

CLAËS SKOGLUND:

Grundlagens kapitel 13

Den nya regeringsformen utgår från att Sverige kan bli ockuperat och i dess 13 kapitel anges hur regering och riksdag skall agera om ett sådant fall inträffar. Detta överensstämmer ej med målen för vår säkerhets- och försvarspolitik. Norges snarare än Danmarks erfarenheter bör läggas till grund för en omarbetning av dessa paragrafer i regeringsformen då det finns anledning förutsätta att statschef och regering lämnar landet och fortsätter att leda den fortsatta striden utifrån. (Artikeln är avslutad den 8 mars 1984).

General Claës Skoglund har varit rektor för Försvarshögskolan i fyra år och därefter militärbefälhavare för Västra Militärområdet. Han har varit ledamot i Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och är aktiv skribent i totalförsvarsfrågor.

Sveriges tillspetsade säkerhetspolitiska läge har bland mycket annat lett till att en nyttig debatt kring begreppet "ockupation" blossade upp i SvD kring årsskiftet. Tyvärr fullföljdes den inte. Landshövdingen och civilbefälhavaren Bengt Gustavssons nyligen offentliggjorda Motståndsutredning tillika med den sedan länge väntade Folkkrätsutredningen kan förhoppningsvis få igång en debatt igen. En sådan behövs.

Enligt folkkrätten anses ett område vara ockuperat när det faktiskt befinner sig under en fientlig armés herravälde. Det inskränkande ordet "faktiskt" kan vara en formell anledning bland alla praktiska och erfarenhetsmässiga bevekelsegrunder till att exempelvis Jugoslavien inte accepterar begreppet "ockupation". Där talar man i stället om "tillfälligt besatt område". I författningen anges att ingen jugoslavisk myndighet eller medborgare har rätt att acceptera eller erkänna ockupation av Jugoslavien eller någon del av landet. Denna redan i författningen uttryckta motståndsvilja i förening med vetskapen om de jugoslaviska folkens framgångsrika kamp mot inkräktarna under andra världskriget påverkade säkerligen Stalin. Han avstod från att i samband med Titos och det jugoslaviska kommunistpartiets "avvikelser från marxism-leninismen" 1948 tillgripa ockupation av Jugoslavien. En av hans efterträdare, Bresjnev, gjorde det däremot tjugo år senare hänsynslöst gentemot det mindre motståndskraftiga Tjeckoslovakien och under återopande av den efter honom benämnda doktrinen.

"Krig och krigsfara"

I motsats till denna i författningen uttalade motståndsvilja måste tyvärr sättas den nya svenska regeringsformen och dess 13 kapitel med rubriken "Krig och krigsfara". Denna grundlag utgår från att Sverige kan bli ockuperat. Även om så skett, skall det inom landet finnas en regering, som utövar svensk offentlig makt. Denna regering har dessutom enligt grundlagen tilldelats en vidsträckt fullmakt. Men en sådan kan givetvis utnyttjas endast om ockupationsmakten medger det. Dessutom torde möjligheten att delge folket av regeringen fattade beslut vara helt beroende av ockupationsmaktens godtycke. En sådan regering kan till och med bli ett verktyg i dennas hand. Detta kan innebära en hjälp åt ockupanten tex vad gäller personalanskaffning eller överbryggande av språksvårigheter, när ockupationsadministrationen skall organiseras.

Det råder en brist i det logiska sambandet mellan den svenska regeringsformens 13 kapitel och våra deklarerade säkerhets- och försvarspolitiska mål.

Till yttermera visso möjliggör 13 kapitlet att riksdagen kan sammanträda inom ockuperat område, förutsatt att 3/4 av dess ledamöter deltar (däremot inte 50-mannadelegationen). Att antalet ledamöter är relativt stort torde likväl inte innebära något hinder för en hänsynslös ockupationsmakt att med olika metoder

utöva lämpliga påtryckningar. Man måste också räkna med vissa kollaboratörer.

Mönstret för författarna till 13 kapitlet har uppenbarligen varit det ockuperade Danmark under andra världskriget. Där gick regering och riksdag med sin "samarbetspolitik" frivilligt tyskarnas ärenden under drygt tre år. Till slut blev situationen ohållbar och regeringen avgick. Men det danska beteendet var den logiska följden av den tidigare försvarspolitik, "vad kan det nytte".

