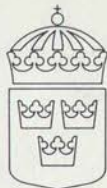


Kommunal rösträtt för invandrare

Betänkande av
rösträtts-
utredningen



Statens offentliga utredningar

SOU 1975:15

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare

Betänkande av rösträttsutredningen
Stockholm 1975

Omslag av Johan Hillbom
ISBN 91-38-02262-1
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 10 maj 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för kommundepartementet att tillkalla högst tio sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 10 juni 1974 såsom sakkunniga borgarrådet Lars Ahlvarsson, kommunalrådet Börje Andersson, läraren Mirko Benko, riksdagsledamoten Frida Berglund, professorn Osmo Hormia, riksdagsledamoten Torkel Lindahl, riksdagsledamoten Eivor Marklund, riksdagsledamoten Martin Olsson och riksdagsledamoten Kurt Söderström. Departementschefen förordnade Lars Ahlvarsson att vara de sakkunnigas ordförande.

De sakkunniga har antagit namnet rösträttsutredningen.

Experter i utredningen har varit folkbokföringsdirektören Wolmar Högberg, expeditionschefen/rättschefen Erik Neergaard, byrådirektören Kell Persson och byrådirektören Sven Reinans (fr. o. m. den 22 augusti 1974).

Sekreterare i utredningen har varit hovrättsrådet Ulf Lindquist.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Kommunal rösträtt för invandrare.

Reservation har avgivits av Eivor Marklund och Mirko Benko.

Kurt Söderström har avgivit särskilt yttrande.

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i mars 1975

Lars Ahlvarsson

Börje Andersson

Mirko Benko

Frida Berglund

Osmo Hormia

Torkel Lindahl

Eivor Marklund

Martin Olsson

Kurt Söderström

/Ulf Lindquist

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	11
<i>Inledning</i>	19
Utredningsuppdraget	19
1 <i>Några statistiska uppgifter om utländska medborgare i Sverige</i>	23
2 <i>Statistiska uppgifter om hur en kommunal rösträtt för utländska medborgare skulle förändra den svenska valmanskåren</i>	29
3 <i>Frågans behandling i riksdagen och i offentliga utredningar</i>	33
3.1 1968 års riksdag	33
3.2 1971 års riksdag	33
3.3 1972 års riksdag	34
3.4 Grundlagberedningen	34
3.5 1973 års riksdag	37
3.6 1974 års riksdag	40
3.7 Invandrarutredningen	42
4 <i>Frågans behandling i Nordiska rådet</i>	43
4.1 Finländska migrantdelegationens förslag	43
4.1.1 Remissbehandling i Finland	44
4.2 Finlands förslag i Nordiska rådet; remissbehandlingen av förslaget	44
4.3 Juridiska utskottet	49
4.4 Nordiska rådets rekommendation	50
4.5 Nordisk ämbetsmannautredning	50
5 <i>Frågans behandling i utomnordiska sammanhang m. m.</i>	51
5.1 Italien	52
5.2 Belgien	52

5.3	Schweiz	52
5.4	Brittiska samväldet	53
5.4.1	Storbritannien	53
5.4.2	Australien	54
5.4.3	Irländska republiken (Eire)	55
5.4.4	Kanada	55
5.5	Europarådet	55
5.6	EG-kommissionen	56
6	<i>De borgerliga kommunernas ställning och uppgifter i samhället m. m.</i>	57
6.1	Den kommunala indelningen	57
6.2	Något om den kommunala organisationen	57
6.3	Val för utseende av ledamöter i kommunala nämnder	58
6.4	Medlemskap i kommun	59
6.5	Kommunernas ställning i grundlagen	59
6.6	Kommunernas befogenheter	62
6.7	Den kommunala förordningsmakten	62
6.8	Kommunala verksamheter med särskilda inslag av maktutövning	63
6.8.1	Besvärsnämnd	63
6.8.2	Civilförsvaret	64
6.8.3	Barna- och ungdomsvård	65
6.8.4	Nycterhetsvård	66
6.9	Sambandet stat — kommun	67
6.9.1	Samhällsplanering och samhällsbyggande	67
6.9.2	Det ekonomiska sambandet	68
6.9.3	Det personella sambandet	68
6.9.4	Den gemensamma valdagen	69
6.10	Närmare om nuvarande regler beträffande val av landstingsmän och kommunfullmäktige m. m.	72
6.11	Regler om kyrkobokföring och mantalsskrivning	73
6.11.1	Allmänt om folkbokföringen	73
6.11.2	Kyrkobokföring	74
6.11.3	Mantalsskrivning	75
6.11.4	Kommentar	76
6.12	Något om de kommunala förhållandena i övriga nordiska länder	76
7	<i>De kyrkliga kommunerna</i>	79
7.1	Inledning	79
7.2	Medlemskap i svenska kyrkan	79
7.2.1	Invandrarna och svenska kyrkan	80
7.3	Församlingsskatt	80

7.4	Övriga trossamfund	80
7.5	Svenska kyrkans organisation m. m.	81
7.5.1	Lokal nivå	81
7.5.2	Församlings kompetens	83
7.5.3	Regional nivå	83
7.5.4	Nationell nivå	84
7.6	Prästval	84
7.7	Kyrkomötets inställning till rösträttsfrågan	85
7.8	Förhållandena i övriga nordiska länder	86
8	<i>Utlännings rättsställning i Sverige</i>	87
8.1	Likheter och skillnader i rättsställning mellan svensk och utländsk medborgare	87
8.2	Rätten att inresa, vistas och arbeta i Sverige	88
8.3	Rösträtt och valbarhet	89
8.4	Övriga rättigheter	90
8.4.1	Rätt till frihet och personlig säkerhet	90
8.4.2	Rätt att idka näring	91
8.4.3	Rätt att inneha offentlig tjänst i Sverige	91
8.4.4	Rätt att utöva vissa yrken	93
8.4.5	Rätt att förvärva naturtillgångar	93
8.5	Förvärv av svenskt medborgarskap	94
8.6	Utländsk medborgares skyldigheter	95
9	<i>Överväganden och förslag</i>	97
9.1	Invandrarna från statistiska utgångspunkter	97
9.2	Invandrarernas faktiska och rättsliga ställning i det svenska samhället	98
9.3	Önskemål och utgångsläge	99
9.4	Allmänna skäl för ett ökat politiskt inflytande	100
9.5	Avkortning av kvalifikationstiden för medborgarskap m. m.	100
9.6	Särskilda skäl för ett kommunalpolitiskt inflytande	102
9.7	Skäl mot kommunal rösträtt för icke svenska medborgare	104
9.8	Kommunal rösträtt för invandrare	105
9.9	Särskilda förutsättningar för en kommunal rösträtt för invandrare	106
9.10	Valbarhet	109
9.11	Verkan av omyndighetsförklaring	114
9.12	Frågan om en samordnad nordisk reform	117
9.13	Informationsfrågor	118
9.13.1	Allmänt	118
9.13.2	Plan för informationsverksamheten	119
9.13.3	Beskrivning av verksamheten	119
	A Grundläggande basinformation, det s. k. ABC-materialet	119
	B Studieförbundens cirkelverksamhet	120

C	Invandartidningen	121
D	Sveriges Radio/TV	121
E	Pressinformation	121
F	Annonsering	122
G	RSV:s särskilda information om valsistem och valteknik	122
H	Sammanlagda kostnader	123
I	Tidsplanering m. m.	123
J	Kommunernas och landstingskommunernas egen information	123
9.13.4	Frågan om särskilt samhälleligt ekonomiskt stöd till de politiska partierna inför 1976 års val	124
A	Inledning	124
B	Gällande reglering av partistöd	124
a.	Statligt stöd	124
b.	Kommunalt stöd	126
C	Ökade informationskostnader för partierna	126
D	Behovet av samhälleligt stöd	126
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	129
	<i>Bilagor</i>	
1	Folkmängdsuppgifter	131
2	Exempel på organisation för primärkommun som även fullgör landstingskommunala uppgifter	137
3	Tidpunkter för kommunalval i Norden	139
4	Systemlösning för att ta upp utlänningar i röstlängd	141

Sammanfattning

Rösträtt och valbarhet i allmänna val i Sverige tillkommer f. n. uteslutande landets egna medborgare.

Omkring 400 000 utlänningar är nu bosatta i Sverige. Av dessa är ca 240 000 medborgare i övriga nordiska länder.

Av utlänningarna i Sverige är ca 260 000 18 år och äldre. Av dessa vuxenutlänningar har ca 150 000 bott så länge i Sverige att de uppfyller gällande krav på viss tids vistelse här för förvärv av svenskt medborgarskap (tre år för nordbo, sju år för icke nordbo). Det är sålunda en betydande del av invandrarna som stannar länge i Sverige utan att utnyttja möjligheterna att förvärva svenskt medborgarskap.

Rösträttsutredningen föreslår nu att i Sverige bosatta utlänningar får rösträtt i Sverige vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Som särskild förutsättning för utlännings rösträtt i borgerligt kommunala val bör enligt förslaget gälla att vederbörande är mantalskriven i Sverige för valåret och varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren.

Någon särskild kvalifikationstid har inte ansetts påkallad för utlännings rösträtt i kyrkligt kommunala val.

Med den sålunda föreslagna rösträtten bör enligt förslaget också följa valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

Den föreslagna reformen avses vara i tillämpning första gången vid 1976 års kommunalval.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härigenom förordnas att 6 § kommunallagen (1953:753)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Rösträtt vid val av kommunfullmäktige och suppleanter tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. *Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt.* Varje röstberättigad har en röst.

Frågan huruvida rösträtt enligt *första stycket* föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

Föreslagen lydelse

6 §²

Rösträtt vid val av kommunfullmäktige och suppleanter tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Varje röstberättigad har en röst.

Vad i första stycket sägs om svensk medborgare gäller även utlänning som är mantalsskriven i riket för valåret och som varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren.

Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt.

Frågan huruvida rösträtt enligt *denna paragraf* föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

¹ Lagen omtryckt 1969:765.

² Senaste lydelse 1974:559.

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm

Härigenom förordnas att 6 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Rösträtt vid val av kommunfullmäktige och suppleanter tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. *Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt.* Varje röstberättigad har en röst.

Frågan huruvida rösträtt enligt *första stycket* föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

*Föreslagen lydelse*6 §²

Rösträtt vid val av kommunfullmäktige och suppleanter tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Varje röstberättigad har en röst.

Vad i första stycket sägs om svensk medborgare gäller även utlänning som är mantalsskriven i riket för valåret och som varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren.

Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt.

Frågan huruvida rösträtt enligt *denna paragraf* föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

¹ Lagen omtryckt 1969:766.

² Senaste lydelse av 6 § 1974:560.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse**

Härigenom förordnas att 9 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*9 §²

Rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter tillkommer envar inom församlingen kyrkobokförd *svensk medborgare*, som är medlem av svenska kyrkan och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt. Varje röstberättigad har en röst.

Den som är kyrkobokförd i icke-territoriell församling äger ej rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter i annan församling.

Fråga huruvida rösträtt enligt denna paragraf föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd. Samma röstlängd som vid val enligt vallagen (1972:620) gäller till efterrättelse.

Rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter tillkommer envar inom församlingen kyrkobokförd *person*, som är medlem av svenska kyrkan och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt. Varje röstberättigad har en röst.

Den som är kyrkobokförd i icke-territoriell församling äger ej rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter i annan församling.

Fråga huruvida rösträtt enligt denna paragraf föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd. Samma röstlängd som vid val enligt vallagen (1972:620) gäller till efterrättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

¹ Lagen omtryckt 1972:228.

² Senaste lydelse 1974:562.

**Förslag till
Lag om ändring i vallagen (1972:620)**

Härigenom förordnas att 4 kap. 2 § vallagen (1972:620) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §¹

I allmän röstlängd upptages var och en som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband

1. är kyrkobokförd i valdistriktet,

2. är svensk medborgare och

3. fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år.

Den som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig upptages dock ej i längden.

För den som ej fyllt aderton år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag då han blir röstberättigad.

I allmän röstlängd upptages var och en som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet och fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år.

Den som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig upptages dock ej i längden.

För den som ej fyllt aderton år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag då han blir röstberättigad.

För utlänning antecknas att rösträtt ej föreligger vid val till riksdagen.

För utlänning som ej enligt länsstyrelsens register upptagits i stomme till mantalslängd för det år röstlängden upprättas och för de två närmast föregående åren antecknas att rösträtt ej föreligger vid val av landstingsmän och kommunfullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

¹ Senaste lydelse 1974:215.

Förslag till

Förordning om ändring i kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga

Härigenom förordnas att 43 § kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*43 §¹

I fråga om valbarhet, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse gäller för icke militär ledamot i inskrivningsnämnd och ersättare för denne motsvarande bestämmelser som de vilka i nämnda hänseenden gäller för landstingsman och kommunfullmäktig med *undantag av föreskrifterna om hinder för valbarhet på grund av viss tjänsteställning.*

I fråga om valbarhet, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse gäller för icke militär ledamot i inskrivningsnämnd och ersättare för denne motsvarande bestämmelser som de vilka i nämnda hänseenden gäller för landstingsman och kommunfullmäktig med *de avvikelserna att icke militär ledamot skall vara svensk medborgare och att viss tjänsteställning ej skall vara hinder för valbarhet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1976.

