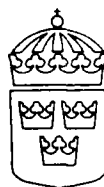


Konstitutionsutskottets betänkande

1987/88:16

om de offentliga organens verksamhet vid krig och krigsfara (prop. 1987/88:6)



KU
1987/88:16

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara. Utskottet har funnit att propositionens förslag på samtliga punkter bör godtas.

Propositionen

I proposition 1987/88:6 hemställs att riksdagen antar

1. förslag till lag om ändring i regeringsformen,
2. förslag till lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m. m.,
3. lag om ändring i lagen (1964:53) om kommunal beredskap,
4. lag om ändring i lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

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 beslutande 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.

Bakgrund

Förslaget till förändring av 13 kap. regeringsformen är föranlett av folkstyrelsekommitténs betänkande (SOU 1986:28) Folkstyrelsen under krig och krigsfara. Kommittén redovisade, mot bakgrund av den debatt som förekommit om riksdagens och regeringens möjligheter att verka på ockuperat område, de överväganden som låg bakom att regeringsformen kom att innehålla ett särskilt kapitel om förhållandena under krig och krigsfara. Efter prövning av dessa stannade kommittén för att regler i ämnet även i fortsättningen borde ingå i regeringsformen.

Kommittén menade att den grundläggande principen borde vara att de

ledamöter av riksdagen och regeringen som befinner sig i frihet skall överta all konstitutionell behörighet från sådana ledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens våld.

I konsekvens härmed föreslog kommittén att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen skulle få fatta beslut på område som kontrolleras av en främmande makt som ockuperat svenskt territorium. Inte heller borde, enligt kommitténs förslag, val till riksdagen eller de beslutande kommunala församlingarna få hållas under ockupation.

Propositionen ansluter till folkstyrelsekommitténs förslag. Därutöver föreslås som ett förtydligande att det skall anges att även statschefen skall vara förhindrad att fullgöra sitt uppdrag om han befinner sig på ockuperat område.

Enligt de regler som ursprungligen gällde för krigsdelegationen kunde den bara inkallas om landet var i krig. Genom grundlagsbeslut åren 1968–1969 infördes en möjlighet för delegationen att verka redan vid omedelbar krigsfara. I propositionen anges att erfarenheterna av övningar och försvarsspel är – mot bakgrund bl. a. av utvecklingen på det militärtekniska området – att det är en svaghet från beredskapssynpunkt att krigsdelegationen inte kan träda i funktion redan innan en krigsfara blir omedelbar. Föredragande statsrådet föreslår därför att krigsdelegationen skall kunna inkallas till tjänstgöring även vid krigsfara som inte är omedelbar.

De statliga förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och domstolarnas verksamhet vid krig och krigsfara regleras för närvarande i två s. k. beredskapslagar, 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).

I departementspromemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner föreslogs bl. a. en ny administrativ fullmaktslag som var avsedd att ersätta AFL. I en annan departementspromemoria (Ds Ju 1983:8) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 2. Domstolar framlades ett förslag till judiciell fullmaktslag i stället för SRL.

Den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig har utretts av den s. k. KBK-utredningen. Utredningens arbete redovisas i betänkandet (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig.

På grundval av KBK-betänkandet och departementspromemoriorna upprättades i regeringskansliet ett förslag till lag om förfarandet m. m. hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara. Förslaget lagrådsgranskades.

Försvarskommittén har yttrat sig till konstitutionsutskottet över propositionen. Yttrandet, som redovisas i bilaga 2, begränsar sig till att gälla de föreslagna ändringarna i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara.

En av de grundläggande principerna för den svenska folkstyrelsen är den om all maktutövnings lagbundenhet. Den angivna principen avser alla offentliga organ, såväl riksdagen, regeringen, kommunerna som domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

Propositionens utgångspunkt är att krig eller krigsfara kan komma att utsätta landet för så stora påfrestningar att 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 avpassad också för extraordinära förhållanden.

Svårigheten att i förväg ange under vilka förhållanden de offentliga organen får göra avsteg från den normala konstitutionella ordningen är betydande. Den enklaste lösningen skulle kunna vara att man får förlita sig på s. k. konstitutionell nödrätt, dvs. rätten att när omständigheterna så kräver få sätta sig över grundlagens bestämmelser.

Vid tillkomsten av 1974 års RF ansågs den konstitutionella nödrätten vara en alltför osäker grund för statsmakernas handlande i orostider. En av huvuduppgifterna för 13 kap. RF är att med bevarande av principen om all maktutövnings lagbundenhet öppna möjligheten för statsmakerna att i krig eller krigsfara handla i friare former än som skulle vara fallet om några särskilda regler inte fanns. Den parlamentariskt sammansatta folkstyrelsekommittén kom till den enhälliga slutsatsen att det även fortsättningsvis borde finnas grundlagsregler om förhållanden under krig och krigsfara och att dessa i huvudsak skulle vara utformade i enlighet med det nuvarande 13 kap. RF. Föredragande statsrådet delar detta synsätt. Det har också fått starkt stöd bland remissinstanserna. Utskottet delar uppfattningen att regler om förhållandena under krig och krigsfara som hittills bör ingå i regeringsformen.

