FOLKSTYRELSEKOMMITTÉN

FOLKSTYRELSEN

under KRIG

OCH KRIGSFARA

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1986:28

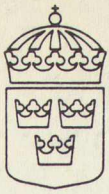
FOLKSTYRELSEKOMMITTÉN

FOLKSTYRELSEN under KRIG OCH KRIGSFARA

Delbetänkande från folkstyrelsekommittén

SOU
1986:28

140



Statens offentliga utredningar
1986:28
Justitiedepartementet

Folkstyrelsen under krig och krigsfara

Delbetänkande från folkstyrelsekommittén

Stockholm 1986

Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-09333-2
ISSN 0375-250X
gotab Stockholm 1986

Till
Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 14 juni 1984 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter för att utreda frågan om folkstyrelsens villkor.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 29 juni 1984 f. d. riksdagsledamoten fil. dr Hilding Johansson till ordförande och till övriga ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö, numera statsrådet Sven Hulterström, riksdagsledamöterna Björn Molin, Mona Sahlin och Olle Svensson samt partisekreteraren Bo Toresson. Sedan Hulterström entledigats med verkan från och med den 18 oktober 1985, förordnade departementschefen den 20 november 1985 kommunalrådet Lars Eric Ericsson att vara ledamot fr. o. m. den 21 november 1985.

Kommittén har antagit namnet *folkstyrelsekommittén.*

Den 2 december 1985 förordnades socialdirektören Ulf Larsson att som sakkunnig biträda kommittén.

Som experter i kommittén förordnades den 28 augusti 1984 avdelningsdirektören Lennart Berg och departementsrådet Göran Regner.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 6 september 1984 föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott fil. dr Magnus Isberg. Till biträdande sekreterare förordnades den 9 oktober 1984 byrådirektören Jan Hult, den 15 oktober 1984 universitetslektorn Ulf Christoffersson samt den 29 oktober 1984 hovrättsfiskalen Göran Schäder. I kommitténs sekretariat medverkar vidare assistenterna Ruth Eriksson och Kjell Nykvist.

Genom tilläggsdirektiv den 20 december 1984 har kommittén fått i uppdrag att göra en utvärdering och översyn av valsystemet.

Kommittén har tidigare i en skrivelse till justitiedepartementet den 7 december 1984 behandlat vissa valfrågor och den 14 mars 1985 avgett delbetänkandet Försök med nya arbetsformer i riksdagen (intaget som bilaga till regeringens proposition 1984/85:190 om försök med nya arbetsformer i riksdagen). På kommitténs initiativ har även givits ut upp-

satssamlingen Makten från folket - 12 uppsatser om folkstyrelsen och rapporterna (Ds Ju 1986:1) Valsystemet i 20 länder och (SOU 1986:27) Folkets främsta företrädare.

Kommittén får härmed överlämna delbetänkandet Folkstyrelsen under krig och krigsfara. Inom sekretariatet har det huvudsakliga arbetet med betänkandet utförts av biträdande sekreteraren Göran Schäder.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamoten Bertil Fiskesjö (c).

Kommitténs arbete enligt direktiven fortsätter.

Stockholm den 19 mars 1986

Hilding Johansson

Nils Berndtson *Anders Björck* *Lars Eric Ericsson*

Bertil Fiskesjö *Björn Molin* *Mona Sahlin*

Olle Svensson *Bo Toresson*

/Magnus Isberg

Ulf Christoffersson

Jan Hult

Göran Schäder

Innehåll

Författningsförslag 7

Sammanfattning 9

1 *Bakgrund* 11
1.1 Författningsreformen och reglerna om krig och krigsfara 11
1.2 Kommitténs uppdrag 12

2 *Skall vi ha grundlagsregler om krig?* 15
2.1 Grundlagens uppgifter 15
2.2 Grundlagen under krig och krigsfara 15
2.2.1 Inledning 15
2.2.2 Snabba grundlagsändringar 16
2.2.3 Konstitutionell nödrätt 16
2.2.4 Konstitutionell beredskap 17
2.3 Grundlagsregler behövs 18

3 *Nuvarande reglering* 21
3.1 Krig 21
3.2 Ockupation 22
3.3 Regeringsformens regler 23

4 *Kritik av regleringen* 39
4.1 Gunnar Myrdal 39
4.2 Tidningsdebatten 40
4.3 Motioner i riksdagen 41

5 *Ockupationsförhållanden* 43
5.1 Allmänna förutsättningar 43
5.2 Riksdagen 45
5.3 Regeringen 46
5.4 Statschefen 46
5.5 Domstolar och förvaltningsmyndigheter 47
5.6 Kommunerna 49
5.7 Val under ockupation 50

6 *Specialmotivering* 53

Särskilt yttrande 55

Bilaga Folkrättens regler under ockupation 57

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 3, 8 och 10 §§ regeringsformen[1] 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.

[1] Regeringsformen omtryckt 1985:86.
[2] Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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 ryktesspridning.	*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.*

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 deltager 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.

Sammanfattning

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 territorum 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.

1 Bakgrund

1.1 Författningsreformen och reglerna om krig och krigsfara

Den nya regeringsform och den nya riksdagsordning som i och med 1975 års ingång ersatte 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning var resultatet av ett tjugoårigt mycket omfattande reformarbete. Konstitutionella delreformer hade dock genomförts fortlöpande under hela 1800- och 1900-talen. Så gott som varje nyvald riksdag hade fått ta ställning till ett eller flera vilande förslag till grundlagsändringar. Samtidigt hade vid sidan av grundlagarna växt fram en konstitutionell praxis som inte bara utgjorde ett komplement till den skrivna författningen utan också medförde att flera formellt orubbade bestämmelser hade förlorat sitt reella innehåll.

Den tanke på en maktfördelning mellan konungen och riksdagen, som var en grundläggande princip bakom 1809 års regeringsform, hade till följd av denna utveckling alltmer kommit att förlora sitt verklighetsunderlag. Statslivets tyngdpunkt hade gradvis förskjutits mot riksdagen, vars sammansättning demokratiserats. Den verkställande makten hade samtidigt förskjutits från konungen till regeringen, som till sin sammansättning blivit beroende av riksdagens förtroende. Medan regeringsformen fortfarande gav uttryck för ett motsatsförhållande mellan regeringen och parlamentet hade Sverige förvandlats till en parlamentarisk demokrati. Till detta kom att regeringsformen genom de talrika ändringarna blivit ett konstitutionellt lappverk, där de vid olika tidpunkter tillkomna bestämmelserna var och en präglades av sin tids språk.

I början av 1950-talet ansågs därför tiden vara inne att företa en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och att på grundval av denna genomföra en modernisering av författningen. Den utredning som tillkallades för att fullgöra denna uppgift tog sig namnet *författningsutredningen*. Till en början var arbetet i utredningen inriktat på en författningsrevision inom ramen för 1809 års regeringsform. Detta visade sig emellertid vara förenat med en rad svårigheter och när utredningen 1963 lade fram sitt slutbetänkande (SOU 1963:16-19), innehöll detta förslag till en ny regeringsform och en ny riksdagsordning.

Författningsutredningens förslag blev föremål för en omfattande remissbehandling. På flera punkter blev förslaget utsatt för hård kritik och någon politisk enighet kunde inte uppnås kring det. Mot den bakgrunden framstod ett fortsatt utredningsarbete som nödvändigt och i april 1966 tillkallades *grundlagberedningen* för att slutföra arbetet på en total författningsreform.

Beredningen lade i maj 1967 fram betänkandet (SOU 1967:26) Partiell för-

fattningsreform. Förslaget lades till grund för regeringens proposition (1968:27) och antogs i allt väsentligt av 1968 och 1969 års riksdagar (KU 1968:20 och 1969:1, rskr. 1969:56). Dessa grundlagsändringar innebar bl. a. att tvåkammarriksdagen ersattes av en enkammarriksdag bestående av 350 (numera 349) ledamöter och med en valperiod på tre år, att riksdagsvalen och de kommunala valen skulle äga rum samtidigt och att parlamentarismen skrevs in i grundlagen.

I mars 1972 avlämnade grundlagberedningen sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) med förslag till en total författningsreform. Förslaget lades till grund för prop. 1973:90 och antogs efter vissa ändringar av riksdagen (KU 1973:26 och 1974:8, rskr. 1974:19).

1809 års RF innehöll endast ett fåtal bestämmelser som tog sikte på krig och andra extraordinära förhållanden. Bl. a. saknades regler om hur man skulle förfara om riksdagen eller regeringen inte kunde fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på dem. Författningsutredningens förslag till ny RF avslutades därför med ett särskilt kapitel (10 kap.) med särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. I detta föreslogs bl. a. att riksdagen såvitt möjligt skulle vara samlad även då riket är i krig. Eftersom krigsförhållandena skulle kunna göra det omöjligt för en fulltalig riksdag att sammanträda föreslog utredningen att en riksdag med reducerad sammansättning, kallad riksdagens krigsdelegation, skulle inrättas.

Författningsutredningens förslag till ny RF blev som tidigare nämnts utsatt för hård kritik i väsentliga delar. Några av utredningens förslag lades emellertid till grund för en proposition (prop. 1964:140) med förslag till vissa grundlagsändringar. Bland dessa förslag återfanns införandet av en krigsdelegation. Förslaget antogs av riksdagen (KU 1964:19 och 1965:10 rskr. 1965:84).

Även grundlagberedningens förslag till ny RF avslutades med ett särskilt kapitel om krigsförhållanden. De grundläggande tankegångarna bakom beredningens förslag blev inte föremål för någon kritik under remissbehandlingen och regeringens proposition utformades i nära anslutning till beredningens förslag. Under riksdagsbehandlingen företogs endast två smärre redaktionella ändringar i kapitlet om krig och krigsfara.

1.2 Kommitténs uppdrag

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 väckts en debatt i ämnet. Den har främst rört två problem. Dels om det över huvud taget är lämpligt att ha grundlagsregler i ämnet, dels utformningen av de regler som gäller de statliga organens verksamhet under ockupation.

Mot denna bakgrund har justitieministern i våra direktiv uttalat följande.

Särskilda problem är förenade med folkstyrelsens villkor i situationer när landet är i krig eller krigsfara. I 13 kap. RF finns bestämmelser som gör det möjligt att i sådana situationer göra avsteg från det regelsystem som enligt RF gäller i normala tider. Bl. a. tilläggs regeringen ökade befogenheter. Kapitlet innehåller vidare vissa föreskrifter som är avsedda att motverka att en ockupationsmakt utnyttjar svenska statsorgan för sina syften. Dessa föreskrifter ändrades år 1982 genom ett riksdagsbeslut som gällde riksdagens möjligheter att fatta beslut på ockuperat område (prop. 1981/82:52, KU 1981/82:16 och 1982/83:1, rskr. 1981/82:67 och 1982/83:1, SFS 1982:940).

I den proposition som låg till grund för 1982 års ändring i RF anförde föredragande statsrådet att frågan om de statliga organens verksamhet under ockupation borde övervägas ingående. Han avsåg därför att låta studera den ytterligare i lämpligt sammanhang. Bakom detta ställningstagande låg bl. a. att två utredningar redan arbetade med närliggande frågor och att resultatet av deras arbete borde avvaktas innan ytterligare utredningsarbete påbörjades.

Den ena av dessa utredningar, motståndsutredningen, har nyligen avlämnat betänkandet (SOU 1984:10) Kompletterande motståndsformer. Den andra kommittén, folkrättskommittén (Fö 1978:06), väntas avge sitt slutbetänkande vid halvårsskiftet år 1984. Eftersom det utredningsarbete som man ville avvakta vid 1982 års ändringar i RF nu snart är slutfört, anser jag det naturligt att den av mig förordade kommittén ges möjlighet att studera frågan om statsorganens verksamhet under ockupation. Kommittén bör därför vara oförhindrad att, med beaktande av de båda kommittébetänkandena och den fortsatta beredningen av dem, överväga om det behövs ändringar i de regler i ämnet som finns i RF. Den bör kunna föreslå också andra ändringar i 13 kap. RF som den anser vara påkallade.

Den i utredningsdirektiven nämnda *motståndsutredningens* grundtanke är att det icke-militära motståndet skall utgöra ett komplement till det traditionella militära försvaret. Utredningen föreslår därför att det icke-militära motståndet blir ett inslag i totalförsvarsplaneringen, som därför bör utvidgas till att omfatta också fallet att delar av vårt land ockuperats av en främmade makt.

Chefen för försvarsdepartementet har i årets budgetproposition (prop. 1985/86:100, bil. 6, s. 119) uttalat att han delar utredningens uppfattning att totalförsvarsmyndigheterna i sina beredskapsförberedelser också bör undersöka vad som kan göras under ett eventuellt ockupationstillstånd. Med hänsyn till att det inte i någon större omfattning går att planera för det oförutsedda, anser han emellertid att dessa förberedelser inte får drivas för långt. Planeringen skall i stället ses som ett uttryck för att det svenska folket aldrig ger upp. Fredstida information

och utbildning innebär också att en presumtiv angripare får kännedom om att ett massivt svenskt motstånd är att vänta. Försvarsministern anslöt sig också till ett förslag från utredningen om att inrätta en särskild delegation som ett diskussionsforum med uppgift att vara idéskapande och stimulera till fortsatt forskningsarbete i ämnet. Delegationen - som är tänkt att bestå av representanter för bl. a. de berörda civila totalförsvarsmyndigheterna, folkrörelserna, kyrkorna, universiteten och försvarsmakten avses inte fatta några för myndigheterna bindande beslut.

Riksdagen har av regeringen beretts tillfälle att ta del av vad statsrådet anfört om icke-militärt motstånd. Riksdagsbehandlingen pågår.

Folkrättskommittén avgav kort tid efter det att vi fått våra direktiv sitt slutbetänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig.

Folkrättskommittén har i betänkandet lämnat en fyllig redovisning av det folkrättsliga regelsystemet och lämnat synpunkter på hur detta från svensk utgångspunkt bör tolkas. Kommittén har bl. a. betonat vikten av att det sprids information om de folkrättsliga reglerna och föreslagit att regeringen inrättar en rådgivande nämnd i folkrättsfrågor. Denna nämnd skulle få till uppgift att följa undervisnings- och informationsläget och lämna synpunkter på tillämpningen av folkrätten i krig. Nämnden skulle också svara för den centrala samordningen och värderingen av informationen och utbildningen i folkrättsliga frågor.

Regeringen har i ett beslut den 19 december 1985 i princip anslutit sig till vad kommittén anfört om det fortsatta folkrättsarbetet. I stället för att inrätta en särskild nämnd uppdrog regeringen emellertid åt den till utrikesdepartementet knutna folkrättsdelegationen att i de former delegationen själv beslutar fullgöra de uppgifter som enligt kommitténs förslag skulle fullgöras av den särskilda rådgivande nämnden.

Kommitténs övriga förslag bereds efter remissbehandling f. n. vidare i regeringskansliet.

2 Skall vi ha grundlagsregler om krig?

2.1 Grundlagens uppgifter

Ett demokratiskt lands konstitution innehåller vanligtvis regler av två typer. Den ena typen är de formella bestämmelser som reglerar organisationen av och formerna för det politiska beslutsfattandet. Till dessa regler, vilka kan betecknas som folkstyrelsens spelregler, hör bestämmelser om hur de offentliga organen utses och i vilka former de skall fatta sina beslut. Den andra typen av regler är de som avser innehållet i dessa beslut och reglerar vad de politiska besluten får resp. inte får innebära. Dessa regler utgör ett skydd för vad som brukar kallas medborgarnas fri- och rättigheter gentemot det allmänna.

Den regeringsform som den svenska riksdagen slutligt antog år 1974 (1974 års RF) innehåller till största delen regler av det förra slaget. I två omgångar, åren 1976 och 1979, har riksdagen beslutat om förstärkningar av skyddet för fri- och rättigheter. I huvudsak kan emellertid sägas att 1974 års RF reglerar formerna för det politiska livet men däremot inte binder politikens innehåll och inriktning.

Att RF utgör politikens spelregler innebär bl. a. att den anger förutsättningarna för de politiska beslutens legitimitet genom att peka ut vem som är den rätte beslutsfattaren för olika typer av beslut. Genom att dra upp en fast ram för den politiska aktiviteten har man försökt kanalisera den politiska kampen till att gälla beslutens innehåll och förhindra strider om deras konstitutionella sida.

Under lugna, normala förhållanden vållar detta sällan något problem. I krigs- och kristider kan läget bli annorlunda. Det är därför speciellt viktigt att författningen kan tillämpas under exceptionella förhållanden och att de politiska beslutens legitimitet inte kan sättas i fråga just i tider då nationen utsätts för påfrestningar. Särskilt betydelsefullt blir detta om staten utsätts för påtryckningar från någon annan stat. Man kan säga att det är en huvuduppgift för en författning att garantera att statslivet skall kunna fungera i tider av motsättningar och spänning. Den kan då fungera som ett skydd för statsorganen och medborgarna mot obehöriga påtryckningar.

2.2 Grundlagen under krig och krigsfara

2.2.1 *Inledning*

Krig och krislägen orsakar stora belastningar på varje författning. En stat kan då hamna i situationer då det inte är möjligt att iaktta annars gällande konstitutionella regler. Det kan t. ex. inträffa att regeringen eller riksdagen till följd av krigshändelserna inte kan arbeta i annars föreskrivna former. Förhållandena kan också bli sådana att beslut måste

kunna fattas snabbare än den vanliga konstitutionella ordningen medger och att den ordinarie proceduren därför måste sättas åt sidan.

Behovet av att kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen kan tillgodoses på olika sätt. Man kan göra det möjligt att i kriser ändra grundlagen genom en särskilt snabb procedur, man kan åberopa olika former av s. k. konstitutionell nödrätt och man kan försöka förutse de olika situationer som kan uppkomma och utforma de konstitutionella reglerna på ett sätt som gör det möjligt för statsmakterna att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. Vilken väg man väljer blir i hög grad beroende av den tradition som utbildats i den egna staten.

2.2.2 *Snabba grundlagsändringar*

För författningsändringar krävs i de flesta länder en omständligare procedur än för ändringar av annan lagstiftning. Det kan t. ex. krävas dubbla parlamentsbeslut med mellanliggande parlamentsval, kvalificerad majoritet i parlamentet när beslutet tas, folkomröstning eller t. o. m. en kombination av några av dessa krav. Man vinner på det sättet en viss garanti för att avgörande ändringar av statsskicket bara kan genomföras om en stor majoritet av väljarna står bakom dem.

Det krav på två identiska beslut med mellanliggande val som ställs upp i RF innebär en uttänjning av ändringsproceduren som är avsedd att ge tid för eftertanke och förhindra förhastade lösningar, hur bred den majoritet som i beslutsögonblicket står bakom en lösning än är. Man ställer med andra ord upp ett krav på stabilitet i opinonen.

Frågan om att införa en procedur genom vilken det skulle vara möjligt att i händelse av krig snabbare, men ändå under betryggande former, genomföra en åtminstone till krigstiden begränsad ändring av grundlagen har i Sverige varit uppe till diskussion flera gånger, bl. a. vid tillkomsten av 1948 års tryckfrihetsförordning (TF). Man har emellertid varje gång stannat för att bibehålla nuvarande ordning. Det skydd mot förhastade ändringar som den omständliga proceduren är avsedd att utgöra, blir ju särskilt betydelsefullt under sådana exceptionella förhållanden som krig eller krigsfara. Den kan också vara ett värdefullt skydd mot påtryckningar utifrån.