¹ Senaste lydelse 1971:913.

**Förslag till
Förordning om ändring i polisinstruktionen (1972:511)**

Härigenom förordnas att 77 § polisinstruktionen (1972:511) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Ledamöter och suppleanter i polisstyrelse skall vara bosatta inom polisdistriktet och äga rösträtt vid kommunfullmäktigval.

Ledamöter och suppleanter i polisstyrelse skall vara bosatta inom polisdistriktet, *vara svenska medborgare* och äga rösträtt vid kommunfullmäktigval.

Ledamöter och suppleanter utses för samma tid som ledamöter i kommunstyrelse.

Avgår ledamot eller suppleant före tjänstgöringstidens utgång, utses ny ledamot eller suppleant för återstående tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1976.

Förslag till**Förordning om ändring i kungörelsen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken**

Härigenom förordnas att i kungörelsen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken skall införas en ny paragraf, 7 a §, av nedan angivna lydelse.

Föreslagen lydelse

7 a §

Har underrätt i mål eller ärende som avses i 2, 4 eller 5 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap eller i 18 § förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap fått kännedom om att behörig utländsk myndighet har meddelat beslut om omyndighetsförklaring eller om hävande av omyndighetsförklaring beträffande här i riket bosatt utlänning, skall underrätten insända meddelande till pastorsämbetet om beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1976.

Inledning

Utredningsuppdraget

I anförande till statsrådsprotokollet den 10 maj 1974 anförde chefen för kommundepartementet, statsrådet Gustafsson, följande.

Vid årsskiftet 1973/74 var omkring 400 000 utländska medborgare bosatta i Sverige. Närmare två tredjedelar av dem var medborgare i annat nordiskt land och nästan hälften finska medborgare. I runt tal 270 000 av de i Sverige bosatta utlänningarna var vid årsskiftet 1973/74 över 18 år. Under åren 1963–1972 har i genomsnitt ca 10 000 personer om året beviljats svenskt medborgarskap.

För att en utlänning som inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall få bosätta sig och ta anställning här i landet krävs i princip särskilt tillstånd. En utlänning, som är bosatt här, åtnjuter bl. a. i fråga om sociala förmåner i huvudsak samma rättigheter som en svensk medborgare. Han har också motsvarande skyldigheter, t. ex. när det gäller att erlägga skatter och sociala avgifter. På vissa områden gäller särskilda regler för utländska medborgare. En utlänning måste t. ex. ha särskilt tillstånd för att få förvärva fast egendom. Svenskt medborgarskap är vidare ett rösträtts- och valbarhetsvillkor vid både val till riksdagen och kommunala val.

Frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare har under senare år tilldragit sig allt större intresse. Grundlagberedningen stannade i betänkandet (SOU 1972:15) *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* för att inte föreslå kommunal rösträtt för invandrare. Som skäl för denna ståndpunkt anförde beredningen bl. a. att det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter och att de principiella skäl som talar mot att tillerkänna icke svenska medborgare rösträtt i riksdagsvalen därför gör sig gällande också i fråga om de kommunala valen. Beredningen hänvisade i detta sammanhang till möjligheten att förkorta kvalifikationstiden för erhållande av svenskt medborgarskap och därmed fullständiga politiska rättigheter. I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning anförde föredragande departementschefen att de närmare villkoren för kommunal rösträtt inte bör tas in i grundlag utan i stället, liksom hittills, anges i kommunallagarna. Han ansåg sig därför inte ha anledning att ta ställning till frågan om kommunal rösträtt för invandrare. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av propositionen (KU 1973:26) att frågan är betydelsefull från demokratisk synpunkt. Den rymmer enligt utskottet åtskilliga både principiella och praktiska aspekter som bör övervägas ingående, innan ställning tas i sak. Utskottet förordade därför en förutsättningslös prövning i särskild ordning. Riksdagen följde utskottet (rskr 1973:265). Frågan om kommunal rösträtt och valbarhet

för invandrare har också tagits upp i motionerna 1974:141, 351 och 931 till årets riksdag.

Efter beslut den 7 december 1973 av Nordiska ministerrådet har en arbetsgrupp under rådet tillsatts för att utreda frågan om rösträtt och valbarhet vid kommunalt val i bosättningslandet för medborgare i nordiskt land, som är bosatt i annat nordiskt land. Arbetsgruppen består av företrädare för vart och ett av de nordiska länderna. Utredningen skall enligt arbetsgruppens direktiv avse val i både borgerliga och kyrkliga kommuner samt, i fråga om land där direkta val till sekundärkommunala församlingar förekommer, även sekundärkommunala val. Arbetsgruppen skall göra en inventering av de frågor av principiell karaktär som bör övervägas i sammanhanget och redovisa ett underlag för ett ställningstagande till om kommunal rösträtt och valbarhet för medborgare i annat nordiskt land bör införas. Den skall vidare undersöka den lagstiftning i de nordiska länderna som berörs av frågan samt kartlägga och anvisa lösningar på de praktiska och administrativa problem som kan föreligga. Det ingår däremot inte i arbetsgruppens uppdrag att göra en samlad bedömning av frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för medborgare i annat nordiskt land.

Den allmänna rösträtten är en grundläggande medborgerlig rättighet. I några kommuner är nästan 20 % av invånarna utländska medborgare. Eftersom de saknar svenskt medborgarskap, är de uteslagna från det inflytande på utformningen av de lokala förhållandena som den kommunala rösträtten tillförsäkrar svenska medborgare. De kan vara bosatta här i landet, kanske i samma kommun, under avsevärd tid men ändå vilja behålla den anknytning till hemlandet som medborgarskapet ger. Genom sina arbetsprestationer och som skattebetalare gör de insatser som kommer det svenska samhället som helhet och särskilt bosättningskommunen till godo. Från demokratisk synpunkt synes det med fog kunna hävdas att de inte bör uteslutas från möjlighet att direkt påverka de kommunala insatserna på sådana områden som kan vara av särskild betydelse för dem. Det kan gälla t. ex. undervisningen, fritidsverksamheten och boendemiljöns utformning. Om invandrarna ges kommunal rösträtt, kan deras intresse för samhällsfrågorna antas öka. Detta kan i sin tur ge förutsättningar för en bättre anpassning och trivsel.

Ett skäl som har anförts mot tanken på kommunal rösträtt för icke svenska medborgare är att kommunerna delar ansvaret med staten för ett stort antal samhällsuppgifter och att det därför inte finns någon klar gräns mellan kommunala och statliga angelägenheter. De principiella skäl som talar mot att tillerkänna icke svenska medborgare rösträtt vid riksdagsvalen skulle därför göra sig gällande också i fråga om de kommunala valen. Jag är inte övertygad om att detta är en hållbar argumentation. De beslut som fattas i enskilda folkvalda församlingar påverkar ju bara i begränsad utsträckning den rikspolitiska utvecklingen.

Vidare har mot kommunal rösträtt för invandrare invänts att rösträtt inte bör tillkomma den som inte känner sådan samhörighet med landet att han vill förvärva medborgarskap och att ett brytande av sambandet mellan rösträtt och medborgarskap skulle leda till att innehållet i medborgarskapet tunnas ut i alltför hög grad. Synpunkter av detta slag kan enligt min mening inte anses ha samma tyngd när det gäller den kommunala rösträtten som när fråga är om rösträtt vid val till riksdagen.

Mot tanken på kommunal rösträtt för icke svenska medborgare har också anförts att en invandrare kan genom förvärv av svenskt medborgarskap skaffa sig fullständiga politiska rättigheter. En utlänning som har bott i Sverige i sju år kan, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda, genom naturalisation upptagas till svensk medborgare. För medborgare i annat nordiskt land krävs enligt praxis tre års vistelse i

Sverige. Det har hävdats att en sänkning av dessa kvalifikationstider skulle kunna tillgodose samma syfte som ett införande av kommunal rösträtt för icke svenska medborgare. Jag anser emellertid att man bör ha förståelse för att en invandrare, även om han ämnar stanna i Sverige åtskilliga år, kan vilja behålla den anknytning till hemlandet som medborgarskap där ger honom.

Sammanfattningsvis vill jag som min mening uttala att starka skäl talar för att även de invandrare som inte har förvärvat svenskt medborgarskap medges rösträtt vid kommunala val. Redan av den översiktliga framställning som jag har lämnat i det föregående framgår emellertid att åtskilliga principiella frågor måste övervägas, innan ställning kan tas till om en sådan reform bör genomföras. För att utreda dessa frågor bör en särskild utredning tillsättas. Den nordiska arbetsgruppens uppdrag är nämligen begränsat i olika hänseenden. Dels avser uppdraget bara invandrare från annat nordiskt land, dels ingår det inte i uppdraget att göra en samlad bedömning av om kommunal rösträtt för invandrare bör införas. Med hänsyn till den betydelse som frågan har från demokratisk synpunkt bör den nya utredningen arbeta skyndsamt. Om utredningen inte finner att praktiska och administrativa svårigheter utgör hinder för en reform till 1976 års val, bör utredningen sträva efter att redovisa resultatet av sina överväganden vid sådan tidpunkt att frågan kan underställas riksdagen hösten 1975.

Utredningens överväganden bör avse invandrare från både nordiska och utomnordiska länder samt såväl val till kommunfullmäktige och landsting som val till kyrkofullmäktige. Enligt de kommunala rösträtts- och valbarhetsreglerna är svensk medborgare, som är röstberättigad, i princip också valbar. För att invandrarna skall kunna göra sitt inflytande på de kommunala besluten gällande fullt ut fordras inte bara att de blir röstberättigade utan också att de blir valbara till de kommunala församlingarna och nämnderna. Utredningen bör därför överväga om också valbarhet bör tillkomma icke svenska medborgare.

Utredningen bör vidare pröva vilka särskilda förutsättningar som kan böra ställas upp för rösträtt och valbarhet. Det framstår inte som rimligt att personer som stannar i Sverige en kort tid och som inte har någon annan anknytning till landet och inte känner någon djupare samhörighet med detta skall kunna påverka samhälleliga beslut som kan få betydelse för lång tid framöver. Det är vidare naturligt att för rösträtt och valbarhet kräva att invandraren har varit bosatt här i landet under så lång tid att han har vunnit kännedom om och förståelse för svenska förhållanden. Åtgärder har vidtagits för att intensifiera undervisningen i svenska språket för invandrare, men inte så få invandrare vistas här länge utan att lära sig språket. De har naturligtvis ganska små möjligheter att skaffa sig underlag för ett ställningstagande i samhällsfrågorna. Det finns emellertid knappast anledning befara att partierna kommer att nominera kandidater som inte behärskar svenska språket.

De skäl som talar för kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare har samma tyngd oavsett den enskilde invandarens ursprungsland. Jag anser därför att en reform som avser bara invandrare från länder som medger svenska medborgare motsvarande rättigheter inte är någon lämplig lösning.

En reform av det slag som jag har diskuterat i det föregående innebär otvivelaktigt åtskilliga svårigheter av administrativ och praktisk natur. Utredningen bör kartlägga och söka anvisa lösningar på dessa problem. I det följande skall jag beröra några frågor som utredningen bör ägna särskild uppmärksamhet. I detta sammanhang vill jag framhålla att det torde bli nödvändigt för utredningen att i viss utsträckning undersöka frågor som hänger samman med valförfarandet i andra länder.

En förutsättning för att en person skall tas upp i röstlängden – och därmed för rösträtt och valbarhet – är att han den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet. Kyrkobokföringen avser även utländska medborgare. En invandrare kan efter det att han blivit upptagen i den svenska röstlängden flytta till sitt hemland och bli röstberättigad även vid kommunalt val i det landet. Utredningen bör överväga huruvida det är möjligt och lämpligt att införa regler som hindrar att en invandrare med alltför korta intervaller utövar kommunal rösträtt i två länder.

Större praktisk betydelse har kanske det förhållandet att länsstyrelsens personband endast i begränsad omfattning innehåller uppgifter som utvisar hur länge en person har varit registrerad som bosatt i Sverige. Om längre tids bosättning i Sverige än ca två år skall krävas för rösträtt och valbarhet, måste därför särskilt undersökas under vilken tid varje invandrare i röstberättigad ålder har varit kyrkobokförd här i landet. Nuvarande ADB-rutiner för folkbokföringen är inte så utformade att en sådan undersökning kan göras maskinellt.

