvaltningsdomstolar och särskilda domstolar.

De bemyndiganden som tas upp i JFL har anpassats till bestämmelserna i 1974 års regeringsform. SRL:s fullmakter har utökats med ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att uppgifter som ankommer på en särskild domstol inte skall fullgöras eller skall fullgöras av en annan domstol. Till detta bemyndigande fogas en *fullmakt för regeringen att utan hinder av lag ge de föreskrifter som behövs i anledning av att bemyndigandet utnyttjas*. Nytt är också det föreslagna bemyndigandet för regeringen att föreskriva om avsteg från de domförhållningsregler som under normala förhållanden gäller för tingsrätt i tvistemål.

I fråga om rättegången har SRL moderniserats språkligt och redaktionellt. För förvaltningsprocessens del föreslås särbestämmelser som innebär bl. a. att ett mål under vissa förutsättningar får avgöras utan hinder av vad som annars är föreskrivet om muntlig förhandling och att för sent anförda besvär i vissa fall skall tas upp till saklig prövning.

Domstolspromemorians lagförslag

Judiciell fullmaktslag

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på domstolar i deras rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Bestämmelserna i 16 och 17 §§ gäller även vid förundersökning i brottmål.

Med särskild domstol menas i denna lag en domstol som inte är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

2 § Kommer riket i krig, träder 5–25 §§ i tillämpning.

Regeringen får föreskriva att 5–25 §§ skall tillämpas

1. om riket är i krigsfara,

2. om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Föreskrift enligt andra stycket måste inom en månad underställas riksdagen. Pågår inte riksmöte, räknas tiden från det att mötet börjar. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

3 § Upphör riket att vara i krig eller i krigsfara som har föranlett föreskrift enligt 2 § andra stycket 1, skall regeringen föreskriva att 5–25 §§ inte skall tillämpas längre. Om förutsättningar finns härför, får regeringen dock i stället föreskriva att de skall tillämpas med stöd av 2 § andra stycket 2.

Råder inte längre sådana förhållanden som anges i 2 § andra stycket 2, skall regeringen upphäva föreskrift om att 5–25 §§ skall tillämpas.

4 § Under den tid då bestämmelserna i 5–25 §§ tillämpas gäller inte i lag eller annan författning meddelade föreskrifter som avviker från bestämmelserna eller från vad som har föreskrivits med stöd av dem.

Bemyndiganden

5 § Bemyndigandena i 6–9 §§ får utnyttjas, om det är påkallat på grund av förhållanden som anges i 2 §.

6 § Regeringen får föreskriva

1. att en domstol skall ha sin verksamhet förlagd till en annan ort än den vanliga,

2. att uppgifter som ankommer på en viss tingsrätt, hovrätt, länsrätt, kammarrätt eller försäkringsrätt skall övertas av en annan likställd domstol,

3. att uppgifter som ankommer på en särskild domstol eller på den mellankommunala skatterätten inte skall fullgöras eller skall fullgöras av en annan domstol,

4. att en domstol inte skall vara delad i avdelningar.

Regeringen får utan hinder av vad som föreskrivs i lag besluta de föreskrifter som behövs till följd av att regeringen har meddelat bestämmelser enligt första stycket 3.

7 § Regeringen får föreskriva att tingsrätt skall vara domför med en lagfaren domare i sådana fall då det enligt rättegångsbalken krävs tre lagfarna domare.

8 § Regeringen får föreskriva eller i särskilt fall besluta att innehavare av ordinarie domartjänst skall fullgöra jämställd eller högre domartjänst vid en annan domstol än den han tillhör.

Vad som sägs i första stycket gäller inte justitieråd och regeringsråd.

9 § Regeringen får föreskriva om förlängning av besvärstid och andra tidsfrister för anhängiggörande, bevakande eller fullföljd av talan hos domstol. Kungörelse om krigstillstånd skall anses innefatta en sådan föreskrift för en tid av tre veckor från kungörelsens utfärdande, om inte regeringen föreskriver annat.

Delegation

10 § Råder det krig och kan inte förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen upprätthållas, är det förbundet med avsevärda svårigheter att upprätthålla förbindelsen eller måste annars omödelbara åtgärder vidtas, får regeringen överlåta sina befogenheter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen att meddela föreskrifter om domstolarna och deras verksamhet åt en domstol eller någon annan myndighet, som regeringen bestämmer.

Rättegången

Allmänna bestämmelser

11 § Vid förfall för nämndeman får rättens ordförande till tjänstgöring kalla någon som är valbar till nämndeman inom eller utom domkretsen.

Vid förfall för tekniskt sakkunnig, värderingsteknisk eller särskild ledamot får en annan lämplig person tillkallas.

12 § Om det är påkallat av förhållanden som anges i 2 § och lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter, får rättens ordförande förordna att ett mål eller ärende skall flyttas över till en annan likställd domstol.

13 § Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten skall ske genom militär myndighets försorg. Intyg av en sådan myndighet skall gälla som fullt bevis att delgivning har skett på sätt som anges i intyget. Avser delgivning personlig inställelse vid domstol, skall intyget innehålla uppgift om huruvida den kallade är förhindrad att inställa sig på grund av tjänstgöring.

Har delgivning skett på annat sätt än genom militär myndighet, skall delgivningen ändå anses ha skett på behörigt vis. Delgivning får dock inte ske på sätt som sägs i 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Allmän rättegång m. m.

14 § Är en part i tvistemål förhindrad att inställa sig personligen på grund av förhållanden som anges i 2 §, får målet ändå handläggas och avgöras, om saken kan utredas tillfredsställande.

15 § Om inte någon behörig person finns att tillgå för ett uppdrag som offentlig försvarare, får en annan lämplig person förordnas.

16 § Om den som skall höras under förundersökning kan inställa sig till förhørsplatsen utan avsevärda olägenheter, får han kallas till förhör vid påföljd att han hämtas, även om avståndet är större än som anges i 23 kap. 7 § rättegångsbalken.

17 § Bestämmelserna i 4 §, 5 § andra, tredje och fjärde styckena och 6 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål får tillämpas även om förundersökningen angår brott av annat slag än som anges i 1 § nämnda lag. Bestämmelserna i 5 § andra stycket i lagen får dock tillämpas endast om förundersökningen angår brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

18 § Om en part kan antas vara ur stånd att ta till vara sin rätt på grund av förhållanden som anges i 2 §, skall rättens ordförande förordna ett särskilt ombud för honom, om det är synnerligen viktigt för honom eller för motparten att målet eller ärendet handläggs och avgörs eller om detta är angeläget från allmän synpunkt. Så snart parten själv kan ta till vara sin rätt, personligen eller genom ett eget ombud, skall det särskilda ombudet entledigas.

Till särskilt ombud bör en advokat förordnas, om en sådan finns tillgänglig.

Ett särskilt ombud får inte motta delgivning av stämning i brottmål. I övrigt skall bestämmelserna i 12 kap. rättegångsbalken om rättegångsombud med fullmakt för ett visst mål tillämpas.

19 § Ett särskilt ombud har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg. Ersättningen fastställs av domstolen.

I fråga om kostnaderna för ombudet skall bestämmelserna i lag om partsrättegångskostnad tillämpas utom beträffande ersättning för ränta.

Återbetalningsskyldighet till staten för ersättning till ombudet skall åläggas den som är skyldig att betala rättegångskostnaderna. Den för vilket det särskilda ombudet har förordnats är dock inte skyldig att återbetala mera än det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift vid allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429).

Om ersättningen till ombudet understiger ett visst av regeringen föreskrivet belopp, skall återbetalningsskyldighet inte åläggas.

20 § Bestämmelserna i rättegångsbalken om återställande av försutten tid skall tillämpas, om någon på grund av förhållanden som anges i 2 § inte har kunnat i rätt tid väcka talan eller annars inför domstol vidta åtgärd som krävs för att han skall bevaka sin enskilda rätt.

Ansökan om resning och besvär över domvilla skall anses utgöra en sådan åtgärd som avses i första stycket.

21 § Ansökan om återställande av försutten tid enligt 20 § eller enligt rättegångsbalken skall göras inom tre veckor sedan förfallet upphörde eller inom den längre tid som regeringen föreskriver.

Bestämmelsen i 58 kap. 12 § rättegångsbalken om att ansökan skall göras senast inom ett år från den dag då tiden utgick skall inte tillämpas, om sökanden inte har kunnat iaktta bestämmelsen på grund av förhållanden som anges i 2 §.

22 § Om det är påkallat av förhållanden som anges i 2 §, får ett mål handläggas och avgöras utan hinder av vad som annars är föreskrivet om muntlig förhandling, under förutsättning att saken kan utredas tillfredsställande utan en sådan förhandling.

23 § Har besvär anförts för sent, men kan det skäligen antas att laga förfall föreligger på grund av förhållanden som anges i 2 §, skall besvären ändå upptas till prövning.

Har någon på grund av förhållanden som anges i 2 § försuttit tid inom vilken en ansökan eller anmälan eller en annan liknande åtgärd måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras, får regeringsrätten efter ansökan utsätta ny tid för åtgärden.

Övriga bestämmelser

24 § Föreskrifter i lag om en övre åldersgräns för uppdrag som nämndeman eller om rätt att avsäga sig ett sådant uppdrag på grund av tjänstetid eller ålder skall inte tillämpas.

25 § Även om tiden går ut för förordnande som tekniskt sakkunnig, värderingsteknisk eller särskild ledamot, som ledamot eller som ersättare i arbetsdomstolen eller som särskild sakkunnig, skall förordnandet bestå tills ett nytt beslut meddelas.