2.2.3 *Konstitutionell nödrätt*

Under beteckningen "konstitutionell nödrätt" kan samlas resonemang av något olika slag. Gemensamt för dem alla är att de på olika sätt avser att legitimera handlingar som om de vidtagits under normala förhållanden hade ansetts grundlagsstridiga.

Den mest utrerade formen kommer till uttryck i tankar som "nöden har ingen lag" och "i krig tiger lagarna". En annan ståndpunkt är tanken att det i nödlägen skulle vara tillåtet att tolka grundlagen friare än under

normala förhållanden och att det kanske t. o. m. skulle vara tillåtet att tolka den i strid med ordalydelsen och etablerad praxis.

I mer utvecklad form kan resonemangen byggas ut till en hel lära där man utvecklar de förutsättningar som måste föreligga för att den konstitutionella nödrätten skall få tillämpas. Sådana resonemang utgår ofta från en avvägning mellan de intressen som den överträdda grundlagsregeln varit avsedd att skydda och de intressen som skyddats genom den handling som skall legitimeras.

Genom att åberopa sig på konstitutionell nödrätt kan man ofta på ett smidigt och tillfredsställande sätt anpassa sitt handlande till de krav som krissituationen ställer. Det är emellertid inte en helt problemfri metod. Det kan uppstå oenighet mellan skilda politiska läger om situationen är så kritisk att förutsättningarna för att tillgripa den föreligger. Det kan vara frestande för en regering på kollisionskurs med parlamentet att tillgripa nödrätten i stället för att avgå. Den kan också i orostider ge en möjlighet för fientliga stater eller subversiva element inom den egna staten att ifrågasätta den rättsliga grunden för de behöriga statsmakternas agerande och ge dem en förevändning att ingripa eller störta regeringen.

I svensk statsrättlig litteratur har den kontitutionella nödrätten allmänt ansetts utgöra en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i tider av yttre eller inre spänning. Framför allt har man inte velat acceptera den som ett sätt att juridiskt legitimera en grundlagsstridig handling. Ett grundlagsbrott är ett grundlagsbrott även om den författningsstridiga handlingen i den givna situationen kan framstå som moraliskt berättigad.

Detta synsätt kan förklaras av den negativa inställning till naturrättsresonemang som varit förhärskande i Sverige sedan mycket lång tid. En ytterligare orsak kan sökas i att 1809 års regeringsform, som innehöll vissa bestämmelser som tog sikte på krigsförhållanden, hade tillkommit medan Sverige var i krig. Det kunde då svårligen hävdas att statsmakterna i händelse av ett nytt krig skulle ha rätt att åsidosätta grundlagen.

2.2.4 *Konstitutionell beredskap*

Det förslag till ny RF som grundlagberedningen presenterade i SOU 1972:15 innehöll ett särskilt kapitel (12 kap.) med bestämmelser om krig och krigsfara. Som motiv till detta uttalade grundlagberedningen bl. a. följande.

> Kraven på att statsmakternas handlande skall följa grundlagarna är starkt under fredstid. Erfarenheter visar att det kan bli ännu starkare under krig och andra kriser. I vårt land har man tidigare ansett att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statmakternas handlande under orostider. Grundlagberedningen ansluter sig till denna mening. Det kan uppkomma situationer

som inte kan förutses. Men om man släpper kravet på uttryckligt grundlagsstöd, så gör man det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.

Att ändra grundlagen genom *ett* beslut i riksdagen, fattat med kvalificerad majoritet, vore en metod att snabbt anpassa grundlagen efter läget, så att kravet på legalitet kan upprätthållas. Härtill kan man anmärka att landet kan tänkas komma i situationer, då det inte är möjligt ens att fatta ett beslut i riksdagen eller dess krigsdelegation, och då är detta ingen utväg. Viktigare är att grundlagarnas kanske största betydelse ligger i att de utgör en garanti mot rubbning av den demokratiska ordningen under orostider. En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändring skulle innebära risker för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. Statsmakterna har förut tagit avstånd från möjligheten till snabba grundlagsändringar, bl. a. då förslaget till TF behandlades kort tid efter andra världskriget. Grundlagberedningen ser ingen anledning att nu förorda den.

Justitieministen konstaterade i prop. 1973:90 att de grundläggande tankegångarna bakom beredningens förslag inte hade blivit föremål för någon kritik under remissbehandlingen. Han fortsatte.

Från flera håll har understrukits vikten av att man så mycket som möjligt begränsar området för den konstitutionella nödrätten. För egen del kan jag helt ansluta mig till beredningens ståndpunkt. Det är enligt min uppfattning av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid tillskapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. Härigenom reduceras riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande samtidigt som det blir svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.

Förslaget till 13 kap. RF utformades i propositionen i huvudsak i enlighet med grundlagberedningens förslag. Under riksdagsbehandlingen företogs endast två smärre redaktionella ändringar.

2.3 Grundlagsregler behövs

Sverige är en rättsstat. En av de grundläggande principerna för den svenska folkstyrelsen är nämligen principen om all maktutövnings lagbundenhet. Denna kommer till uttryck i RF:s portalparagraf, 1 kap. 1 §, där det i tredje stycket sägs att den offentliga makten utövas under lagarna. Grundsatsen om maktutövningens lagbundenhet gäller alla offentliga organ, dvs. såväl riksdagen, regeringen och kommunerna som domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

En stat som drabbas av krig eller krigsfara kan komma att utsättas för

stora påfrestningar. Det kan då uppkomma situationer där det blir omöjligt för statsorganen att verka i den för normala förhållanden avsedda konstitutionella ordningen. Denna kan endast i begränsad omfattning utformas så att den blir omedelbart tillämplig under 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.

Vid tillkomsten av 1974 års RF ansågs den konstitutionella nödrätten vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider. Vi delar denna mening. En möjlighet att i en krissituation handla utan att vara bunden av grundlagens regler skulle nämligen inte bara innebära en frihet för de legitima statsmakterna att i okonventionella former handla i nationens intresse. Den skulle samtidigt kunna innebära en grund för illojala grupper att försöka tillvälla sig makten. 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.

Kraften att stå emot sådana påtryckningar skulle också kunna minska om man införde möjligheter att genomföra grundlagsändringar snabbare. Det omständliga lagstiftningsförfarandet, som i Sverige kräver två likalydande beslut med mellanliggande val och där ett förslag till grundlagsändring i princip måste presenteras för riksdagen minst tio månader före valet, skulle under sådana omständigheter utgöra ett värdefullt skydd. Om konstitutionsutskottet inte med fem sjättedels majoritet medger undantag, är det helt enkelt inte möjligt att genomföra en grundlagsändring på kortare tid än närmare ett år.

Att i förväg försöka förutse alla de olika situationer som kan uppkomma under ett krig och att i detalj reglera hur de skall hanteras är emellertid en omöjlig uppgift. Om man väljer att i grundlag införa bestämmelser i ämnet måste dessa därför vara så utformade att de gör det möjligt för de behöriga statsorganen att vidta de åtgärder som krävs i den aktuella situationen.

En av huvudduppgifterna för 13 kap. RF är således att öppna möjligheter för statsmakterna att i krig eller vid krigsfara handla i friare former än som skulle vara fallet om några särskilda regler inte fanns. En annan, lika viktig uppgift för kapitlet är att 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 heller delvis skulle bli ockuperat.
Vi kommer längre fram i detta betänkande att återkomma till denna fråga men det förtjänar redan här framhållas att regler som berör förhållan-

den under ockupation på intet sätt är ett uttryck för defaitism. En utgångspunkt för våra ställningstaganden är den allmänna målsättning för totalförsvaret som lagts fast av riksdagen som en del av 1982 års försvarbeslut (prop. 1981/82:102, FöU 18, rskr. 374). Där sägs bl. a. att försvarsmakten om Sverige utsätts för angrepp skall möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark samt att segt motstånd skall bjudas i varje del av landet, om så erfordras även i form av det fria kriget.

En ockupation av någon del eller av hela landet innebär således 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. Reglerna är inte tillkomna för att kunna utnyttjas av en ockupationsmakt utan för att ge de inhemska organen kraft att hävda den svenska rättsordningen gentemot ockupanten, att ge dem styrka nog att stå emot påtryckningar och som landshövding Wibelius med Runebergs kända ord säga:

Herr General, här ser ni ett beskärm
för dem, ni hotat har.
Här är vår vapenlösa trygghet än,
vår lag, vår stora skatt i lust, i nöd.

Grundlagens regler om krig och krigsfara skall syfta till att i det längsta trygga Sveriges nationella oberoende och att bevara Sverige som en demokratisk rättsstat.

3 Nuvarande reglering

Den författningsdiskussion som föregick införandet av 1974 års RF rörde endast i mycket begränsad omfattning de frågor som regleras i 13 kap. Under de år som gått sedan RF trädde i kraft har emellertid väckts en debatt rörande utformningen av dessa regler. Framför allt har viss tveksamhet yppats mot utformningen av de regler som gäller ockupationsförhållanden. Vi har vid studiet av de argument som framförts kunnat notera att debatten stundtals varit föranledd av oklarhet om vad reglerna innebär och ibland präglats av rena missförstånd. Sedan vi stannat för att RF bör innehålla regler i ämnet har vi därför funnit anledning att gå igenom kapitlet paragraf för paragraf för att klargöra vad som faktiskt gäller.

Inledningsvis kan det vid en sådan genomgång finnas anledning att något utveckla innebörden av två för den fortsatta diskussionen centrala begrepp, nämligen termerna *krig* och *ockupation*.

3.1 Krig

Begreppet krig är av grundläggande betydelse för reglerna i 13 kap. RF. På uppdrag av grundlagberedningen utarbetade dåvarande utrikesrådet Hans Blix en promemoria om definitionen av begreppet krig inom folkrätten. Promemorian infördes i beredningens betänkande (SOU 1972:15) som bilaga 4 (s. 349-355). Folkrättskommittén har även i sitt betänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig (s. 48-49) uppehållit sig något vid begreppet.

Inom den äldre folkrätten (1907 års tredje Haagkonvention) försökte man knyta begreppet krig till ett system av krigsförklaringar. Dessa försök misslyckades. Stridshandlingar har i betydande omfattning förekommit utan föregående krigsförklaring och det har också förekommit att krigsförklaringar avgivits utan att några stridshandlingar förekommit. Avgörande för om de folkrättsliga regler som rör krigstillstånd skall bli tillämpliga har i stället för förekomsten eller avsaknaden krigsförklaringar blivit den faktiska förekomsten av väpnade stridshandlingar. Inom folkrätten har man därför i allt större omfattning ersatt begreppet krig med "väpnad konflikt".

Att det inom *folkrätten* visat sig omöjligt att nå någon enighet om när två länder skall anses vara i krig med varandra innebär inte att det är omöjligt att i en stats *interna lagstiftning* använda begreppet krig. Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 215) konstaterade emellertid att svårigheterna att på det mellanstatliga planet åstadkomma en användbar definition av krigsbegreppet fått till följd att det ofta är svårt att avgöra om en stat internationellrättsligt skall anses vara i krig eller

inte och att samma svårigheter självfallet kan möta de svenska organ som har att avgöra om Sverige befinner sig i krig. Det var enligt beredningen i första hand en uppgift för regeringen att träffa ett sådant avgörande. Men även riksdagen, talmannen och utrikesnämndens ledamöter kan komma att självständigt få ta ställning till frågan om Sverige är i krig. Beredningen påpekade att bl. a. krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken och de föreskrifter i de s. k. fullmaktslagarna, som för sin tillämpning fordrar att riket är i krig, torde träda i kraft vid ett krigsutbrott, oberoende av om något av de ovan angivna organen förklarat att krigstillstånd råder. Enligt beredningen kunde man dock förvänta sig att de myndigheter som har att tillämpa sådana författningar i praktiken skulle avvakta en sådan förklaring från regeringen. Beredningen erinrade också om att civilbefälhavarna och länsstyrelserna enligt 3 § lagen (1960:513) om beredskapstillstånd har möjlighet att, utan att konstatera krigstillstånd, meddela beslut som ger myndigheter och allmänhet erforderlig ledning för handlandet om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och om förbindelserna med den högsta ledningen inte fungerar.

Det var enligt beredningens uppfattning inte möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar som skall anses innebära att krigstillstånd inträder. Beredningen förutsatte emellertid att regeringsformens bestämmelser om krig alltid skall vara tilllämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Föredragande statsrådet (prop. 1973:90 s. 447) instämde i detta uttalande.

Begreppet krig används - förutom i 13 kap. - också i RF 10:9, som behandlar kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen vad gäller befogenheten att sätta in försvarsmakten i strid, att förklara att riket är i krig och att bemyndiga försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av svenskt territorium. Den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett angrepp kan självfallet inte vara beroende av om angriparen betraktar angreppet som ett krig och låter det föregås av en krigsförklaring. Ett angrepp kan också förmodas komma så snabbt att en prövning i riksdagen inte kan avvaktas. Det måste därför vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och att anpassa försvarsinsatsernas omfattning därefter. Det är då naturligt att regeringen också skall kunna avgöra om angreppet statsrättsligt innebär att krig har utbrutit. I RF 10:9 andra stycket sägs därför att förklaring att riket är i krig inte får avges utan riksdagens medgivande utom vid väpnat angrepp mot riket.

3.2 Ockupation

Folkrättskommittén har i sitt betänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig utförligt belyst de folkrättsliga reglerna om ockupationsförhållanden. Huvuddelen av kommitténs framställning (s. 271-289) bifogas detta betänkande som *bilaga*.

Som framgår av framställningen innebär en ockupation folkrättsligt att en stat genom militära medel tillfälligt övertar den faktiska kontrollen

över hela eller delar av en annan stats territorium. Det ockuperade området tillhör fortfarande territorialstaten och befolkningen behåller sin lojalitetsplikt mot statsledningen i denna stat. Den åläggs inte någon lydnadsplikt mot ockupanten. Någon skyldighet för den lagliga regeringen att ställa sin administration till ockupantens förfogande föreligger inte heller. De inhemska domstolar som verkar på det ockuperade området skall döma enligt territorialstatens lagar. Ockupationsmakten kan dock - inom vissa gränser - stifta egna lagar, men måste då sörja för deras efterlevnad genom egna organ.

Ockupationer kan gestalta sig på vitt skilda sätt. Som två ytterlighetsexpemel kan nämnas ockupationerna av Danmark och Norge under andra världskriget. I Danmark fortsatte den lagliga regeringen att fungera under ockupationens första år medan den norska regeringen lyckades fly och därför kunde leda motståndskampen i exil. Mellan dessa extremfall finns en mängd skilda exempel, såväl historiska som nutida. Det är därför omöjligt att beskriva hur en ockupation av Sverige skulle komma att te sig. Av detta följer att det också är omöjligt att i detalj reglera de svenska offentliga organens handlande i händelse av ockupation. Om man väljer att i grundlag införa bestämmelser i ämnet måste dessa med nödvändighet vara sådana att de ger möjlighet för dessa organ att agera på det sätt som bäst gagnar det fortsatta motståndet.

3.3 Regeringsformens regler

Regeringsformens 13 kap. innehåller 13 paragrafer. I detta avsnitt behandlas kapitlet paragraf för paragraf i syfte att klargöra det nuvarande rättsläget. Framställningen kommer därvid att utgöra en bakgrund till de förslag till lagändringar som presenteras i de följande avsnitten.

> 1 § *Kommer riket i krig eller krigsfara och pågår icke riksmöte, skall regeringen eller talmannen kalla till riksmöte. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm. Pågår riksmöte, kan riksdagen eller talmannen besluta om sammanträdesort.*

Riksdagskallelse

Det har ansetts vara av största vikt att riksdagen finns samlad i sådana kritiska situationer som krig och krigsfara. RF 13:1 innehåller därför bestämmelser om inkallande av riksdagen på grund av krig eller krigsfara samt om möjligheten att under sådana förhållanden bestämma någon annan sammanträdesort för riksdagen än Stockholm.

Ett inkallande av riksdagen enligt RF 13:1 innebär utlysande av urtima riksmöte. Regler om sådant finns även i riksdagsordningen (RO). Enligt RO 1:3 skall riksdagen samlas till urtima riksmöte om regeringen eller talmannen förordnar om det. RF 13:1 är således inte nödvändig för att kallelse till riksmöte skall kunna utfärdas i händelse av krig eller krigsfara. Däremot innebär paragrafen en skyldighet för regeringen och talmannen var för sig att se till att sådan kallelse utfärdas. Genom att

de båda har denna skyldighet minskas risken för att krigshandlingarna får till följd av kallelse inte utfärdas.

Talmannen är även enligt RO 1:3 skyldig att utlysa urtima riksmöte om minst 115 av riksdagens ledamöter begär det. De måste då - till skillnad från regeringen och talmannen - ange ett skäl för sin begäran. De behöver dock inte åberopa samma skäl.

Inte heller för att möjliggöra för riksdagen att sammanträda utrikes eller på någon inrikes ort utanför Stockholm är RF 13:1 en nödvändig bestämmelse. Enligt RF 4:1 skall riksmöte hållas i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. De situationer man tänkt på är förutom krig och krigsfara bl.a. om det utbryter en epidemi i huvudstaden. RF 13:1 ger dock även regeringen en möjlighet att redan i samband med kallelsen besluta om var riksdagen skall samlas.

> 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 bestämmes i riksdagsordningen.*

Riksdagens krigsdelegation

Riksdagens krigsdelegation består enligt RO 8:12 av talmannen som ordförande och 50 andra riksdagsledamöter. Den skall enligt RF 13:2 träda i riksdagens ställe om riket är i krig eller omedelbar krigsfara och om läget är sådant att det är alltför riskabelt för riksdagen att vara samlad, vilken sammanträdesort man än väljer. Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den enligt RF 13:3 de befogenheter som annars tillkommer riksdagen.

Uppgiften att förordna om att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe tillkommer i första hand utrikesnämndens ledamöter, i krig efter samråd med statsministern, om det är möjligt, och vid omedelbar krigsfara tillsammans med honom. Om ledamöterna till följd av krigshändelserna inte kan sammanträda, kan förordnandet meddelas av regeringen.

Regeln att "utrikesnämndens ledamöter" fattar beslut innebär att konungen, som enligt RF 10:7 är ordförande vid nämndens sammanträden, inte deltar i beslutet.

Om krigshändelserna lett till att utrikesnämndens ledamöter inte kan sammanträda och regeringen samtidigt slagits ut, anvisar RF inte någon form för att förordna om att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Krigsdelegationen kan inte själv förordna om detta. Delegationens ledamöter skulle dock i så fall - ensamma eller tillsammans med andra riksdagsledamöter - kunna samlas i sin egenskap av riksdag och utse en ny regering som kan meddela ett sådant förordnande. Kan inte heller delegationen sammanträda, torde det knappast vara någon mening att förordna att den skall överta riksdagens befogenheter, om syftet inte är att förhindra att riksdagen fattar beslut på ockuperat område.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återta sina befogenheter. Regeringen kan alltså sätta riksdagen i funktion mot krigsdelegationens vilja och vice versa. De riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen kan däremot inte, även om de skulle vara ense om det, återta sina befogenheter. Enligt RF 13:3 får krigsdelegationen inte fatta beslut på ockuperat område. Därav följer att det under en ockupation endast är regeringen som kan återinkalla riksdagen.