I den svenska kyrkobokföringen finns inga uppgifter om omyndighetsförklaring som har meddelats av utländsk myndighet. I prop. 1967:145 med förslag till lag angående ändring i lagen om val till riksdagen m. m. (s. 52) anförde föredragande departementschefen att en sådan omyndighetsförklaring bör utgöra diskvalifikationsgrund endast om den har giltighet i Sverige i andra hänseenden än beträffande rösträtten. Detta torde i allmänhet inte vara fallet men en omyndighetsförklaring som har meddelats i annat nordiskt land har civilrättslig giltighet här i landet och bör då beaktas även i rösträttshänseende, anförde departementschefen vidare. Enligt uppgift har vissa nordiska länder svårighet att lämna uppgift om omyndighetsförklaringar. Även om dessa svårigheter skulle kunna övervinnas, skulle det innebära ett omfattande arbete för t. ex. de finska myndigheterna att lämna uppgifter till Sverige om eventuell omyndighetsförklaring beträffande de omkring 190 000 finska medborgare som är bosatta här. Å andra sidan kan man anta att ytterst få av dem verkligen är omyndigförklarade.

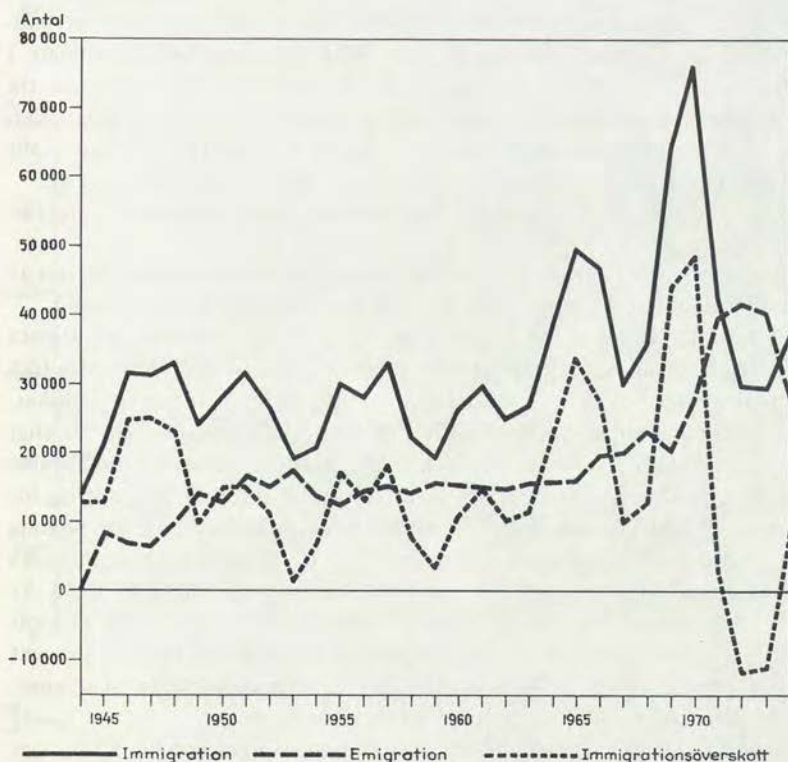
Utredningen bör upprätta förslag till de författningsändringar som föranleds av utredningens överväganden. Om utredningen finner att ett genomförande av utredningens förslag föranleder mera betydande informationsinsatser, bör utredningen i stora drag ange hur informationen bör läggas upp. Vid fullgörandet av sitt uppdrag bör utredningen samråda med 1965 års valtekniska utredning (Ju 1966:01), med utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin och med den svenske ledamoten i den förut nämnda nordiska arbetsgruppen.

1 Några statistiska uppgifter om utländska medborgare i Sverige

Vid årsskiftet 1973/74 fanns 397 000 utländska medborgare kyrkobokförda i Sverige, motsvarande 4,9 procent av den totala befolkningen (8,1 milj.). Antalet naturaliserade svenska medborgare vid samma tid kan uppskattas till ca 240 000.

Immigrationen under efterkrigstiden (1944–1970) har ökat befolkningen i Sverige med ca 650 000 personer, vilket motsvarar ca 8 procent av hela befolkningen vid periodens slut och ca 40 procent av hela befolkningsökningen under perioden.

Sveriges folkutbyte med främmande länder framgår av figur 1.1 och tabell 1.1.



Figur 1.1 In- och utvandringen (inkl. svenska medborgare) åren 1944–1974

Källa: SCB, Befolkningsrörelsen (SOS) och Befolkningsförändringar (SOS)

Tabell 1.1 In- och utvandringen av utländska medborgare inkl. överförda till och från obefintligregister åren 1964–1973

År	Registrerad			Överförda		Justerad		
	Invandring	Utvandring	Nettoinvandring	Från obefintligregister	Till obefintligregister	Invandring	Utvandring	Nettoinvandring
1964	34 933	11 074	23 859	482	1 455	35 415	13 523	22 886
1965	46 528	11 349	35 179	423	1 357	46 951	12 706	34 245
1966	43 874	14 445	29 429	349	1 718	44 223	16 163	28 060
1967	27 075	14 529	12 546	294	2 006	27 369	16 535	10 834
1968	32 852	17 244	15 608	280	1 475	33 132	18 719	14 413
1969	60 775	14 434	46 341	372	440	61 147	14 874	46 273
1970	73 532	21 267	52 265	209	127	73 741	21 394	52 347
1971	38 716	31 364	7 352	137	259	38 848	31 623	7 225
1972	25 643	32 334	-6 691	83	909	25 726	33 243	-7 517
1973	24 886	30 264	-5 378	104	867	24 990	31 131	-6 141
1974	31 908	20 120	11 788					

Källa: SCB, Befolkningsförändringar (SOS).

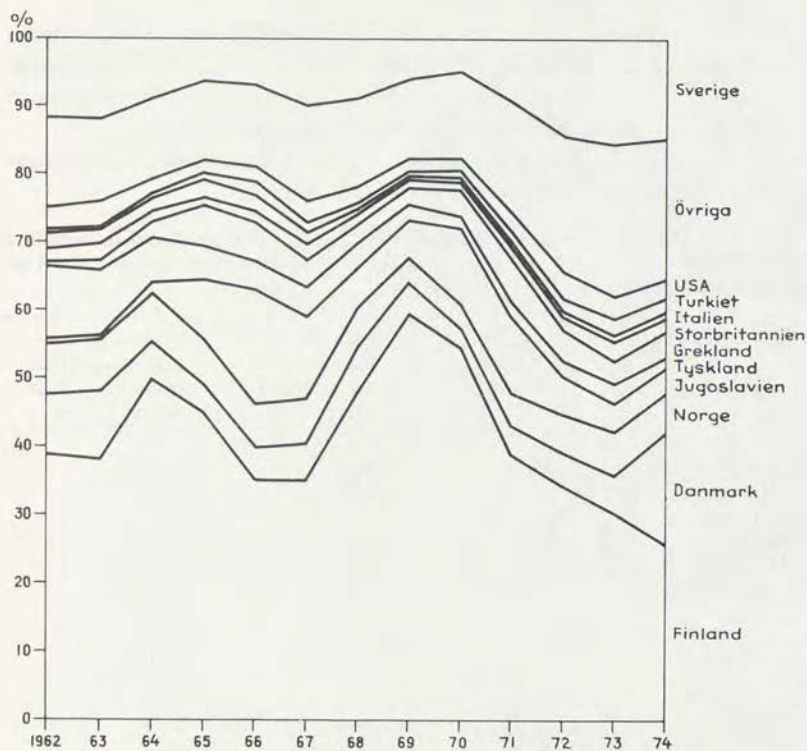
Utvandringen var jämn under hela 1950-talet och början av 1960-talet med ca 15 000 personer, därav ca 5 000 svenska medborgare, om året. Mot slutet av 1960-talet och början av 1970-talet har utvandringen ökat kraftigt. Flertalet utvandrare är tidigare invandrare, men även utvandringen av svenska medborgare har ökat och ungefär fördubblats i jämförelse med början av 1960-talet. Invandringen har i motsats till utvandringen varierat mycket kraftigt under hela efterkrigsperioden beroende på det allmänna konjunkturläget i Sverige. Det är framför allt arbetskraftsinvandringen som är beroende av konjunkturerna i Sverige.

Invandringens fördelning efter invandrarnas medborgarskap framgår av figur 1.2.

Under så gott som hela efterkrigstiden har invandringen dominerats av invandring från de övriga nordiska länderna, framför allt från Finland.

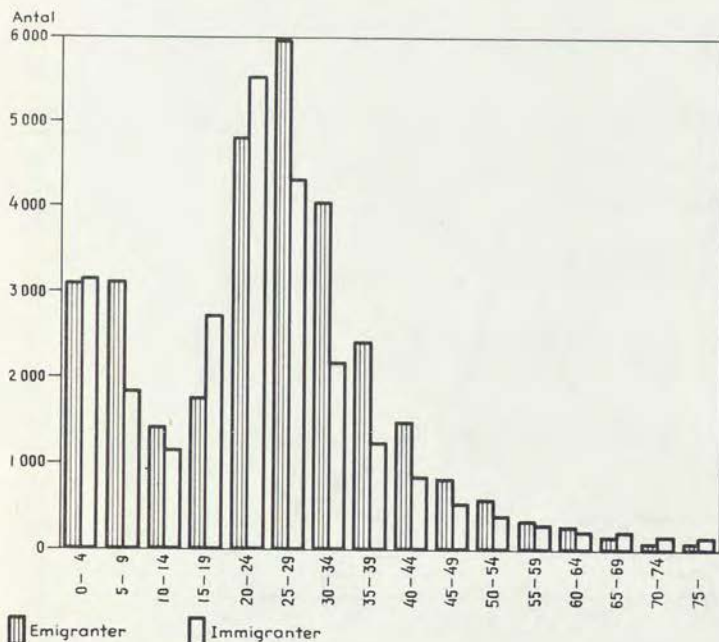
Beträffande återutvandringen kan till en början noteras att största delen av utvandrarna från Sverige under efterkrigstiden varit utländska medborgare som tidigare invandrat. Återutvandringen är hög för danskar, norrmän och medborgare i USA och Storbritannien, där hälften eller närmare hälften av invandrarna har återutvandrat inom tre till fyra år efter invandringen. Den registrerade återutvandringen är däremot låg för ungrare, polacker och turkar. Bland de senare förmodas dock förekomma en hel del icke registrerad återutvandring. Återutvandringen av nordiska medborgare efter en kort tids vistelse i Sverige steg kraftigt år 1970. Av de finska män som invandrade år 1968 hade således 17,5 procent återutvandrat inom två år. Motsvarande andel var för år 1969 25 procent och för år 1970 40,4 procent. Av registreringstekniska skäl anses emellertid dessa siffror behäftade med stor osäkerhet.

Åldersfördelningen för in- och utvandrarna framgår av figur 1.3.



Källa: SCB, Befolkningsförändringar (SOS)

Figur 1.2 Invandringens fördelning på viktigare invandringsländer åren 1962-1974. Uppgifterna avser medborgarskap (för England, Jugoslavien och Grekland dock länder åren 1962-1967).



Källa: SCB, SM Be 1974:4

Figur 1.3 In- och utvandrade utländska medborgare efter ålder år 1974

De flesta både in- och utvandrare är i åldern 18–30 år. Det är således fråga om en i förhållande till hela befolkningen mycket ung grupp. Antalet barn i förskoleåldern är relativt stort. Barn och ungdom i tonåren, liksom äldre, förekommer i liten utsträckning.

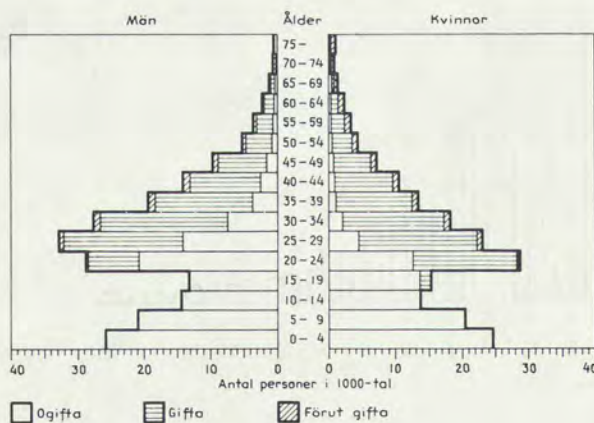
Hur utlänningarna i Sverige fördelar sig på olika nationaliteter framgår av tabell 1.2. Åldersfördelningen framgår av figur 1.4.