26 § Har regeringen meddelat föreskrift om att 5–25 §§ inte skall tillämpas längre, skall

1. den som har deltagit i handläggningen av ett mål eller ärende på grund av bestämmelserna i 11, 24 eller 25 § alljämt vara behörig i det målet eller ärendet,

2. den som har förordnats till särskilt ombud enligt 18 § ha kvar sitt uppdrag till dess han entledigas enligt föreskrifterna i den paragrafen.

En föreskrift om att 5–25 §§ inte skall tillämpas längre inverkar inte på beräkningen av tidsfrister som dessförinnan har förlängts enligt 9 §. Bestämmelserna i 20 och 21 §§ skall fortfarande tillämpas, om tiden har börjat löpa innan föreskriften trädde i kraft.

Denna lag träder i kraft den
t. o. m. den 198

198 och gäller tills vidare

Remissinstanser som yttrat sig över domstolspromemorian

Justitiekanslern, bostadsdomstolen, domstolsverket, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, Skövde tingsrätt, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Örebro län, mellan-kommunala skatterätten, överbefälhavaren, försäkringsöverdomstolen, försäkringsrätten för Mellansverige, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, patentbesvärsrätten och statens arbetsgivarverk.

Vidare har yttranden avgetts av tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), justitieombudsmannen Anders Wigelius, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges kronofogdar.

Landsorganisationen i Sverige har förklarat att organisationen avstår från att yttra sig.

Sammanfattning av KBK-utredningens förslag

Utredningens överväganden om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig utgår från två huvudprinciper. Den ena är att det fredstida regelsystemet i huvudsak bevaras och att extraordinära beslutsorganisatoriska lösningar inte skall tillgripas förrän det verkligen är oundgängligen nödvändigt. Den andra är att landets kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner skall ha så stor frihet som möjligt när det gäller att utforma sin krigsorganisation.

Även om de fredstida förhållandena således utgör grunden för den kommunala beslutsprocessen också under beredskap och krig har det visat sig att vissa förändringar kan bli nödvändiga jämfört med det fredstida regelsystemet.

Utredningen föreslår att dessa förändringar samlas i ett nytt 8 kap. i kommunallagen (1977:179). Bestämmelserna skall tillämpas endast om riket är i krig eller beredskapstillstånd råder. De ersätter eller kompletterar motsvarande fredstida bestämmelser.

En central punkt i förslaget är att kommunstyrelsens (KS) och förvaltningsutskottets (FU) roll förstärks vid beredskap och krig. Mellan fullmäktiges och landstingets sammanträden tillerkänns KS resp. FU en rätt att företräda fullmäktige resp. landstinget och besluta i dess ställe, såvida ärendet inte rör val av revisorer eller ledamöter till styrelse och nämnder eller beviljande av ansvarsfrihet m. m. för styrelsens ledamöter. KS resp. FU:s "ställföreträdarbeslut" skall anmälas vid påföljande fullmäktigesammanträde. Ett förslag av denna innebörd kommer emellertid i konflikt med föreskriften i 1 kap. 7 § regeringsformen (RF) att beslutanderätten i kommuner och landstingskommuner utövas av valda församlingar. För att säkerställa grundlagsenligheten i förslaget föreslås ett tillägg till 13 kap. RF med innebörden att en bestämmelse i vanlig lag skall ge möjlighet till avsteg från kravet i 1 kap. 7 § RF i händelse av krig eller krigsfara.

För de sammanträden som fortfarande kommer att hållas av fullmäktige och landstinget föreslås att kravet avseende antalet närvarande ledamöter i fullmäktige resp. landstinget för att ärenden skall få handläggas reduceras från hälften till en tredjedel. Denna regel synes befogad med hänsyn till att många av ledamöterna under krig sannolikt kommer att fullgöra uppgifter inom andra delar av totalförsvaret, vilket kan försvåra deras deltagande i fullmäktigesammanträden.

Även om fullmäktige och landstinget får handlägga ärenden med färre ledamöter samt KS och FU ges rätt att företräda fullmäktige resp. landstinget mellan dess sammanträden krävs ytterligare åtgärder som möjliggör snabba beslut vid mycket brådskande ärenden. För situationer där det är av synnerlig vikt att beslut som ankommer på styrelsen fattas omedelbart föreslås att styrelsens ordförande ensam ges rätt att besluta. Ordföranden skall sedan anmäla beslutet till styrelsen vid dess nästa sammanträde. Motsvarande föreslås i fråga om beslut som ankommer på andra nämnder.

Vilka nämnder och styrelser som skall finnas under krig bör avgöras av varje enskild kommun resp. landstingskommun. För att möjliggöra överförandet av uppgifter helt eller delvis mellan olika nämnder föreslås en regel som innebär att fullmäktige och landstinget får uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som normalt ankommer på styrelsen eller annan nämnd.

Genom en sådan generell regel blir det möjligt att även överföra uppgifter från speciallagsreglerade nämnder som socialnämnd, miljö- och hälso-skyddsnämnd, skolstyrelse samt byggnadsnämnd till styrelsen och andra nämnder. Ytterst är det dock varje kommun och landstingskommun som avgör vilka nämnder som skall finnas och om uppgifter skall överföras helt eller delvis.

Beträffande kommunala och landstingskommunala nämnder föreslås vidare – i likhet med vad som föreslagits rörande fullmäktige och landstinget – en regel vilken möjliggör att ärende får handläggas om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter skall dock alltid vara minst tre.

Beträffande rätten att anföra besvär över kommunala beslut föreslås ingen ändring jämfört med gällande regler, vilket bl. a. innebär att kommunala beslut normalt kan verkställas trots att besvär anförts. Beträffande kommunalbesvärreglerna har överväganden gjorts att helt eller delvis slopa möjligheten till sådana besvär. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå någon ändring. När det gäller förvaltningsbesvär har utredningen funnit att hänsynen till den enskildes egendom och person motiverar att det skydd som besvärreglerna under fredstid utgör också bevaras i en krigssituation.

För de kyrkliga kommunerna – församlingar, pastorat och övriga kyrkliga samfälligheter – gäller lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter (1982:1052). Denna lag är uppbyggd med KL som förebild. De bestämmelser som reglerar formerna för beslutsfattandet är därför i stort sett likalydande i de båda lagarna. Utredningen föreslår, i konsekvens med vad som föreslås beträffande KL, att de regler som skall tillämpas för den kyrkliga beslutsprocessen vid krig och krigsfara tas in i ett nytt tionde kapitel i lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter (LFKS).

Vidare föreslår utredningen att suppleanter utses till församlingsdelegerade som är det beslutande organet i pastoraten och de övriga partiella kyrkliga samfälligheterna. Därigenom vidgas tillgången på förtroendevalda vilket kan vara av betydelse i ett beredskaps- eller krigsläge.

Utredningen har i övrigt funnit att bestämmelserna för beslutsprocessen vid krig och krigsfara på det kyrkokommunala området i allt väsentligt kan ges samma form som bestämmelserna för kommuner och landstingskommuner.

Slutligen tar utredningen upp några speciella frågeställningar som rör kommunala bolag, svenskt medborgarskap för förtroendevalda, beslutsreglernas förhållande till gällande arbetsrätt, lokala organ inom kommunen samt kommunalförbund.

Regeringen har till utredningen överlämnat frågan om prövning av reglerna för kommunala företags verksamhet i de fall myndighetsutövning

ifrågakommer. Det gäller här i huvudsak verksamhet inom det kommunal- tekniska området.

Utredningen har funnit att någon myndighetsutövning som avses i 11 kap. 6 § RF knappast kan bli aktuell för kommunala bolag eller ekonomiska föreningar som bedriver kommunalteknisk verksamhet inom energiområdet. Statliga myndigheter fördelar energitillgångar och lokala företag i kommuner svarar huvudsakligen för drift och administration.

I fråga om svenskt medborgarskap för förtroendevalda som anförtros sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet, anser utredningen att endast förtroendevald som är svensk medborgare bör få delta i eller närvara vid handläggningen av ärende där sådana uppgifter ingår.

I betänkandet behandlas vidare några frågor rörande beslutsprocessens förhållande till medbestämmandelagens regler. Utredningen konstaterar att det inte föreligger några större problem att förena de föreslagna reglerna med medbestämmandelagen. Generella problem inom arbetsrättens område under krigsförhållanden behandlas av delegationen rörande arbetsrättsliga frågor.

När det gäller de lokala organens ställning, såsom t. ex. kommundelsnämnder och institutionsstyrelser, föreslås ingen ändring i gällande rätt. Befintliga regler tillåter varje kommun att avgöra huruvida lokala organ skall finnas eller inte.

Beträffande kommunalförbund föreslås inga speciella regler med hänsyn till att nya lagregler för närvarande i sin helhet övervägs beträffande sådana organ. Utredningen ser dock som lämpligt att vad utredningen föreslagit beträffande fullmäktige, styrelsen m. m. i tillämpliga delar också kommer att gälla kommunalförbund.

KBK-utredningens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179) att ett nytt kapitel, 8 kap., med nedan angivna lydelse skall införas.

8 kap. Krig och krigsfara

1 § Är riket i krig eller råder beredskapstillstånd, skall bestämmelserna i 2–8 §§ tillämpas. Regeringen får förordna att bestämmelserna skall tillämpas om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket befunnit sig.

Under tid då bestämmelserna i 2–8 §§ skall tillämpas gäller inte i lag eller annan författning meddelade bestämmelser i den mån de strider mot dessa bestämmelser.