Krigsdelegationens sammansättning

Regler om krigsdelegationens sammansättning finns i RO 8:12, som med tilläggsbestämmelser har följande lydelse:

> 12 § *Riksdagens krigsdelegation består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, vilka riksdagen väljer för riksdagens valperiod.*
>
> *Riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen utan hinder av att han tillhör regeringen.*
>
> *Suppleanter skall icke utses till krigsdelegationen.*
>
> *Får ledamot varaktig förfall när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses annan riksdagsledamot till ersättare i den ordning som är angiven i 7 kap. 12 § första stycket.*
>
> Tilläggsbestämmelser
>
> *8.12.1*
>
> *Det åligger krigsdelegationens ordförande och vice ordförande att förbereda delegationens verksamhet för den händelse delegationen skulle träda i riksdagens ställe.*

8.12.2

Bestämmelserna i 4 kap. 12 § samt tilläggsbestämmelserna 4.11.1 andra stycket och 4.11.2 och 4 äger motsvarande tillämpning på krigsdelegationen under tid då delegationen ej är i riksdagens ställe.

Talmannen är självskriven ordförande i krigsdelegationen. Som sådan har han samma befogenheter som andra ledamöter i delegationen. Han har alltså rösträtt, liksom han har i riksdagens förvaltningsstyrelse och som ledamot i utrikesnämnden. Delegationen väljer enligt RO 7:13 vice ordförande inom sig.

Krigsdelegationen och utrikesnämnden väljs båda för riksdagens valperiod. Denna period är enligt RF 3:5 andra stycket tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den därefter valda riksdagen samlas. Enligt RO 7:6 skall emellertid val inom riksdagen som avser riksdagens valperiod förrättas snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod.

Endast riksdagsledamöter är valbara till krigsdelegationen och utrikesnämnden. Av RO 7:10 följer att de ledamöter som lämnar riksdagen i och med valperiodens utgång också skiljs från sina uppdrag i delegationen och nämnden, medan övriga ledamöter kvarstår till dess den nya riksdagen har förrättat sitt val.

Genom att krigsdelegationens och utrikesnämndens mandattider sträcker sig in på nästa valperiod för riksdagen, har man i praktiken säkerställt att det alltid finns en krigsdelegation som är beredd att överta riksdagens uppgifter och att det ständigt finns ett organ som kan förordna att delegationen skall träda i verksamhet.

Krigsdelegationen består inte enbart av ledamöter som utövar sitt uppdrag som riksdagsledamot. Förutom talmannen, som ju är självskriven, ingår regelmässigt även några statsråd som samtidigt är ledamöter men vars uppdrag utövas av ersättare. Huvudregeln är annars enligt RO 7:10 att statsråd inte får inneha uppdrag till vilka endast riksdagsledamöter är valbara. Med hänsyn till krigsdelegationens särskilda ställning och de förhållanden under vilken den verkar ansåg emellertid grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 300) att riksdagsledamöter skulle kunna tillhöra krigsdelegationen och utöva sitt ledamotskap i denna även om de samtidigt var statsråd.

Kammarsekreteraren är enligt tilläggsbestämmelse 9.1.2 självskriven som sekreterare i krigsdelegationen.

De 50 ledamöter som skall väljas utses på förslag av riksdagens valberedning. Några suppleanter utses inte. Om någon plats blir ledig, skall enligt RO 7:12 den partigrupp eller de partigrupper som den som innehaft platsen representerat, anmäla en efterträdare till talmannen som förklarar den anmälde vald. Om någon sådan anmälan inte görs eller

om flera personer anmäls, utser talmannen efterträdare. Detta gäller under såväl fredstid som krigstid när någon *definitivt* lämnar delegationen och om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe även om någon får *varaktigt* förhinder.

> 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.*

Krigsdelegationens befogenheter

Denna paragraf reglerar krigsdelegationens kompetens. Den valda tekniken innebär att krigsdelegationen har samma behörighet som riksdagen utom på de punkter där undantag gjorts. Hänvisningen till RF 13:12 innebär att delegationen inte får besluta

- att riksdagsval skall hållas under krig
- att valsystemet skall jämkas till följd av att någon del av riket är ockuperat
- när nästa ordinarie val skall hållas om det tidigare valet inte ägt rum på ordinarie tid.

Om krigsdelegationen fungerar medan riket är i krigsfara, får den däremot besluta om uppskov med ett ordinarie val. Eftersom den inte får fatta beslut om att riksdagsval skall hållas under krig, kan delegationens mandattid komma att förlängas utan någon bestämd gräns.

Krigsdelegationen kan stifta såväl vanlig lag som grundlag utan några begränsningar i sak. Den har dock inte vidare befogenheter än riksdagen. I fråga om grundlagsfrågor innebär detta att delegationen som vilande kan anta nya grundlagsförslag och slutligt besluta om grundlagsändringar som före senaste riksdagsval har antagits som vilande. Eftersom delegationen inte kan besluta om val under krig, kan den däremot inte slutligt anta en grundlagsändring som den själv antagit som vilande. Val måste ju hållas mellan det första och det andra beslutet.

Krigsdelegationens arbetsformer

Att krigsdelegationen själv beslutar om formerna för sin verksamhet innebär att den inte är bunden av reglerna i RF eller RO om riksdagens arbetsformer, t. ex. föreskrifterna om utskottsbehandling, bordläggning, motionsrätt m. m. Däremot är den givetvis bunden av reglerna om riksdagens kompetens. Den måste också anses bunden av reglerna om att vissa beslut fordrar kvalificerad majoritet. Några quorumbestämmelser finns inte. Krigsdelegationen är inte heller bunden av reglerna om sammanträdesort. Den kan därigenom komma att fungera som exilorgan. Den får dock inte - till skillnad från riksdagen - fatta beslut på ockuperat område.

Tre utskott, konstitutions-, finans- och skatteutskotten, har i RF tillagts vissa specialuppgifter. Eftersom det inte är föreskrivet att det skall finnas någon utskottsorganisation i krigsdelegationen måste de befogenheter som delegationen övertar när den träder i riksdagens ställe innefatta också de självständiga uppgifter som tillkommer utskotten. Om delegationen skulle inrätta en begränsad utskottsorganistion, måste det också anses stå delegationen fritt att fördela dessa uppgifter på de utskott man inrättar.

> **4 §** *Är riket i krig och kan till följd därav regeringen icke fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.*

Regeringsbildning och regeringens arbetsformer

Genom denna paragraf öppnas en möjlighet för riksdagen (krigsdelegationen) att bestämma om avvikelser från RF:s regler om regeringsbildning och om regeringens arbetsformer. Sådana bestämmelser kan visa sig ändamålsenliga om man snabbt vill kunna bilda en ny regering sedan den tidigare slagits ut eller om regeringen inte kan arbeta i normala former, t. ex. till följd av att departementsorganisationen helt eller delvis satts ur spel.

RF 13:4 gör det bl. a. möjligt att införa ministerstyre, dvs. att låta enskilda statsråd avgöra regeringsärenden, att upphäva kravet på remissbehandling av regeringsärenden eller att släppa på kravet att minst fem statsråd skall delta vid regeringssammanträdena.

I Petrén/Ragnemalms kommentar till RF sägs att RF 13:4 innebär att en riksdag som står under trycket av en ockupationsmakt kan tillsätta en konstitutionellt korrekt tillkommen regering, sedan den tidigare regeringen jämte statschefen lämnat landet för att fungera som exilregering. Därigenom skulle en konflikt kunna uppkomma mellan två regeringar, som båda anser sig legala.

Denna slutsats är korrekt i så måtto att paragrafen medger att så sker. Ett upphävande av paragrafen skulle emellertid inte leda till att detta förhindrades, utan endast leda till att den nya regeringen måste tillsättas i den ordning som tillämpas i fredstid. Slutsatsen förutsätter också att krigsdelegationen inte har trätt i funktion. Har den gjort det, övertar den ju riksdagens uppgifter och riksdagen kan inte själv återta dessa oavsett om krigsdelegationen följt regeringen eller stannat kvar inom landet.

Om krigsdelegationen inte kunnat följa regeringen och om den faller i fiendens händer, kan den inte fatta några beslut på ockuperat område. Den kan inte ens fatta beslut om att riksdagen skall återta sina befogenheter. På ockuperat område är det endast regeringen som kan fatta ett sådant beslut.

5 § Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i den mån den finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får ej på grund av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Regeringens övertagande av riksdagens uppgifter

Enligt denna paragraf skall regeringen, med vissa undantag, överta riksdagens uppgifter om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fungera till följd av kriget. Det blir därigenom möjligt att företa budgetreglering och att besluta föreskrifter om skatt till staten, rekvisition och annan lagstiftning även om riksdagen eller krigsdelegationen inte kan göra det.

Regeringen kan få utomordentligt vidsträckta befogenheter med stöd av denna paragraf. Regeringens handlingsmöjligheter begränsas dock av att åtgärderna skall vara behövliga för att skydda riket och slutföra kriget. Denna begränsning är emellertid mycket allmänt hållen och det är svårt att se någon enda åtgärd som inte under några omständigheter skulle kunna anses ha det syftet.

Regeringens befogenheter begränsas även av förbudet att stifta, ändra eller upphäva vissa för statsskicket grundläggande lagar. Om regeringen fattar beslut på ockuperat område tillkommer samma förbud beträffande lagstiftningen om vissa brott av särskild betydelse för förhållandet mellan ockupanten och medborgarna, se RF 13:10 första stycket. Däremot är det inget som hindrar att regeringen beslutar en lag som inskränker någon av de i 2 kap. RF nämnda fri- och rättigheter som får begränsas genom lag. De absoluta fri- och rättigheterna kan däremot inte begränsas utan grundlagsändring.

De befogenheter regeringen får genom denna paragraf kan den - i den mån det är praktiskt möjligt - utöva även i exil.

Det fallet att både regeringen och riksdagen (krigsdelegationen) satts ur spel berörs inte i RF. Det kan alltså tänkas att den legitima statsmakten kan komma att sakna politiskt ansvariga företrädare.

6 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket skall noga angivas under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför ej rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Fullmakter för regeringen

I ett kritiskt läge kan det vara nödvändigt att snabbt kunna besluta föreskrifter som ålägger medborgarna och kommunerna att bistå bl. a. militären och civilförsvaret med förnödenheter, tjänster m. m. Sådana föreskrifter skall enligt RF 8:3 och 5 meddelas genom lag, dvs. av riksdagen. Riksdagen har dock enligt RF 8:7 bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter om annat än skatt om föreskrifterna rör vissa i paragrafen uppräknade ämnen. Genom RF 13:6 öppnas en möjlighet för riksdagen att i krigs- och kristider överlåta sin lagstiftningsmakt till regeringen även i sådana ämmen som inte räknas upp i RF 8:7. Paragrafen ger därigenom stöd för de s.k. fullmaktslagarna, t. ex. ransonerings-, förfogande- och tjänstepliktslagarna.

Dessa lagar innehåller huvudsakligen bemyndiganden för regeringen. Flera sådana är beslutade redan i fredstid. Paragrafen gör det teoretiskt möjligt för riksdagen (eller krigsdelegationen) att till regeringen överlåta hela sin lagstiftningsmakt, med undantag för grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. S. k. subdelegationen är inte tillåten (se kommentaren till RF 13:8).

Paragrafen skiljer sig från de flesta andra i 13 kap. RF genom att den gäller inte bara under krig och krigsfara utan också om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig - ett krig som Sverige inte nödvändigtvis behöver ha varit indraget i - eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

7 § *Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas.*

Rättighetsbegränsande lagstiftning

Enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF kan ett förslag om rättighetsbegränsade lagstiftning förklaras vilande i 12 månader om lägst 10 riksdagsledamöter begär det. Om minst fem sjättedelar av de röstade förenar sig om det, kan de dock omedelbart anta förslaget.

Här gör sig motstridiga intressen gällande. Om det i en krigssituation visar sig att de gällande lagarna inte ger det allmänna tillräckliga befogenheter kan det vara angeläget att snabbt få tillstånd en lagändring. Mot behovet av att snabbt kunna besluta de lagar som en kritisk sitation kräver, talar tanken att just är i sådana lägen som uppskovsreglen fyller funktionen att bereda tid för besinning och eftertanke. En sådan regel skulle också kunna åberopas mot påtryckningar att ändra lagstiftningen i viss riktning.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet tillkom på förslag av rättighets-

skyddsutredningen (SOU 1978:34). Utredningen konstaterade att problemets praktiska betydelse reduceras av att förfarandet medger att beslut om rättighetsbegränsande lagstiftning kan fattas omedelbart om det föreligger en hög grad av enighet i riksdagen. Det var därför bara för särskilt allvarliga situationer som man behövde överväga att helt koppla ifrån det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Utredningen konstaterade att RF 13:6 innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen att besluta rättighetsbegränsande föreskrifter inte bara då riket är i krig eller krigsfara utan också då det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Man kunde då enligt utredningen kanske tycka att riksdagen i samma situationer alltid själv borde kunna fatta ett omedelbart beslut om rättighetsbegränsande lag. Eftersom RF 13:6 omfattar många slags situationer där tillämpligheten av ett uppskovsförfarande kunde vara till fördel, fann utredningen en lämpligare avvägning vara att göra det särskilda lagstiftningsförfarandet otillämpligt bara i fall av krig eller *omedelbar* krigsfara, dvs. just de fall då riksdagens krigsdelegation kan träda i riksdagens ställe. Delegationen beslutar ju sina egna arbetsformer och dessa kan bli sådana, att det särskilda lagstiftningsförfarandet inte kommer att kunna tillämpas av rent organisatoriska skäl. Uppskovstiden skall enligt RF 2:12 räknas från den dag då det första utskottsyttrandet över förslaget anmäls i kammaren. Det är emellertid inte föreskrivet att det skall finnas några utskott i krigsdelegationen.

> **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.*

Fullmakter för förvaltningsmyndigheter

I krig kan det bli nödvändigt att genomföra omfattande delegering av regeringens uppgifter till t. ex. centrala verk och länsstyrelser för att regeringen skall kunna ägna sig åt att leda försvarsansträngningarna. För att en sådan delegering skall kunna omfatta de uppgifter som regeringen tillagts i grundlag fordras att delegeringen får grundlagsstöd. Ett sådant stöd ges genom denna paragraf.

Även de uppgifter som tillagts regeringen i annan lagstiftning än grundlag kommer i händelse av krig att i stor utsträckning delegeras till underlydande myndigheter. För en sådan delegering fordras inte grundlagsstöd. Stöd för denna ges i stället i 2 § lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras

verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., den s. k. administrativa fullmaktslagen.

Genom RF 13:8 första stycket är det möjligt för riksdagen att låta regeringen delegera sina grundlagsenliga uppgifter till underlydande myndigheter. Detta gäller främst regeringens normgivningsmakt, både den av riksdagen delegerade och den regeringen kan härleda direkt ur RF, men också andra funktioner, t. ex. rätten att ge dispens från förordningar. Undantag görs från de befogenheter som under normala förhållanden tillkommer riksdagen och som inte kan delegeras till regeringen annat än under exceptionella förhållanden som krig och krigsfara. Regeringen kan dock bemyndigas att delegera beslut om att redan beslutade lagar skall börja tillämpas. Detta undantag syftar bl. a. på föreskriften i 3 § lagen (1960:513) om beredskapstillstånd, enligt vilken civilbefälhavare eller länsstyrelse kan förordna om beredskapstillstånd eller om skärpning av redan beslutat beredskapstillstånd om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och förbindelserna med den högsta ledningen inte fungerar. Regeringen har i beredskapskungörelsen (1960:515) angivit närmare förutsättningar för när beredskapstillstånd får tillkännages. Ett sådant tillkännagivande sker genom beredskapslarm, något som har till följd att ett stort antal beredskapsförfattningar - bl. a. allmänna tjänstepliktslagen (1959:83), förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) - omedelbart skall börja tillämpas.

Krigsrätterna

De särskilda förhållandena som råder under krigsförhållanden har hittills ansetts motivera en särskild domstolsorganisation, s. k. krigsrätter. Dessa skall under krig ersätta tingsrätterna som domstol i första instans vid försvarsmaktens avdelningar och avsikten har varit att dessa rörliga domstolar skall kunna följa de operativa förbanden. Enligt RF 11:1 skall det finns minst en ordinarie domare vid varje domstol. Eftersom det kravet knappast skulle kunna upprätthållas vid varje krigsrätt, som ju blir domstolar av mera tillfällig beskaffenhet, har det gjorts möjligt att göra undantag från detta krav under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden.

I prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. har regeringen förslagit att krigsrättsorganisationen skall upphöra och att krigsrätternas uppgifter skall övertas av ordinarie civila organ, dvs. tingsrätterna. Riksdagsbehandlingen av propositionen pågår f. n. Om riksdagen antar propositionen kommer i princip samma regler skall gälla domstolshandläggningen under krigsförhållanden som under fredstid. Därigenom bortfaller behovet av undantagsregeln i RF 13:8 andra stycket.

9 § Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

Vapenstillestånd

En överenskommelse om vapenvila måste normalt anses vara av sådan vikt att den på grund av bestämmelserna i RF 10:2 tredje stycket kräver riksdagens godkännande eller behandling i utrikesnämnden. Om det skulle innebära allvarliga olägenheter för riket att avvakta en sådan behandling får regeringen genom denna paragraf rätt att göra undantag från reglerna RF 10:2 och ingå avtal om vapenvila utan att höra riksdagen eller utrikesnämnden.

Ett fredsavtal måste däremot behandlas i den ordning som föreskrivs i RF 10 kap.

10 § På ockuperat område för 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 ryktesspridning.

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 deltager i avgörandet. I antalet deltagande ledamöter inräknas därvid icke ersättare som utövar uppdrag som ledamot.

Offentliga organs verksamhet på ockuperat område

Denna paragraf innehåller bestämmelser om de offentliga organens verksamhet på ockuperat område. Den har utformats efter en avvägning mellan delvis motstridiga intressen. Å ena sidan kan en ockupationsmakt tänkas vilja utnyttja de inhemska organen till att gå dess ärenden. Å den andra måste det normalt anses bättre för medborgarna om den offentliga makten utövas av den egna statens organ, och inte av ockupationsmaktens, som kan förväntas tillämpa hårdare metoder.

Denna avvägning har lett till att RF tillåter alla offentliga organ utom krigsdelegationen att fatta beslut på ockuperat område men samtidigt begränsar deras beslutanderätt i syfte att stärka deras och medborgarnas ställning gentemot ockupationsmakten.

Första stycket förbjuder ändring av dels de för det demokratiska statsskicket grundläggande lagarna, dels lagstiftningen om vissa brott av

särskild betydelse för förhållandet mellan ockupationsmakten och medborgarna. Detta förbud gäller såväl riksdagen som regeringen, om denna enligt RF 13:5 har övertagit riksdagens lagstiftningsmakt.

Andra stycket förbjuder alla offentliga organ - riksdagen, regeringen, kommunerna, förvaltningsmyndigheterna m. fl. - att ålägga medborgarna att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler. Om ockupanten vill genomdriva sådana regler måste han därför själv både besluta dem och administrera dem utan hjälp av svenska domstolar och myndigheter. Bestämmelsen skall inte läsas motsatsvis. Den ålägger inte de svenska organen att bistå ockupanten även om hans krav håller sig inom folkrättens ram. Folkrättsliga regler om ockupation ingår dels i 1907 års IV Haagkonvention (det s. k. lantkrigsreglementet), dels i 1949 års Genèvekonvention angående skydd för civilpersoner under krigstid. Vissa bestämmelser om ockupation ingår också i 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter.