Tabell 1.2 Alla medborgarskapsgrupper med minst 1 000 medlemmar bosatta i Sverige vid årsskiftet 1973/1974 i storleksordning samt efter hur stor andel av samtliga utlänningar de utgör

Medborgarskapsland	Antal	Gruppen utgör % av samtliga utlänningar i Sverige	Grupperna t. o. m. gruppen ifråga utgör % av utlänningarna
Finland	188 150	47,3	47,3
Jugoslavien	40 166	10,1	57,4
Danmark	28 237	7,1	64,5
Norge	26 575	6,7	71,2
Tyskland	18 402	4,6	75,8
Grekland	16 918	4,3	80,1
Italien	6 809	1,7	81,8
USA	6 263	1,6	83,4
Storbritannien	6 231	1,6	85,0
Polen	6 138	1,5	86,5
Turkiet	5 601	1,4	87,9
Ungern	4 616	1,2	89,1
Österrike	4 343	1,1	90,2
Tjeckoslovakien	4 091	1,0	91,2
Spanien	3 637	0,9	92,1
Nederländerna	2 514	0,6	92,7
Schweiz	2 207	0,6	93,3
Frankrike	2 024	0,5	93,8
Portugal	1 909	0,5	94,3
Korea ¹	1 863	0,5	94,8
Island	1 526	0,4	95,2
Sovjetunionen	1 121	0,3	95,5

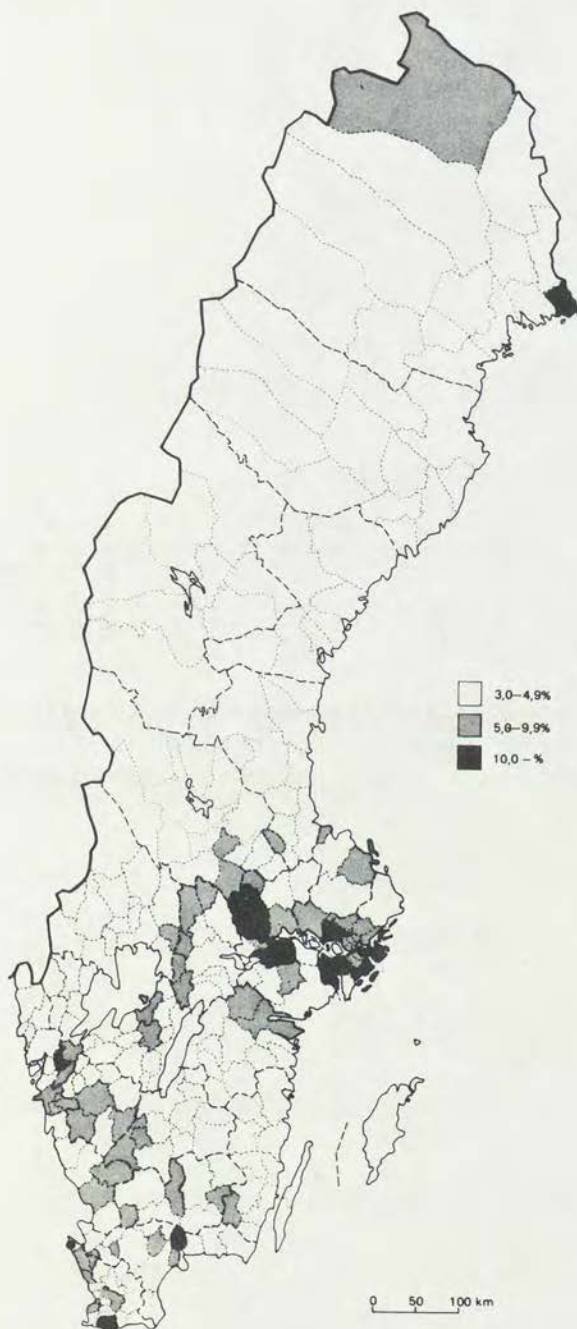
¹ Nästan samtliga är barn som adopterats i Sverige.

Källa: SCB, råtabeller.



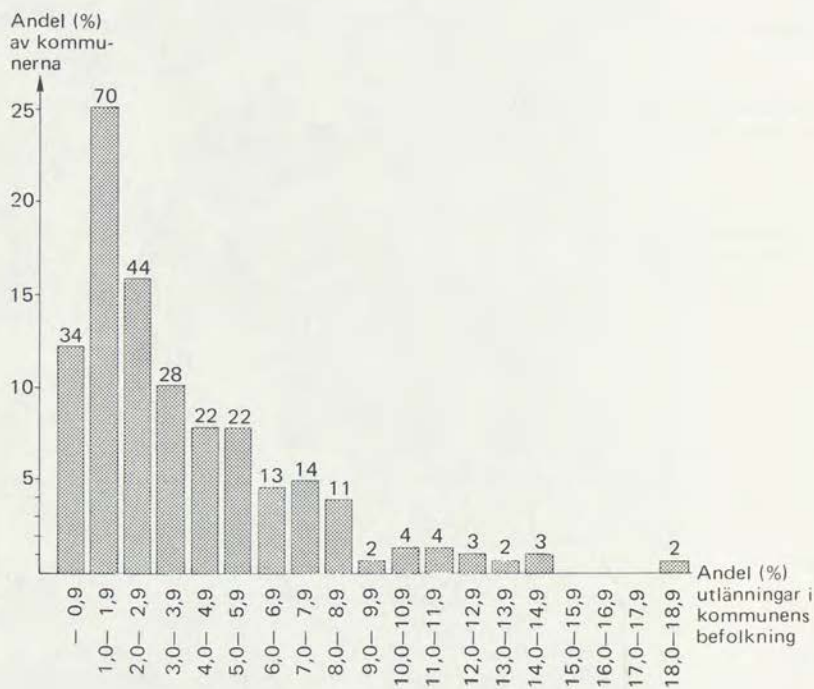
Figur 1.4 Utlänningar efter ålder, kön och civilstånd 1970

Invandrarna är starkt koncentrerade till de mest tätbefolkade delarna av Sverige. Av figur 1.5 framgår i vilka delar av landet de kommuner finns som har minst 3 procent utländska medborgare i sin befolkning.



Figur 1.5 Kommunerna vid årsskiftet 1973/74 efter andel utlänningar i befolkningen

De utländska medborgarnas fördelning på kommunerna framgår av figur 1.6.



Figur 1.6 Kommunerna vid årsskiftet 1973/74 efter andel utlänningar i befolkningen

Man lägger märke till att 18 kommuner vid årsskiftet 1973/74 hade en andel utlänningar i befolkningen uppgående till 10 procent eller mera. Detaljerade statistiska uppgifter om utlänningarnas fördelning på kommuner finns i *bilaga 1*.

2 Statistiska uppgifter om hur en kommunal rösträtt för utländska medborgare skulle förändra den svenska valmanskåren

Vid årsskiftet 1973/74 var 259 500 utländska medborgare (inklusive statslösa personer) i åldern 18 år och äldre kyrkobokförda i Sverige. I tabell 2.1 visas dessa efter hur lång tid de vistats i Sverige. Av tabellen kan man således se hur många nya väljare som totalt tillkommer om man ger rösträtt åt utlänningar under förutsättning av viss tids vistelse i landet. Vid exempelvis en kvalifikationstid av tre år (inklusive valåret) skulle antalet utländska röstberättigade vid 1973 års val ha uppgått till ca 200 000 personer. Alla framräkningar blir självfallet mycket osäkra. Om man emellertid antar att återutvandringen under de närmaste åren blir av ungefär samma omfattning som under de senaste åren skulle antalet röstberättigade utlänningar vid 1976 års val bli ungefär 220 000 vid en kvalifikationstid av tre år.

Tabell 2.1 I Sverige 1973-12-31 kyrkobokförda utländska medborgare (inklusive statslösa) som fyllt 18 år efter medborgarskap och invandringsår

Medborgarskaps- land	Samtliga	Därav ¹ har invandrat år . . . eller tidigare					
		1972	1971	1970	1969	1968	1967 el. födda i Sverige
Danmark	17 900	16 900	16 200	15 500	14 500	13 600	12 800
Finland	120 600	114 800	109 200	101 600	84 400	66 700	58 000
Norge	17 700	16 500	15 600	14 800	14 000	12 800	12 000
Grekland	11 100	10 500	9 600	7 900	5 900	4 900	4 400
Italien	4 500	4 300	4 100	3 900	3 700	3 500	3 400
Jugoslavien	27 100	26 200	25 200	22 100	16 300	13 900	12 400
Polen	4 800	4 000	3 200	2 500	1 600	1 000	600
Storbritannien	4 000	3 400	3 000	2 600	2 200	1 900	1 700
Tyskland	11 500	10 900	10 500	10 000	9 400	8 700	7 500
Ungern	3 500	3 300	2 900	2 400	2 000	1 500	1 200
Turkiet	3 300	2 900	2 600	2 200	1 700	1 400	1 200
USA	4 600	3 900	3 200	2 500	1 800	1 300	900
Övriga länder	28 900	25 900	23 500	20 800	15 600	12 400	11 200
Samtliga	259 500	243 500	228 800	208 800	173 100	143 600	127 300

¹ Beräknade och avrundade värden.

Av tabell 2.2 framgår hur valet av olika kvalifikationstider skulle inverka enbart i gruppen finska medborgare i Sverige.

De utländska medborgarna i Sverige är som tidigare framgått mycket ojämnt fördelade över landet. Det är inte möjligt att med tillgänglig

statistik tillförlitligt beräkna antalet vuxna utlänningar kommunvis efter hur lång tid de har varit i Sverige. Spridningen efter invandringsår är förmodligen inte densamma i varje kommun som i hela landet.

Tabell 2.2 I Sverige 1973-12-31 bosatta finska medborgare, som fyllt 18 år; fördelning efter ålder och invandringsår

Ålder 1973-12-31	Antal	Därav ¹ har invandrat år . . . eller tidigare					
		1972	1971	1970	1969	1968	1967 el. födda i Sverige
18-19	5 105	4 590	4 150	3 540	2 310	1 370	1 200
20-24	22 307	19 900	17 840	15 380	11 010	7 140	5 340
25-29	28 939	27 610	26 250	24 280	19 340	13 620	10 580
30-34	19 054	18 530	17 910	17 040	14 690	12 120	10 700
35-39	15 038	14 740	14 420	13 960	12 580	10 960	10 130
40-44	10 676	10 470	10 250	9 900	8 900	7 820	7 320
45-49	7 418	7 250	7 100	6 820	6 020	6 220	4 880
50-59	7 813	7 580	7 400	7 130	6 520	5 980	5 740
60-66	2 586	2 530	2 440	2 290	1 890	1 620	1 430
67-	1 669	1 570	1 410	1 290	1 140	900	700
Samtliga	120 685	114 790	109 200	101 650	84 410	66 750	58 030

¹ Beräknade och avrundade värden.

Om man likväl antar att spridningen är densamma och vidare utgår från en tänkt kvalifikationstid av tre år så är det möjligt att i varje fall översiktligt beräkna hur stor andel utlänningarna skulle utgjort av kommunens röstberättigade invånare vid 1973 års val. Om sålunda de som invandrat senast 1970-11-01 haft rösträtt vid 1973 års val skulle ca 27 procent av kommunerna fått mindre än 1 procent och ytterligare 33 procent mellan 1 och 3 procent utlänningar i sina valmanskårer. Om man vidare gör det i och för sig rimliga antagandet att valdeltagandet bland de nya valmännen inte skulle varit särskilt högt kommer man fram till att en eventuell rösträttsreform troligen inte skulle inneburit några större förändringar för 1973 års val i dessa kommuner. För 49 kommuner skulle andelen utlänningar bland de röstberättigade troligen legat över 5 procent. Av dessa skulle troligen endast sju kommuner haft mer än 10 procent utländska valmän. Att antalet kommuner med hög andel utländska valmän avviker från antalet kommuner med hög andel utlänningar beror framför allt på det stora antalet barn bland utlänningarna i Sverige samt i viss mån på den kvalifikationstid som valts i exemplet. I tabell 2.3 finner man samtliga kommuner som enligt de givna förutsättningarna troligen skulle fått mer än 5 procent utlänningar bland de röstberättigade vid 1973 års val.