De förändringar av grundlagsreglerna som föreslås avser förhållandena under okkupation. Utgångspunkten för förslaget är att folkstyrelse i egentlig mening är omöjlig under okupationsförhållanden. I enlighet med vad folkstyrelsekommittén förordat föreslås därför att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får inte heller utövas befogenheter som tillkommer någon i egenskap av ledamot i dessa organ. Vidare får val till riksdag eller kommunala församlingar inte hållas på ockuperat område. Mot bakgrund av de synpunkter som förts fram i en del remissyttranden föreslås därutöver som förtydliganden att även statschefen skall vara förhindrad att fullgöra sina uppgifter på ockuperat område samt att det av regeringsformen 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.

Försvarsutskottet uttalar i sitt yttrande att propositionens förslag i dessa avseenden ger ett klart, författningsmässigt uttryck för vad som av riksdagen fastslagits beträffande målen för den svenska säkerhetspolitiken och det svenska totalförsvaret, nämligen att avhålla från varje försök att utnyttja vårt land, att till det yttersta försvara hela vårt land om vi utsätts för militärt

angrepp, att möta militära angrepp varifrån de än kommer och att genomföra ett effektivt och uthålligt motstånd i varje del av landet och i alla former som folkrätten medger.

KU 1987/88:16

Enligt utskottets mening ger propositionsförslaget på ett tydligare sätt än vad som nu gäller uttryck för principen att folkstyrelse förutsätter frihet. Som försvarsutskottet framhållit står det i god överensstämmelse med målsättningen för den svenska säkerhetspolitiken.

I propositionen föreslås vidare att krigsdelegationen skall kunna träda i riksdagens ställe även om det inte råder omedelbar krigsfara. Skälen till detta är att övningar och försvarsspel visat att det är en svaghet från beredskaps-synpunkt att krigsdelegationen inte kan träda i funktion redan innan en krigsfara har blivit omedelbar. Föredragande statsrådet menar att det ligger en tillräcklig spärr mot att en sådan bestämmelse utnyttjas otillbörligt i kravet att förhållandena skall kräva att delegationen träder i riksdagens ställe.

Försvarsutskottet konstaterar i sitt yttrande att det gäller att finna en balans mellan å ena sidan intresset av att ett beslut om att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe skall kunna fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder i fråga om rikets högsta organ och å andra sidan principen att riksdagen skall fungera normalt så länge det är möjligt.

Utskottet anser i likhet med föredragande statsrådet att det ligger en tillräcklig spärr mot ett otillbörligt inkallande av krigsdelegationen i kravet att förhållandena skall kräva att delegationen träder i riksdagens ställe.

Förslaget till lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m. m. innebär i huvudsak en modernisering av gällande beredskapslagstiftning.

Sammanfattningsvis har utskottet funnit att propositionens förslag på samtliga punkter bör godtas.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *regeringsformens regler om krig och krigsfara* att riksdagen med bifall till proposition 1987/88:6 i denna del som vilande antar det i *bilaga 1* intagna förslaget till lag om ändring i regeringsformen,
2. beträffande *lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m. m.* att riksdagen bifaller propositionen i övrigt.

Stockholm den 8 december 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Margitta Edgren* (fp), Bo Hammar (vpk) och Ture Ångqvist (s).

KU 1987/88:16

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

Bertil Fiskesjö (c) anför:

Jag vill inte motsätta mig de föreslagna lagändringarna. Jag vill dock markera min tveksamhet genom att återge de kritiska synpunkter jag framförde i folkstyrelsekommitténs betänkande:

"Kommitténs förslag innebär att riksdag, krigsdelegation eller regering inte under några omständigheter skall få fatta beslut på ockuperat område. Hos ämbetsverk, militära organ, polis etc. ligger väsentliga beslutsfunktioner kvar. Jag är tveksam till denna generella lösning. Den innebär i realiteten att de högsta beslutsfunktionerna, oavsett förutsättningarna i övrigt, överlämnas åt ockupationsmakten. Jag är inte övertygad om att detta är en lösning som i alla tänkbara lägen bäst tillgodoser medborgarnas intressen eller bäst manifesterar motståndsviljan gentemot ockupationsmakten."

1 Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

KU 1987/88:16

Bilaga 1

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.

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.

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

Krigsdelegationens sammansättning bestämmas 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.

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.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

7 §

Är riket i krig eller omedelbar

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

KU 1987/88:16

Bilaga 1

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

1987/88:1 y

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

Till konstitutionsutskottet

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

Propositionen

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

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

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

Försvarsutskottet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 24 november 1987

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

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