Tredje stycket har tillkommit för att skydda riksdagen från otillbörliga påtryckningar av en ockupationsmakt. Riksdagens krigsdelegation får, som tidigare nämnts, inte fatta beslut på ockuperat område. Riksdagen själv får avgöra ärenden endast om tre fjärdedelar, dvs. 262, av de ordinarie ledamöterna deltar i avgörandet. Ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot skall alltså inte räknas in, se RF 13:10 tredje stycket.

Grundlagberedningen hade föreslagit att varken riksdagen eller krigsdelegationen skulle få fatta beslut på ockuperat område. Bakgrunden till detta var att en fiende, som har ockuperat svenskt territorium, skulle kunna tänkas vilja tillskapa ett inhemskt lagstiftande organ som kan gå ockupationsmaktens ärenden, och därvid försöka ge detta organ ett sken av legitimitet genom att utnyttja riksdagsledamöter som fallit i dess händer eller som på annat sätt står under ockupantens inflytande. Det vore vidare tänkbart att en ockupationsmakt skulle utsätta den legala riksdagen för obehöriga påtryckningar avsedda att påverka dess avgöranden.

Departementschefen ville inte bestrida att de kunde föreligga en risk för sådana aktiviteter från en ockupationsmakts sida. Han ansåg emellertid att riksdagen på grund av sin storlek normalt måste vara mindre mottaglig för påtryckningar än regeringen som enligt beredningens förslag ensam skulle kunna utöva lagstiftningsmakt på ockuperat område. Han kunde därför inte finna det skälet övertygande.

Det andra argumentet, dvs. risken för att ockupationsmakten utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet, hade enligt departementschefen större tyngd. Faran skulle emellertid effektivt kunna motverkas genom en föreskrift om att en stor majoritet av riksdagens alla ledamöter måste delta i besluten. En sådan föreskrift skulle självfallet också minska möjligheten för en ockupationsmakt att påverka innehållet i riksdagens beslut.

En reglering som innebär att riksdagen - med den nu angivna begränsningen - kan fatta beslut även på ockuperat område, skulle enligt departementschefen utgöra ett starkare skydd för medborgarna än den ordning beredningen föreslagit. Mot bakgrund härav föreslogs att riksdagen skulle få avgöra ärenden på ockuperat område om minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet.

Vid RF:s tillkomst uppmärksammades inte hur denna regel förhöll sig till reglerna om ersättare för riksdagsledamöter. Eftersom beslut om att bevilja ledamöter ledighet inte är ett ärende i RF:s mening och därför inte skulle kräva närvaro av tre fjärdedelar av ledamöterna, skulle ett antal riksdagsmän som står under ockupationsmaktens inflytande kunna bevilja övriga ledamöter ledighet, varefter ersättare kallas in. Tillträdande ersättare skulle sedan i sin tur kunna beviljas ledighet ända tills ockupationsmakten förfogade över minst 262 ledamöter.

Denna brist påpekades i Gustaf Petréns och Hans Ragnemalms kommentar till RF och efter förslag i prop. 1981/82:52 gäller numera sedan den 1 januari 1983 att ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamöter inte skall räknas in i antalet deltagande ledamöter om riksdagen avgör ärenden på ockuperat område.

RF 13:10 innebär inte bara ett skydd för demokratiska och humanitära värden under ockupationen. Den kommer också att utgöra grunden för en eventuell rättsuppgörelse efter krigsslutet.

Vi återkommer längre fram i detta betänkande till frågan om de offentliga organens beslutanderätt på ockuperat område.

> 11 § *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.*

Statschefen

Denna paragraf 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.

I sin egenskap av samlade representant och symbol för landet som helhet fullgör statschefen en betydelsefull funktion. Det är därför naturligt att han under krig följer regeringen. När det i RF 13:11 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 RF 5:3. 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 RF 5:5 *om* konungen skall anses ha avgått. Den *måste inte* fatta ett sådant beslut så snart sex månader gått. Finner riksdagen att konungen skall anses ha avgått, blir tronföljdsreglerna i successionsordningen tillämpliga.

Om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt 25 år eller om konungahuset utslocknar, skall riksdagen enligt RF 5:4 utse en riksföreståndare att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter.

> 12 § *Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val skall hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut skall omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.*
>
> *Är riket till någon del ockuperat, när val skall hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som är påkallade. Undantag får dock ej göras från 3 kap. 1 § första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7-11 §§. Vad som sägs i 3 kap. 6 § första stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall hållas. Minst en tiondel av alla mandaten skall vara utjämningsmandat.*
>
> *Ordinarie val, som till följd av första stycket icke hålles på föreskriven tid, skall hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs härför blir vidtagna.*
>
> *Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, skall riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under tredje eller fjärde året efter det först nämnda valet, då ordinarie val skall hållas enligt riksdagsordningen.*

Riksdagsval under krig eller krigsfara

Som huvudregel bör enligt förarbetena till RF gälla att riksdagsval inte skall äga rum om riket är i krig. Krigsläget kan emellertid vara sådant att det inte hindrar ett val. RF 13:12 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 att vid krigsfara, för ett år i sänder, skjuta upp ett ordinarie val. Om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe får den, som tidigare nämnts, inte besluta att val skall hållas under krig. Har den trätt i funktion redan vid krigsfara, får den däremot besluta att uppskjuta ett ordinarie val.

Riksdagsval om någon del av riket är ockuperad

Om riket 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 de militära stridshandlingarna har upphört sedan en tid.

I ett sådant läge kan en kvalificerad riksdagsmajoritet komma att vilja hålla riksdagsval i de fria delarna av landet. Genom RF 13:12 andra stycket bemyndigas riksdagen, men däremot inte krigsdelegationen, 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 att riket skall vara indelat i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet eller om valbesvär. Vad som kan justeras 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 om riksdagen befinner sig i den fria delen. Om hela riket är ockuperat eller om riksdagen befinner sig i den ockuperade delen får ju enligt RF 13:10 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.

Riksdagsval sedan kriget eller krigsfaran upphört

Har det ordinarie valet uppskjutits, skall det enligt RF 13:12 tredje stycket hållas så snart som möjligt - oavsett tiden på året - efter det att kriget eller krigsfaran har upphört.

Utan denna bestämmelse skulle man tvingas följa RO 1:1, enligt vilken ordinarie val till riksdagen skall hållas i september.

Jämkning av riksdagens valperiod

Genom RF 13:12 tredje stycket kan ett uppskjutet val komma att hållas på någon annan tid än september månad. Nästföljande val skall däremot självfallet hållas den månad som bestäms i RO. RF 13:12 fjärde stycket gör det därför möjligt för den riksdag som väljs vid det uppskjutna valet att inom vissa gränser bestämma sin valperiod så, att den inte blir kortare än tre år.

> **13 §** *Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.*

Kommunal beslutanderätt under krig eller krigsfara

Denna paragraf har under hösten 1985 (prop. 1984/85:83, KU 18, rskr. 116, KU 1985/86:1, rskr. 1) slutligt antagits av riksdagen. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1986.

Genom den nya paragrafen möjliggörs att kommunfullmäktiges och landstingens beslutanderätt vid krig eller krigsfara eller vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig delegeras till något annat organ.

Paragrafen har tillkommit för att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig. I regeringskansliet pågår f. n. arbetet med ett förslag till ny lagstiftning om domstolarnas, förvaltningsmyndigheternas och kommunernas verksamhet vid krig eller krigsfara. Avsikten är att den nya lagstiftningen skall ersätta lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., den s. k. administrativa fullmaktslagen, och lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.

Administrativa fullmaktslagen skall tillämpas om riket är i krig. Vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig, kan regeringen förordna att den skall tillämpas. Ett sådant förordnande måste inom en månad underställas riksdagens prövning.

Regeringen kan enligt 2 § administrativa fullmaktslagen förordna att uppgifter som tillkommer ett visst kommunalt organ helt eller delvis skall övertas av något annat kommunalt organ i samma kommun, eller, om det inte går, av en statlig myndighet eller av ett kommunalt organ i någon annan kommun.

Beslutanderätten i kommunerna skall emellertid enligt RF 1:7 utövas av valda församlingar. RF medger därför inte att t. ex. kommunstyrelsen övertar fullmäktiges uppgifter i händelse av krig. Att den administrativa fullmaktslagens bemyndigande ändå kan utnyttjas, beror på att regeringen enligt RF:s övergångsbestämmelser får utnyttja bemyndiganden som den fått före RF:s ikraftträdande, tills riksdagen bestämmer annorlunda. Riksdagen skulle dock inte kunna ge regeringen ett sådant bemyndigande i dag. Genom den nu antagna bestämmelsen blir det möjligt att reglera dessa frågor i en ny lag.

Paragrafen är så utformad att den i och för sig inte hindrar att den kommunala beslutanderätten överförs till ett statligt organ. Konstitutionsutskottet har dock framhållit att det av demokratiska skäl självfallet är viktigt att förtroendemannastyret kan upprätthållas också i skärpta lägen. Utskottet förutsätter att regeringen beaktar detta i det kommande lagförslaget.

4 Kritik av regleringen

I detta avsnitt behandlas den debatt som föranletts av reglerna i 13 kap. RF.

4.1 Gunnar Myrdal

Professor Gunnar Myrdal gav 1982 ut boken "Hur styrs landet?". I den riktar han i ett kapitel hård kritik mot den nya regeringsformen. Ett avsnitt behandlar även reglerna om krig och krigsfara.

I krig måste det enligt Myrdal finnas utrymme för konstitutionell nödrätt och att i förväg reglera hur landet skall styras vid krig eller krigsfara utgör enligt honom ett praktexempel på juridisk tilltagsenhet.

Myrdal tar i sin kritik främst upp två frågor. Dels reglerna om att riksdagen kan besluta på ockuperat område, dels att hela regleringen bygger på förutsättningen att vad som hotar oss är en invasion och ockupation.

En riksdag som sammanträder på ockuperat område måste enligt Myrdal arbeta under fiendens makt och på hans villkor. Erfarenheterna från andra länder visar också att det alltid finns samarbetsvilliga medborgare. Reglerna i 13 kap. RF innebär därför enligt Myrdal en legalisering av en quislingregering, som tillsätts efter utrensning av alla riksdagsmän och närmaste ersättare som flytt ur landet, fängslats, dödats eller som vägrar att spela med. Myrdal refererar här till konsekvenserna av ersättarsystemet. Hans kritik avser därför innehållet i RF 13:10 före den ändring som trädde i kraft den 1 januari 1983. Han citerar också regeringsrådet Gustaf Petrén som i en tidningsartikel i Svenska Dagbladet den 25 januari 1981 skrivit: "Grundlagen möjliggör sålunda att en ockupationsmakt helt lagenligt får till sin hjälp vid landets styrande alla konstitutionella organ: riksdag, regering och statschef. Vi har verkligen ordnat det bra för ockupanten redan i förväg."

Myrdal är också kritisk mot att reglerna öppnar en möjlighet att landet skulle kunna få två regeringar: en flyktingregering utomlands och en hemmaregering, den senare utsedd av en riksdag i fiendens våld. Vi skulle t. o. m. kunna få två statschefer om konungen följt regeringen utomlands och den hemmavarande riksdagen då utser en riksföreståndare.

Den militära teknologin har också under senare år förändrats så radikalt, att en invasion enligt Myrdal är överflödig för att betvinga ett litet land som Sverige. Om en stormakt hotar att avfyra kärnvapenmissiler mot oss, står regeringen och riksdagen i en valsituation där beslutet blir politiskt och varken kan eller skall grundlagsbindas.

Reglerna i 13 kap. RF behandlar i huvudsak det fallet att Sverige blivit helt eller delvis ockuperat. Skulle detta inträffa, skulle reglerna enligt Myrdal ändå snart visa sig otillräckliga och han förutser att vi ändå i sista hand skulle bli hänvisade till att handla efter nödrätt.

Myrdals slutsats blir att 13 kap. RF bör upphävas utan att ersättas med andra regler.

4.2 Tidningsdebatten

Under januari månad 1984 fördes i Svenska Dagbladet en debatt om grundlagens bestämmelser om ockupation.

Debatten inleddes av dåvarande rikshemvärnschefen, generallöjtnant Karl Erik Holm. Han hänvisade till den kritik Gunnar Myrdal framfört och gjorde därefter en jämförelse mellan den svenska regleringen och reglerna i den jugoslaviska författningen. I denna föreskrivs att ingen har rätt att kungöra eller underteckna en kapitulation. Ingen har heller rätt att acceptera eller erkänna en ockupation av landet eller delar av det och alla - myndigheter, organisationer och enskilda - är skyldiga att fortsätta kampen och bjuda ett totalt nationellt motstånd. Även om den svenska utformningen stämmer bättre överens med folkrättsliga principer och konventioner, torde den jugoslaviska modellen enligt Holm ge bättre utdelning, både i fråga om det egna folkets motståndsvilja och vid de bedömningar och kalkyler som görs av presumtiva angripare.

Holm hade i sin artikel citerat den del av Myrdals framställning som gäller rätten för riksdagen att fatta beslut på ockuperat område. En sådan riksdag hade Myrdal kallat "rumpriksdag". I en kommentar förklarade Holm - felaktigt - att Myrdal med "rumpriksdag" avsåg riksdagens krigsdelegation.

Krigsdelegationens sekreterare, riksdagsdirektören Sune K. Johansson, fann det angeläget att undanröja villfarelserna rörande de högsta statsorganens verksamhet under krig eller krigsfara och ett tillrättaläggande från honom flöt in i tidningen några dagar senare.

I en följande artikel förklarade Holm att vad som enligt honom utgjorde det verkliga problemet är den "ansvarsfördelning" som uppkommer om en ockupationsmakt tillerkänns folkrättslig suveränitet över de av honom besatta områdena medan krigsdelegationen utövar sina befogenheter inom icke ockuperade områden. Den del av befolkningen som blivit kvar i de ockuperade områdena skulle drabbas av stor villrådighet och fråga sig vilka krav de måste tillmötesgå, vilket stöd de kan ge åt en motståndsrörelse, vilka lagar som gäller m. m.

I författningen fastlagda och hos folket väl förankrade handlingsregler skulle enligt Holm gynna det säkerhetspolitiska syftet att stärka det egna folkets motståndsvilja och samtidigt verka krigsavhållande genom att göra klart för en angripare att han kommer att mötas av ett totalt

nationellt motstånd och ett folks samlade fientlighet.

Debatten avslutades med att Gunnar Myrdal och journalisten Jan Guillou samma dag gjorde var sitt inlägg.

Myrdal påpekade att Holm hade missuppfattat honom och upprepade den kritik han tidigare publicerat i sin bok. Han hade emellertid inte uppmärksammat att ersättare inte längre räknas in när riksdagen sammanträder på ockuperat område.

Guillou hävdade i sin artikel att den svenska grundlagen uttrycker en spikrak linje mot underkastelse. I stället för att som nu reglera inom vilka ramar det skall vara tillåtet att samarbeta med en ockupationsmakt, borde grundlagen innehålla ett generellt fördömande av alla former av kollaboration. En reglering enligt denna modell skulle enligt Guillou, i motsats till nuvarande regler, göra tydligt att Sverige avser att fortsätta motståndet även efter en ockupation.

4.3 Motioner i riksdagen

Under den allmänna motionstiden 1984 väcktes fem motioner som tog upp bestämmelserna i RF om krig och krigsfara.

I motion 1983/84:331 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) ifrågasatte motionären om en svensk riksdag över huvud taget skall kunna fatta beslut på ockuperat område. Regeln i RF 13:9 att regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket, föreföll honom äventyrlig, eftersom regeringens beslutsformer inte fastslagits i vare sig grundlag eller annan lag. Motionären ifrågasatte även lämpligheten av reglerna i RF 13:11 om att statschefen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef om han befinner sig på någon annan ort än regeringen, eftersom de kan leda till att en tillfällig riksföreståndare utses på ockuperat område medan konungen befinner sig på icke ockuperat område.

Samme motionär tog i motion 1983/84:581 upp frågan om regeringsbildning under krigsförhållanden. Med hänsyn till de vittgående befogenheter en regering kan ha under krig, kunde det enligt motionären ifrågasättas om inte någon form av godkännande av en omfattande regeringsombildning borde inskrivas i 13 kap. RF.

Allan Ekström (m) hävdade i motion 1983/84:1385 att starka skäl talar för att man underlåter att i grundlag redan nu föreskriva hur Sverige skall styras under ockupation. Det skulle enligt honom troligen visa sig bättre för landet om man i denna situation var hänvisad till att förlita sig på den konstitutionella nödrätten, dvs. laga efter läglighet.

I motion 1983/84:1402 av Per Petersson och Olle Aulin (båda m) begärde motionärerna att det utreddes hur statsmakternas och flertalet med-

borgares inställning till försvaret av det egna landet bäst borde uttryckas i regeringsformen och i information till landets innevånare. Klara grundlagsregler som motsvarar statsmakternas bestämda uttalanden skulle enligt motionärerna ha en fredsbevarande funktion.

Margit Gennser (m) begärde i motion 1983/84:2127 en utredning av 13 kap. RF mot bakgrund av de farhågor som under senare tid framkommit för att grundlagen möjliggör för en ockupationsmakt att helt lagenligt få alla konstitutionella organ till sin hjälp vid landets styrande.

Konstitutionsutskottet konstaterade i sitt betänkande KU 1984/85:5 att folkstyrelsekommittén hade fått i uppdrag att överväga om det behövs ändringar av reglerna i RF om statsorganens verksamhet under ockupation och att kommittén även kan föreslå de andra ändringar i 13 kap. RF som den anser påkallade. Enligt utskottet borde kommitténs arbete avvaktas innan ställning från riksdagens sida togs till de berörda frågorna. Motionsyrkandena avstyrktes därför. Utskottets moderata ledamöter fogade ett särskilt yttrande till betänkandet. Riksdagen följde utskottets hemställan.

5 Ockupationsförhållanden

5.1 Allmänna förutsättningar

Att bevara den svenska demokratin och skydda fred och frihet är de övergripande målen för svensk säkerhetspolitik. Sedan år 1968 har dessa mål uttryckts på följande sätt:

> Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

Den svenska neutralitetspolitiken - alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig - är den handlingslinje som ansetts bäst gagna detta säkerhetspolitiska mål. Som 1984 års försvarskommitté uttalat i rapporten (SOU 1985:23) Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet förutsätter neutralitetspolitiken att omvärlden kan hysa förtroende för Sveriges vilja och förmåga att orubbligt hålla fast vid denna handlingslinje. En förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde är ett totalförsvar som verkar fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja svenskt territorium inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna.

Om Sverige trots detta utsätts för angrepp skall försvarsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. Man kan emellertid inte bortse från risken att en angripare lyckas tränga djupt in i vårt land. Därför måste ett effektivt och uthålligt motstånd kunna föras i organiserade former i varje del av landet, även inom sådana områden som angriparen har tagit. Eftersom man inte heller kan bortse från möjligheten att Sverige i ett kommande krig skulle kunna bli helt eller delvis ockuperat, måste det vara en uppgift för grundlagsreglerna att se till att det finns organ 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 som faller i ockupationsmaktens händer helt konstitutionella befogenheter. Krigsdelegationen får över huvud taget inte fatta beslut på

ockuperat område.

Krigshändelserna 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 vara mycket olyckligt om riksdagen från ockuperat område skulle kunna rycka undan den konstitutionella basen för regeringen om denna befinner sig i frihet. Om förhållandet är det motsatta, kan det tvärtom vara väsentligt att kunna byta ut en tillfångatagen regering, så att den inte med åberopande av att riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter förklarar sig överta dessa. Som RF i dag är utformad har riksdagen i båda dessa situationer möjlighet att avsätta regeringen.