Tabell 2.3 Kommuner som vid 1973 års val troligen skulle haft minst 5 procent utlänningar bland de röstberättigade om utlänningar som vistats i Sverige minst 3 år haft rösträtt

Län Kommun	Antal röst- berättigade år 1973	Troligt an- tal röstbe- rättigade utlänningar	Trolig andel utlänningar bland de röstberätti- gade ¹	Andel röster på S och VPK år 1973	Majoritet i kommunfullmäk- tiga efter 1973 års val
Stockholms län					
Botkyrka	32 425	4 350	11,8	49,2	M + C + F
Haninge	28 197	2 850	9,2	49,6	M + C + F
Huddinge	35 896	2 860	7,4	46,4	M + C + F
Järfälla	30 801	2 600	7,8	45,5	M + C + F
Lidingö	23 906	1 300	5,2	26,0	M + C + F
Nacka	32 682	3 570	9,9	42,8	M + C + F
Sigtuna	16 021	1 410	8,1	45,9	Oklar
Solna	40 158	2 850	6,6	46,6	M + C + F
Stockholm	527 789	28 570	5,1	48,3	S + VPK
Sundbyberg	21 496	1 420	6,2	58,0	S + VPK
Södertälje	47 018	5 390	10,3	50,7	S + VPK
Tyresö	15 569	1 640	9,6	46,1	M + C + F
Täby	24 266	1 710	6,6	34,7	M + C + F
Upplands-Bro	7 408	750	9,2	50,7	S + VPK
Upplands-Väsby	13 536	1 850	12,0	52,1	S + VPK
Värmdö	8 267	1 150	12,2	51,8	S + VPK
Uppsala län					
Enköping	21 456	1 207	5,3	45,1	M + C + F
Håbo	4 500	340	7,0	46,9	M + C + F
Södermanlands län					
Eskilstuna	60 462	5 110	7,8	56,2	S
Flen	12 329	650	5,0	50,8	S + VPK
Oxelösund	8 625	880	9,3	68,9	S
Östergötlands län					
Finspång	16 379	1 170	6,7	60,3	S
Jönköpings län					
Gislaved	17 306	1 050	5,7	39,1	M + C + F
Kronobergs län					
Markaryd	7 888	460	5,5	46,6	M + C + F
Blekinge län					
Olofström	10 097	1 700	14,4	55,3	S
Malmöhus län					
Bjuv	8 656	640	6,9	62,1	S
Landskrona	26 355	1 700	6,1	60,2	S
Malmö	182 412	10 950	5,7	52,3	S
Trelleborg	24 139	1 500	5,9	54,2	S
Göteborgs o. Bohus					
Göteborg	318 405	22 550	6,6	46,7	M + C + F
Mölnadal	30 704	1 620	5,0	46,1	M + C + F
Älvsborgs län					
Ale	12 215	870	6,6	51,0	S + VPK
Lilla Edet	6 719	590	8,1	52,4	S + VPK
Borås	71 077	5 790	7,5	45,8	M + C + F
Trollhättan	33 039	2 030	5,8	56,0	S
Skaraborgs län					
Skövde	29 385	1 810	6,0	41,6	M + C + F
Värmlands län					
Storfors	3 708	240	6,1	61,0	S

Län Kommun	Antal röst- berättigade år 1973	Troligt an- tal röstbe- rättigade utlänningar	Trolig andel utlänningar bland de röstberätti- gade ¹	Andel röster på S och VPK år 1973	Majoritet 1973 för
Örebro län					
Degerfors	8 423	460	5,5	67,4	S
Hällefors	7 765	500	6,1	73,2	S
Laxå	5 948	340	5,5	54,3	S
Västmanlands län					
Fagersta	10 649	1 000	8,6	65,1	S
Hallstahammar	11 399	1 460	11,4	66,8	S
Köping	17 810	1 840	9,3	58,1	S
Skinnskatteberg	3 495	350	9,1	68,9	S
Surahammar	6 480	980	13,1	73,1	S
Västerås	77 518	4 960	6,0	52,6	S + VPK
Gävleborgs län					
Hofors	10 160	580	5,4	72,1	S
Norrbottens län					
Haparanda	5 683	571	9,1	53,4	S + VPK
Kiruna	19 445	1 190	5,8	71,2	S + VPK

¹ Räknat på summan av röstberättigade och troligt antal röstberättigade utlänningar.

3 Frågans behandling i riksdagen och i offentliga utredningar

3.1 1968 års riksdag

I *motioner* (I:94 och II:139 (s)) vid 1968 års riksdag hemställdes om tilläggsdirektiv till 1966 års grundlagberedning med uppdrag att överväga och utreda frågan om rätt för i Sverige bosatta utländska medborgare att delta i allmänna val, i första hand i landstings- och kommunalval, i andra hand även i riksdagsval. Motionärerna framhöll sammanfattningsvis följande: Det var från demokratisk synpunkt otillfredsställande att invandrarna saknade rösträtt. Ett starkt motstånd skulle sannolikt resas mot tanken på utlännings deltagande i riksdagsval. Sannolikt skulle det vara lättare att vinna anslutning till tanken på enbart kommunal rösträtt. Den kommunala politikens utformning berörde i allmänhet invandrarna på ett särskilt sätt. Eftersom inget land gav eller väntades ge sina i utlandet bosatta medborgare rätt att delta i kommunalval i hemlandet, uppstod heller inget problem med dubbel rösträtt. Till förmån för en begränsning av rösträtten till kommunalval talade också att man därigenom kunde vinna vissa erfarenheter, innan man ev. bestämde sig för att utsträcka rösträtten även till riksdagsval. Problemet var svåröverskådligt och motionärerna var inte beredda att framlägga konkreta förslag. *Konstitutionsutskottet* (KU 1968:10) fann att motionärerna anfört flera beaktansvärda synpunkter. Då vallagstiftningens utformning ändå var föremål för en allmän översyn genom grundlagberedningen borde enligt utskottets mening även denna fråga kunna upptas till överväganden, som emellertid borde vara helt förutsättningslösa. Utskottet framhöll vidare att det inte var berett att då inta någon ståndpunkt i sakfrågan och att prövningen borde begränsas till att gälla kommunalval. Utskottet hemställde att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t att motionerna överlämnades till grundlagberedningen. Riksdagen följde utskottets hemställan.

3.2 1971 års riksdag

I *motien* 1971:227 (c) vid 1971 års riksdag hemställdes om utredning av frågan om utökade politiska rättigheter, i första hand kommunal rösträtt, för invandrare. Motionärerna anförde bl. a. att utökade politiska rättigheter för invandrare, i första hand kommunal

rösträtt, skulle vara ett viktigt steg på väg mot ökad demokrati och jämlikhet i samhället. *Konstitutionsutskottet* (KU 1971:47) framhöll att grundlagberedningen, som bl. a. hade att behandla frågan om kommunal rösträtt för här i riket bosatta utlänningar, enligt vad utskottet inhämtat avsåg att i stället rekommendera att väntetiden för erhållande av svenskt medborgarskap förkortades. Utskottet biträdde denna ståndpunkt och underströk önskvärdheten av att åtgärder övervägdes för en väsentlig förkortning av den erforderliga väntetiden för invandrare, som genom naturalisation önskade bli svenska medborgare. Med hänsyn till de förslag i saken som kunde väntas från grundlagberedningen under första delen av 1972 ansåg utskottet att något riksdagsinitiativ inte var erforderligt.

I *motion* 1971:158 (fp) vid 1971 års riksdag hemställdes om sådan ändring i lagen om svenskt medborgarskap att utlänning, som vistats i landet sedan fyra år — dock vad gäller nordisk invandrare två år — skulle kunna erhålla svenskt medborgarskap. Den huvudsakliga motiveringen för yrkandet var att invandrarna borde få möjlighet att utöva politiska rättigheter, såsom rösträtt, efter en kortare tids vistelse i Sverige än då var fallet. *Inrikesutskottet* (InU 1971:26) erinrade om det arbete som pågick i grundlagberedningen och i invandrarutredningen. Enligt utskottets mening talade många skäl för en sänkning av kvalifikationstiden. Utskottet var emellertid inte då berett att ta ställning till frågan.

3.3 1972 års riksdag

Kravet på sänkta kvalifikationstider för förvärv av svenskt medborgarskap återkom i *motion* 1972:595 (fp) vid 1972 års riksdag. Motionärerna framhöll att politiskt inflytande var en viktig förutsättning för att en invandrare skulle anpassas i sitt nya land. Han gjorde en insats i svenskt arbetsliv och borde då ha del i ansvaret för hur de resurser han hjälpte till att framställa blev fördelade och använda. Han betalade kommunal och statlig skatt men kunde inte förrän efter tidigare sju år (tre år) öva inflytande över hur dessa medel användes. Det var därför rimligt att invandrarens rösträtt tidigarelades. Detta gällde såväl riksdagsval som kommunalval och i tillämpliga delar kyrkliga val. Principiella och praktiska skäl talade för att rösträtt borde knytas till medborgarskapet. Inflytandekravet var ett skäl för att tiden för att erhålla medborgarskap borde förkortas. *Inrikesutskottet* (InU 1972:11) vidhöll sin principiella inställning från föregående år och förklarade, under hänvisning till grundlagberedningens dåmera avgivna betänkande, att tiden ännu inte var inne för riksdagen att ta ställning till vilka tidsgränser som i framtiden skulle gälla vid förvärv av svenskt medborgarskap.

3.4 Grundlagberedningen

Under år 1972 framlade grundlagberedningen sitt förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning. I betänkandet anfördes bl. a.

Grundlagberedningen har vid sitt arbete med rösträttsfrågorna även haft att överväga huruvida man bör tillerkänna i riket bosatta utländska medborgare rätt att delta i val av kommunfullmäktige och landstingsmän (KU 1968:10, rskr 1968:96). Beredningen har stannat för att inte föreslå att det infördes någon form av kommunal rösträtt för icke svenska medborgare. Avgörande för detta ställningstagande har varit flera omständigheter. Eftersom det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter, gör sig de principiella skäl, som talar mot att tillerkänna icke svenska medborgare rösträtt i riksdagsvalen, gällande även i fråga om kommunala val. Det visar sig därjämte att en reform av ifrågavarande slag skulle medföra stora praktiska svårigheter, bl. a. när det gäller att bestämma vilka icke svenska medborgare som skall ha rösträtt. Om rösträtten anses vara väsentlig för invandrarnas anpassning i Sverige, bör man enligt beredningens mening i stället bereda dem möjligheter att tidigare än nu få fullständiga politiska rättigheter. Detta kan uppnås genom att tiden för erhållande av svenskt medborgarskap förkortas.

Remissopinionen blev, såsom framgår av följande remissammanställning, delad.

Flertalet av dem som yttrade sig i frågan biträdde beredningens mening att kommunal rösträtt inte borde tillkomma utländska medborgare utan att man i stället borde överväga att förkorta tiden för erhållande av svenskt medborgarskap. Av denna åsikt var utredningen om den kommunala demokratin (majoriteten), Svenska kommunförbundet (majoriteten i styrelsen), länsstyrelsen i Norrbottens län, förvaltningsutskottet i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs och Malmöhus läns landstingskommuner samt kommunfullmäktige i Stockholm, i Göteborg och i Malmö. Utredningen om den kommunala demokratin fann det svårt att motivera att utländska medborgare fick rösträtt i de kommunala valen men inte i riksdagsvalet. Samma hållning intog ett par andra av de nämnda remissinstanserna. Kommunfullmäktige i Stockholm framhöll att det speciellt i Stockholms kommun med ett markant inslag av invandrare var av betydelse att utländska medborgare fick bättre möjligheter till delaktighet i den politiska beslutsprocessen.

Positiva till tanken på kommunal rösträtt för utlänningar var statens invandrarverk (majoriteten), en ledamot av utredningen om den kommunala demokratin och åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet.

Invandrarverket sade sig ha kunnat konstatera att åtskilliga i Sverige bosatta utlänningar av olika anledningar antingen dröjer länge innan de söker och får medborgarskap eller helt avstår från att söka medborgarskap, eftersom de räknar med att efter ett antal år återvända till sitt ursprungsland. Att invandrarna hade denna valmöjlighet överensstämde enligt verket väl med riktlinjerna för invandringspolitiken. Det var visserligen sant att beslut som fattades av riksdagen i hög grad kunde komma att påverka många frågor på det lokala planet. Omvänt kunde man däremot inte hävda, att beslut i enskilda folkvalda kommunala församlingar i någon större utsträckning påverkade den rikspolitiska utvecklingen. Argumentet om den oklara gränsen mellan rikspolitiska och

kommunala angelägenheter borde därför enligt verkets mening inte tillmätas någon avgörande betydelse för bedömningen av frågan om kommunal rösträtt för invandrare. Cirka 400 000 utlänningar var bosatta i Sverige. Därav var sannolikt ca 200 000 yrkesverksamma. Det fanns kommuner med upp till 20 % invandrare. Invandrarna hade under ett stort antal år som skattebetalare och på andra sätt bidragit till sina kommuners utveckling utan att samtidigt kunna påverka denna. Verket ansåg det från demokratisk synpunkt helt otillfredsställande att stora delar av kommunernas invånare på detta sätt hade uteslängts från kommunalt medinflytande. Verkets erfarenheter var att invandrarna ofta såg denna brist på inflytande som en ren diskriminering. Det var inte bara ett intresse för invandrarna att de kunde påverka utvecklingen. Samhället hade självfallet också behov av medverkan från invandrarnas sida, bl. a. för att motverka uppkomsten av isolerade grupper i det svenska samhället. — I några fall kunde kommunal rösträtt för invandrare i Sverige komma att innebära att invandrare blev röstberättigade i två länder. Detta ansåg dock verket inte vara något bärande argument mot sådan rösträtt. — Beredningen hade anfört praktiska svårigheter som argument mot kommunal rösträtt för invandrare men inte närmare gått in på dessa svårigheter. Det var naturligtvis givet att krav på viss tids bosättning i landet måste ställas upp. Verket bedömde de praktiska svårigheterna inte vara tillräckligt stora för att de skulle motivera att man inte införde kommunal rösträtt för invandrare. — Sammanfattningsvis ansåg verket att starka skäl talade för att införa kommunal rösträtt för i Sverige bosatta utlänningar. Rösträtten borde inträda efter förslagsvis tre års bosättning i landet. Verket föreslog mot bakgrund av det anförda att de praktiska problem som var förknippade med en sådan kommunal rösträtt närmare utreddes.

Två ledamöter i verkets styrelse och en byråchef vid verket var skiljaktiga och ansåg att de skäl som kunde anföras för och mot kommunal rösträtt för invandrare hittills var mycket ofullständigt klarlagda varför inte bara de praktiska utan även de principiella problem som var förknippade med en kommunal rösträtt för i Sverige bosatta utlänningar närmare borde utredas.