2 § Fullmäktige får handlägga ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att interpellation och fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre än vad som nu har sagts.

Om närvarande ledamot enligt 2 kap. 13 § eller 5 kap. 2 § på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av visst ärende, får fullmäktige handlägga detta, även om antalet närvarande på grund av hindret ej uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

3 § Styrelsen får företräda fullmäktige mellan dess sammanträden. Styrelsen får dock ej besluta i ärende som rör

1. val av revisorer och revisorssuppleanter eller av ledamöter och suppleanter i styrelsen eller annan nämnd,

2. beviljande av ansvarsfrihet för styrelsens och nämndernas ledamöter eller vidtagande av åtgärd för att bevara kommunens eller landstingskommunens rätt.

Beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till fullmäktige vid nästa fullmäktigesammanträde.

4 § Om det är av synnerlig vikt att beslut som enligt 3 § eller på annan grund ankommer på styrelsen fattas omedelbart, får styrelsens ordförande besluta i ärendet. Detsamma gäller nämnds ordförande i fråga om beslut som ankommer på nämnden.

Beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till styrelsen eller nämnden vid dess nästa sammanträde.

5 § Fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på viss annan nämnd.

6 § Styrelsen eller annan nämnd får handlägga ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter skall dock alltid vara minst tre.

7 § Ledamot i styrelsen eller annan nämnd som har att handlägga ärende hos styrelsen eller nämnden av betydelse för rikets säkerhet får delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet endast om ledamoten är svensk medborgare.

8 § I Stockholms kommun får fullmäktige besluta att styrelsens uppgifter skall övertas av borgarrådsberedningen.

Om sådant beslut fattas skall vad i detta kapitel sägs om styrelsen i stället gälla borgarrådsberedningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

dels att 4 kap. 1 och 3 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas ett nytt kapitel, 10 kap., med nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Församlingsdelegerade

1 §

Om inte annat följer av vad som sägs i 2 §, skall antalet ledamöter i församlingsdelegerade bestämmas till ett udda tal och till minst

15 i samfällighet med 5 000 röstberättigade invånare eller därunder,

25 i samfällighet med över 5 000 till och med 20 000 röstberättigade invånare,

35 i samfällighet med över 40 000 röstberättigade invånare,

45 i samfällighet med över 40 000 röstberättigade invånare.

När delegerade skall utses första gången, bör församlingarna träffa överenskommelse om antalet ledamöter med ledning av första stycket. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet. Om församlingarna inte kan enas, bestämmer länsstyrelsen antalet ledamöter.

Församlingsdelegerade beslutar själva om ändring av antalet ledamöter. Ett sådant beslut skall tillämpas från och med året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige förrättas nästa gång. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

Församlingsdelegerade får besluta att suppleanter skall utses för delegerade. Suppleanterna skall därvid utses till lika stort antal som ledamöterna. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslut enligt detta stycke.

Länsstyrelsen bestämmer, med tillämpning av bestämmelserna i 4 a § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, hur många ledamöter i församlingsdelegerade som varje församling skall utse. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos valprövningsnämnden genom besvär. Valprövningsnämndens beslut får inte överklagas.

3 § Ledamöter i församlingsdelegerade samt i Stockholms kyrkliga samfällighet även suppleanter för dessa väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling. Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Länsstyrelsen bestämmer, med tillämpning av bestämmelserna i 4 a § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, hur många ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade som varje församling skall utse. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos valprövningsnämnden genom besvär. Valprövningsnämndens beslut får inte överklagas.

3 § Ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling. Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

10 kap. Krig och krigsfara

1 §

Är riket i krig eller råder beredskapstillstånd, skall bestämmelserna i 2–6 §§ tillämpas. Regeringen får förordna att bestämmelserna skall tillämpas om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara var riket har befunnit sig.

Under tid då bestämmelserna i 2–6 §§ skall tillämpas gäller inte i lag eller författning meddelade bestämmelser i den mån de strider mot dessa bestämmelser.

2 §

Kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade får handlägga ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige eller delegerade kan dock föreskriva att interpellation och fråga får besvaras även om antalet närvarande är lägre än vad som nu här sagts.

Om närvarande ledamot enligt 2 kap. 13 § eller 7 kap. 2 § på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av visst ärende, får fullmäktige eller delegerade handlägga detta även om antalet

närvarande på grund av hindret ej uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

3 §

Kyrkorådet får företräda kyrko-fullmäktige, församlingsdelegerade eller kyrkostämman mellan dess sammanträden.

Kyrkorådet får dock ej besluta i ärende som rör

1. val av revisorer och revisors-suppleanter eller av ledamöter och suppleanter i kyrkorådet eller annan nämnd,

2. beviljande av ansvarsfrihet för kyrkorådets och nämndernas ledamöter eller vidtagande av åtgärd för att bevara församlingens eller samfällighetens rätt.

Beslut som fattats med stöd av första stycket skall anmälas till fullmäktige, delegerade eller stämman vid dess nästa sammanträde.

4 §

Om det är av synnerlig vikt att beslut som enligt 3 § eller på annan grund ankommer på kyrkorådet fattas omedelbart, får kyrkorådets ordförande besluta i ärendet. Detsamma gäller nämnds ordförande i fråga om beslut som ankommer på nämnden.

Beslut som fattats med stöd av första stycket skall anmälas till kyrkorådet eller nämnden vid dess nästa sammanträde.

5 §

Kyrkorådet eller annan nämnd får handlägga ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter skall dock alltid vara minst tre.

6 §

Ledamot i kyrkorådet eller annan nämnd som har att handlägga ärende hos rådet eller nämnden av betydelse för rikets säkerhet får deltaga i eller närvara vid handläggningen av ärendet endast om ledamoten är svensk medborgare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.
 2. Bestämmelser i 4 kap. 1 och 3 §§ om att suppleanter får utses för ledamöterna av församlingsdelegerade, tillämpas första gången vid val som avser tid efter utgången av år 1985.

Remissinstanser som yttrat sig över KBK-utredningens betänkande

Justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, kammarrätten i Stockholm, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, försvarets rationaliseringsinstitut, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, statens brandnämnd, riksnämnden för kommunal beredskap, civilbefälhavarna i Västra och Övre Norrlands civilområden, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholm, Kalmar och (efter hörande av Borgholms, Oskarshamns och Vimmerby kommuner), Malmöhus, Kopparbergs och Västernorrlands län, landstingen i Stockholms län, Skaraborgs län och Norrbottens län, Haninge, Stockholm, Uppsala, Växjö, Gotlands, Malmö, Svalövs, Göteborgs, Ale, Skövde, Kristinehamns, Hallsbergs, Sundsvalls och Härjedalens kommuner, Domkapitlet i Lunds stift, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Göteborgs kyrkonämnd och kyrkorådet i Östergarns pastorat.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpning

1 § Denna lag är tillämplig på beslutande kommunala församlingar samt på förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Lagen gäller inte förvaltningsmyndigheter under riksdagen eller kyrkomötet.

2 § Bestämmelserna i 5–37 §§ skall tillämpas, om riket är i krig.

Är riket i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen föreskriva att 5–37 §§ helt eller delvis skall tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Under den tid när 5–37 §§ tillämpas gäller dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dem i stället för avvikande bestämmelser i någon annan lag eller författning.

3 § En föreskrift enligt 2 § andra stycket skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Om riksmöte inte pågår då, räknas tiden från början av nästa riksmöte.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

Regeringen skall föreskriva att bestämmelserna i 5–37 §§ inte skall tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 2 § första och andra styckena.

4 § Befogenhet som ges i denna lag får utnyttjas bara i den utsträckning som behövs på grund av sådana förhållanden som anges i 2 § första och andra styckena.

Bestämmelser om kommunerna

5 § I denna lag avses med

fullmäktige: kommunfullmäktige, landsting, fullmäktige i kommunalförbund och kyrkofullmäktige, styrelse: kommunstyrelse, förvaltningsutskott och styrelse i kommunalförbund med fullmäktige,

om inte annat anges särskilt.

6 § Fullmäktige eller församlingsdelegerade får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige eller delegerade kan dock föreskriva att en interpellation eller fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre.

Om en närvarande ledamot i fullmäktige eller församlingsdelegerade på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av ett visst ärende, får fullmäktige eller delegerade handlägga detta, även om antalet närvarande på grund av hindret inte uppgår till det antal som avses i första stycket.

Ett sammanträde med en beslutande kommunal församling kan utan hinder av vad som annars är föreskrivet kungöras på annat betryggande sätt som ordföranden bestämmer.

7 § Styrelsen eller kyrkorådet får i ett ärende som inte kan anstå besluta i stället för fullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade mellan detta organs sammanträden. Styrelsen eller kyrkorådet får dock inte besluta i ärende som rör

1. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen, kyrkorådet eller någon annan nämnd eller av revisorer och revisorssuppleanter,

2. ansvarsfrihet för styrelsens, kyrkorådets eller en annan nämnds ledamöter eller i stället åtgärd för att bevara kommunens, landstingskommunens, kommunalförbundets, församlingens eller den kyrkliga samfällighetens rätt.

Beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till fullmäktige, stämman eller delegerade vid detta organs nästa sammanträde.

8 § Styrelsen, kyrkorådet eller en annan nämnd får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter skall dock alltid vara minst tre.

9 § Om det är av synnerlig vikt att ett beslut som enligt 7 § eller på annan grund ankommer på styrelsen eller kyrkorådet fattas innan styrelsen eller rådet kan sammanträda, får dess ordförande besluta i ärendet. Detsamma gäller en annan nämnds ordförande i fråga om beslut som ankommer på den nämnden.