Även i en annan situation kan det uppstå problem. Vi vill erinra om att regeringen enligt RF 7:4 är beslutför om minst fem statsråd deltar i regeringssammanträdet. Regeringen består emellertid av ca 20 statsråd. Om regeringskretsen splittras och några statsråd faller i fiendens händer medan några andra lyckas sätta sig i säkerhet, skulle en konkurrenssituation kunna uppkomma mellan två regeringar som båda kan göra anspråk på att vara landets lagliga regering.

Som folkrättskommittén understrukit 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.

I sin behandling av civilbefolkningen inom det ockuperade området skall ockupationsmakten tillämpa de regler som framgår av 1907 års lantkrigsreglemente och framför allt de mer utförliga bestämmelserna i 1949 års IV. Genèvekonvention och tilläggsprotokollet rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter. Ockupationsmakten är så långt det står i dess förmåga t. ex. skyldig att säkerställa befolkningens försörjning med livsmedel och läkemedel och att vidmakthålla sjukvårds- och sjukhusanläggningar liksom allmän hälsovård och hygien inom det ockuperade området. Den får inte tvinga skyddade personer att tjäna i dess väpnade styrkor och hjälporganisationer eller deportera civila till ockupationsmaktens hemland eller något annat lands territorium.

En självklar utgångspunkt för RF:s regler måste vara att trygga den svenska folkstyrelsen. Under en ockupation av Sverige är det uppenbart att någon folkstyrelse i ordets djupare mening inte är möjlig. Endast genom organ som befinner sig i frihet kan en folkstyrelse värd namnet fungera. Med frihet avses i detta sammanhang såväl på icke ockuperat svenskt territorium som i exil. Helt fri är naturligtvis endast den riksdag eller regering som befinner sig på eget territorium. I exil blir handlingsfriheten begränsad till den aktivitet värdlandets statsledning tillåter. En statsledning i exil måste emellertid 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.

Den grundläggande principen bör därför vara att de riksdags- och rege-

ringsledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens händer förlorar sin konstitutionella behörighet till förmån för dem som befinner sig i frihet. 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.

5.2 Riksdagen

Grundlagberedningen hade - som nämnts i kommentaren till RF 13:10 - föreslagit att riksdagen inte skulle få fatta beslut på ockuperat område. Under departementsbehandlingen gjordes den avvikelsen från beredningens förslag att riksdagen inte kategoriskt förbjöds att fatta beslut. Departementschefen förordade i stället att den skulle kunna fortsätta att fungera under förutsättning att ett tillräckligt stort antal ledamöter deltog i besluten. Genom en sådan quorumregel bedömdes riksdagen bli en tillräckligt stor församling för att kunna motstå påtryckningsförsök från ockupationsmakten.

Någon folkstyrelse i egentlig bemärkelse kan emellertid inte förekomma om riksdagen verkar på ockuperat område. Även om ockupationsmakten skulle avstå från att söka påverka innehållet i riksdagens beslut, innebär ockupationssituationen ändå med nödvändighet en inskränkning i riksdagens självbestämmanderätt genom att endast de beslut ockupanten anser sig kunna tolerera kommer att kunna omsättas i praktisk handling.

Att under sådana omständigheter låta riksdagen fortsätta att fungera skulle endast kunna leda till att ge ockupationsmaktens styre ett sken av legalitet och därigenom verka demoraliserande på motståndsaktiviteterna. Enligt vår mening bör regeringsformen därför inte förbjuda enbart krigsdelegationen utan även riksdagen att fatta beslut på ockuperat område. I en sådan situation är det 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 den av ockupationsmakten behärskade huvudstaden. 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.

En ockupation innebär som tidigare nämnts enligt folkrätten att en stor del av territorialstatens skyldigheter övergår på ockupationsmakten. IV Genèvekonventionen innehåller ett stort antal artiklar som behandlar ockupationsmaktens skyldigheter mot civilbefolkningen, som skall tillerkännas ställning som skyddade personer i folkrättens mening. Någon garanti för att en ockupationsmakt kommer att respektera de restriktioner den folkrättsliga regleringen lägger på dess maktutövning kan naturligtvis inte utverkas. Om ockupationsmakten är beredd att för sina syften åsidosätta sina folkrättsliga förpliktelser, torde den emellertid inte låta sig hindras av några svenska organ. Tanken att riksdagen under sådana omständigheter skulle kunna fylla en funktion till skydd för befolkningen är därför inte något tillräckligt skäl för att låta den fortsätta att fungera.

5.3 Regeringen

Regeringen utövar sina befogenheter under ansvar inför riksdagen. Den är i lika hög grad som riksdagen ett inslag i den svenska folkstyrelsen. Om regeringen fortsatte att verka under en ockupation föreligger därför samma risk för att ockupationsförhållandet legitimeras som om riksdagen gjorde det. Samma skäl som talar för att inte låta riksdagen fatta beslut under ockupation talar därför för att även förbjuda regeringen att verka om den inte befinner sig i frihet. Inte heller bör enskilda statsråd få fatta beslut i regeringens namn eller i sin egenskap av regeringsmedlemmar.

För att garantera att de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet inte skall kunna få sin legitimitet ifrågasatt fordras att de inte skall kunna avsättas genom beslut som fattas under inflytande av ockupationsmakten. Om statsministern blir tillfångatagen måste därför även dennes funktioner övergå till någon av de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet.

Om statsministern har utsett något annat statsråd som sin ställföreträdare övertar denne enligt RF 7:8 statsministerns uppgifter om denne är förhindrad. Om även ställföreträdaren är förhindrad 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 företräde.

Principen att de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet tar över sina tillfångatagna kollegers behörighet innebär att det endast är om så gott som hela regeringskretsen faller i ockupationsmaktens händer som det kan inträffa att det inte kommer att finnas någon legal regering. Så länge åtminstone fem statsråd befinner sig i frihet tillsammans - inom landet eller i exil - kommer det alltid att finnas en legal regering.

5.4 Statschefen

Kritik har riktats mot att konungen - i stället för att ansluta sig till en i Sverige eller utomlands verksam motståndsrörelse - kan tvingas att ansluta sig till en regering som befinner sig i ockupationsmaktens våld för att inte riskera att avsättas.

Beslut om att konungen skall anses ha avgått kan enligt RF 5:5 fattas av riksdagen, men kan också fattas av krigsdelegationen eller av regeringen om någon av dessa har övertagit riksdagens befogenheter. Att krigsdelegationen skulle fatta ett sådant beslut måste bedömas som högst osannolikt. Den kan ju inte ens enligt nuvarande regler fatta beslut på ockuperat område och om såväl konungen som krigsdelegationen befinner sig i frihet, är det svårt att se varför krigsdelegationen skulle avsätta honom. I stället torde delegationen komma att avsätta den regering som befinner sig i fiendens händer och utse en ny, fri regering, som konungen kan ansluta sig till.

Tänkbart är dock att såväl konungen som krigsdelegationen befinner sig i exil, men i olika länder. Om konungen då inte kan eller vill ansluta sig till regeringen, som under sådana omständigheter kan förutsättas befinna sig på samma plats som krigsdelegationen, kan delegationen tänkas ha anledning att förklara att han skall anses ha avgått.

Har regeringen enligt RF 13:5 övertagit riksdagens funktioner till följd av att varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter, får den behörighet att förklara att konungen skall anses ha avgått. Om regeringen befinner sig i frihet medan konungen fallit i fiendens händer kan en sådan förklaring vara motiverad om konungen skulle visa sig otillbörligt samarbetsvillig med ockupationsmakten. Skulle förhållandet vara det omvända, dvs. att regeringen tillfångatagits medan konungen är i frihet, föreligger däremot inget behov av att ge regeringen möjlighet att avsätta honom.

Genom vårt förslag att varken riksdagen eller regeringen skall få fatta beslut på ockuperat område, kommer beslut enligt RF 5:5 emellertid inte att kunna fattas under trycket av en ockupant, varför problemet har bortfallit.

5.5 Domstolar och förvaltningsmyndigheter

Vilka myndigheter som skall lägga ned sin verksamhet vid en ockupation och vilka som skall fortsätta att verka är inte en fråga som lämpar sig för grundlagsreglering. En viss planering inför en sådan situation kan dock ske redan i fredstid. En sådan planering bör fortlöpande ses över och anpassas till den aktuella situationen.

Även om vi sålunda inte tar ställning till vilken myndighetsverksamhet som bör bedrivas under ockupation är det emellertid självfallet att det är ett nationellt intresse att de organ som fortsätter att verka gör detta i enlighet med svensk rätt.

Innan ockupationen har inträtt kan vissa myndigheter enligt RF 13:8 ha fått överta uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen. För krigsförhållanden har också utfärdats att stort antal fullmaktslagar som på många sätt innebär ingripande inskränkningar för befolkningen och tillägger förvaltningsmyndigheterna stora befogenheter. Problem kan emellertid uppstå om dessa fullmaktslagar och de föreskrifter som regeringen utfärdat med stöd av dem fortsätter att gälla även under en ockupation och om ockupationsmakten försöker utnyttja dem för att tillgodose sina egna behov. Samtidigt kan det vara nödvändigt för civilbefolkningens försörjning att vissa av dem gäller även under ockupationstillstånd.

Folkrättskommittén har i sitt betänkande (SOU 1984:56 s. 370) uttalat att en detaljerad reglering av i vilken utsträckning den svenska beredskapslagstiftningen skall vara tillämplig under ockupation 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. Detta får självfallet inte hindra en genomtänkt hållning bland dem som i första hand kan tänkas komma i kontakt med företrädare för ockupationsmakten inom ett av fienden besatt område. Kännedom om folkrättens regler och i synnerhet om vad man från fiendens sida inte kan göra anspråk på utan att göra sig skyldig till folkrättsbrott är därvid av största värde.

Vi delar den principiella inställning folkrättskommittén givit uttryck åt. Även om det sålunda 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 vore det enligt vår mening angeläget att hela beredskapslagstiftningen i ett sammanhang blev föremål för en genomgång med utgångspunkt i hur den skulle kunna utnyttjas av en ockupant. Ett annat skäl för en sådan översyn är att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet under ockupation starkt förändras genom vårt förslag att varken riksdagen eller regeringen skall få fatta beslut under ockupation. Ett särskilt problem i detta sammanhang är de svårigheter som kan uppkomma genom att flera riksdags- och regeringsbeslut gäller för en begränsad tid, t. ex. att anslag anvisas för ett år i taget och att vissa tjänster tillsätts genom tidsbegränsade förordnanden. En genomgång av detta slag skulle bli mycket omfattande och falla utanför vårt uppdrag. Vi förordar därför att den kommer till stånd i särskild ordning.

Som nämnts i kommentaren till RF 13:13 i avsnitt 3.3 pågår f. n. i regeringskansliet arbetet med ett förslag till ny lagstiftning om domstolarnas, förvaltningsmyndigheternas och kommunernas verksamhet vid krig eller krigsfara. Under de år som gått sedan den nuvarande regleringen på detta område tillkom har stora samhällsförändringar ägt rum. Lagstiftningen har därför i flera avseenden blivit föråldrad. Den av oss förordade genomgången bör därför inte leda till att det pågående reformarbetet försenas. Vi ser det tvärtom som angeläget att en modernisering av den administrativa och judiciella fullmaktslagstiftningen kommer till stånd så snart som möjligt.

Enligt RF 13:10 andra stycket får inget offentligt organ på ockuperat område meddela beslut eller vidta åtgärder som ålägger någon svensk medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte får kräva enligt folkrättens regler. Folkrätten lämnar emellertid ett inte obetydligt utrymme för ockupationsmakten att pålägga befolkningen förpliktelser. I den mån olika offentliga organ fortsätter sin verksamhet inom ett av fienden kontrollerat område är det därför tydligt att denna bestämmelse i RF inte ensam är tillräcklig som handlingsregel för dem.

Folkrättskommittén har i denna fråga 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 som gagnar ockupationsmaktens förpliktelser gentemot civilbefolkningen. Kommittén fortsätter:

> Detta skulle innebära att våra egna myndigheter över huvud taget inte befattar sig med ockupantens bestämmelser till skydd för sin

egen säkerhet. Däremot skulle 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 kunde fungera.

Om ockupanten kräver andra medel för genomförandet av ett påbud än som är förenliga med en sådan kompetensprincip, bör en svensk myndighet inte befatta sig därmed. Myndigheten skulle annars bli medagerande i åtgärder som i sista hand gagnar fienden.

Den av folkrättskommittén rekommenderade handlingslinjen uttrycker enligt vår mening ett förhållningssätt som är väl förenligt med svenska intressen och som vi därför kan ansluta oss till. Vi har i detta sammanhang övervägt om RF 13:10 andra stycket kan ändras på ett sådant sätt att den rekommenderade handlingslinjen kommer tydligare till uttryck i lagtexten. En ockupation kan emellertid gestalta sig på så många olikartade sätt att vi har funnit att det inte låter sig göra att i en kortfattad lagtext uttrycka de förutsättningar under vilka de offentliga organen bör vägra sin medverkan. Vi vill dock i detta sammanhang - återigen i anslutning till folkrättskommittén - fästa uppmärksamheten på 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 folkrättsliga anspråk annat än sådana som är förestavade av rent humanitära skäl. Den självklara utgångspunkten för de svenska offentliga organ som verkar på det ockuperade området blir därför att de skall handla på det sätt som bäst gynnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Genom utbildning och övrig information i folkrättsfrågor bör detta synsätt kunna ges en allmän spridning.

5.6 Kommunerna

Den kommunala beslutanderätten skall, som vi behandlat i kommentaren till RF 13:13, i krig utövas på sätt som anges i lag. I regeringskansliet pågår f. n. arbetet med en sådan lag.

Den kommunala självstyrelsen är ett grundläggande inslag i den svenska folkstyrelsen. I konsekvens med vårt ställningstagande beträffande riksdagens och regeringens möjligheter att fungera under ockupationsförhållanden skulle det därför ligga nära till hands att förbjuda även landstingen och kommunfullmäktige att fatta beslut. De kommunala angelägenheterna rör emellertid inte på samma direkta sätt som de högsta statsorganens uppgifter förhållandet till en ockupationsmakt. Genom det tydliga avståndstagande till en ockupation som regeln att de högsta statsorganen då inte skall få fatta några beslut innebär, borde det inte vara någon större risk för att ockupationsförhållandet legitimeras genom att de kommunala organen fortsätter att verka. Samma handlingslinjer som vi förordat för de statliga myndigheterna har därvid självfallet sin

giltighet för kommunerna.

5.7 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 vore 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 RF 13:12 och som vi närmare belyst i avsnitt 3.3 att val till riksdagen inte skall hållas under krig. Vi föreslår inte heller någon ändring av de regler som gäller val i fria delar av landet om någon del skulle vara ockuperad.

Om försvarsansträngningarna inte skulle kunna leda till att fienden slås tillbaka utan riket i sin helhet blir ockuperat behöver nödvändigtvis inget hinder av tidigare antytt slag vara för handen. Det skulle därför ur denna synpunkt kunna te sig fullt möjligt att genomföra ett val. Så skedde också i Danmark 1943 under den tyska ockupationen, då val både till folketinget och till de kommunala församlingarna ägde rum. Dessa val resulterade inte i några nämnvärda förskjutningar i de större partiernas inbördes styrkeförhållanden. Ett parti var emellertid förbjudet att delta och valkampanjerna fick inte föras fritt. Det är uppenbart att ett ockupationsförhållande 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 på 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 idyllisera den tvångsregim en ockupationsmakt ändå alltid utgör.

Detta är inte bara tillräckliga skäl för att utesluta riksdagsval under ockupation. Inte heller val av landsting, kommun- eller kyrkofullmäktige kan under sådana omständigheter betraktas som fria val. Alla former av allmänna val bör därför förbjudas under ockupation.

Det förslag till ny administrativ fullmaktslag som presenterats i betänkandet (Ds Ju 1982:9) och som f. n. bereds i regeringskansliet inne-

håller en bestämmelse (21 §) enligt vilken de tidigare valda ledamöterna 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. Om detta förslag genomförs, kommer förbudet mot kommunala val inte att leda till att de kommunala förtroendemännens mandat utslocknar.

6 Specialmotivering

Regeringsformen

13 kap. 3 §

Av vårt förslag att riksdagen inte skall få fatta beslut på ockuperat område följer att krigsdelegationen, om den 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 kan därför utgå.

13 kap. 8 §

I prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän har regeringen förslagit att krigsrätternas uppgifter skall övertas av det allmänna domstolsväsendet. Under förutsättning av riksdagens godkännande av detta förslag föreligger inte längre något behov av undantag från föreskriften att det vid varje domstol skall finnas minst en ordinarie domare. RF 13 kap. 8 § andra stycket kan därför upphävas.

13 kap. 10 §

Första stycket

Som en konsekvens av ställningstagandet att endast de organ som befinner sig i frihet kan representera den svenska folkstyrelsen bör riksdagen, dess krigsdelegation och regeringen förbjudas 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 någon av dem 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. Några särskilda befogenheter tillkommer inte krigsdelegationens ledamöter i denna deras egenskap.

Eftersom någon lag enligt vårt förslag över huvud inte kommer att kunna stiftas genom beslut på ockuperat område, kan det nuvarande förbudet mot viss lagstiftning på sådant område upphävas.

Tredje stycket

Förslaget har kommenterats i avsnitt 5.6. Enligt övergångsbestämmelserna till RF skall RF:s regler om primärkommuner - med undantag av föreskriften i RF 1:7 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 (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter utövas av kyrkofullmäktige, som är en vald församling. Församlingar där antalet rösträttigade invånare är 500 eller därunder behöver dock inte inrätta en fullmäktigförsamling utan kan i stället fatta sina beslut på kyrkostämma. Regeln att val till kommunala församlingar inte får hållas under ockupation innebär därför ett förbud för val till dels landsting och kommunfullmäktige, dels kyrkofullmäktige i de församlingar där sådant finns.

Särskilt yttrande

av ledamoten Bertil Fiskesjö (c)

Kommitténs förslag innebär att riksdag, krigsdelegation eller regering inte under några omständigheter skall få fatta några 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.

9 Folkrättens regler under ockupation[1]

9.1 Folkrättens regler

9.1.1 Inledning

Ockupation av ett territorium är som regel resultatet av väpnat våld och militärt övertag. Användande av våld är förbjudet enligt folkrätten. Våldsanvändning och ockupation är således i princip ett brott mot folkrätten, sådan den har kommit till uttryck i exempelvis FN:s stadga. Användning av våld är i dagens värld tyvärr en vanlig företeelse. Det finns därför anledning att i enlighet med kommitténs direktiv redogöra för de folkrättsliga regler som handlar om ockupation, dels dem som rör ockupationsmaktens skyldigheter i ockuperat område, dels dem som rör civilbefolkningens rättigheter.

Kommittén vill erinra om vad som sägs i inledningen till betänkandet, nämligen att kommittén bestämt understryker att en analys av folkrättens regler om ockupation på intet sätt kan tas till intäkt för defaitism. Kommitténs utgångspunkt är att svenskt territorium skall försvaras i det längsta och i händelse av förlust återtas. En redogörelse för de ofullkomliga regler som gäller vid ockupation bör vara ägnad att påvisa för den svenska befolkningen vilka särskilt svåra förhållanden som vårt land skulle råka i om territoriet ockuperades. Fördjupad kunskap om folkrättens regler i dessa hänseenden bör stärka motståndsviljan bland befolkningen. Även om folkrätten kommit att innehålla minimiskydd för civila i ockuperade områden, bör man vara på det klara med att normalt liv och normal samhällsverksamhet på det hela taget blir omöjligt. Man kan inte heller vara övertygad om att ockupationsmakten bryr sig om folkrättens regler i dessa hänseenden. Mot denna bakgrund bör följande redogörelse läsas.