Den förut nämnde ledamoten av utredningen om den kommunala demokratin underströk betydelsen av att utländska medborgare bereddes möjligheter att tidigare än nu få fullständiga politiska rättigheter. Utöver detta var det emellertid enligt hans mening befogat att ge utländska medborgare — som av olika anledningar inte ville fransäga sig sitt medborgarskap i hemlandet — möjlighet att påverka utformningen av närmiljön, bl. a. genom rätt till deltagande i de kommunala valen. — Kvalifikationstiden för erhållandet av svenskt medborgarskap borde för invandrare från de nordiska länderna sättas till två år och för övriga till tre år. Samma grunder borde gälla för rätt till enbart kommunal rösträtt. Även om en sådan reform var förbunden med vissa praktiska problem borde dessa dock kunna lösas. Det var därför, hette det avslutningsvis, en brist att frågan fått en så knapphändig behandling i grundlagberedningens förslag. — Samma villkor för kommunal rösträtt för utländska medborga-

re föreslogs av de tidigare nämnda ledamöterna i styrelsen för Svenska kommunförbundet.

3.5 1973 års riksdag

I *grundlagspropositionen* (prop. 1973:90 s. 164) uttalade föredragande departementschefen att de närmare villkoren för kommunal rösträtt inte borde tas in i grundlag utan som hittills anges enbart i kommunallagarna, och att det därför inte fanns någon anledning att i detta sammanhang ta ställning till frågan om kommunal rösträtt för utländska medborgare.

I anslutning till grundlagspropositionen lämnades vid 1973 års riksdag ett flertal motioner (c, fp, vpk, s) om kommunal rösträtt för invandrare.

I *motion* 1973:541 (c) hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära förslag om en vidgning av rösträtten vid kommunala val i enlighet med vad som anförts i motionen 1973:702. I sistnämnda motion, som upptog ett invandrapolitiskt program, anfördes under rubriken Medborgarskap och rösträtt följande.

Att endast svenska medborgare får delta i val till riksdagen torde vara väl motiverat. Det kan också vara motiverat att invandrarna genom en tids vistelse i landet haft möjlighet att sätta sig in i vårt samhällsskick och politiska system innan de blir svenska medborgare. Kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap bör dock sänkas till två år för nordiska och tre år för utomnordiska invandrare. En samordning med övriga nordiska länder bör eftersträvas.

Många invandrare söker aldrig svenskt medborgarskap eller väntar mycket länge innan de bestämmer sig för att bli svenska medborgare. De bör dock oavsett medborgarskap ges möjligheter att delta i kommunala val efter samma kvalifikationstid som gäller för att få medborgarskap. Även här bör en samordning med övriga nordiska länder eftersträvas.

I *motion* 1973:1545 (fp) föreslogs sådan ändring i lagen om svenskt medborgarskap att utlänning som vistats i landet sedan fyra år — dock i vad gäller nordiska invandrare två år — skall kunna erhålla svenskt medborgarskap. Motionärerna erinrade bl. a. om att med medborgarskapet följde en rad fördelar, bl. a. rösträtt i allmänna val, och att starka principiella skäl talade för att invandraren skulle ha möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i landet genom bl. a. rösträtt. Genom en tidigare läggning av rätten till svenskt medborgarskap skulle invandrarna få möjlighet att tidigare än nu delta i allmänna val. Motionärerna påpekade också att åtskilliga invandrare avstod från att skaffa sig svenskt medborgarskap trots att de var kvalificerade därtill. De fick då — i likhet med invandrare som vistats i landet kortare tid — ingen möjlighet att delta i val. Motionärerna ansåg att starka principiella skäl talade för att invandrare som vistats viss tid i landet skulle få delta i kommunala val. De kommunala angelägenheterna angick invandrarna lika mycket som svenska medborgare. Kommunal rösträtt för invandrare skulle sannolikt leda till att kommunernas insatser för invandrare ökade, vilket var angeläget. Den skulle också medverka till att invandarnas samhällspolitiska intresse ökade, vilket i sin tur skulle underlätta deras anpassning.

Det var slutligen ur demokratisk synvinkel otillfredsställande att uteslänga vissa kommuninvånare från politiskt medinflytande. Om invandrare som ej var svensk medborgare skulle få kommunal rösträtt, måste en tidsgräns fastställas för hur länge vederbörande skall ha vistats i Sverige. Motionärerna ansåg att invandrarverket borde få i uppdrag att överväga denna fråga och lämna förslag. Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställde samma motionärer i särskild motion (1973:980) att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära att förslag framlades om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare.

I motion 1973:117 (vpk) föreslogs att riksdagen uttalade sig för att invandrare skulle få kommunal rösträtt efter två års vistelse i Sverige och hos regeringen hemställde om förslag i enlighet därmed. Motiveringen var i sammanfattning följande: Invandrarernas antal var stort. De deltog i produktivt arbete, erlade skatter och berördes av skilda bestämmelser men saknade i hög grad inflytande över dessa. I många kommuner utgjorde invandrarerna en betydande del av befolkningen. Bostadsområden hade planerats främst för invandrare, vilka dock saknat varje inflytande över den kommunala planeringen när de ej haft rösträtt. En kvalifikationstid för kommunal rösträtt av förslagsvis två år var motiverad med hänsyn till gällande regler för bibehållen rösträtt i hemlandet för invandrare från nordiska länder och den tid som erfordrades för utomnordiska invandrare att få bosättningstillstånd. Den kommunala rösträtten var särskilt angelägen med hänsyn till att demokratin f. n. begränsades i kommuner med stort antal invandrare. En förkortning av tiden för förvärv av medborgarskap var också motiverad men denna strävan kunde inte stå i motsättning till omedelbara åtgärder för att tillerkänna invandrare kommunal rösträtt och därmed bereda dem möjligheter att utöva inflytande på frågor som i hög grad berörde deras dagliga liv.

Några av de ledamöter som svarat för ovannämnda motioner 1968 I:94 och II:139 (s) upprepade sina önskemål i motionen 1973:113 och hemställde där att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förutsättningslös utredning av frågan om kommunal rösträtt för invandrare i Sverige. Som motivering anförde motionärerna bl. a. följande.

De problem som åsyftades med förslaget om kommunal rösträtt löstes inte genom förkortning av fristerna för att erhålla svenskt medborgarskap. Förvärv av svenskt medborgarskap och i samband därmed avståendet från tidigare medborgarskap var ett steg med betydande rättsverkningar. Invandrare som avsåg att endast under ett begränsat antal år kvarstanna i Sverige för att därefter återvända till hemlandet kunde ha mycket goda skäl att avstå från förvärv av svenskt medborgarskap. Det kunde inte utan vidare förutsättas att de på nytt skulle kunna förvärva sitt ursprungliga medborgarskap om de så skulle önska. Det var just för dessa kategorier som kommunal rösträtt kunde ha ett väsentligt värde. Under en följd av år påverkades de av beslut i den svenska kommunen som de själva f. n. saknade möjlighet att påverka. Detta var en från allmän demokratisk synpunkt otillfredsställande ordning. De flesta som gav stöd åt tanken om kommunal rösträtt för invandrare torde förutsätta

att rösträtt skulle beviljas efter två à tre års vistelse i landet. I avsaknad av en mera artikulerad argumentering mot kommunal rösträtt för invandrare kunde man endast spekulera över vilka invändningar som ansågs bärkraftiga. Möjligen menade man att några års vistelse i Sverige inte utgjorde tillräcklig grund för rättigheter, som anses följa av en djupare och varaktigare samhörighet med landet. Ett sådant betraktelsesätt föreföll synnerligen statistiskt i en tid då folkförflyttningar över nationsgränserna kunde väntas bli allt vanligare. Under de närmaste årtiondena borde man räkna med att industrier och andra näringar i Europa i betydande utsträckning kom att betjänas av människor, som för längre eller kortare tid lämnat sitt ursprungsland. Att ställa dessa stora människogrupper helt utanför de demokratiska beslutsprocesserna kunde i längden bli allt svårare att försvara. Tanken att rösträtt måste bygga på varaktig bosättning hade vuxit fram i ett äldre, mindre rörligt samhälle. För svenska medborgare, som flyttade mellan olika kommuner, tillämpades inte samma resonemang. Möjligen fruktade man på sina håll att kommunal rösträtt för invandrare skulle ge upphov åt kommunala "invandrarpartier", som kunde få ett mindre önskvärt inflytande på den kommunala politiken. En sådan argumentering föreföll bygga på klart konservativa värderingar. Benägenheten att diskriminera utlännningar existerade i alla samhällen och kunde inte heller uteslutas i kommunalpolitiken. Grundtanken bakom allmän och lika rösträtt var att alla människor som berördes av politiska beslut också skulle ha möjlighet att i lika mån påverka dem. Om en grupp inbyggare i ett samhälle saknade sådana möjligheter, ökade riskerna för att deras legitima intressen inte i tillräcklig utsträckning respekterades. Men därtill kom att invandrarnas benägenhet att uppträda som en sluten påtryckargrupp rimligen måste bli större, så länge de saknade möjligheter att på samma sätt som andra inbyggare medverka i beslutsprocesserna. Omvänt kunde ingenting tänkas mera stimulera partiernas intresse för invandrarfrågor än tvånget att ta hänsyn till invandrarnas röster vid valen. Invandrarna utgjorde inte en socialt enhetlig grupp, och det mest sannolika var att de skulle utöva sin rösträtt enligt samma premisser som andra röstberättigade. I allmänhet torde inte deras intressen vara betjänta av att det bildades särskilda "invandrarpartier". Diskussionen om det kommunala sambandet kunde till äventyrs ha gett upphov åt tanken att det var olämpligt att ge en grupp människor rösträtt vid kommunala val men inte vid riksdagsval. I fråga om rösträtt vid riksdagsval var det rimligt att kräva en mera varaktig samhörighet med landet. Men även om det var riktigt att kommunala beslut och riksdagsbeslut var nära sammanflätade, kunde detta inte utgöra ett tillräckligt skäl mot att bevilja kommunal rösträtt åt en grupp, som var utestängd från riksdagsval. Eftersom kommunalvalen inte påverkade riksdagens sammansättning uppstod inte därigenom några särskilt allvarliga problem. En kommunal rösträtt för invandrare erbjöd en del tekniska problem. En anknytning av den kommunala rösträtten till bosättningstillståndet var tänkbar. För nordiska invandrare, som inte behövde söka bosättningstillstånd, kunde särskilda regler i så fall gälla. Det var å andra sidan möjligt att kommunal rösträtt måste knytas till ett särskilt ansökningsförfarande.

Man borde inte överbetona de administrativa besvärligheterna som kunde följa därav. Sannolikt skulle åtminstone till en början ett begränsat antal särskilt aktiva och intresserade invandrare utnyttja en sådan möjlighet. Redan ett så begränsat invandrardeltagande i valen skulle emellertid vara ägnat att öka intresset för invandrarfrågorna på det kommunala planet. Partiernas officiella bekännelser till en upplyst invandrapolitik skulle därigenom ställas på prov. De organisatoriska och administrativa svårigheter som kommunal rösträtt för invandrare kunde tänkas medföra torde i varje fall inte bli större än de många problem som visat sig vara förenade med en utvidgning av utlandssvenskarnas rösträtt, en rättighet som dessa endast i ringa utsträckning utnyttjade. Avgörande för inställningen till en kommunal rösträtt för invandrare var om man hade en internationalistisk syn på det svenska samhällets utveckling. Det var rimligt att räkna med att den allmänna opinionen ännu inte var helt mogen för en rösträtt omfattande alla invandrare. Möjligen borde man pröva sig fram med delreformer, exempelvis kommunal rösträtt för nordbor. Eftersom frågan kunde få ökad aktualitet på det europeiska planet, borde den internationella diskussionen och därvid framförda förslag till lösningar uppmärksammas. Under alla förhållanden syntes det finnas tillräckliga skäl att utreda problemkomplexet med större grundlighet än vad som tycktes ha förekommit inom grundlagberedningen. En viss tvekan om de negativa argumentens bärkraft kunde förmärkas på olika håll. Vid den senaste socialdemokratiska partikongressen uttalade sålunda partistyrelsen med anledning av motioner i ämnet, att frågan om kommunal rösträtt var av betydelse för invandrarnas möjligheter att påverka sin situation i det svenska samhället och att konsekvenserna av en sådan reform ännu inte utretts tillräckligt. Slutsatsen därav borde bli att frågan gjordes till föremål för ny, förutsättningslös utredning.

Konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 24) noterade att fråga uppkommit i Nordiska rådet om rätt för nordiska medborgare att rösta och vara valbara vid kommunala val i annat nordiskt land samt anförde följande.