Ett beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till styrelsen, kyrkorådet respektive nämnden vid dess nästa sammanträde.

10 § Fullmäktige i en kommun eller landstingskommun får uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på viss annan nämnd.

I Stockholms kommun får fullmäktige besluta att styrelsens uppgifter skall övertas av borgarrådsberedningen. Om ett sådant beslut fattas, skall vad som sägs i första stycket och i 7–9 §§ om styrelsen i stället gälla borgarrådsberedningen.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheterna

11 § Regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte skall fullgöras eller att de skall övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid meddela de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas.

Regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet skall tjänstgöra i andra befattningar hos det allmänna.

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt andra stycket att besluta i särskilda fall till statliga förvaltningsmyndigheter, såvitt gäller dem som

tjänstgör hos staten, och till kommunala beslutande församlingar och förvaltningsmyndigheter, såvitt gäller dem som tjänstgör hos kommunerna.

12 § Regeringen får föreskriva att en uppgift, som tillkommer regeringen i ett visst slag av förvaltningsärende, skall övertas av en statlig förvaltningsmyndighet.

13 § För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt civilbefälhavaren eller länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i ett visst ämne skall börja tillämpas:

14 § I fråga om statliga förvaltningsmyndigheter får regeringen.

1. föreskriva eller i särskilda fall besluta att en myndighet får ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till en annan ort än den där den annars utövas,

2. föreskriva att en myndighet får fatta beslut i en annan sammansättning eller med ett mindre antal ledamöter eller i en annan ordning än som annars gäller,

3. föreskriva att en myndighets beslut inte får överklagas.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första stycket 1 och 2 till en statlig förvaltningsmyndighet.

Regeringen får meddela de bestämmelser som behövs till följd av att regeringen har beslutat föreskrifter enligt första stycket 3.

15 § Om det i en lag eller annan författning i fråga om förvaltningsärenden av visst slag har föreskrivits att en myndighet skall höras eller att någon annan särskild utredning skall införskaffas och det är förenat med väsentliga olägenheter att låta utreda ett ärende på detta sätt, får ärendet utredas på något annat lämpligt sätt.

16 § En förvaltningsmyndighets handläggning av ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall uppskjutas, om en part är ur stånd att bevaka sin rätt eller om det finns något annat hinder för utredningen till följd av förhållanden som avses i 2 § första eller andra stycket. Kan ärendet utredas tillfredsställande, får det dock handläggas och avgöras, om det är av synnerlig vikt för en part att ärendet avgörs eller om det föreligger andra särskilda skäl.

Bestämmelser om domstolarna m. m.

17 § Regeringen får föreskriva

1. att uppgifter som ankommer på en viss tingsrätt, hovrätt, länsrätt, kammarrätt eller försäkringsrätt skall övertas av en annan domstol av samma slag,

2. att uppgifter som ankommer på en domstol, som inte är allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol eller försäkringsrätt, inte skall fullgöras eller skall fullgöras av en annan domstol,

3. att en tingsrätt är domför med en lagfaren domare i sådana fall då det enligt rättegångsbalken eller annan lag krävs tre lagfarna domare,

4. att en fastighetsdomstol är domför med en i stället för två lagfarna ledamöter,

5. att en domstol skall ha sin verksamhet helt eller delvis förlagd till en annan ort än den där verksamheten annars utövas,

6. att en domstol inte behöver vara delad i avdelningar.

Regeringen får meddela de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att föreskrifter enligt första stycket 2 meddelas.

18 § Regeringen får i särskilda fall besluta att en innehavare av ordinarie domartjänst skall fullgöra jämställd eller högre domartjänst vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd och regeringsråd.

Regeringen får i fråga om den som tjänstgör vid en domstol men inte är ordinarie domare föreskriva eller i särskilda fall besluta att han skall tjänstgöra i annan befattning i domstol än den han innehar.

Regeringen får överlåta sina befogenheter enligt första eller andra stycket att fatta beslut i särskilda fall till hovrätter och kammarrätter såvitt gäller det egna domstolsområdet.

19 § För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller annars omedelbara åtgärder måste vidtas, får regeringen i fråga om den delen av riket överlåta sina befogenheter enligt 8 kap. regeringsformen att meddela föreskrifter om domstolarna och deras verksamhet till en domstol eller en annan myndighet.

20 § Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter, får rätten besluta att ett mål eller ärende som är anhängigt vid domstolen skall flyttas över till en annan domstol av samma slag.

21 § Är en part i ett tvistemål förhindrad att inställa sig personligen på grund av förhållanden som anges i 2 § första eller andra stycket, får målet ändå handläggas och avgöras, om saken kan utredas tillfredsställande.

Ett mål i en förvaltningsdomstol får handläggas och avgöras utan hinder av vad som annars är föreskrivet om muntliga förhandlingar, om saken kan utredas tillfredsställande utan en sådan förhandling.

22 §. Kan en part vid allmän domstol antas vara ur stånd att ta till vara sin rätt på grund av förhållanden som anges i 2 § första eller andra stycket, skall rätten förordna ett särskilt ombud för honom, om det är av synnerlig vikt för honom eller för motparten att målet eller ärendet handläggs och avgörs eller om detta är angeläget från allmän synpunkt.

Ett särskilt ombud skall entledigas så snart parten personligen eller genom ett eget ombud kan ta till vara sin rätt.

Till särskilt ombud bör en advokat förordnas, om en sådan finns tillgänglig.

Ett särskilt ombud får inte motta delgivning av stämning i brottmål. I övrigt skall bestämmelserna i 12 kap. rättegångsbalken om rättegångsombud med fullmakt för ett visst mål tillämpas.

23 § Ett särskilt ombud har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg. Ersättningen fastställs av rätten.

I fråga om kostnaderna för ombudet skall bestämmelserna i lag om parts rättegångskostnad tillämpas utom beträffande ersättning för ränta.

Återbetalningsskyldighet till staten för ersättning till ombudet skall åläggas den som är skyldig att betala rättegångskostnaderna. Den för vilken det särskilda ombudet har förordnats är dock inte skyldig att återbetala mer än

det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift vid allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429).

Om ersättningen till ombudet understiger ett visst av regeringen föreskrivet belopp, skall återbetalningsskyldighet inte åläggas.

24 § Vid förfall för en nämndeman får rättsens ordförande kalla någon till tjänstgöring som är valbar till nämndeman inom eller utom domkretsen.

Vid förfall för en särskild ledamot, teknisk ledamot, tekniskt kunnig ledamot, tekniskt sakkunnig ledamot eller värderingsteknisk ledamot i domstol får en annan lämplig person tillkallas.

25 § Om inte någon behörig person finns att tillgå för ett uppdrag som offentlig försvarare, får en annan lämplig person förordnas.

26 § Bestämmelserna i 11–16 §§ tillämpas i stället för 17–25 §§ såvitt gäller domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden.

27 § Om den som skall höras under förundersökning bedöms kunna inställa sig till förhöret utan avsevärda olägenheter men underlåter att inställa sig på kallelse får han hämtas även om avståndet mellan platsen för förhöret och hans bostad eller uppehållsplats är längre än som anges i 23 kap. 7 § rättegångsbalken.

28 § Om det är av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det är föreskrivet straff på fängelse i två år eller mer, får rätten beträffande en telefonapparat, som innehas av den som är skäligen misstänkt för brottet eller som kan komma att användas av honom, tillåta att samtal förhindras eller fördröjs, att anslutningen får stängas av för samtal eller att televerket skall lämna uppgift om samtal till eller från apparaten. Sådant tillstånd meddelas på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Det får gälla för högst en månad från den dag då tillståndet delgavs behörig befattningshavare hos televerket. Samma tid gäller för tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken till avlyssning av telefonsamtal.

Kan det befaras att det skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen ifall rättsens tillstånd skall inhämtas enligt första stycket får åtgärden beslutas av undersökningsledaren eller åklagaren. Detsamma gäller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I det fallet skall anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av andra stycket, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen till beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

Gemensamma bestämmelser

29 § Mål och ärenden skall handläggas i den turordning som krävs av hänsyn till allmänna intressen. Är de av betydelse för totalförsvaret, skall de ges särskilt företräde.

30 § Regeringen får föreskriva om anstånd med val av ledamöter i beslutande kommunala församlingar eller av innehavare av andra allmänna uppdrag. I en sådan föreskrift skall utsättas ny tid för valet och anges vad

som återstår av mandatperioden. Detsamma gäller i fråga om allmänna uppdrag i vilka tillsättningen sker i annan ordning än genom val.

31 § Regeringen får föreskriva att fler suppleanter skall utses än som annars är föreskrivet samt att tid för sammanträde, förrättning eller en annan sådan uppgift skall ändras.

32 § Regeringen får föreskriva om förlängning av

1. tiden för överklagande eller omprövning,
2. den tid inom vilken en ansökan eller anmälan eller en annan liknande åtgärd måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras,
3. en tidsfrist för att anhängiggöra, bevaka eller fullfölja talan hos domstol.

En kungörelse om krigstillstånd skall anses innefatta en föreskrift enligt första stycket 1 och 3 om en förlängning av tiden med tre veckor från utfärdandet, om regeringen inte föreskriver annat.

33 § Har en skrivelse med överklagande kommit in för sent till en förvaltningsmyndighet eller domstol och kan det skäligen antas att laga förfall föreligger på grund av förhållanden som avses i 2 § första eller andra stycket, skall skrivelsen anses ha kommit in i rätt tid.