Folkrättsliga regler om ockupation ingår dels i 1907 års IV. Haagkonvention, närmare bestämt i lantkrigsreglementet (LKR art. 42-45), dels i 1949 års IV. Genèvekonvention (GK IV). Vissa bestämmelser om ockupation ingår också i I. tilläggsprotokollet från 1977 (TP I art. 69).

9.1.2 Ockupationens karaktär

Ockupation innebär enligt de folkrättsliga definitionerna ett på militär överlägsenhet baserat tillfälligt övertagande av den faktiska makten

[1] Utdrag ur folkrättskommitténs betänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig

inom delar av eller hela motpartens territorium. Ockupation är ett temporärt tillstånd som inte får medföra någon ändring i det ockuperade områdets statstillhörighet. Området anses fortfarande tillhöra den ursprungliga staten, vanligen benämnd *territorialstaten*. Ockupationen medför inte heller någon ändring i civilbefolkningens statsrättsliga ställning. Befolkningen är alltjämt medborgare i territorialstaten och skall vara lojal mot statsledningen i denna stat.

Trots vad som nu har sagts kan det inte uteslutas att ockupationsmakten kan komma att eftersträva en permanent förändring av ett ockuperat områdes statstillhörighet. Ett sådant förfaringssätt strider helt mot folkrättens grundprinciper och särskilt mot vad som kallas det folkrättsliga annexionsförbundet. En ändring i områdets och befolkningens status i form av införlivande med ockupationsmakten kan enligt folkrätten endast ske genom ett frivilligt avtal eller ett fredsavtal mellan de berörda staterna. Det är självklart att territorialstaten kan utsättas för tryck från den ockuperande partens sida i syfte att framtvinga ett avtal av denna art. Det bör dock sägas att ett sådant avtals framtvingande gör att det utan vidare kan anses juridiskt ogiltigt om militära förutsättningar finns att befria det ockuperade området helt eller delvis. Ett avtal av sådan framtvingad natur kan inte heller anses lägga hinder i vägen för fortsatt motstånd inom det ockuperade området.

En ockupation kan inträda helt informellt i och med att den främmande staten etablerar sitt militära herravälde över territoriet eller delar därav. Någon formell proklamation är folkrättsligt inte nödvändig. Vanligen utfärdar ockupationsmakten också en maning om "lugn och besinning" bland civilbefolkningen. Den tidpunkt då ockupationsmaktens styrkor drar sig tillbaka, kapitulerar eller på annat sätt förlorar kontrollen över området markerar ockupationens upphörande.

Inom ett stridsområde kan den militära kontrollen över en del av territoriet för en kortare tid övergå till motparten utan att detta betraktas som ockupation. Tillståndet brukar anges med benämningen *av motparten besatt område*. Enbart det förhållandet att motparten för en begränsad tid militärt behärskar området utgör inte anledning att betrakta området som ockuperat. Det är av stor betydelse att en angripare inte alltför tidigt formellt kan etablera sig som ockupant, eftersom detta kan ha negativ inverkan på motståndsviljan. Territorialstaten måste emellertid samtidigt ta hänsyn till kvarvarande civilbefolknings livsbetingelser.

Enligt IV. Haagkonventionen (LKR art. 42) anses ett område ockuperat då det befinner sig under den "fientliga arméns herravälde", vilket torde innebära att såväl den militära som den administrativa makten måste ha övergått till motparten.

Inom ett ockuperat område är ockupationsmakten enligt folkrätten ansvarig för lugn, ordning och säkerhet. Under ockupationens första skede förekommer med all säkerhet olika typer av motståndsverksamhet, bedriven av kvarlämnade, mindre styrkor som insätter överraskande anfall, dvs. en verksamhet av typen "fria kriget". Så snart befolkningen har hämtat sig från den första chocken är det också sannolikt att en väpnad motståndsrörelse börjar operera. Motståndsgrupperna bedriver vanligen sin verksamhet främst i form av eldöverfall och sabotage. I vissa

fall kan dessa operationer även beröra civilbefolkningen. Sådana operationer kommer med visshet att uppfattas som tydliga tecken på motståndsvilja samtidigt som bevis ges på att ockupationsmakten inte kan uppfylla sina åtaganden beträffande lugn, ordning och säkerhet.

De väpnade styrkor från territorialstaten som bedriver operationer inom det ockuperade området har under vissa förhållanden möjlighet att ta individer ur ockupationsstyrkorna till fånga och medföra dessa som krigsfångar till eget område. Det är angeläget att understryka att folkrätten inte lägger några hinder för detta. Det kan också vara ett önskemål att de väpnade styrkorna tar hand om någon person, exempelvis en sårad eller internerad motståndsledare, och för med sig vederbörande till det fria området. Inte heller i detta fall föreligger det några hinder i folkrätten.

När det gäller civilpersoner inom det ockuperade området, vilka internerats eller dömts till fängelsestraff av ockupationsmaktens domstolar, finns föreskrivet att internering och straff skall verkställas *inom* det ockuperade området (GK IV art. 76). Denna bestämmelse har tillkommit för att hindra att sådana personer överförs till ockupantens hemland eller annat land. Bestämmelsen skall inte tolkas så att det skulle finnas folkrättsliga hinder för det fall att territorialstatens styrkor vill frita fängslade eller internerade motståndskämpar och medföra dem till icke-ockuperat område.

9.1.3 Ockupationsmaktens skyldigheter mot civilbefolkningen

Sedan ockupationen har blivit ett faktum övergår enligt folkrätten en stor del av territorialstatens skyldigheter på ockupationsmakten.

De äldre reglerna om ockupation i 1907 års lantkrigsreglemente (LKR art. 42-56) innebar att ockupanten kunde utöva sina maktbefogenheter tämligen oinskränkt, men detta förhållande har ändrats i väsentlig grad i och med IV. Genèvekonventionens tillkomst år 1949. Genom att sistnämnda konvention biträtts av praktiskt taget samtliga FN-stater, får dess bestämmelser anses normgivande.

Enligt IV. Genèvekonventionen innebär ockupationen att civilbefolkningen och enskilda civila inom området skall tillerkännas ställning som skyddade personer i folkrättens mening. Detta innebär ökade skyldigheter för ockupationsmakten och sätter samtidigt en gräns för dennas möjligheter att utnyttja området för sina syften.

IV. Genèvekonventionen innehåller ett stort antal artiklar som behandlar ockupationsmaktens skyldigheter mot civilbefolkningen. Det finns från kommitténs utgångspunkt endast anledning att kommentera vissa av dessa artiklar.

Som allmän regel gäller att civila inom ett ockuperat område i sin egenskap av skyddade personer *under alla omständigheter* skall åtnjuta respekt till person, ära, familjerättigheter, tro och religionsutövning samt seder och bruk (GK IV art. 27). Kvinnor skall särskilt skyddas mot varje form av kränkande behandling. Ingen diskriminering får ske på grund av ras, religion, politisk åskådning eller dylikt.

Skyddade personer får inte utsättas för någon form av fysiskt eller

moraliskt tvång, vilket torde vara av särskild betydelse i samband med internering av civilpersoner. Att utsätta skyddade personer för någon typ av indoktrinering kan anses falla under förbudet mot moraliskt tvång.

Ockupationsmakten har som regel ett starkt intresse av att ordning och säkerhet kan upprätthållas inom området. Detta innebär dock inte att ordningen får upprätthållas med vilka medel som helst. Skyddade personer får sålunda inte bestraffas för handlingar, som de inte själva har begått. Samfälld eller s.k. kollektiv bestraffning av en hel grupp är likaså förbjuden. Ockupationsmakten får inte heller bestraffa skyddade personer eller förstöra civil egendom såsom repressalieåtgärd för någon mot ockupationsmakten riktad handling. Om störningar inträffar, får ockupanten inte försöka återställa ordningen genom att ta oskyldiga personer som gisslan (GK IV art. 33).

Starka restriktioner gäller beträffande bortförande av skyddade personer mot deras vilja. *Varje form av deportering av civila till ockupationsmaktens hemland eller annat lands territorium är förbjuden.* Enda tillfälle då ockupationsmakten har rätt att beordra bortflyttning av civilbefolkning är då utrymning erfordras för att skydda de civila mot militära anfall eller då de civilas säkerhet i övrigt kräver detta (GK IV art. 49).

Ockupationsmakten kan finna det förenligt med sina intressen att överflytta delar av sin egen civilbefolkning till det ockuperade området. En sådan befolkningsflyttning kan få mycket långtgående, negativa konsekvenser från den ockuperade befolkningens synpunkt. Det är viktigt att betona att enligt IV. Genèvekonventionen (GK IV art. 49) *är varje sådan överflyttning av ockupationsmaktens egen civilbefolkning förbjuden.* Artikel 49 skall tolkas som ett generellt förbud mot varje befolkningsöverflyttning. Om en skyddsmakt finns utsedd, måste det ligga i dess skyldigheter att söka förhindra varje åtgärd som kan innebära radikala förändringar inom befolkningssammansättningen i det ockuperade området.

Mot bakgrunden av sina direktiv anser sig kommittén böra peka på några regler som behandlar ockupationsmaktens skyldigheter mot civilbefolkningen i det ockuperade området. Man bör dock vara medveten om att dessa regler utgör folkrättsligt optimala regler. Ingen garanti finns att en ockupationsmakt verkligen tillämpar reglerna. Befolkningen i ockuperat område måste därför i hög grad fortfarande lita till sin egen motståndskraft.

Omfattande skyldigheter åligger enligt folkrätten ockupationsmakten i vad gäller befolkningens försörjning med livsmedel och läkemedel (GK IV art. 55). Enligt I. tilläggsprotokollet utvidgas denna skyldighet till att även omfatta tillförsel av kläder, sängkläder och nödbostäder samt andra förnödenheter av största betydelse för civilbefolkningens överlevnad. Ockupationsmakten har också ett särskilt ansvar när det gäller barnomsorg samt verksamheten vid sjukvårdsanläggningar och sjukhus (GK IV art. 50 o. art. 56). Möjligheterna att från det ockuperade området rekvirera anläggningar och förnödenheter har försetts med betydande inskränkningar.

Det uppstår med säkerhet svårigheter för ockupationsmakten bl.a. då

det gäller livsmedelsförsörjningen inom ett område som varit utsatt för omfattande krigshandlingar. Tillförseln av livsmedel från ockupantens hemland kan vara svår att få igång beroende på de militära operationerna. Ockupanten kan i varje fall hävda att så är fallet. Allvarliga brister i livsmedelsförsörjningen kan emellertid inte av ockupationsmakten försvaras enbart med hänvisning till att resurserna inom området är otillräckliga eller att tillförseln inte har kunnat ordnas. Under sådana förhållanden finns nämligen möjlighet att göra hänvändelse till internationell, humanitär hjälporganisation, exempelvis Internationella rödakorskommittén, vars biståndsåtgärder på allt sätt skall underlättas.

Tidigare erfarenheter från ockuperade områden visar tydligt att ockupationsmakten oftast har intresse av att använda civilbefolkningen eller enskilda civila för sina egna syften samt att överta och utnyttja resurserna inom området. Ockupantens krav blir uppenbart svåra eller omöjliga att förena med de anspråk som civilbefolkningen enligt folkrätten har rätt att ställa. Här uppkommer i praktiken starka intressemotsättningar, där helt uppenbart civilbefolkningen kommer till korta genom att ockupanten besitter den faktiska makten. Texten i de folkrättsliga konventionerna är inte alltid tillräckligt klar. Detta kan lämna utrymme för skilda tolkningar.

Enligt IV. Genèvekonventionen får ockupationsmakten inte tvinga skyddade personer att tjäna i dess väpnade styrkor eller hjälporganisationer (GK IV art. 51). Det är likaså förbjudet att genom olika slags påtryckningar förmå personer att ta frivillig värvning i ockupationsmaktens styrkor. Personer, som fyllt 18 år, får enligt folkrätten dock utnyttjas för arbete, men det får endast gälla sådant arbete som är nödvändigt antingen för "ockupationsarméns behov" eller för befolkningen i det ockuperade området. Det anges vidare i konventionen att skyddade personer inte får tvingas till något arbete som medför att de måste deltaga i militära operationer.

Om ockupanten, vilket det finns exempel på, vill förbättra sin militära infrastruktur inom det ockuperade området genom utbyggnad av vägar, broar, järnvägar, hamnar och flygfält eller telekommunikationer, kan han hävda att det rör sig om anläggningar för allmännyttiga ändamål. Ockupationsmakten skulle mot denna bakgrund kunna kräva att skyddade personer kan användas som civil arbetskraft. Civilbefolkningens företrädare kan invända att sådana anläggningar kan utnyttjas som stöd for de militära operationerna. Även ockupationsmaktens motpart — territorialstaten — kan uppfatta anläggningsarbetena som militärt betydelsefulla och rikta anfall mot dessa. Sådana anfall syftar helt naturligt till att återta kontrollen över området men kan naturligtvis också drabba civilbefolkningen.

Vissa av de inom området befintliga tillgångarna kan vara av stort intresse för ockupationsmakten, som dock i vad gäller livsmedel, läkemedel m.m. har att ta hänsyn till civilbefolkningens försörjning (GK IV art. 55, TP I art. 69). Enligt konventionen åligger det ockupationsmakten att om brist uppstår låta införa erforderliga varor till området. Skulle brist på på livsmedel, läkemedel m.m. förligga även vid ockupationsstyrkorna, vilket långtifrån är någon ovanlig företeelse, måste ovillkorligen

en fördelning göras mellan de olika intressenterna. I sådant fall måste det också finnas möjlighet att kontrollera fördelningen. Enligt konventionen har skyddsmakten — om en sådan finns utsedd — befogenhet att när som helst kontrollera tillgången på livsmedel och läkemedel inom ockuperat område. Denna viktiga regel kan emellertid ockupationsmakten söka sätta ur spel med en hänvisning till att "tvingande militära skäl nödvändiggöra tillfälliga inskränkningar". Civilbefolkningen torde ha ringa eller ingen möjlighet att bedöma huruvida en hänvisning till militär nödvändighet i ett sådant fall kan anses sakligt motiverad. Det bör emellertid ligga i skyddsmaktens uppdrag att se till att missbruk inte sker från ockupationsmaktens sida.

Många andra situationer kan inträffa där IV. Genèvekonventionens bestämmelser till skydd för civilbefolkningen av ockupationsmakten ges en sådan tolkning att det avsedda folkrättsliga skyddet reduceras eller rent av försvinner. Läget för civilbefolkningen bör dock kunna generellt sett förbättras om reglerna för utseende av en skyddsmakt kan tillämpas i större omfattning än vad som hittills har varit fallet.

IV. Genèvekonventionen innehåller ett antal bestämmelser som anger ockupationsmaktens skyldigheter. Särskilt viktiga regler gäller rättsskipningen inom ockuperat område. Dessa regler kommenteras under avsnitt 9.2. Straff- och processrättsliga frågor m.m.

9.1.4 Civilbefolkningens ställning. Rätten att göra motstånd

Kommittén vill åter understryka att den folkrättsliga principen att civilbefolkningen inom ockuperat område skall behålla sin statsrättsliga ställning och sin lojalitet mot den ursprungliga statsledning är av fundamental betydelse i sammanhanget. Befolkningen skall behålla sin lydnadsplikt mot den lagliga regeringen, oavsett om regeringen befinner sig inom eller utanför landets gränser.

I sin behandling av civilbefolkningen inom det ockuperade området skall ockupationsmakten tillämpa de regler som framgår av lantkrigsreglementet och framför allt av de utförliga bestämmelserna i IV. Genèvekonventionen. Vissa kompletterande bestämmelser framgår av I. tilläggsprotokollet (TP I art. 69). Dessutom bör observeras att såväl den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna från 1950 (med tilläggsprotokoll) som FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och FN-konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter från 1966 gäller inte bara i fredstid utan också i krigstid och under ockupation. Då de grundläggande principerna om mänskliga rättigheter numera får anses baserade icke bara på traktater utan även på den allmänna folkrätten — och därmed binda alla stater — skall ockupanten avkrävas fullkomligt ansvar i detta hänseende. Kommittén finner det angeläget att peka på att medlemmar av ockupationsstyrkan som begår brott mot humanitetens lagar efter krigets slut kan ställas till personligt ansvar för dessa brott.

De civilas status som skyddade personer i IV. Genèvekonventionens mening är knuten till det faktum att de befinner sig i händerna på en ockupationsmakt, vars medborgare de inte är (GK IV art. 4). Sådana

civila som inte är medborgare i territorialstaten kan därvid få en sämre ställning. Detta kan ha betydelse för statslösa och flyktingar inom det ockuperade området, särskilt sådana flyktingar som varit eller fortfarande anses vara ockupationsmaktens medborgare.

Situationen för denna kategori flyktingar har emellertid förbättrats genom de nya reglerna i I. tilläggsprotokollet (TP I art. 73) som medför att flyktingar och statslösa blir skyddade personer. Härvid förutsättes dock att personerna före fientligheternas början har ansetts som flyktingar enligt "relevanta internationella instrument", vilka godkänts av de berörda parterna eller enligt mottagare- eller vistelselandets nationella lagstiftning. I sin egenskap av skyddade personer får de inte åtalas, häktas eller dömas av ockupationsmakten för handling som begåtts eller åsikt som framförts före ockupationen med undantag för brott mot krigets lagar (GK IV art. 70).

Ställningen som skyddade personer medför för denna kategori flyktingar också fördelen att de inte kan tvingas att tjänstgöra i ockupationsmaktens väpnade styrkor (GK IV art. 51).

Att flyktingar i detta fall anses som skyddade personer innebär också andra fördelar. De kommer då att omfattas av det skydd som enligt konventionerna skall gälla mot svåra överträdelser. Övergrepp mot flyktingar från ockupationsmaktens sida kommer sålunda att enligt I. tilläggsprotokollet bedömas som svåra överträdelser av folkrätten (TP I art. 85:2 och 85:5).

I detta sammanhang måste dock framhållas att skyddet för flyktingar enligt I. tilläggsprotokollet inte är tillämpligt på personer, som blir flyktingar sedan konflikten utbrutit.

Ockupationsmaktens rättigheter i förhållande till civilbefolkningen är enligt folkrätten mycket begränsade och någon trohetsed får inte avkrävas befolkningen, (LKR art. 45) som skall kunna behålla sin kulturella bakgrund, sitt språk och sina seder och bruk. Ockupationen skall inte heller innebära någon förändring i vad gäller befolkningens tro och religionsutövning. IV. Genèvekonventionen innehåller ett flertal artiklar som stadgar skydd för religion, tro och religionsutövning utan att detta är knutet till en viss trosbekännelse.

Enligt konventionen skall ockupationsmakten medverka till och underlätta att undervisningen kan komma igång inom området. I detta sammanhang finns erfarenhetsmässigt en stor risk för att ockupationsmakten vill påverka undervisningens inriktning. Territorialstatens statliga och lokala myndigheter måste därför motarbeta varje sådant försök till inblandning från ockupationsmaktens sida (GK IV art. 50). Här kan hänvisas till regeln som förbjuder moraliskt tvång (GK IV art. 31).