Utskottet anser för sin del att frågan om kommunal rösträtt för invandrare är en betydelsefull fråga från demokratisk synpunkt. Som grundlagberedningen anfört rymmer denna fråga emellertid åtskilliga både principiella och praktiska aspekter vilka enligt utskottet bör göras till föremål för ingående överväganden före ett ställningstagande i sak. Utskottet förordar därför att frågan förutsättningslöst prövas i särskild ordning. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om formerna härför. I samband med det kompletterande utredningsarbetet bör självfallet beaktas också resultatet av de pågående övervägandena inom Nordiska rådet i frågan. Riksdagen följde utskottet.

3.6 1974 års riksdag

I motion 1974:141 (c) vid 1974 års riksdag anfördes sammanfattningsvis följande: Kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap borde sänkas till två år för nordiska och tre år för utomnordiska invandrare. En samord-

ning med övriga nordiska länder borde enligt motionärernas mening eftersträvas. — Det faktum att många invandrare av olika skäl avstod från att söka svenskt medborgarskap borde inte diskvalificera dem från att delta i kommunala val. Möjligheten till aktivt deltagande i det svenska samhällslivet var i högsta grad ägnad att underlätta anpassningen till en för invandrarna ofta främmande miljö. Kvalifikationsgränserna för kommunalt valdeltagande för personer som inte var svenska medborgare borde inte överstiga kvalifikationsgränserna för erhållande av svenskt medborgarskap. I båda nu berörda hänseenden var det enligt motionärerna angeläget att inom ramen för det nordiska samarbetet eftersträva likformiga bestämmelser i de nordiska länderna. — Under hänvisning till det anförda hemställde motionärerna att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag innebärande att deltagande i kommunala val möjliggörs för invandrare med en kvalifikationsperiod som inte är längre än vad som sagts om kvalifikationsgränserna för erhållande av svenskt medborgarskap, nämligen för nordiska invandrare två års och för utomnordiska invandrare tre års varaktig vistelse i riket.

I motion 1974:351 (vpk) föreslogs att riksdagen måtte anta ett förslag till ändring i 6 § kommunallagen (1953:753) innefattande följande tillägg till nämnda paragraf:

Utländsk medborgare som oavbrutet i minst två år till valdagen varit bosatt i riket har rösträtt i kommun där han är kyrkoskriven på samma villkor som svensk medborgare.

Som skäl för sitt förslag anförde motionärerna sammanfattningsvis följande: Kravet på kommunal rösträtt för invandrare hade vunnit stort gehör inte bara bland invandrare utan i en bred svensk opinion. Sakens principiella kärna var huruvida alla som bodde i en kommun och som uppnått rösträttsålder, var beroende av dess service, fullgjorde sina skyldigheter och ägde rättigheter, skulle ha möjlighet att påverka sin kommun eller ej. Svaret på denna huvudfråga var för motionärernas del givet. Motionärerna kunde inte inse att det skulle medföra några praktiska problem att ge invandrare som vistats i riket i två år kommunal rösträtt. Deras ev. dubbla rösträtt, dvs. att de också skulle ha rösträtt i sitt hemland, var knappast ett problem vad beträffade den kommunala rösträtten. Språk- och informationsproblem var främst de i valen deltagande partiernas angelägenheter. Vad som sålunda sagts om rösträtten gällde tillika valbarheten till kommunala församlingar. Beslutet kunde enligt motionärernas mening fattas genast. Det kunde inte vara någon olägenhet för Sverige att gå före med gott exempel i denna fråga.

I motion 1974:931 (fp) hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära att förslag framlades om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. Som motivering anförde motionären sammanfattningsvis följande: Med medborgarskapet följde en rad fördelar, bl. a. rösträtt i allmänna val. Starka principiella skäl talade för att invandraren skulle ha möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i landet genom bl. a. rösträtt. Från statens och kommunernas sida gjordes nu mer än tidigare för att invandrarna snabbare skulle kunna tillgodogöra sig svenska språket och

skaffa sig en allmän orientering om förhållandena i landet. Stora möjligheter fanns nu för invandrare att snabbt anpassa sig till svenska förhållanden. Starka skäl talade för att politiskt inflytande borde ges såväl åt de invandrare som bott här mer än sju resp. tre år som åt invandrare som bott här kortare tid. Genom sina organisationer hade invandrarna uttryckt önskemål framför allt om möjlighet att delta i kommunalvalen. De kommunala angelägenheterna angick invandrarna lika mycket som svenska medborgare. Kommunal rösträtt för invandrare skulle också medverka till att invandrarnas samhällspolitiska intresse ökade, vilket i sin tur underlättade deras anpassning. Det var slutligen ur demokratisk synvinkel otillfredsställande att utesluta vissa kommuninnevånare från politiskt medinflytande. Starka principiella skäl talade för att rätten att delta i kommunalval gavs åt alla invandrare. Alla invandrare kunde, oavsett nationalitet, ha intresse av och önskemål om att mera aktivt få delta i den kommunalpolitiska verksamheten. En tidsgräns borde emellertid fastställas för hur länge vederbörande skulle ha vistats i Sverige för att få rösträtt. Den frågan borde utredas av invandrarverket.

Konstitutionsutskottet (KU 1974:31) erinrade om vikten av den i motionerna berörda frågan, om det i frågan pågående utredningsarbetet och hemställde att riksdagen skulle förklara motionerna i fråga besvarade med vad utskottet anfört. *Riksdagen* följde utskottet.

3.7 Invandrarutredningen

Invandrarutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna tagit upp frågan om medinflytande och medborgarskap för utländska medborgare som bosatt sig i riket. Utredningen har föreslagit att kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap sänks från sju till fem år för icke nordbor och har förklarat sig stödja de förslag som förts fram i olika sammanhang om en sänkning av kvalifikationstiden för nordbor från tre till två år (bet. s. 354).

4 Frågans behandling i Nordiska rådet

Under slutet av 1960-talet skedde i Finland en reform av rösträttslagstiftningen, innebärande bl. a. att utlandsfinländarna tillerkändes rösträtt i statliga val i Finland så länge de behöll sitt finska medborgarskap. Däremot avvisade man i detta sammanhang tanken på kommunal rösträtt för dem. I detta hänseende förordades i stället en av nationalitet oberoende nordisk kommunal rösträtt.

4.1 Finländska migrantdelegationens förslag

Frågan togs senare upp av den finländska migrantdelegationen som i september 1971 hos vederbörande finländska statsråd hemställde om förslag i Nordiska rådet om förverkligandet av en nordisk kommunal rösträtt och valbarhet. Som skäl för sin framställning anförde delegationen.

Kravet om en nordisk kommunal rösträtt bör anses befogat, då man beaktar arbetskraftens obehindrade rörlighet mellan de nordiska länderna samt de i det nordiska samarbetet allmänt accepterade målsättningarna. Förvärvandet av kommunal rösträtt är emellertid inte en tillräcklig förutsättning för samhälleligt deltagande, emedan valbarheten skulle saknas. I synnerhet valbarheten skulle öka invandrarnas samhällspolitiska intresse och ge invandrarna en reell möjlighet att påverka det kommunala beslutsfattandet. I detta nu måste en politiskt aktiv invandrare byta medborgarskap för att kunna ställa upp som kandidat.

Förverkligandet av en av nationalitet oberoende nordisk kommunal rösträtt och valbarhet skulle på ett avgörande sätt öka de i Sverige bosatta finska medborgarnas möjligheter att inverka på sin boningskommuns utbildnings-, hälsovårds-, bostads-, fritids- m. fl. förhållanden av vilka deras anpassning och trivsel är direkt avhängiga. Även om förvärvandet av kommunal rösträtt och valbarhet uppenbarligen inte skulle öka finnarnas i Sverige beredvillighet att återvända till Finland bör det emellertid i gengäld konstateras, att dessa rättigheter sannolikt vore ägnade att minska intresset för byte av medborgarskap.

Dessutom kommer bevarandet av rösträtten i statliga val att bidra till att upprätthålla banden med Finland.

Som villkor för erhållande av kommunal rösträtt och valbarhet borde i fråga om medborgare i de nordiska länderna krävas att vederbörande under relativt kort tid varit införd i befolkningsregister. På motsvarande sätt fordras ju mantalsskrivning såsom landets medborgare för att en

utlännings, som beviljats finskt medborgarskap, skall kunna få rösträtt i statliga val.

Enligt migrantdelegationens uppfattning borde man inte förverkliga den kommunala rösträtten och valbarheten genom bilaterala överenskommelser, utan saken borde tas upp till behandling i Nordiska rådet för ömsesidig ändring i de nordiska nationella lagarna.

4.1.1 *Remissbehandling i Finland*

Migrantdelegationens förslag underkastades remissbehandling i Finland. Bland remissinstanserna märks ett antal länsstyrelser. Samtliga remissinstanser biträdde förslaget. Ett flertal remissinstanser menade också att saken borde behandlas i Nordiska rådet.

Finlands stadsförbund uppgav att antalet utlänningsar och statslösa i Finland år 1971 uppgick till 5 483 personer av vilka knappt 2 000 var medborgare i de övriga nordiska länderna. Stadsförbundet ansåg därför att frågan var mindre betydelsefull ur Finlands synpunkt. Stadsförbundet pekade även på de problem som kunde uppstå om utländsk medborgare kunde väljas till medlem av beslutande kommunala myndigheter trots att kravet på finskt medborgarskap gällde för de kommunala tjänstemännen. Stadsförbundet kunde för sin del förorda införandet av ett smidigare system beträffande nationalitetskravet för kommunala tjänstemän, men förutsatte i så fall ömsesidighet och att saken blev föremål för utredning.

Länsstyrelsen i Nylands län framhöll att den finska kommunala vallagen förutsatte att tio röstberättigade medlemmar av kommun kunde bilda en valmansförening, som var berättigad att uppställa kandidater i kommunalval. På grund härav uppstod inga praktiska problem ifall i befolkningsregistret införda utländska medborgare tillerkändes valbarhet. Länsstyrelsen ansåg att begreppet fast boplatz i ett nordiskt land borde klart definieras.

Även länsstyrelsen i Tavastehus län underströk detta och ansåg att en persons faktiska fasta boningsort beträffande land och kommun borde kunna utredas och att kravet på den tid, som utlännings borde vara införd i befolkningsregistret, borde ställas tillräckligt högt. Länsstyrelsen i Mellersta Finlands län ansåg att kvalifikationstiden inte borde understiga två år.

Polisinrättningen i Lahti ansåg att man borde hindra utövandet av dubbel rösträtt, både i hemlandet och vistelselandet. Genomförandet av förslaget blev beroende av hur enhetlig den nordiska befolkningsregisterlagstiftningen kunde göras.

4.2 Finlands förslag i Nordiska rådet; remissbehandlingen av förslaget

Under återopande av migrantdelegationens ställningstagande väckte Finlands regering vid Nordiska rådets 21:a session år 1973 ett förslag om

nordisk kommunal rösträtt och valbarhet. Det skedde i den formen att Finlands regering anhöll om Nordiska rådets yttrande över Finlands migrantdelegations initiativ om en av nationalitet oberoende kommunal rösträtt och valbarhet.

Förslaget underkastades remissbehandling varvid yttranden inhämtades från följande myndigheter och organisationer:

Danmark:

Indenrigsministeriet
Københavns Magistrat
Fredriksberg Kommunalbestyrelse
Amtsrådsforeningen i Danmark
Kommunernes Landsforening
Københavns finske Forening
Den islandske Forening
Den norske Forening
Svenska Gustafs församlingen

Island:

Islands Kommuneforbund

Norge:

Kommunal- og arbeidsdepartementet
Norske kommuners sentralforbund

Sverige:

Riksskatteverket
Statens invandrarverk
1965 års valtekniska utredning
Utredningen om den kommunala demokratin
Invandrarutredningen
Svenska kommunförbundet
Riksförbundet finska föreningar i Sverige

Yttrande har också inhämtats från Föreningarna Nordens Förbund.

Förslaget tillstyrktes av Föreningarna Nordens Förbund, Københavns finske Forening, Den islandske Forening i Danmark, Den norske Forening i Danmark, Islands Kommuneforbund, majoriteten i statens invandrarverk, en ledamot i utredningen om den kommunala demokratin, minoriteten i Svenska kommunförbundet och av Riksförbundet finska föreningar i Sverige.

Förslaget kunde inte tillstyrkas av Indenrigsministeriet, Fredriksbergs Kommunalbestyrelse, Amtsrådsforeningen i Danmark, minoriteten i statens invandrarverk, majoriteten i utredningen om den kommunala demokratin och majoriteten i Svenska kommunförbundet.

Københavns Magistrat, Kommunernes Landsforening, Svenska Gustafs församlingen samt Kommunal- og arbeidsdepartementet i Norge och 1965 års valtekniska utredning tog inte någon bestämd ståndpunkt till förslaget. Det gjorde inte heller invandrarutredningen, som hänvisade till att frågan tillsammans med en rad andra frågor om medinflytande skulle behandlas i utredningens kommande huvudbetänkande. Riksskatteverket i Sverige ansåg det nödvändigt med en omfattande utredning av de praktiska frågorna men menade i övrigt att förslaget i första hand borde bedömas utifrån principiella synpunkter.