34 § Har någon på grund av förhållanden som avses i 2 § första eller andra stycket

1. försuttit den tid inom vilken en ansökan eller en anmälan eller en annan liknande åtgärd vid en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol måste vidtas för att en förmån eller en rättighet skall bevakas eller en skyldighet fullgöras, eller

2. försuttit tiden för att väcka talan, ansöka om resning eller anföra besvär över domvilla eller annars inför domstol vidta åtgärd som krävs för att han skall kunna bevaka sin enskilda rätt,

får högsta domstolen eller regeringsrätten efter ansökan utsätta ny tid för åtgärden.

35 § Ansökan om återställande av försuttet tid enligt 34 § eller enligt allmänna regler skall göras inom tre veckor sedan förfallet upphörde eller inom den längre tid som regeringen föreskriver.

Bestämmelsen i 58 kap. 12 § rättegångsbalken om att ansökan skall göras senast inom ett år från den dag då tiden utgick skall inte tillämpas, om sökanden inte har kunnat iaktta bestämmelsen på grund av förhållanden som avses i 2 § första eller andra stycket.

36 § Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten skall ske genom en militär myndighets försorg. Ett intyg av en sådan myndighet skall gälla som fullt bevis att delgivning har skett på det sätt som anges i intyget. Avser delgivningen personlig inställelse, skall intyget om delgivningen innehålla uppgift om huruvida den kallade är förhindrad att inställa sig på grund av sin tjänstgöring.

Har delgivning skett på annat sätt än genom en militär myndighet, skall delgivningen ändå anses ha skett på behörigt vis.

Delgivning med den som tjänstgör vid försvarsmakten får inte ske på de sätt som avses i 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Regeringen får föreskriva om andra avvikelser från vad som annars gäller i fråga om delgivning i mål och ärenden hos domstolar och andra myndigheter.

37 § Har en föreskrift meddelats enligt 30 § eller har val inte hållits av andra skäl, skall den tidigare innehavaren kvarstå i uppdraget till dess att någon annan har valts och tillträder uppdraget.

Bestämmelser om att en nämndeman eller annan innehavare av ett uppdrag vid en myndighet får avsäga sig uppdraget på grund av att han redan har haft detta under en viss tid eller har uppnått en viss ålder skall inte tillämpas.

Även om tiden går ut för förordnande som särskild ledamot eller tekniskt sakkunnig eller värderingsteknisk ledamot i domstol, som ledamot eller som ersättare i arbetsdomstolen eller som särskild sakkunnig i förvaltningsdomstol, skall förordnandet bestå tills ett nytt beslut meddelas.

38 § Har regeringen föreskrivit att 5–37 §§ inte skall tillämpas längre, skall

1. bestämmelserna i 37 § första stycket ändå tillämpas till dess att någon annan skall tillträda uppdraget,

2. den som har deltagit i handläggningen av ett mål eller ärende på grund av bestämmelserna i 24 § eller 37 § andra eller tredje stycket alltjämt vara behörig i det målet eller ärendet,

3. den som förordnats till särskilt ombud enligt 22 § ha kvar sitt uppdrag till dess han entledigas enligt föreskrifterna i samma paragraf.

En föreskrift om att 5–37 §§ inte skall tillämpas längre inverkar inte på tid som dessförinnan har förlängts enligt 32 §. Bestämmelserna i 34 och 35 §§ skall fortfarande tillämpas, om tiden har börjat löpa innan föreskriften trädde i kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

2. Genom lagen upphävs

a) lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m.;

b) lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.,

c) kungörelsen (1943:137) om tillämpningen av lagen den 13 mars 1942 (nr 87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m.

3. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.

4. Aldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om prästerliga tjänster och stiftsmyndigheter.

Lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1, 3 och 6 §§ lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Församlingsdelegerade

1 §

Om inte annat följer av vad som sägs i 2 §, skall antalet ledamöter i församlingsdelegerade bestämmas till ett udda tal och till minst

15 i samfällighet med 5 000 röstberättigade invånare eller därunder,

25 i samfällighet med över 5 000 till och med 20 000 röstberättigade invånare,

35 i samfällighet med över 20 000 till och med 40 000 röstberättigade invånare, 45 i samfällighet med över 40 000 röstberättigade invånare. När delegerade skall utses första gången, bör församlingarna träffa överenskommelse om antalet ledamöter med ledning av första stycket. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet. Om församlingarna inte kan enas, bestämmer länsstyrelsen antalet ledamöter.

Församlingsdelegerade beslutar själva om ändring av antalet ledamöter. Ett sådant beslut skall tillämpas från och med året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige förrättas nästa gång. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

Församlingsdelegerade får besluta att suppleanter skall utses för ledamöterna i delegerade. Suppleanterna skall därvid utses till lika stort antal som ledamöterna. Beslutet skall fattas före utgången av april månad valåret. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

Länsstyrelsen bestämmer, med tillämpning av bestämmelserna i 4 a § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, hur många ledamöter i församlingsdelegerade som varje församling skall utse. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos valprövningsnämnden genom besvär. Valprövningsnämndens beslut får inte överklagas.

3 §

Ledamöter i församlingsdelegerade samt i Stockholms kyrkliga samfällighet även suppleanter för dessa väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling. Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling. Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

6 §

Ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade väljs för tre år räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har förrättats. När val som sker första gången inte äger rum under år då val i hela riket av fullmäktige förrättas, skall valet dock inte avse längre tid än till utgången av det år då sådana val av fullmäktige skall äga rum nästa gång.

Om val till kyrkofullmäktige, som har utsett ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade, har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för ledamöterna och suppleanterna två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Val av ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade förrättas före december månads utgång året före det år då tjänstgöringstiden börjar. Det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum förrättas valet i församling med fullmäktige av de nyvalda fullmäktige vid sammanträde som avses i 2 kap. 9 § andra stycket.

Om en ledamot i församlingsdelegerade avgår under tjänstgöringstiden, förrättas fyllnadsval för återstoden av denna tid. I *Stockholms kyrkliga* samfällighet skall dock för en ledamot som har utsetts vid proportionellt val inkallas den suppleant som bör inträda enligt den för suppleanterna bestämda ordningen. Den suppleant som har inkallats skall tjänstgöra under den tid som återstår för den som har avgått.

Om en ledamot i församlingsdelegerade avgår under tjänstgöringstiden, förrättas fyllnadsval för återstoden av denna tid. I *en kyrklig samfällighet där suppleanter har utsetts*, skall dock för en ledamot som har utsetts vid proportionellt val inkallas den suppleant som bör inträda enligt den för suppleanterna bestämda ordningen. Den suppleant som har inkallats skall tjänstgöra under den tid som återstår för den som har avgått.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap

Härigenom föreskrivs att i 11 § lagen (1964:63) om kommunal beredskap¹ orden "lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m." skall bytas ut mot "lagen (1987:000) om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Lagen omtryckt 1984:1027.

**Lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal
kristidsförvaltning**

Härigenom föreskrivs att i 6 § lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning¹ orden "lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m." skall bytas ut mot "lagen (1987:000) om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Lagen omtryckt 1978:270.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-04-23

Närvarande: f. d. justitierådet Hessler, regeringsrådet Voss, justitierådet Broomé.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara,
2. lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,
3. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap,
4. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementssekreteraren Madeleine Gabrielson och hovrättsassessorn Sten Wahlqvist.

Förslagen föranleder följande yttranden inom lagrådet.

Förslaget till lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara

Lagrådet:

Det föreliggande lagförslaget utgör väsentligen en modernisering av gällande lagar av 1942 och 1957 med främsta syfte att anpassa dem till 1974 års RF. Samtidigt har man sammanfört dem till en enda lag.

Lagförslaget ger onekligen ett något förbryllande intryck. I en del fall möter man exempel på en långtgående detaljreglering av olika situationer. Härigenom framstår bestämmelserna såsom en smula verklighetsfrämmande. I andra fall ter sig förslagets regler som mycket vaga och allmänna. Ofta gör man då den reflexionen att bestämmelserna ger regering och andra myndigheter en vidsträcktare behörighet än dessa rimligen bör anse sig ha befogenhet att utöva. En sådan vaghet och prägel av att rymma allt och intet är kanske dock oundgänglig med tanke på de förhållanden under vilka lagen är avsedd att fungera.

Lagrådet övergår till att granska de särskilda bestämmelserna i lagförslaget. Granskningen har främst inriktats på att pröva de föreslagna bestämmelsernas förenlighet med RF.

5 §

I sista ledet av paragrafen görs ett förbehåll beträffande innebörden av termerna "fullmäktige" och "styrelse" för fall då "annat anges särskilt". Enligt specialmotiveringen syftas härmed på 10 §, som bara är tillämplig i

kommuner och landstingskommuner. Lagrådet föreslår i det följande en något annan lydelse av nämnda lagrum. Godtas detta förslag, kan det avslutande förbehållet i 5 § utgå som överflödigt.

Prop. 1987/88:6

7 §

Broomé:

Bestämmelserna i denna paragraf (jfr också 9 §) innebär avsteg från stadgandet i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Tanken är att den nya bestämmelsen i 13 kap. 13 § RF skall ge stöd för undantagsregleringen. I denna bestämmelse heter det att, om riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, beslutanderätten i kommunerna utövas på sätt som anges i lag.

