

Regeringens proposition

1981/82:52

om ändring i regeringsformen;

beslutad den 22 oktober 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

BIRGIT FRIGGEBO

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslas en ändring i regeringsformens bestämmelser om riksdagens möjligheter att fatta beslut på ockuperat område. Ändringen innebär att en ockupationsmakt inte skall kunna utnyttja systemet med ersättare för riksdagsledamöter för att samla det antal ledamöter som krävs för att riksdagen skall få fatta beslut på ockuperat område.

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 13 kap. 10 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i 13 kap. 3 § hänvisningen till "11 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket" skall bytas ut mot "12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket".

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 kap.

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 ryktesspridning.

På ockuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som alägger 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.

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.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Regeringsformen omtryckt 1979:933.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PRÖTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-22

Närvarande: statsråden Friggebo, ordförande, Dahlgren, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om ändring i regeringsformen

1 Inledning

Regeringsformen (RF, omtryckt 1979:933) innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om krig och krigsfara (13 kap.). I kapitlet finns bl. a. föreskrifter om statsmakternas verksamhet på sådan del av vårt lands område som hålls ockuperat av någon främmande makt. Beträffande riksdagens arbete föreskrivs bl. a. att inget ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område, såvida inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet (13 kap. 10 § tredje stycket). Syftet med kravet på att en stor majoritet av riksdagens alla ledamöter skall delta i beslut på ockuperat område är att motverka att en ockupationsmakt utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ (prop. 1973:90 s. 461). Det förhåller sig emellertid så att andra bestämmelser i RF kan innebära att detta syfte motverkas. De bestämmelser som avses är de som gäller ersättare för riksdagens ledamöter.

2 Bakgrund

Bestämmelserna i 13 kap. RF om krig och krigsfara gör det möjligt att i mycket betydande utsträckning bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt. Bl. a. tillägs regeringen ökade befogenheter. Kapitlet innehåller emellertid vissa föreskrifter som är avsedda att motverka att en ockupationsmakt utnyttjar svenska statsorgan för sina syften. Dessa föreskrifter innebär att beslutanderätten på ockuperat område är inskränkt i vissa hänseenden.

Enligt 10 § tredje stycket får som nämnts inget ärende avgöras av riksdagen på ockuperat område såvida inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i

avgörandet. Vidare får riksdagen över huvud taget inte fatta några beslut alls, om riksdagens krigsdelegation är satt i funktion enligt reglerna i 2-§. Krigsdelegationen träder nämligen då i riksdagens ställe och utövar enligt 3 § de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Krigsdelegationen får dock inte fatta beslut på ockuperat område.

Vissa beslut som anges i 10 § första och andra styckena får inte fattas på ockuperat område vare sig av riksdagen eller av regeringen, t. ex. beslut om att ändra eller upphäva grundlag eller lag om val till riksdagen. I övrigt föreligger inga hinder mot att regeringen verkar på ockuperat område, trots att den enligt 5-8 §§ kan få befogenheter som normalt tillkommer riksdagen.

Bestämmelserna i 13 kap. RF överensstämmer sakligt sett i allt väsentligt med vad som hade föreslagits av grundlagberedningen i betänkandet (SOU 1972:15) Ny regeringsform, ny riksdagsordning. En punkt där regeringsformen avviker från beredningens förslag gäller riksdagens befogenheter att fatta beslut på ockuperat område. Grundlagberedningen hade föreslagit att varken riksdagen eller krigsdelegationen skulle få fatta beslut på ockuperat område. Som framgått innehåller regeringsformen ett sådant förbud såvitt gäller krigsdelegationen. Riksdagens befogenheter har inskränkts men inte helt tagits bort. Föredragande statsrådet anförde följande i fråga om denna avvikelse från beredningens förslag (prop. 1973:90 s. 460):

Det kan råda tvekan om det lämpliga i att över huvud taget förbjuda offentliga organ att verka på ockuperat område. Man kan salunda hävda att det från medborgarnas synpunkt normalt torde vara mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ. Enligt min uppfattning finns det goda skäl för en sådan uppfattning. Det kan, som jag ser saken, i varje fall inte komma i fråga att som någon remissinstans har payrat förbjuda inte bara riksdagen och krigsdelegationen utan även regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Den viktigaste frågan i sammanhanget torde vara huruvida man bör ha ett förbud av nu angivet slag för riksdagen. Beredningen har som ett av skälen för ett sådant förbud åberopat att en ockupant kan tänkas komma att utsätta riksdagen för obehöriga påtryckningar. Jag vill inte bestrida att det kan föreligga risk för sådana aktiviteter från en ockupationsmakts sida. Riksdagen måste emellertid på grund av sin storlek normalt vara mindre mottaglig för påtryckningar än regeringen, vilken enligt beredningens förslag ensam skall kunna utöva lagstiftningsmakt på ockuperat område. Jag kan därför inte finna att detta skäl för beredningens standpunkt är övertygande. Större tyngd har då det andra argument som beredningen har fört fram, nämligen risken för att ockupationsmakten utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följligt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet. Denna fara kan emellertid enligt min mening effektivt motverkas genom en föreskrift som innebär att inte något ärende får avgöras i riksdagens namn på ockuperat område, om inte en stor majoritet av riksdagens alla ledamöter – förslagsvis tre fjärdedelar – deltar i den omröstning genom vilken ärendet avgörs. Genom en sådan föreskrift minskar man självfallet också möjligheten för ockupationsmakten att påverka innehållet i riksdagens beslut. Enligt min mening skulle en reglering

som innebar att riksdagen – med den nu angivna begränsningen – kunde fatta beslut även på ockuperat område utgöra ett starkare skydd för medborgarna än den av beredningen föreslagna ordningen. Jag förordar därför att man i det hänseendet som jag nu har behandlat avviker från beredningens förslag.