Svensk försvarsdoktrin

I Sverige var och är alljämt målet för hela säkerhetspolitiken, kort uttryckt, att vi själva skall bestämma hur vårt samhälle skall utvecklas. Därför skall vårt totalförsvar vara så förberett för krig att det verkar fredsbevarande. Så har riksdagen beslutat. En angripare skall alltid tvingas räkna med ett aktivt motstånd i olika former och i alla delar av landet. Detta kan vara av avgörande betydelse redan i angriparens överväganden om fördelar och egna uppoffringar inför ett beslut om eventuellt anfall mot Sverige. Men vi kan inte bluffa. Totalförsvarets fredsbevarande förmåga, motståndsviljan inbegripen, är det samma som *dess effektivitet och dess inre halt vid försvarets genomförande under verkligt krig*. Detta förbises understundom – och inte blott av politiker.

Vår regeringsforms 13 kapitel kan hos en förmodad angripare skapa intrycket att det hos statsmakterna innerst inne inte är så mycket bevänt med vår omskrutna försvarsdoktrin och med motståndsviljan, såsom den kommer till uttryck i Beredskapsnämndens opinions-

undersökningar. Dessa statsmakter förutsätter ju tydligen att Sverige kan bli ockuperat. De har till och med i god tid och i grundlag fastställt regler, som underlättar verksamheten för en ockupationsmakt!

Erfarenheter från andra länder

Vilka ödesdigra följder en angripares felbedömning av motståndsviljan kan få för avvägningen fred/krig framgår, utan alla jämförelser i övrigt, av finländaren Max Jakobsons bok "Vinterkrigets diplomati" 1939-40. "Kremls misstag", som han benämner det. Stödda av legationens, Tass' och medlöparens inställsamma rapporter från Helsingfors förladdes Stalin och Molotov att tro att de finländska "massorna" var redo att hälsa Kuusinens folkregering och Röda armén med blommor. På tre dagar skulle det hela vara över och Finland bolsjevistiskt. För sent insåg man sitt misstag. Ett onödigt och för Sovjetunionen föga främjande krig blev följden. Det lämnade visserligen Finland besekrat men inte erövrat eller underkuvat, såsom avsikten i starten var. Det är i detta sammanhang intressant att konstatera att de två randstaterna på Europas nord- och sydflyglar, Finland och Jugoslavien, alltså utifrån sina erfarenheter är fria. De mellanliggande randstaterna är det inte.

De finländska och jugoslaviska exemplen visar på Stalins resp Hitlers felbedömning av *folkens* motståndsvilja under andra världskriget. En annan gång kan det vara fråga om bedömningen av fastheten hos den demokratiska *statens högsta ledning*. Det råder en brist i det logiska sambandet mellan den svenska

regeringsformens 13 kapitel och våra deklarerade säkerhets- och försvarspolitiska mål. 13 kapitel måste omarbetas. Det får inte finnas någon tvetydighet eller anpasslighet eller ens dubbla budskap i statsledningens verksamhet vare sig det gäller grundlagens regler eller det praktiska handlandet från fall till fall och detta både i dag och i morgon. Inte minst den store grannen i öster är särskilt lyhörd för sådant.

Skall ockupationsalternativet finnas kvar i 13 kapitlet bör Norges erfarenheter snarare än Danmarks läggas till grund. Den tyska avsikten var att även i Norge bemäktiga sig statschef och regering som lämpliga redskap för ockupationens genomförande. Det misslyckades. Norge fick en exilregering som från vänskapligt land ledde kampen för landets frigörelse.

Marsbrevet

Vårt totalförsvar kan misslyckas med den fredsbevarande uppgiften. Kriget kan komma och trots segt djupförsvar, understött av hela folkets motståndsvilja, kan landet tills vidare komma under en fientlig armés herravälde. I motsats till vad vår grundlag synes räkna med finns det anledning förutsätta att statschef och regering i detta läge lämnar landet och från fredat territorium leder den fortsatta striden. Med nuvarande grundlagsregler finns i sådant fall risk för två regeringar, en fri och en i ockupationsmaktens ledband. Så får inte ske ens i teorin. 13 kapitlet måste omarbetas och detta i politisk enighet.

Men det finns också en regional och en lokal ledning i samhället. Hur skall den

förhålla sig i motsvarande läge? Under andra världskriget utfärdades långt om länge bestämmelser härför. Man hade bla från Norge dragit den erfarenheten att ämbets- och tjänstemän, som stannade kvar för att vara förmedlande organ mellan fiendens trupper och befolkningen, mest var till nytta för de förra. Med de tvåågsmedel, som användes av ockupationsstyrkorna och särskilt av de politiska organ som ställdes vid sidan av dem, blev möjligheten för buffertverksamhet ytterligt liten eller ingen. Det svenska beslutet, det sk marsbrevet av 1943, blev att myndigheter med exekutiva befogenheter skulle gå under jorden vid ockupationshot i en landsdel. Andra myndigheter skulle bli kvar för att biträda befolkningen gentemot ockupationsmakten men med hårda restriktioner mot att gå dennas ärenden.