Om riket är i krig, skall enligt 2 § första stycket i den föreslagna lagen bl. a. 7 § automatiskt bli tillämplig. Någon tvekan finns inte om att denna ordning har fäste i 13 kap. 13 § RF. Mindre klart är rättsläget beträffande de i 2 § andra stycket i lagförslaget angivna situationerna att riket är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. I en sådan situation krävs enligt nämnda stycke för att 7 § skall bli tillämplig att regeringen meddelar en föreskrift om detta. Det rör sig här om en form av överlåtelse av normgivningsbefogenhet, och denna förutsätter stöd i RF (jfr t. ex. 13 kap. 6 § första stycket andra meningen RF). Något sådant stöd kan knappast hämtas från 13 kap. 13 § RF. Frågan har inte berörts i förarbetena till detta lagrum (prop. 1984/85:83, KU 1984/85:18). Emellertid torde man kunna falla tillbaka på den allmänna föreskriften i 13 kap. 6 § första stycket RF, enligt vilken regeringen i de ifrågavarande situationerna med stöd av bemyndigande i lag genom förordning kan meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Den regelkonstruktion som framgår vid en sammanställning av 2 § andra stycket och 7 § i lagförslaget bör alltså kunna godtas från grundlagssynpunkt.

Lagrådet:

10 §

Lagrådet föreslår till en början den terminologiska ändringen att de inledande orden "Fullmäktige i en kommun eller landstingskommun" byts mot "Kommunfullmäktige eller landstinget".

Första stycket kan läsas så att styrelsens förvaltning eller verkställighet skulle kunna föras över till någon annan nämnd inom kommunen respektive landstingskommunen. Detta bör enligt lagrådets mening knappast komma i fråga. Den nämnda läsarten utesluts, om första stycket får denna avfattning:

"Kommunfullmäktige eller landstinget får uppdra --- på annan nämnd än styrelsen."

Den föreslagna lydelsen hindrar givetvis inte, att en specialreglerad uppgift, som dittills handhåfts av styrelsen men som enligt specialregleringen kan fullgöras av någon annan nämnd, i ett krisläge flyttas från styrelsen.

11 §

Föreskrifterna särskilt i paragrafens första stycke ger regeringen betydande extraordinära befogenheter att bestämma över den offentliga förvaltningen i ett krisläge. Redan AFL medger en omfördelning av uppgifter inom den statliga och kommunala förvaltningen. En nyhet i förslaget är att regeringen även när den i normala tider skulle sakna behörighet till det kan föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter – också en kommunal myndighets – helt eller delvis inte skall fullgöras.

Följden av en sådan föreskrift kan bli att den lagstiftning som myndigheten var satt att administrera inte kan fungera som avsett eller rent av blir utan verkan. Meningen är tydligen att regeringen med stöd av första stycket andra punkten skall kunna meddela behövliga föreskrifter av även rent materiell innebörd.

Åtminstone enligt ordalagen ger alltså första stycket en omfattande och till sina konsekvenser svåröverskådlig fullmakt för regeringen att gripa in på det annars lagreglerade området. Det möter å andra sidan uppenbara svårigheter att i allmänna termer eller genom konkreta beskrivningar dra upp snävare gränser för regeringens handlingsmöjligheter. Lagrådet vill peka på några möjliga konsekvenser av de föreslagna bestämmelserna på ett par centrala områden.

Polis- och åklagarmyndigheterna utgör förvaltningsmyndigheter i lagens bemärkelse. Det kan väl tänkas att polisen vid krig eller i jämförbart läge bör befrias från vissa specialreglerade uppgifter vid sidan om sina centrala övervaknings- och utredningsuppgifter. Som en följd av att andra myndigheters verksamhet begränsas kan det vidare bli inaktuellt att utreda en del specialstraffrättsliga överträdelse. Huruvida det i andra fall bör kunna ske en inskränkning av polisens brottsutredande verksamhet på så sätt att brott av visst slag lämnas utan beivrande ter sig något osäkert. På det centrala straffrättsliga området får emellertid en sådan begränsning av polisens uppgifter – när dessa alls kan fullgöras – anses utesluten. En annan sak är att prioriteringen i den brottsbekämpande verksamheten blir en annan i ett krisläge än under vanliga fredsförhållanden.

En besläktad fråga gäller möjligheten att flytta över centrala polisiära uppgifter på annan myndighet än polismyndighet, främst militär enhet. Sedan de bestämmelser som tidigare formellt gällde om hur militär personal fick användas för att stilla upplopp m. m. upphävts år 1969 (prop. 1969:12, 1 LU 1969:8), finns det över huvud taget inte något stöd i lag för att ta militär personal i anspråk i syfte att hindra eller beivra brott mot allmän ordning och säkerhet inom den civila sektorn (jfr JuU 1975/76:3). Regeringen torde dock ha viss befogenhet att ta sådan personal i anspråk enligt nödrättsliga grunder.

Bemyndigandet i första stycket gör det nu i och för sig möjligt för

regeringen att – i större eller mindre omfattning – under krigsförhållanden flytta över uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet från polisen till försvarsmakten eller något annat organ. En sådan tanke torde emellertid hittills inte ha haft någon aktualitet vid statsmakternas överväganden i fråga om totalförsvarets uppläggning (jfr SOU 1979:75 s. 51 f.).

Enligt lagrådets mening skulle det vara av värde om de frågor som här har berörts uppmärksammades under lagstiftningsärendets fortsatta handläggning, i varje fall genom uttalanden i motiven.

Departementschefen har (avsnitt 7.2) berört betydelsen av den nya föreskriften om nedläggning av en myndighets verksamhet för den kommunala självstyrelsen. Han uppehåller sig särskilt vid de kommunala förvaltningsmyndigheter som har specialreglerade uppgifter. Han förutsätter att nedläggning, som inte sammanhänger med att viss statlig verksamhet upphör, inte skall ske annat än i undantagsfall; stor hänsyn skall därvid tas till den kommunala självstyrelsen.

I samband med tillkomsten av 13 kap. 13 § RF uttalade konstitutionsutskottet, att paragrafen är så utformad att den i och för sig inte hindrar att den kommunala beslutanderätten överförs till statligt organ. Utskottet framhöll att det av demokratiska skäl självfallet är viktigt att förtroendemannastyret kan upprätthållas också i skärpta lägen. Utskottet förutsatte att detta beaktades i det förslag till fullmaktslagstiftning som förbereddes.

Konstitutionsutskottets uttalande torde närmast avse verksamheten hos beslutande kommunalt organ, dvs. fullmäktige enligt definitionen i remissförslaget 5 §. Det får dock anses angeläget att vad utskottet säger om vikten av förtroendemannastyrets upprätthållande – och som lagrådet instämmer i – blir beaktat också beträffande kommunal förvaltningsmyndighet. Därför bör regeringen inte kunna meddela föreskrifter om verksamhets upphörande som innebär att en kommunal styrelse helt läggs ned; detsamma gäller i fråga om överflyttning av kommunal verksamhet till statlig myndighet. Bl. a. med hänsyn till de befogenheter som tilläggs styrelserna i 7 § ter sig en sådan möjlighet orimlig. Om någon specialreglerad uppgift ankommer på en styrelse och den uppgiften inte längre skall fullgöras, bör alltså en föreskrift enligt 11 § första stycket avgränsas så att den avser endast den ifrågavarande uppgiften. Detta kan visserligen sägas ligga i de ovan återgivna motivuttalandena, men enligt lagrådets mening är det inte tillräckligt. En erinran om att regeringen vid meddelande av en föreskrift enligt 11 § första stycket skall beakta den kommunala självstyrelsen bör inflyta i lagtexten.

Lagrådet föreslår på grund av det sagda att 11 § första stycket ges följande lydelse: "Regeringen får, med beaktande av den kommunala självstyrelsen, föreskriva – – – föreskrifter meddelas."

12 §

Den behörighet som enligt lagrummet ges åt regeringen att överlåta egen beslutanderätt till statlig förvaltningsmyndighet kan enligt 2 § komma att utnyttjas inte bara i krig utan också i krigsfara eller när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara

vari riket har befunnit sig. Gäller det uppgifter som har tillagts regeringen i grundlag, är delegation emellertid enligt 13 kap. 8 § första stycket RF möjlig endast i krig eller vid omedelbar krigsfara. En sådan uppgift är t. ex. befogenheten enligt 11 kap. 13 § RF att meddela nåd i brottmål m. m. Lagrådet föreslår att paragrafen förses med följande reservation, intagen i en andra mening: "Ankommer uppgiften på regeringen enligt grundlag, gäller vad som nu har sagts endast för fall av krig eller omedelbar krigsfara."

14 §

Det får anses väl motiverat att de föreslagna bemyndigandena, vilka finns i AFL, tas in också i den nya lagen. I fråga om sådana föreskrifter som avses i första stycket 2. vill lagrådet dock påpeka att bestämmelserna i 2 kap. 9 § andra stycket RF begränsar regeringens möjligheter att föreskriva om sammansättningen av utskrivningsnämnder och psykiatriska nämnden, om dessa skall fortsätta sin verksamhet under krig eller krigsfara (jfr 28 § lagen /1966:293/ om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall).

Vid tillämpningen av bestämmelserna i 14 § första stycket 3. bör observeras de åtaganden som Sverige har gjort genom undertecknandet av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 6 punkt 1 i konventionen skall envar ha rätt till domstolsprövning i en sak som gäller hans civila rättigheter och skyldigheter. Om en statlig förvaltningsmyndighet har att pröva ärenden av det slaget och besvär över myndighetens beslut i ett sådant ärende skall föras hos domstol, får en föreskrift enligt 14 § första stycket 3. beträffande den myndigheten inte innebära ett åsidosättande av åtagandet enligt nämnda artikel. Av artikel 15 punkt 1 i konventionen framgår visserligen att en fördragsslutande part har rätt att under krig eller i annat nödläge som hotar nationens existens – med vissa undantag – avvika från skyldigheterna enligt konventionen i den utsträckning som är oundgängligen erforderligt med hänsyn till situationens krav. Det får dock anses tveksamt om ett förbud mot överklagande, som innebär åsidosättande av skyldigheten enligt artikel 6 punkt 1, annat än i undantagsfall skulle komma att bedömas som oundgängligen erforderligt.