Befolkningen inom ett ockuperat området är starkt beroende av att kunna vända sig till myndighetspersoner, som kan framföra befolkningens önskemål och allmänt hävda dess rättigheter mot ockupationsmakten. I IV. Genèvekonventionen anges dock ingenting om myndigheters kvarstannande, eftersom detta helt och hållet är en nationell angelägenhet. Däremot stadgas i konventionen att en ockupationsmakt inte får ändra eventuellt kvarstannande offentliga ämbets- och tjänstemäns eller domares status eller tillgripa diskriminerande åtgärder mot dessa. Kvar-

stannande ämbets- och tjänstemän, som alltjämt skall vara lojala mot den lagliga regeringen, kan dock komma i en känslig mellanställning och se sig nödsakade att vägra medverkan i åtgärder som ockupationsmakten har beslutat. Problem av denna art behandlas vidare under avsnitten 9.2 och 9.3.

Enligt IV. Genèvekonventionen (GK IV art. 64) har ockupationsmakten rätt att utfärda bestämmelser som syftar till att den skall fullgöra sina åligganden enligt IV. Genèvekonventionen. Det finns överhuvudtaget inga stadganden i konventionen som säger att befolkningen har någon lydnadsplikt emot ockupationsmakten. I svensk lag finns *självfallet* inte heller någon bestämmelse om att befolkningen skall åtlyda de bestämmelser som ockupanten utfärdar. Det väsentliga från territorialstatens sida är att befolkningen uppträder och verkar på ett sätt som medverkar till områdets snara befrielse. Dessa frågor diskuteras närmare under avsnitt 9.2.

Genom att befolkningen i det ockuperade området alltjämt behåller sitt ursprungliga medborgarskap skall den följa de bestämmelser som territorialstaten utfärdar bl.a. gällande motstånd mot ockupationsmakten (jfr avsnitten 4.5 och 5.3.1.4.)

Kommittén vill understryka att civila inom det ockuperade området har rätt att tillhöra en organiserad motståndsrörelse och därvid hävda ställningen som kombattanter. Från folkrättslig synpunkt innebär detta samtidigt ett bejakande av rätten till motstånd mot ockupationsmakten. Detta har ytterligare markerats genom att I. tilläggsprotokollet innehåller regler om hur medlemmar av väpnad motståndsrörelse skall uppträda under sina militära operationer (TP I art. 44).

9.2 Straff- och processrättsliga frågor m.m.

Allmänna principer

Bestämmelser av betydelse för straff- och processrättsliga frågors bedömning inom ett område av landet som är besatt av en främmande makt finns i artikel 43 i IV. Haagkonventionens lantkrigsreglemente (LKR), artikel 51 och 64-77 i IV. Genèvekonventionen (GK IV) samt 45 och 75 i I. tilläggsprotokollet till 1949 års Genèvekonventioner (TP I).

Det är framför allt i IV. Genèvekonventionen som dessa spörsmål har fått en närmare belysning. Den grundläggande principen på området finns emellertid fortfarande uttryckt i lantkrigsreglementet. Artikel 43 i reglementet ålägger ockupanten att "vidtaga alla på honom ankommande åtgärder för att såvitt möjligt återställa och trygga den allmänna ordningen och det offentliga livet *under iakttagande, såvida icke bestämt hinder däremot möter, av de i landet gällande lagar*" (kursiverat här).

I IV. Genèvekonventionen har föreskrifter meddelats framför allt om strafflagstiftningen. Kommittén vill trycka på att huvudregeln är att strafflagstiftningen inom ett ockuperat område skall förbli i kraft. Ockupationsmakten kan dock upphäva gällande straffbestämmelser eller tillfälligt försätta dem ur kraft om de utgör ett hot mot ockupationsmaktens

säkerhet eller ett hinder för tillämpningen av civilkonventionen. Ockupationsmakten kan också utfärda bestämmelser som kan inverka menligt på civilbefolkningens levnadsförhållanden. Någon lydnadsplikt föreligger dock inte för civilbefolkningen.

Det har särskilt angetts att ockupationsmaktens lagar inte får ges retroaktiv verkan och aldrig föreskriva dödsstraff, om inte detta straff finns i det ockuperade områdets lagar. Vid ratificeringen förebehöll sig dock Canada, Nederländerna, Nya Zeeland, Storbritannien och USA rätt att utdöma dödsstraff, även om sådant straff inte finns i det ockuperade områdets lagar. Även Sovjetunionen har gjort ett visst förbehåll av betydelse i sammanhanget. Detta förbehåll får anses vara att förstå så att Sovjetunionen i fråga om "krigsförbrytelser" avser att tillämpa sin interna straffrätt. För personer som skyddas av IV. Genèvekonventionens bestämmelser får dödsstraff i sådana straffbestämmelser överhuvud taget föreskrivas bara för de fall att de gjort sig skyldiga till spionage, till allvarliga sabotagehandlingar mot ockupationsmaktens militära anläggningar eller till avsiktliga brott, vilka förorsakat en eller flera personers död.

Regleringen i IV. Genèvekonventionen innebär vidare bl.a. att det egna landets domstolar skall vara i funktion utan hinder av ockupationen. Ockupationsmakten kan emellertid enligt artikel 66 i konventionen upprätta egna militärdomstolar för överträdelser av de bestämmelser som ockupationsmakten utfärdar. En sådan domstol får inte vara politisk, och den skall i lägsta instans alltid sammanträda i det ockuperade området. En "appellationsdomstol" skall företrädesvis ha sitt säte inom det ockuperade området men kan sammanträda utanför området. En domstol, som har upprättats av ockupationsmakt, är förpliktad att i den formella handläggningen och straffmätningen iaktta vissa grundläggande humanitära och civiliserade regler. Dessa har ytterligare preciserats i artikel 75 i det första tilläggsprotokollet.

Man kan sålunda konstatera att folkrätten drar en klar gräns för straffrättsskipningen mellan ockupationsmakten och den ockuperade statens domstolar. Det ockuperade områdets domstolar har ingen skyldighet att befatta sig med andra brott än sådana som är straffbara enligt landets egen strafflagstiftning, och dessa brott skall behandlas i enlighet med denna lagstiftning.

Som framgår av vad som har anförts förut gör folkrätten en skillnad mellan strafflagstiftning och annan lagstiftning. Med strafflagstiftningen torde därvid i första hand avses sådan allmän brottslighet som enligt vedertagna principer brukar behandlas i allmän strafflag. Denna lagstiftning skall i princip gälla om den inte hotar ockupantens säkerhet eller utgör hinder mot IV. Genèvekonventionens tillämpning. Annan lagstiftning skall gälla "om bestämt hinder inte möter". Denna skillnad kan dock i praktiken förlora i betydelse, om hänsyn tas även till ockupationsmaktens möjlighet att meddela kompletterande lagbestämmelser, något som kan ske även för att upprätthålla en ordnad förvaltning inom området eller för att trygga säkerheten för bl.a. ockupationsstyrkorna eller ockupationsförvaltningen liksom för kommunikationsanläggningar eller kommunikationslinjer.

Man får räkna med att en ockupationsmakt kan komma att ålägga befolkningen i ett ockuperat område att utföra vissa prestationer eller att avhålla sig från vissa handlingssätt och att föreskriva straffansvar för den som inte iakttar bestämmelserna härom. Självfallet ligger ingrepp mot föreningsfriheten, pressfriheten och friheten att hålla allmänna sammankomster särskilt nära till hands. På vissa områden finns emellertid tvingande bestämmelser. Ett exempel erbjuder föreskrifterna i artikel 51 IV. Genèvekonventionen om arbetsförhållanden och arbetarskydd.

Det bör vidare framhållas att FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter liksom Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna i princip gäller även under krig. Under krig eller annat allmänt nödläge är visserligen avvikelser tillåtna, men detta gäller inte de grundläggande artiklarna (jfr FN-konventionen art. 4 och Europarådskonventionen art. 15).

Den förhållandevis klara avgränsning som folkrätten gör i fråga om domstolarnas skyldighet att vara verksamma inom rättsskipningen har inte någon direkt motsvarighet när det är fråga om myndigheter som har att tillämpa exempelvis ekonomisk, social eller administrativ lagstiftning med därtill hörande sanktions- och verkställighetsbestämmelser. Här gäller emellertid en viktig princip enligt 13 kap. 10 § andra stycket i den svenska regeringsformen, där det föreskrivs att inget offentligt organ på ett ockuperat område får meddela något beslut eller vidta någon åtgärd som ålägger en svensk medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd som den inte får kräva enligt folkrättens regler. Då emellertid folkrättens regler som framgår av det förut anförda lämnar ett inte obetydligt utrymme för ockupationsmakten att pålägga befolkningen förpliktelser, är det tydligt att denna bestämmelse i regeringsformen inte är tillräcklig som handlingsregel för de rättstillämpande myndigheterna i den mån dessa fortsätter sin verksamhet inom ett av fienden kontrollerat område.

Nära till hands ligger naturligtvis att rekommendera en handlingslinje som så långt det är möjligt svarar mot de principer som enligt folkrätten gäller för domstolarna. En klar principiell gräns synes sålunda kunna dras mellan bestämmelser som en ockupationsmakt meddelar till skydd för säkerhetskraven, å ena sidan, och sådana som gagnar ockupationsmaktens förpliktelser enligt IV. Genèvekonventionen och en ordnad förvaltning, å den andra. Detta skulle innebära att våra egna myndigheter över huvud taget inte befattar sig med ockupantens bestämmelser till skydd för sin egen säkerhet. Däremot skulle 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 kunde fungera.

Om ockupanten kräver andra medel för genomförandet av ett påbud än som är förenliga med en sådan kompetensprincip, bör en svensk myndighet inte befatta sig därmed. Myndigheten skulle annars bli medagerande i åtgärder som i sista hand gagnar fienden.

Straffrättsliga aspekter på motståndsverksamheten

Som förut konstaterats är ockupation i folkrättslig mening ett tillfälligt besittningstagande av det ockuperade landet i avvaktan på en fredsuppgörelse. Den ockuperade staten behåller sin suveränitet. Dess lagstiftningsmakt består och dess medborgare behåller sin trohetsplikt. Det finns inte stöd i folkrätten för någon befolkningens lydnads- eller lojalitetsplikt mot ockupanten. Den ockuperade statens regering är inte på något sätt skyldig att ställa sin administration till ockupantens förfogande. Domstolarna skall upprätthålla rättskipningen i enlighet med landets lagar. Ockupanten har att själv sörja för sin säkerhet genom egen trupp och polis samt — inom de ramar som folkrätten drar upp — genom egen strafflag och rättskipning.

Till grund för den rättsliga svenska synen på motståndsfrågorna, sådan som den har kommit till uttryck bl.a. i förarbetena till krigsartiklarna i brottsbalken (BrB) och till regeringsformen, ligger tanken att kriget inte har upphört genom ockupationen utan fortsätter, låt vara under andra betingelser. Kriget förs inte längre i första hand av försvarsmakten utan av en underjordisk rörelse som arbetar för landets befrielse.

En grundläggande bestämmelse till skydd för en motståndsverksamhet av sådant slag finns i 22 kap. 16 § andra stycket BrB. Om riket skulle komma att vara helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, skall enligt denna bestämmelse beträffande brott som förövas under sådan tid i tillämpliga delar gälla vad som föreskrivs i 19, 21 och 22 kap. BrB för det fallet att riket är i krig. Därvid skall vad som sägs om rikets försvar äga tillämpning på motståndsverksamheten och vad som sägs om fienden gälla ockupationsmakten

Bestämmelsen innebär bl.a. att en medlem av motståndsrörelsen, som exempelvis underlåter att lyda sin förmans befallning eller som överger sin post, kan dömas till ansvar för grovt lydnadsbrott (21 kap. 2 § BrB) eller övergivande av post (21 kap. 13 § BrB) med den strängare straffskala som gäller när riket är i krig. Den som hindrar eller förråder motståndsrörelsens verksamhet gör sig skyldig till landsförräderi eller landssvek (22 kap. 1 § BrB). Detsamma gäller om någon exempelvis går fienden till handa med tjänstbarheter, förnödenheter eller något annat bistånd. I sistnämnda fall gäller dock straffrihet för situationer då gärningen med hänsyn till befolkningens behov, gärningsmannens försörjning eller andra särskilda förhållanden inte kan anses otillbörlig.

Bestämmelsen om motståndsverksamheten i 22 kap. 16 § andra stycket BrB får emellertid samtidigt indirekt anses ge uttryck för den i och för sig självklara principen att denna verksamhet som sådan skall likställas med försvarsmaktens från straffrättslig synpunkt. Sabotageoperationer från motståndsrörelsens sida ingår exempelvis i landets försvarsansträngningar och kan givetvis inte beivras av svenska domstolar eller motverkas av svensk polis. Som nyss framgått är det ju tvärtom så att en medlem av motståndsrörelsen som inte åtlyder en order att delta i dylika operationer skall dömas till straff för detta. Detsamma gäller i fråga om andra tänkbara operationer från en motståndsrörelses sida under förutsättning att de inte strider mot folkrätten.

Bestämmelsens utformning innebär emellertid inte att den skyddar varje verksamhet som är riktad mot ockupationsmakten. För att få folkrättsligt skydd måste verksamheten anses ingå som ett led i motståndskampen. Några preciserade krav på verksamhetens organisation uppställs inte i BrB. Det kan emellertid innebära en avsevärd styrka för motståndsverksamheten, om svenska regeringen ger officiell sanktion åt denna. Detta kan ske i förväg under fred eller när frågan aktualiseras.

Som förut har konstaterats anses det enligt IV. Genèvekonventionen inte vara förbjudet för en ockupationsmakt att upphäva det ockuperade landets straffbestämmelser eller tillfälligt försätta dem ur kraft i den mån de bedöms utgöra ett hot mot ockupationsmaktens säkerhet. Om en främmande makt skulle ha kontroll över någon del av vårt territorium, får man också räkna med att den, så länge kontrollen består, på detta sätt försöker hindra det svenska rättsväsendet från att lagföra personer, som i en eller annan form lämnar biträde åt fienden eller som sviker sin plikt inom motståndsverksamheten. Det svenska rättsväsendets myndigheter har givetvis ingen rättslig skyldighet att godtaga sådana krav från den främmande maktens sida, men rent faktiskt kan ju maktförhållandena vara sådana att lagföring inte går att tillgripa. Med hänsyn till IV. Genèvekonventionens bestämmelser kan det inte heller göras gällande att den främmande staten bryter mot folkrätten genom att förhindra lagföring i fall av det slag som har nämnts nu. Så snart den främmande maktens kontroll har upphört inom det aktuella området, skall givetvis straffbestämmelserna åter börja tillämpas och detta även mot handlingar som har ägt rum före eller under ockupationen.

Annorlunda förhåller det sig med principen om straffrihet för motståndsrörelsens operationer. Om en främmande stat har faktisk kontroll över någon del av landet, har den givetvis ett intresse av att förhindra exempelvis sabotage som riktar sig mot dess verksamhet. Den kan därför tänkas utfärda egna bestämmelser som förbjuder sådan verksamhet, men den kan aldrig kräva att verksamheten beivras av svenska domstolar eller svenska åklagar- och polismyndigheter. De svenska rättsorganen har både rätt och plikt att vägra att efterkomma sådana krav, eftersom de strider mot folkrätten. Ockupationsmakten blir här hänvisad till sina egna militärdomstolar.

Vad som nu har sagts förutsätter att motståndsrörelsens operationer — som blir att jämställa med egentliga krigshandlingar — har varit förenliga med folkrätten. I annat fall är det i princip så att handlingarna kan falla in under de allmänna bestämmelserna om exempelvis dråp, skadegörelse osv i den mån gärningen inte är att bedöma som folkrättsbrott enligt 22 kap. 11 § BrB (jfr kapitel 7). Men här kommer också BrB:s regler om straffrihet vid nödvärn eller nöd in i bilden, något som medför att det är svårt att i praktiken tänka sig situationer då operationer från en motståndsrörelse beordrade av ansvarigt befäl skulle träffas av svenska straffbestämmelser. Frågor av detta slag har närmare berörts av prof. Johs. Andenaes i Tidskrift for Retsvidenskab 1943. Framställningen, som alltså har tillkommit före Genèvekonventionerna, är dock delvis föråldrad.

Skulle en främmande stat ha kontroll över någon del av vårt territo-

rium, får man emellertid som framgått räkna med möjligheten att fall av det slag som avses nu tas upp av den statens egna militärdomstolar. De regler som folkrättsligt gäller för dessa domstolars straffrättskipning har förut redovisats. Särskilt intresse tilldrar sig här förbudet mot dödsstraff. Eftersom dödsstraffet är avskaffat i Sverige och förbjudet enligt vår konstitution, får en ockupationsmakt inte under några förhållanden utfärda bestämmelser om dödsstraff (GK IV art. 68). Anmärkningsvärt är att detta förbud enligt sin ordalydelse tar sikte endast på sådana särskilda straffbestämmelser som utfärdas med anledning av ockupationen och inte på tillämpningen av ockupationsmaktens interna straffrätt, som ju kan tänkas föreskriva dödsstraff även för handlingar som har begåtts utanför dess territorium. IV. Genèvekonventionens anda och mening måste dock vara att dödsstraff inte heller får dömas ut med stöd av sådana bestämmelser, om staten i denna del har anslutit sig till konventionen, något som ytterligare belyses av det förut redovisade förbehållet från Sovjetunionens sida.

En ockupationsmakt kan emellertid, som förut har berörts, förutsättas värna om sin säkerhet inte bara genom att motverka spioneri, sabotage och liknande handlingar utan också genom att förbjuda verksamheter av olika slag som ger uttryck för befolkningens motståndsvilja. Hit hör propaganda mot fienden i form av flygblad, illegala tidningar, affischer, föredrag, uppvisningar eller underhållning i nationell anda på allmänna platser eller på biografer, teatrar, restauranter etc.

Svensk polis kan givetvis inte medverka i bekämpandet av sådana företeelser. Exempel på polisuppgifter av detta slag som vi inte kan ta befattning med — därför att de skulle innebära bistånd till fienden — erbjuder eftersökande och omhändertagande av radio- och televisionsapparater, vapen, utrustning för framställande av "underjordiska" skrifter och liknande.

Utgångspunkten är här liksom tidigare att ockupationsmaktens säkerhet vilar hos ockupanten själv, dvs. hos hans egna trupper och hans egen polis. Det ockuperade landets polis skall bara övervaka tillämpningen av inhemsk lag och ordning. Egen polis skall inte ställas till förfogande för att bekämpa politiska brott eller förseelser som kan antagas vara riktade mot ockupanten. Här bör också påpekas att en polisman — liksom varje annan tjänsteman inom eller utom rättsväsendet — alltid har rätt att vägra att åtlyda order från ockupationsmakten, vars utförande skulle strida mot hans samvete (GK IV art. 54). Vad som har sagts nu gäller även om ockupanten i och för sig enligt folkrätten är berättigad att påfordra att åtgärden utförs.

Landssvek och liknande handlingar

Som förut har berörts är vissa former av bistånd åt fienden när riket är i krig straffbart som landsförräderi eller landssvek enligt 22 kap. 1 § BrB. Lagrummet har följande lydelse.