Vid regeringsformens tillkomst synes inte ha uppmärksammats hur bestämmelserna i 13 kap. 10 § tredje stycket om att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter skall delta i avgörandet, när riksdagen fattar beslut på ockuperat område, förhåller sig till reglerna i regeringsformen och riksdagsordningen (RO, omtryckt 1979:934) om ersättare för riksdagsledamöter. Dessa regler innebär bl. a. följande.

För varje mandat som ett parti får vid ett riksdagsval skall enligt 3 kap. 9 § RF utses en riksdagsledamot samt ersättare för honom. Enligt 4 kap. 9 § RF skall under tid då en riksdagsledamot är talman eller tillhör regeringen hans uppdrag som riksdagsledamot utövas av ersättare. Riksdagen kan enligt samma paragraf i riksdagsordningen föreskriva att en ersättare skall träda i en riksdagsledamots ställe när denne är ledig. Vidare föreskrivs i paragrafen att bestämmelserna om ledamot gäller för en ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot. Enligt 1 kap. 8 § RO kan en riksdagsledamot efter prövning få ledighet från sitt uppdrag. Om en ledamot beviljas ledighet för en tid av minst en månad, skall hans uppdrag under den tid han är ledig utövas av en ersättare. Ansökan om ledighet från uppdrag som riksdagsledamot prövas enligt tilläggsbestämmelse 1.8.1 av riksdagen, om den gäller längre tid än en månad. Görs en ansökan under tid då riksmöte inte pågår, prövas den dock av talmannen. – Det är inget krav på att en ansökan om ledighet görs av riksdagsledamoten själv (jfr prop. 1973:90 s. 518 och SOU 1970:17 s. 50).

De nu återgivna reglerna om ersättare för riksdagsledamöter öppnar vissa möjligheter för den som vill kringgå det skydd som är avsett med 13 kap. 10 § tredje stycket RF. En ockupationsmakt skulle nämligen kunna tänkas utnyttja några riksdagsledamöter som står under dess inflytande så att dessa beviljar andra riksdagsledamöter ledighet för mer än en månads tid. Bestämmelsen om kvalificerad majoritet torde inte vara tillämplig vid beslut om sådan ledighet (jfr prop. 1973:90 s. 491 angående begreppet ärende). Tillträdande ersättare kan sedan i sin tur beviljas ledighet osv. tills ockupationsmakten förfogar över mer än tre fjärdedelar av riksdagens 349 ledamöter (inklusive tjänstgörande ersättare), dvs. minst 262 ledamöter. Den nu angivna möjligheten har påtalats i en kommentar till RF (Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, s. 351; se också Svensk Juristtidning 1981 s. 363). Den har också tagits upp i två motioner till 1980/81 års riksmöte (mot. 1980/81:1122 och 1473).

3 Föredragandens överväganden

I 13 kap. 10 § tredje stycket RF föreskrivs att inget ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område, om inte minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter deltar i avgörandet. Det är naturligtvis olyckligt, om syftet med bestämmelsen – att minska möjligheten för en ockupationsmakt att påverka innehållet i riksdagens beslut – inte uppnås på grund av den utformning som har getts reglerna om ersättare för riksdagsledamöter. Dessa regler öppnar nämligen en viss möjlighet för en ockupationsmakt att samla ett tillräckligt antal riksdagsledamöter som står under dess inflytande för att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet. Även med beaktande av att den nu angivna möjligheten föreligger bara under förutsättning att riksdagens krigsdelegation inte har trätt i riksdagens ställe anser jag att de aktuella reglerna bör ändras.

När man överväger hur ändringen bör genomföras kan det synas ligga nära till hands att man återgår till grundlagberedningens förslag, dvs. förbjuder riksdagen att över huvud taget fatta beslut på ockuperat område. En sådan lösning skulle emellertid vara ett betydande avsteg från det synsätt som kommer till uttryck i prop. 1973:90 och som innebär att det från medborgarnas synpunkt kan vara mest fördelaktigt att den offentliga makten även under ockupation i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ. Frågan måste därför övervägas ingående. Jag avser också att lata studera den ytterligare i lämpligt sammanhang. Enligt min mening bör man emellertid inte dröja med att avhjälpa den här påtalade bristen i regelsystemet. Minsta möjliga ingrepp bör därvid göras i RF.

Den lösning som synes ligga närmast syftet med 13 kap. 10 § tredje stycket RF är att det där uppställda kravet på att tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter skall delta i avgörandet, skall anses uppfyllt bara om minst så många är *ordinarie* ledamöter. Ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot skall alltså inte räknas in. Jag föreslår att en bestämmelse av denna innebörd tas in i 13 kap. 10 § tredje stycket RF. Det bör emellertid observeras att regeln inte får någon inverkan vid tillämpningen av bestämmelserna om omröstning i riksdagen (4 kap. 5 § RF m. fl. bestämmelser).

I sammanhanget bör hänvisningen i 13 kap. 3 § första stycket RF jämkas med anledning av de ändringar i kapitlet som beslöts år 1979 (SFS 1979:933).

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anförat har justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i regeringsformen.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen anta förslaget.

6 Beslut

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