Statliga förvaltningsmyndigheter som kan bli aktuella i detta sammanhang torde vara t. ex. hyresnämnderna, statens va-nämnd och, i fråga om återkallelse av legitimation, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. När det gäller andra statliga förvaltningsmyndigheter bör erinras om vad som i justitiedepartementets promemoria Ds Ju 1986:3 har föreslagits om rätt att hos regeringsrätten ansöka om laglighetsprövning av beslut i ett förvaltningsärende som innebär myndighetsutövning mot någon enskild och rör tillämpning av – med visst undantag – en föreskrift om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. Om förslaget genomförs bör givetvis den rätten inte påverkas av ett förbud mot överklagande av sådan myndighets beslut.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1) framhålls att bestämmelsen i första stycket första meningen inte syftar på förflyttning i den bemärkelse som avses i 11 kap. 5 § tredje stycket RF, eftersom domaren skall ha kvar sin egen tjänst. Lagrådet har ingen invändning mot departementschefens tolkning av begreppet förflyttning i grundlagsregelns mening. Det förbudet mot förflyttning har ansetts inte böra kunna kringgås genom att en domare görs tjänstledig från sin tjänst och åläggs att – eventuellt under begränsad tid – utöva annan tjänst (jfr prop. 1975/76: 105 Bil. 2 s. 218). Som departementschefen påpekar har detta kommit till uttryck i 5 kap. 1 § första stycket första meningen LOA. Inte heller en sådan tolkning bör emellertid enligt lagrådets mening hindra den föreslagna bestämmelsen. Den kan närmast ses som en utvidgning – låt vara en ibland långtgående sådan – av den tjänstgöringsskyldighet som enligt 5 kap. 1 § första stycket andra meningen LOA föreligger för vissa ordinarie domare, en skyldighet som inte har ansetts strida mot förflyttningsförbudet.

Meningen är enligt motiven att en ordinarie domare skall kunna åläggas tjänstgöring också vid en domstol av annat slag än den där han har sin egen tjänst. Detta får anses rimligt i sådana extraordinära situationer som det kan bli fråga om när fullmaktslagen skall tillämpas. Emellertid bör observeras att med jämställd domartjänst i 11 kap. 5 § tredje stycket RF avses att tjänsten skall ha samma eller i huvudsak samma löneställning samt att domaruppgifterna skall vara väsentligen likartade (prop. 1964: 140 s. 100). Även om det inte är fråga om förflyttning i RF:s mening bör begreppet "jämställd" i den föreslagna bestämmelsen kvalificeras så att tanken inte leds till begreppets innebörd i grundlagsregeln vad gäller domaruppgifterna.

Lagrådet föreslår på grund av det sist sagda att 18 § första stycket ges följande lydelse: "Regeringen får i särskilda fall besluta att en innehavare av ordinarie domartjänst skall fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domartjänst vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd och regeringsråd."

23 §

Innebörden av de föreslagna reglerna om fördelningen av ombudskostnaderna torde vara att motpart eller annan skall svara för kostnaderna som om dessa hade varit den bortavarande partens egna ombudskostnader och att denna part i princip skall återbetala kostnaderna i den mån de inte sålunda läggs på annan. Denna ordning bör enligt lagrådets mening komma till tydligare uttryck i lagtexten. Reglerna torde passa bäst för tvistemålets del. För fall då ombud har förordnats i brottmål synes den enklaste lösningen vara att tillämpa reglerna i RB om skyldighet att betala tillbaka kostnad för offentlig försvarare.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande avfattning:

"Ett särskilt – – – av rätten.

I fråga om – – – för ränta. Motpart eller annan som är ersättningsskyl-

dig för sådana kostnader skall åläggas att utge ersättningen till staten. Belopp som inte annan sålunda förpliktas erlägga skall återbetalas till staten av den för vilken ombudet har förordnats, dock inte i den mån det överstiger det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift vid allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429).

Om ersättningen — — inte åläggas.

Beträffande kostnaderna för ett särskilt ombud i brottmål tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om skyldighet för tilltalad eller annan att till staten återbetala kostnad för offentlig försvarare.”

24 §

Uppräkningen i andra stycket synes onödigt detaljerad och låst vid just de beteckningar på speciella ledamöter som återfinns i den nu gällande lagstiftningen. En mera allmänt hållen beskrivning är att föredra. Lagrådet föreslår att andra stycket får denna lydelse: ”Vid förfall för en särskild ledamot, en teknisk ledamot eller någon annan sådan ledamot i en domstol får annan lämplig person tillkallas.”

32–35 §§

Dessa paragrafer har det gemensamma syftet att förekomma att parter gör rättsförluster genom att till följd av krigsförhållanden eller liknande hindras från att iaktta olika slags frister, processuella eller materiella. Fyra metoder anvisas för att komma till rätta med svårigheterna: bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om förlängning av frister (32 §), möjlighet att underlåta avvisning av för sent inkomna överklaganden (33 §), utvidgning av rätten att efter ansökan få ny tid utsatt för en åtgärd (34 §) och uppmjukning av tidsfristen för ansökan om återställande av försutten tid (35 §).

Enligt lagrådets uppfattning har de olika metoderna inte blivit riktigt väl avstämda mot varandra. De olika bestämmelserna bär också spår av en inte fullt genomförd samordning av regler för skilda rättsområden. Lagrådet vill i det följande fästa uppmärksamheten på brister i regleringen och i anslutning därtill visa på olika förbättringsmöjligheter. Lagrådet anser sig emellertid inte ha tillräckligt underlag för att lägga fram förslag till den omarbetning av bestämmelserna som syns önskvärd.

I 32 § anges under tre punkter frister som regeringen kan förlänga förordningsvägen. Uppräkningen i en punkt täcker emellertid delvis den som görs i en annan punkt. I punkt 3 nämns t. ex. frister för att anhängiggöra talan i domstol, men dessa kan samtidigt läsas in under beskrivningen i punkt 2. Överlappningen får så till vida saklig betydelse som den automatiska förlängning av frister som enligt andra stycket skall följa på en kungörelse om krigstillstånd inte gäller frister enligt punkt 2. Det inses inte omedelbart, varför inte samtliga de frister som åsyftas i 32 § kan bli föremål för den automatiska förlängningen. Görs andra stycket generellt tillämpligt, ligger det närmast till hands att i första stycket gruppera fristerna under endast två punkter, varvid den första omfattar tider för att väcka talan, göra anmälan, fullgöra en skyldighet m. m., dvs. vad som kan kallas

materiella frister, medan den andra punkten gäller tider för alla slags överklaganden. Hit hänförs också "omprövning". Det är osäkert, om denna term inbegriper sådant som återvinning, resning och besvär över domvilla; saken bör klaras ut.

Enligt 1 § är lagen tillämplig på beslutande kommunala församlingar, förvaltningsmyndigheter och domstolar. Regeringen faller utanför denna krets av organ. Tvekan kan möjligen råda. Huruvida 32 § kommer att gälla frister för överklagande till regeringen. Rimligast är att anta att så blir fallet.

Efter mönster av bl. a. 9 § andra stycket AFL och 7 § förvaltningsprocesslagen medges i 33 § domstol och annan myndighet att ta upp en för sent inkommen fullföljdsinlaga, om det skäligen kan antas att laga förfall föreligger på grund av krigsförhållanden och därmed jämställda förhållanden. Liksom departementschefen anser lagrådet att bestämmelserna i 11 kap. 11 § RF inte bör anses utgöra hinder mot en sådan ordning. Denna erbjuder också en smidig utväg att förebygga rättsförluster på grund av sådana fördröjningar som tvingas fram av krigshändelser o. dyl. Lösningen ger likväl upphov till en del frågetecken.

Sålunda kräver relationen till institutet återställande av försutten tid närmare övervägande. Ansökan om återställande skall inom RB:s tillämpningsområde göras inom tre veckor från det att förfallet upphörde (jfr dock förslaget i 35 §). Det kan frågas, om en skrivelse med överklagande som har kommit in senare likväl bör få beaktas, såvida nu hindret för en rättidig fullföljd var att hänföra till de extraordinära förhållandena. Ett annat spörsmål är, om samma förhållande som kan föranleda att en försenad inlaga inte avvisas alternativt kan beaktas som grund för återställande av försutten tid. En extra komplikation vid tillämpningen av den föreslagna 33 § vållas av ordningen med en tilläggsfrist vid anslutningsvad. – Med hänsyn till det anförda kunde övervägas att utesluta överklaganden enligt RB från tillämpningen av paragrafen.