Marsbrevet upphävdes efter kriget. Nytt måste till. Det innebär en svår avvägningsfråga. Å ena sidan skall inte fienden biträddas, å andra måste befolkningen skyddas. Den inledningsvis nämnda Folkrättsutredningen med hovrättspresidenten Carl-Ivar Skarstedt som ordförande har även till uppgift att tolka folkrättsreglerna om myndigheters ansvar och befogenheter om någon del av vårt territorium skulle ockuperas. Med stort intresse avvaktas resultatet av denna del av utredningen. Den skall förhoppningsvis kunna ligga till grund för nya bestämmelser i det gamla marsbrevets motståndsanda, inte den nya regeringsformens uppgivenhet.

"Om kriget kommer"

Kritik har också riktats mot den nya upplagan av "Om kriget kommer". Den-

na kritik skjuter dock enligt författarens uppfattning delvis över målet. I broschyren har till att börja med i eldskrift återinförts "Varje meddelande om att motståndet skall avbrytas är falskt". Det togs bort i samband med de politiska strömningarna kring 1968, då för övrigt broschyren ersattes med en kort information i telefonkatalogen. Det finns i detta sammanhang anledning erinra om att uppropet inte innebär att vi skall fortsätta att slåss till siste man, såsom illvilliga vedersakare vill få det till. Det tillkom mot bakgrund av erfarenheterna från de brutala överfallen på en rad europeiska småstater i andra världskrigets inledningsskede. I det förvirrade läge som man inledningsvis kallt måste räkna med gäller det att ha *en* klar handlingslinje för folket. Tids nog får regeringen kontroll över det hela och handlar sedan efter omständigheterna, tex småningom för vapenstillestånd syftande till förhandlingar för fred med bibehållen frihet.

Även annat står i eldskrift i broschyren, tex "Kampen skall fortsätta till dess vårt land är befriat". Bra! Man skönjer inflytande från den nye ordföranden för beredskapsnämnden, Sven O Andersson, som inte brukar huka i totalförsvarsammanhang.

Å andra sidan frågar man sig varför inte statsministern undertecknat denna bokstavligen livsviktiga publikation. Han är ju numera "Högste befälhavare", inte kungen. 1943 års upplaga var kontrasignerad av Per Albin Hansson, 1961 års av Tage Erlander. Låt vara att utgåvan i första hand är avsedd för information inom totalförsvaret. Men den är enligt första uppslaget riktad till "Sveriges folk". Totalförsvaret är det svenska

folket och det svenska samhället omställt för försvarskrig.

Det är vidare inte riktigt rättvist att kritisera "Om kriget kommer" för att i tjugo punkter redovisa huvuddragen av de regler för krig som gäller enligt folkrätten, låt vara att de ofta överträds. Det är nämligen enligt internationell överenskommelse statens skyldighet att medverka vid informationen om de nya reglerna. De trädde i kraft 1978/79 som tilläggsprotokoll till 1949 års Genève-konventioner.

En tolkning behövs

Men det är också ytterst betydelsefullt att dessa regler får sin *tolkning*. Där skall utan hymlande klargöras för både myndigheter och folk hur i princip skall förfaras om angriparen i ett eller flera avseenden inte följer krigets lagar. Sedan får det handlas efter omständigheterna i varje särskilt fall. Att i något slags vördnad för dessa lagar förtiga att brott mot dem är sannolika får inte förekomma. Redan ett inledande anfall är för övrigt ett brott mot folkrätten.

Ett exempel på behovet av tolkning

må anföras. Kinesen Mao sa att gerillakrigaren är som fisken i havet. Med "havet" menade han folket, som understödjer med föda, husrum och sjukvård. I "Om kriget kommer" står: "... Övriga civila kan aktivt hjälpa motståndsrörelsen. En sådan hjälp är till stor nytta, men den som lämnar hjälp har inte folkrättens skydd." Vad innebär detta?

Tolkningen är som sagt i första hand ålagd Folkrättskommittén, som nu sitter på sitt sjätte år. Resultatet bör efter så lång tid bli både inträngande och klargörande. Kanske kan även den inledningsvis nämnda Motståndsutredningen få svar på sin fråga, vilket skydd de har som ägnar sig åt civilmotstånd eller med utredningens vokabulär "icke-militärt motstånd".

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte råder praktisk överensstämmelse mellan å ena sidan regeringsformens 13 kapitel näst intill defaitistiska ockupationsparagrafer, å andra sidan målen för vår säkerhets- och försvarspolitik, förtjänstfullt beskrivna i "Om kriget kommer". 13 kapitlet måste omarbetas, "Om kriget kommer" kräver en kompletterande tolkning.