Den som, då riket är i krig,

1. hindrar, missleder eller förråder krigsfolk eller andra som äro verksamma för försvaret av riket eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,

2. förråder, fördärvar eller skadar befästning, krigsmateriel, fabrik, förråd, kraftanläggning, trafikled, fartyg eller annat av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen,

3. genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten,

4. åt fienden anskaffar krigsfolk, tjänstbarheter, förnödenheter eller understöd, eller

5. begår annan dylik förrädisk gärning,

dömes, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för rikets krigsmakt eller eljest för försvaret av riket eller för folkförsörjningen eller innefattar avsevärt bistånd åt fienden, för *landsförräderi* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är gärning som i första stycket sägs endast i mindre mån ägnad att medföra men för försvaret av riket eller för folkförsörjningen eller innefattar den ringare bistånd åt fienden än där sägs, dömes för *landssvek* till fängelse i högst sex år. Bestod gärningen i anskaffande av tjänstbarheter eller förnödenheter eller i annan tjänst åt fienden inom område som var besatt av denne, och kunde gärningen med hänsyn till befolkningens behov, gärningsmannens försörjning eller andra särskilda förhållanden ej anses otillbörlig, skall ej dömas till ansvar.

När det gäller den lindrigare formen av landsförräderi, landssveket, är sålunda otillbörlighetsbegreppet det avgörande ledet vid gränsdragningen i förhållande till det straffbara området. I lagmotiven har framhållits att inte varje affärsförbindelse med ockupationsmakten eller varje frivillig arbetsprestation för dennas räkning kan anses otillbörlig. Ockupationens vardag kan lätt komma att rymma situationer, i vilka det för mången kan bli nödvändigt att träda i sådana relationer till ockupationsmakten för att befolkningens behov av livsviktiga förnödenheter skall bli tillgodosett eller för att han själv skall kunna fortsätta sin tidigare yrkesverksamhet som ensamt kan bereda honom hans försörjning.

I allmänhet är det sålunda enligt motiven inte otillbörligt om exempelvis en järnvägstjänsteman fortsätter att fullgöra sin tjänst, även om ockupationsmakten drar nytta därav. Däremot bör en person, som efter det ockupation kommit till stånd t.ex. inrättar sig som uppköpare åt ockupationsmakten, inte kunna påräkna straffrihet. Vidare har anmärkts att straffrihet på grund av allmänna straffrättsliga grundsatser kan komma att inträda även i fall då ockupationsmakten framtvingat en prestation genom att göra bruk av den rekvisionsrätt som inom vissa gränser är medgiven enligt lantkrigsreglementet eller genom att använda ett hot som inneburit överhängande allvarlig fara. Att särskilt framhålla detta i lagtexten har inte ansetts nödvändigt. I dylika fall kan för övrigt handlingen inte anses otillbörlig.

Bedömningen av det otillbörliga i en enskilds förhållande till ockupationsmakten måste grundas på en allmänt rådande uppfattning om vad en nationell hållning kräver av medborgaren. Men erfarenheten säger att det kan råda vitt skilda meningar, under olika skeden av ockupationen, inom olika verksamhetsområden och intressegrupper, eller i olika delar av landet huruvida ett anställningsförhållande, en prestation, ett åtagande till förmån för ockupanten kan godtagas eller inte från nationell synpunkt. Någon allmängiltig, objektiv beskrivning av de "särskilda förhållanden" som kan göra ett eljest otillbörligt bistånd till fienden försvarbart torde inte kunna åstadkommas. Var gränsen konmer att

dragas mellan ett nationellt och ett onationellt handlande kommer att bestämmas av motståndsviljan hos folket. Denna i sin tur bygger på en mångfald olika faktorer, positiva och negativa.

Understrykas bör att det förhållandet att ockupanten kan finna folkrättsligt stöd för att begära ett visst slags bistånd givetvis inte i och för sig medför att kravet skall tillmötesgås. Den situation i vilken det möjligen skulle ha varit berättigat är kanske inte för handen. Det kan ha funnits fog för ett visst krav men inte i den omfattningen, i den utformningen, på den orten, under de omständigheterna. Det borde kanske inte ha framställts av den ockupationsmyndigheten till den mottagaren. Men även om ett krav från rent folkrättsliga utgångspunkter kan ha haft fog för sig kan omständigheterna vara sådana att det måste anses otillbörligt att efterkomma kravet.

Här uppenbarar sig skillnaden mellan att frivilligt bistå ockupanten med vad han, låt vara med stöd i folkrätten, kräver och att låta honom verkställa det själv med egna resurser och tvångsmedel. Man kan ju nämligen aldrig komma ifrån att *det frivilliga åtagandet, vare sig det gäller tjänster eller andra prestanda, i och för sig innebär ett bistånd åt ockupanten, så snart det inte uteslutande går ut på att tillgodose befolkningens behov.*

Både i den danska och i den norska rättsuppgörelsen efter andra världskriget inriktades undersökningarna i första hand på att få klarlagt vem som i de olika särskilda fallen hade *tagit initiativet* till en förbindelse med motparten. Denna fråga granskades i förhållande till alla vid den aktuella tidpunkten rådande omständigheter, i första hand det ekonomiska läget i branschen eller yrket samt vederbörandes egen ekonomiska ställning och alternativa utkomstmöjligheter. Åtgärder som den enskilde hade vidtagit för att rikta ockupantens uppmärksamhet på sina egna möjligheter att prestera varor eller tjänster bedömdes alltså strängt.

Närmast efter initiativet kan ligga ett brett fält av *frivillighet* som kan komma initiativet nära men som också kan vara mer eller mindre framtvingad. En propå av ockupanten kan vara en förutsättningslös förfrågan men också ett krav som inte tål motsägelser och som kanske beledsagas av påtryckningar och hot. I ett svar från den anmodades sida kan inrymmas allt mellan ett förbehållslöst tillmötesgående och ett utnyttjande av alla tänkbara invändningar och undanflykter.

På samma sätt som man granskade den tilltalades medverkan i förbindelsens uppkomst undersökte man graden av hans *aktivitet och nit* i fortsättningen av förbindelsen så länge den varade. Även här fanns en vid skala av engagemang från höggradig aktivitet, driftighet och initiativkraft till liknöjdhet, motsträvighet och obstruktion. En utgångspunkt för dessa överväganden var den situation som rörelsen eller verksamheten befann sig i när den gick in i samarbetet, materiellt, personligt, administrativt, ekonomiskt etc.

Sannolikt är det också enligt svensk rätt omständigheter som dessa som kommer i förgrunden när det gäller att från straffrättslig synpunkt bedöma var gränsen går mellan otillbörligt och icke otillbörligt handlande i situationer av den art som nu åsyftas. Det faller utanför kommitténs uppdrag att försöka bidra till en slutgiltig tolkning av de svenska straff-

rättsliga reglerna i detta avseende. Kommittén har emellertid velat fästa uppmärksamheten på att folkrätten här inte utan vidare kan användas som utgångspunkt när det gäller att dra gränsen mellan straffbara och icke straffbara handlingar som innebär bistånd åt fienden.

9.3 Civil verksamhet inom område som har besatts av fienden

9.3.1 Bakgrund

Frågan i vad mån offentliga organ skall lämna ockupationshotade områden och hur sådana organ skall uppträda om de har blivit kvar på ockuperat område hör till de mest omdiskuterade spörsmålen inom ramen för den svenska beredskapsplanläggningen. Eftersom folkrättsliga överväganden tillhör de faktorer som bör vägas in i bedömningen, anser sig kommittén böra lämna vissa synpunkter på frågan. Först skall emellertid en allmän bakgrund tecknas.

Under andra världskriget fanns särskilda bestämmelser om myndigheternas beteende vid överhängande ockupationshot och under ockupation. I de viktigaste hänseendena behandlades hithörande frågor i administrativ väg genom beslut av Kungl. Maj:t och genom anvisningar av berörda myndigheter.

Genom beslut av Kungl. Maj:t i brev den 5 mars 1943 till samtliga länsstyrelser (det s.k. marsbrevet) reglerades framför allt två betydelsefulla områden. För det första bestämdes att myndigheter med vad man kallade exekutiva befogenheter skulle lämna hotat område, när överhängande ockupationshot förelåg. Det gällde länsstyrelserna, vissa magistrater, kommunalborgmästarna samt landsfiskalerna. För det andra skulle myndigheter, som hade blivit kvar på ockuperat område, vägra att vidta varje åtgärd som hade begärts av ockupationsmakten och som var till stöd för fiendens verksamhet. Detta skulle gälla även om ockupationsmakten enligt folkrätten var berättigad att vidta åtgärden.

I centrum för de överläggningar som föregick marsbrevet stod frågan om myndigheterna, särskilt de som var utrustade med exekutiva befogenheter, skulle stanna kvar vid överhängande ockupationshot eller om de skulle rädda sig undan ockupationsmakten. Från flera håll förordades att myndigheterna skulle stanna kvar för att kunna tillvarata civilbefolkningens intressen gentemot ockupationsmakten. Från annat håll underströks däremot faran för att framstående representanter för exekutiva myndigheter skulle genom hot mot person tvingas gå ockupationsmakten tillhanda. Exempel härpå åberopades från det då pågående kriget. Vidare framhölls risken för att fienden skulle infiltrera de lagliga exekutiva myndigheterna. De synpunkter som återgetts sist blev utslagsgivande.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar tog senare från generell synpunkt upp frågan om myndigheternas ställning vid ockupation eller ockupationshot i en framställning till regeringen den 14 mars 1957.

Framställningen gick ut på att civila statliga förvaltningsmyndigheter skulle lämna ockupationshotade områden eller lägga ned sin verksamhet. Däremot skulle domstolar och kommunala myndigheter fortsätta verksamheten. Vid remissbehandlingen av beredskapsnämndens framställning framhölls från flera håll nackdelen av att myndigheterna kunde tvingas gå ockupationsmaktens ärenden och att ockupationsmakten skulle få tillgång till en fungerande förvaltningsapparat. Från andra håll ansågs det önskvärt att civilbefolkningen kunde inför ockupationsmakten företrädas av de egna myndigheterna. Något beslut med anledning av nämndens framställning har inte meddelats. Däremot upphävdes marsbrevet år 1962.

Sedan marsbrevet upphävts finns inte längre några i liknande ordning utfärdade allmänna regler om myndigheternas beteende inför överhängande ockupationshot.

I fråga om myndigheternas verksamhet under ockupation har däremot en regel — med ett i förhållande till marsbrevets bestämmelser förändrat innehåll — tagits in i 1974 års regeringsform (RF). I 13 kap. 9 § andra stycket föreskrivs sålunda att inget offentligt organ på ockuperat område får meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger någon medborgare att lämna ockupationsmakt sådant bistånd, som denna inte får utkräva enligt folkrättens regler.

I jämförelse med marsbrevets regler har självfallet den nuvarande bestämmelsen som en del av grundlagen en betydligt starkare rättslig ställning. Kommittén kan emellertid konstatera att den i sak inte går lika långt som den gamla regeln, som förbjöd medverkan även i åtgärder som ockupationsmakt hade rätt att vidta enligt gällande folkrätt.

Den aktuella bestämmelsen i RF kom till på förslag av grundlagberedningen. I sin motivering (SOU 1972:15 s. 221) uttalade beredningen bl.a. att det inte var lämpligt att förbjuda andra organ än riksdagen och krigsdelegationen — dvs. regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala organen — att arbeta på ockuperat område. RF borde däremot till medborgarnas skydd ställa upp ett förbud för dessa organ att vidta åtgärder som skulle innebära att någon medborgare i riket ålades att lämna ockupationsmakten sådant bistånd, som denna inte äger påfordra enligt folkrätten.

Under remissbehandlingen av beredningens förslag sattes i fråga om förhållandena under ockupation över huvud taget lämpade sig för behandling i grundlag. Departementschefen ansåg (prop. 1973:90 s. 460-462) att det fanns fog för en viss tveksamhet härvidlag. Han menade sålunda att det var uteslutet att uttömmande reglera de offentliga organens handlande i en ockupationssituation. Det skulle emellertid vara av värde att i grundlag ha vissa regler som syftade till att stärka medborgarnas ställning mot en ockupationsmakt. Det kunde råda tvekan om det lämpliga i att förbjuda offentliga organ att verka på ockuperat område. Enligt departementschefens uppfattning fanns det i stället goda skäl för uppfattningen att det från medborgarnas synpunkt är mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga omfattning utövas av den egna statens organ.

9.3.2 Allmänna överväganden

En allmän princip — som har kommit till uttryck bl.a. i den ursprungligen under andra världskriget utgivna broschyren "Om kriget kommer" — är att Sverige, om landet dras in i ett krig, skall göra motstånd till det yttersta så länge kriget pågår. Detta gäller även om landet helt eller delvis skulle ha ockuperats; som förut angetts anses enligt svensk rättsuppfattning krig föreligga även under ockupation (prop. 1973:90 s. 447). Motstånd kan emellertid bjudas i olika former och på olika sätt. Det gäller att avgöra vilka former och vilka sätt som ger högsta effekt. Principen ger därför inte utan vidare underlag för den bedömning som måste göras på olika nivåer när det gäller myndigheternas handlande.

Att denna bedömning måste göras i första hand från allmänna försvars- och beredskapspolitiska utgångspunkter är uppenbart. Folkrätten kan ge viss ledning för en del av de överväganden som behöver göras, men det är andra faktorer som blir de avgörande.

En del av de folkrättsliga reglerna — särskilt lantkrigsreglementet (bilaga till 1907 års IV. Haagkonventionen) — läses ibland så att en ockupationsmakt skulle ha vissa "rättigheter" att kräva bistånd av den ockuperade statens myndigheter och civilbefolkning för att exempelvis upprätthålla en ordnad förvaltning eller rekvirera förnödenheter för de egna styrkornas behov. I marsbrevet föreskrevs också uttryckligen — synbarligen med denna utgångspunkt — att svenska myndigheter på ockuperat område skulle vägra att vidta av ockupationsmakten begärda åtgärder som var till stöd för fiendens verksamhet och detta även om ockupationsmakten enligt folkrätten var "berättigad" att vidta åtgärden. Det finns emellertid anledning att varna för att ge folkrätten en sådan tolkning. Särskilt sedan tillkomsten av den s.k. Briand-Kellogpakten och FN-stadgan är det ställt utom allt tvivel att, om en främmande makt skulle anfalla vårt land och besätta en del av dess territorium, detta utgör ett så grundläggande folkrättsbrott att den främmande makten inte kan härleda några som helst anspråk av folkrätten annat än dem som är förestavade av rent humanitära skäl. För våra offentliga organs handlande blir därför den självklara utgångspunkten i en sådan situation att de utvägar skall väljas som bäst gynnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Folkrättens regler i aktuellt hänseende kan emellertid ge en viss vägledning om vad en fientlig makt på svenskt territorium i praktiken skulle kunna tänkas göra anspråk på.

Från rent rättslig synpunkt står det klart att regeringsformen, om man bortser från de högsta statsorganen, lämnar det öppet i vad mån svensk offentlig verksamhet bör bedrivas inom ett område som har besatts av fienden. Samtidigt ger grundlagsförarbetena otvivelaktigt uttryck för en viss förskjutning av den svenska synen på hithörande frågor sedan tiden under och närmast efter andra världskriget. Medan man då på ansvarigt håll som nämnts ansåg övervägande skäl tala för att åtminstone myndigheter med särskilda befogenheter borde lämna ett ockupationshotat eller av fienden besatt område, har numera det synsättet alltmer vunnit insteg att det kan vara en fördel för motståndsviljan, försvarsansträngningarna

och civilbefolkningen om myndigheterna stannar kvar och i all möjlig mån söker fortsätta sin verksamhet. I regeringsformen (13 kap. 10 § tredje stycket) förutsätts att t.o.m. riksdagen kan fungera på ockuperat område; den får dock inte på ett sådant område avgöra något ärende med mindre än att tre fjärdedelar av de ordinarie ledamöterna deltar.

I grundlagsmotiven har med hänvisning till erfarenheterna från andra världskriget uttalats att en ockupation kan gestalta sig på så olikartade sätt att det måste anses uteslutet att i grundlag uttömmande reglera de offentliga organens verksamhet i en situation av aktuellt slag. Att så är förhållandet är naturligtvis ovedersägligt. Samtidigt är det uppenbart att en viss beredskapsplanering krävs för myndigheternas verksamhet i den händelse att ett område av vårt land skulle besättas av en fientlig makt. Både myndigheter och allmänhet har anspråk på råd och anvisningar för sin hållning vid konfrontationen med en ockupationsmakt. För vissa organ gäller också redan för närvarande direktiv som har utfärdats i särskild ordning.

Vad som har sagts nu har emellertid avseende inte enbart på offentlig verksamhet. Även näringsliv, press, etermedier m.fl. organ måste ju i detta hänseende ha en viss planering för att inte fiendens verksamhet inom ett besatt område skall underlättas.

Kommittén lämnar i en *bilaga* 7[1] till betänkandet några kortfattade synpunkter på frågan om och i vilken mån olika typer av verksamhet bör upprätthållas inom ett av fienden besatt område. Det bör betonas att dessa synpunkter självfallet inte är avsedda att vara uttömmande och kunna gälla i alla situationer. Bl.a. förbigås de konstitutionella aspekterna, exempelvis de särskilda problem som uppkommer om regeringens verksamhet skulle utövas från annat land. Dessa aspekter har utförligt behandlats i andra sammanhang, bl.a. i förarbetena till regeringsformen, och kommittén har kännedom om att avsikten är att de konstitutionella frågor som är av intresse i sammanhanget skall tas upp av en särskild kommitté med uppdrag att utreda vissa grundlagsfrågor.

Det måste åvila statsmakterna att låta överväga vilka handlingsregler i stort som svenska myndigheter respektive enskilda svenska medborgare principiellt kan få ledning av när det gäller verksamheten inom ett ockuperat område. Vägledande principer för verksamheten inom olika samhällsfunktioner, som direkt syftar till att tillgodose befolkningens omedelbara behov i ockuperat område, bör därefter med utgångspunkt från sådana handlingsregler i många fall relativt entydigt kunna definieras av varje funktionsansvarig myndighet.

[1] Bilagan här utesluten

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning [13]
Påföljd för brott 2 Motiv [14]
Påföljd för brott 3 Bilagor [15]
Aktiers röstvärde [23]
Integritetsskydd i informationssamhället [24]
Åklagarväsendets lokala organisation. [26]
Folkets främsta företrädare. [27]
Folkstyrelsen under krig och krigsfara [28]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet [12]

Socialdepartementet

Allmänna socialtjänstfrågor [19]
Barns behov och föräldrars rätt [20]
Barns behov och föräldrars rätt – sammanfattning [21]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]
Riksbanken och riksgäldskontoret [22]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m [11]

Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Civildepartementet

Framtid i samverkan Del 1 [17]
Framtid i samverkan Del 2 [18]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

Vägar till effektiv energianvändning. [16]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. JU.
2. En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, kommittéförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd för brott 2 Motiv. Ju.
15. Påföljd för brott 3 Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan Del 1. C.
18. Framtid i samverkan Del 2. C.
19. Aktuella socialtjänstfrågor. S.
20. Barns behov och föräldrars rätt. S.
21. Barns behov och föräldrars rätt sammanfattning. S.
22. Riksbanken och riksgäldskontoret. Fi.
23. Aktiers röstvärde. Ju.
24. Integritetsskydd i informationssamhället. Ju.
25. Kontroll av livsmedel. Jo.
26. Åklagarväsendets lokala organisation. Ju.
27. Folkets främsta företrädare. Ju.
28. Folkstyrelsen under krig och krigsfara. Ju.

KUNGL. BIBL.
1986-05-29
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09333-2
ISSN 0375-250X