Förslaget i 34 § innebär att reglerna om återställande av försutten tid skall tillämpas också på vad som ovan har kallats materiella frister samt på fristerna för resning och för besvär över domvilla. Prövningen har lagts på högsta domstolen och regeringsrätten, underförstått efter den fördelning dem emellan som anges i 11 kap. 11 § RF. En ansamling av sådana ärenden hos de högsta domstolarna under krigstid är emellertid naturligtvis högst oläglig. Den är inte heller framtvängd av den nyss nämnda grundlagsregeln. De frister som avses i 34 § är nämligen som framgår av remissen inte sådana som kan återställas enligt 11 kap. 11 § RF. Vill man utanför detta lagrums tillämpningsområde införa ett institut för utsättande av nya frister, är man givetvis inte hänvisad endast till de prövningsorgan som anges där (se f. n. 10 § andra stycket och 11 § AFL samt 18 § i 1943 års tillämpningskungörelse till AFL). Beslutanderätten bör i stället så långt möjligt decentraliseras. Tänkbart är t. ex. att direkt i lagen anförtro åt domstolarna att besluta om tilläggsfrist för en åtgärd som skall vidtas vid respektive domstol och att i övrigt bemyndiga regeringen att i förordning peka ut behöriga organ (jfr nyssnämnda författningsbestämmelser).

Lagrådet vill emellertid kasta fram tanken på att man går ett steg längre.

Likaväl som en "ordinarie" myndighet enligt 33 § kan betros med att underlåta avvisning av ett på grund av krigsförhållandena försenat överklagande, borde en sådan myndighet, kan man hävda, tillåtas att under motsvarande omständigheter godta en försenad åtgärd av det slag som behandlas i 34 §. Bestämmelserna i 33 och 34 §§ kunde med denna uppläggning smältas samman och särskilda bestämmelser om utsättande av ny tid efter ansökan kanske undvaras. Resultatet skulle kunna bli en inte föraktlig regelförenklning.

Gemensamt för reglerna i 33 och 34 §§ får anses vara att ett beslut att sakbehandla en försenad framställan eller att sätta ut en ny frist för en åtgärd inte bör få fattas utan att motpart, där sådan finns, har beretts tillfälle att yttra sig. Även om man kan falla tillbaka på allmänna grundsatser, skulle en bestämmelse i ämnet, eventuellt försedd med någon modifiering, t. ex. i fråga om förvaltningsärenden, vara av värde (jfr 58 kap. 6 och 12 §§ RB).

Beträffande 34 § kan slutligen anmärkas att åtgärder vid domstol delvis täcks av beskrivningen i både punkt 1 och punkt 2 och att det är något oklart i vilken utsträckning ny tid skall kunna beviljas partsföreträdare för ett allmänt intresse.

Vad sist angår 35 § är att observera att det inte finns några lagbestämmelser om tidsfrister för ansökan om återställande av försutten tid i förvaltningsärenden. Föreskrifterna i första stycket om tidsgräns för ansökan om återställande "enligt allmänna regler" bör därför inte gälla regeringsrättens prövning; härigenom skulle ju närmast uppkomma en försämring för de sökande. Med hänsyn härtill och till den innebörd som de högsta domstolarna har gett åt begreppet "återställande av försutten tid" kan ifrågasättas om inte första stycket borde handla om "ansökan om utsättande av ny tid enligt 34 § och ansökan hos högsta domstolen om återställande av försutten tid". Det bör vidare uppmärksammas att en omarbetning av 34 § enligt vad som tidigare har skisserats kan få konsekvenser för innehållet i första stycket.

36 §

Sådan delgivning som avses i andra stycket bör givetvis verkställas enligt delgivningslagen. Lagrådet vill ifrågasätta om inte detta för tydlighetens skull bör framgå av lagtexten till andra stycket. Det stycket skulle då med fördel kunna slås ihop med tredje stycket, som torde avse även delgivning genom militär myndighet. Ett nytt andra stycke skulle förslagsvis kunna få följande lydelse: "Delgivning med den som tjänstgör inom försvarsmakten får inte ske på de sätt som avses i 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). Har delgivning annars skett enligt delgivningslagen, skall den anses ha skett på behörigt vis, även om den inte verkställts genom militär myndighet."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Den föreslagna lagens paragrafer och deras motsvarighet i AFL och dess tillämpningskungörelse samt i SRL

Lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.	AFL	Tillämpningskungörelsen till AFL	SRL
1 §	Rubrik, 1 § 4 och 5 st.	—	Rubrik
2 §	1 § 1 och 3 st.	1 §	1 § 1 och 3 st.
3 §	1 § 2 st.	—	1 § 2 st.
4 §	2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 §§	4, 5, 6, 11, 12 och 13 §§	5 och 6 §§
5 §	—	—	—
6 §	13 §	—	—
7 §	—	11 §	—
8 §	—	12 och 15 §§	—
9 §	—	12 och 15 §§	—
10 §	—	13 §	—
11 §	2 § 1 st. 2 och 3, 2 st. samt 11 §	—	—
12 §	2 § 1 st. 1	—	—
13 §	11 §	—	—
14 §	2 § 1 st. 2, 5, 6 samt 11 §§	—	—
15 §	5 §	—	—
16 §	6 §	—	—
17 §	—	—	2 §
18 §	—	—	3 § 1 st. och 16 §
19 §	—	—	16 §
20 §	—	—	5 §
21 §	—	—	5 § 2 st.
22 §	—	—	6 §
23 §	—	—	7 §
24 §	—	—	4 §
25 §	—	—	8 §
26 §	—	—	—
27 §	—	—	11 §
28 §	—	—	12–14 §§
29 §	—	2 § 1 st.	—
30 §	3 §	—	—
31 §	2 § 1 st. 4 och 4 § 1 st.	—	—
32 §	9 § och 10 § 1 st.	—	9 §
33 §	9 § 2 st.	—	—
34 §	10 § 2 st.	—	10 § 1 st.
35 §	—	—	10 § 2 och 3 st.
36 §	12 §	—	15 §
37 §	3 §	—	3 §
38 §	övergångs- bestämmelserna	—	17 §

	Sid.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 september 1987	12
1 Inledning	12
2 Författningsberedskapen som en del av totalförsvaret	14
3 Regeringsformen	16
3.1 Grundlagsregler om krig och krigsfara	16
3.2 Ockupationsförhållanden	17
Allmänna förutsättningar	18
Riksdagen	20
Regeringen	21
Statschefen	22
Val under ockupation	23
De offentliga organen i övrigt	25
3.3 Krigsdelegationen	28
4 Ny administrativ och judiciell fullmaktslagstiftning	30
4.1 Reformbehovet	30
4.2 Allmänt om utformningen av den nya beredskapslagstiftningen	33
Den nuvarande regleringen	33
En enda ny lag	36
Den nya lagens tillämpningsområde	37
4.3 Tidpunkt för tillämpning	39
4.4 Riksdagens godkännande	40
4.5 Den kommunala beslutsprocessen m. m.	41
4.5.1 Kommunfullmäktige och landsting	41
Den nuvarande ordningen	41
Beslutanderätten bör kunna delegeras	42
4.5.2 Kommunstyrelse, förvaltningsutskott och övriga verkställande organ	44
4.5.3 Rätten att anföra kommunalbesvär	46
4.5.4 Det kyrkokommunala området	46
4.5.5 Vissa andra frågor på det kommunala området	48
Kommunalval m. m.	49
Krav på svenskt medborgarskap	49
Lokala organ i kommunerna	50
Kommunala bolag m. m.	50
Kommunalförbund	51
4.6 Förvaltningsmyndigheterna	52
4.6.1 Överflyttning av arbetsuppgifter m. m.	52
4.6.2 Nedläggning av en myndighets verksamhet	52
4.6.3 Överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut	55
4.6.4 Delegation av regeringens befogenheter	56
4.6.5 Formerna för beslut m. m.	57
4.6.6 Handläggningen av förvaltningsärenden	58
4.6.7 För sent inkomna överklaganden m. m.	59
4.7 Domstolarna	61
4.7.1 Vissa organisatoriska frågor	61
Allmänt om regleringen av rättskipningen m. m. i krig och krigsfara	61
Sammanträdestider och sammanträdesort	62
Överflyttning av arbetsuppgifter	63

Ändrad indelning i avdelningar	64
Omplacering av personalen	65
4.7.2 Domförhållningsregler	68
4.7.3 Delegation av regeringens befogenheter	73
4.7.4 Lättnader i handläggningen av mål och ärenden	74
4.7.5 För sent inkomna överklaganden och återställande av försutten tid m. m.	77
4.7.6 Behovet av särskilda bestämmelser med anledning av krigsdomstolarnas avskaffande	79
5 Upprättade lagförslag	80
6 Specialmotivering	80
6.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	80
6.2 Förslaget till lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltnings- myndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.	82
6.3 Övriga lagförslag	96
7 Hemställan	96
8 Beslut	96
Bilaga 1 Sammanfattning av folkstyrelsekommitténs förslag	97
Bilaga 2 Folkstyrelsekommitténs lagförslag	98
Bilaga 3 Remissinstanser som yttrat sig över folkstyrelse- kommitténs betänkande	100
Bilaga 4 Sammanfattning av förvaltningspromemorian	101
Bilaga 5 Förvaltningspromemorians lagförslag	102
Bilaga 6 Remissinstanser som yttrat sig över förvaltnings- promemorian	105
Bilaga 7 Sammanfattning av domstolspromemorian	107
Bilaga 8 Domstolspromemorians lagförslag	108
Bilaga 9 Remissinstanser som yttrat sig över domstols- promemorian	112
Bilaga 10 Sammanfattning av KBK-utredningens förslag	113
Bilaga 11 KBK-utredningens lagförslag	116
Bilaga 12 Remissinstanser som har yttrat sig över KBK-utred- ningens betänkande	121
Bilaga 13 Lagrådsremissens lagförslag	122
Bilaga 14 Lagrådets yttrande	132
Bilaga 15 Den föreslagna lagens paragrafer och deras motsvarighet i AFL och dess tillämpningskungörelse samt i SRL	141