I remissvaren anfördes följande *argument till stöd för förslaget*: Hänsynen till arbetskraftens fria rörlighet och det nordiska samarbetets målsättning betonades av migrantdelegationen, Föreningarna Nordens Förbund och Riksförbundet finska föreningar i Sverige. Föreningarna Nordens Förbund framhöll, att den primära målsättningen för det nordiska samarbetet under senare år varit att underlätta den enskildes rörlighet inom Norden. Härvid hade man åstadkommit en sådan harmonisering, att en nordisk medborgare, som uppehöll sig i ett annat nordiskt land, i väsentliga hänseenden var likställd med uppehållslandets medborgare. Invandrarna hade också att uppfylla de flesta av de förpliktelser mot samhället, som ålåg dess egna medborgare, exempelvis genom betalning av sociala avgifter och skatt. Riksförbundet finska föreningar i Sverige pekade på att nordiska invandrare inte kunde anses som emigranter i traditionell bemärkelse, och oftast inte var inställda på att definitivt bosätta sig i arbetslandet, varför ett ändrat medborgarskap inte var något alternativ för dem.

Föreningarna Nordens Förbund pekade också på, att problemet i första hand berörde Sverige och Finland, och att det varit svårigheter att få kontakt med invandrarna och deras organisationer. Möjligheterna härtill skulle bli väsentligt bättre om den stora gruppen finska invandrare kunde få möjlighet att delta i kommunala val och vara valbara till sådana val. Förbundet antog att genomförandet av den ifrågasatta reformen med fullständig nordisk ömsesidighet skulle kunna ta avsevärd tid. Med hänsyn härtill borde det inte vara något hinder att genomföra det finska förslaget i vissa länder. Förbundet framhöll även att regeringsförslaget aktualiserade den ställning som icke-nordiska invandrare hade i Norden. De skäl som enligt förbundets mening talade för att regeringsförslagets intentioner borde realiseras för nordbor i första hand var främst att dessa enligt Helsingfors-avtalet givits en särställning och vidare, att likheterna i kommunal struktur var mycket stora i Norden. Statens invandrarverk upplyste, att det i Sverige fanns kommuner med uppemot 20 % utländska medborgare. Från demokratisk synpunkt föreföll det invandrarverket helt otillfredsställande, att stora delar av kommunernas invånare på detta sätt uteslöts från kommunalt medinflytande. Invandrarna uppfattade ofta denna brist på medinflytande som en ren diskriminering, och samhället borde ha ett intresse av att motverka bildandet av isolerade grupper.

Minoriteten i Svenska kommunförbundet pekade också på att många nordiska invandrare, först och främst finska medborgare, känner sig som främmande element i Sverige. Ett genomförande av förslaget skulle betyda en god stimulans för de politiska partierna till att aktivera invandrarna och öka informationsutbudet på finska och skulle bidra till en önskvärd integration av invandrarna i svenskt samhällsliv.

Det förekom också *motargument*. Det norska kommunal- och arbetsdepartementet erinrade om att stortinget år 1972 ändrat grundlagen så att det i fortsättningen skall bestämmas genom annan lag i vilken utsträckning norsk medborgare som bor utomlands skall ha rösträtt vid stortingsval. Vid denna grundlagsändring fastställdes vissa principer för

rösträttslagstiftningen, innebärande att utomlands bosatta norska medborgare, vilka då saknade rösträtt, skulle få rösträtt i stortingsval om de varit registrerade som bosatta i Norge någon gång under de sista tio åren före valåret.¹ Vid samma tillfälle uttalade sig regering och storting för att ensartade regler borde gälla vid stortings- och kommunalval. Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite framhöll att skälen för att ge utlandsnorrmän rösträtt genomgående var svagare vid kommunval än vid stortingsval eftersom både orienteringen om de lokala förhållandena och anknytningen till den lokala enheten måste antas vara sämre än när det gällde motsvarande förhållanden på riksplanet. Å andra sidan anfördes att inte så få utlandsnorrmän måste antas ha anknytning till och intresse för kommunalförvaltningen i sin tidigare bosättningskommun och att man måste förutsätta att det huvudsakligen skulle bli personer med sådan anknytning och intresse som skulle göra den ansökan som skulle vara nödvändig för att få utöva rösträtt. Kommunalvalen hade också, enligt utskottets mening, efter hand fått en mera rikspolitisk prägel med i stort sett överensstämmande partikonstellationer. Utskottet framhöll också att systemet skulle bli enklare om reglerna var desamma för båda valen. Under hänvisning till vad sålunda förekommit påpekade departementet att den tilltänkta norska rösträttsreformen vilade på helt andra utgångspunkter än det finska förslaget. Sammanfattningsvis framhöll departementet att man som skäl mot en lösning efter de riktlinjer som anvisats från finskt håll kunde åberopa dels intresset av en enklare valordning genom att rösträttsreglerna blir desamma vid stortings- och kommunval, dels de kommunala valens alltmåra riks- och partipolitiska prägel och dels det något främmande i att göra en särskild avgränsning i de ifrågavarande politiska rättigheterna.

Det danska indenrigsministeriet fann det av principiella statsrättsliga och praktiska administrativa skäl inte önskvärt att man bryter det befintliga sambandet mellan rösträtts- och valbarhetsvillkoren till landets folkvalda församlingar och råd (folkettinget och kommunala råd). Ministeriet erinrade om att nordiska medborgare hade möjlighet att uppnå samma rättigheter som landets egna medborgare efter en mycket kort tids vistelse. Naturalisation kunde normalt ske efter tre år, för äkta make redan efter ett och ett halvt till två år. Samma förhållande åberopades också av utredningen om den kommunala demokratin, som samtidigt påpekade möjligheten att förkorta kvalifikationstiden.

1965 års valtekniska utredning framhöll att en reform i den föreslagna riktningen inte går fri från invändningar och påpekade att det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter. Utredningen påpekade också att det enligt en meningsriktning syntes principiellt felaktigt att personer som kanske stannar i landet bara några år och som i övrigt saknar anknytning till och inte känner någon samhörighet med detta, skall genom att utöva rösträtt kunna påverka samhällsliga beslut, som kanske får betydelse för lång tid framöver.

Utredningen om den kommunala demokratin anslöt sig till grundlagberedningens bedömning av frågan och menade att behov av rösträtt för invandrare borde tillgodoses genom att man förkortar tiden för erhållan-

¹ Denna reform genomfördes år 1973.

de av svenskt medborgarskap. Som ett viktigt skäl mot den föreslagna reformen anförde utredningen att kommunerna delar ansvaret med staten för ett stort antal samhällsuppgifter och att det sålunda inte finns någon klar principiell gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter. Mot den bakgrunden kunde det hävdas att rösträtt vid de kommunala valen och i riksvalet måste tillmätas lika stor betydelse. Samtidigt kunde det hävdas att riksdagsvalens betydelse motiverar att rösträtt knyts till medborgarskapet. Det kunde vidare hävdas att det var naturligt att för rösträtt kräva det uttryck för samhörighet med det svenska samhället som låg i en ansökan om svenskt medborgarskap. Av de kommunala församlingarna fattade beslut kunde ofta få betydelse för lång tid framöver, och det var därför principiellt felaktigt att personer, som kanske bara stannade i landet några år, skulle kunna påverka dessa beslut genom att utöva rösträtt. Även vissa praktiska skäl ansågs tala mot den föreslagna reformen. Utredningen förutsatte sålunda att rösträtt och valbarhet kunde tillerkännas utländsk medborgare först genom ett särskilt administrativt förfarande, som påminde om medborgarskapsförfarandet.

Några remissinstanser gick in på frågan om *särskilda förutsättningar för utländsk medborgares kommunala rösträtt*. Det norska kommunal- och arbetsdepartementet menade att det borde övervägas om man skulle kräva en längre tids uppehåll i landet med hänsyn till intresset av att väljaren hade kännedom om de politiska förhållandena där. Den Islandske Forening utgick från att ett krav på viss längre tids vistelse i landet skulle uppställas. Valtekniska utredningen framhöll att det i och för sig kunde påstås att nordbor — trots eventuella språksvårigheter — redan efter en kort tids vistelse i annat nordiskt land skulle vara så förtrogna med förhållandena i det nya landet att de kunde anförtros rösträtt där. Den skiljaktige ledamoten i utredningen om den kommunala demokratin föreslog en kvalifikationstid av två år, att gälla för såväl kommunal rösträtt som medborgarskap oberoende av varandra. Svenska kommunförbundet sade sig starkt ifrågasätta om inte de krav på kunskaper i svenska språket som gällde för medborgarskap också borde gälla för rösträtt men medgav att en sådan ordning var förenad med vissa praktiska svårigheter.

I en rad uttalanden påpekades också att regeringsförslaget aktualiserar frågan om icke-nordiska invandrades rösträtt. Föreningarna Nordens Förbund menade dock att Helsingfors-överenskommelsen, likheterna i den kommunala strukturen i de nordiska länderna, det internordiska flyttningsbeviset och samarbetet mellan de nordiska folkregistren kan ge anledning till att frågan om de nordiska medborgarnas ställning bedöms för sig.

Sambandet mellan rösträtt och *valbarhet* berördes av några remissinstanser, som alla utgick från att en reform på området borde *omfatta båda rättigheterna*. Det norska kommunal- och arbetsdepartementet antog sålunda att det inte skulle behövas några särskilda villkor för valbarhet än rösträtt i kommunen, och erinrade om att man inte sett något behov av att ändra valbarhetsreglerna i samband med rösträtt för

utlandsnorrmännen i stortingsval. — Valtekniska utredningen menade att man kunde ifrågasätta om inte särskilda krav på språkkunskaper borde uppställas för valbarhet men avvisade denna tanke under återopande av det principiella sambandet mellan rösträtt och valbarhet.

4.3 Juridiska utskottet

Nordiska rådets juridiska utskott hemställde den 22 september 1973 att Nordiska rådet med anledning av det finska regeringsförslaget måtte utfärda följande rekommendation: Nordiska rådet hemställer att nordiska ministerrådet snarast undersöker frågan om införande av kommunal rösträtt och valbarhet för nordiska medborgare i de nordiska länderna företrädesvis på underlag av ömsesidighet.

Som motivering för sitt beslut anförde utskottet följande.

Genom etablerandet av den fria nordiska arbetsmarknaden och den nordiska passunionen har nordiska medborgare en nästan obegränsad möjlighet att uppehålla sig och arbeta i annat land än hemlandet. Denna möjlighet utnyttjas i ständigt ökad omfattning. Det har haft till följd, att de sociala och personliga anpassningsproblem som nästan alltid uppstår i samband med bosättning i ny miljö och som är särskilt stora vid bosättning i främmande land, har tilldragit sig ökad uppmärksamhet. Det har varit nästan självklart, att nordiska medborgare bosatta i ett annat land erbjuds samma sociala förmåner som uppehållslandets medborgare, exempelvis inom utbildning, hälsovård osv. I gengäld medverkar man i samma grad som landets egna medborgare till att bygga upp och bygga ut de sociala förmånerna genom betalning av skatter och avgifter. Utlänningar har däremot inte möjlighet att delta i den beslutsprocess, som avgör vilka förmåner som skall prioriteras och hur mycket det får kosta.

Författningarna knyter rösträtt och valbarhet till landets parlament till den enskildes medborgarskapsrättsliga anknytningsförhållande, och bestämmelserna om val till kommunala råd låter samma anknytningsförhållande vara avgörande för den kommunala rösträtten och valbarheten.

Under en rad av år har man i de nordiska länderna försökt att underlätta för nordiska medborgare att få medinflytande på den politik som förs i det samhälle där han lever genom att ge efter på kravet på vistelsetid för att kunna få medborgarskap genom naturalisation.

I utskottet råder enighet om att denna möjlighet inte löser alla problem och att en ytterligare nedsättning av naturalisationstiden inte heller skulle göra det. Många människor vill inte ge upp anknytningsförhållandet till hemlandet dit de är knutna med familjemässiga och nationella band och för de flesta gäller dessutom att de inte har för avsikt att uppehålla sig så länge utomlands att betingelserna för naturalisation blir uppfyllda.

Under utskottets överläggningar har det varit principiell enighet om att utländska medborgare under vissa närmare angivna betingelser borde vara berättigade att öva inflytande på utvecklingen i det lokala område där de bor och arbetar utan att det ställs som villkor härför att den medborgarskapsrättsliga anknytningen till hemlandet uppges.

Under utskottets överläggningar med ministrarna och andra sakkunniga har det emellertid blivit klarlagt att det problem som regeringsförslaget drar fram visserligen existerar i alla länderna men att det i ett vart av länderna råder särskilda förhållanden både i förhållande till nordiska medborgare och i förhållande till medborgare från tredje land.

Utskottet kan här peka på att det i förhållandet mellan Sverige och Finland rör sig om cirka 200 000 finska medborgare, som uppehåller sig i Sverige, ett antal som är fyra gånger så stort som inslaget av andra medborgare i den svenska befolkningen, som vidare rymmer flera utlännningar från icke-nordiska länder än antalet nordiska medborgare bortsett från finnar. De särskilda svenska problem som uppkommer i detta sammanhang kommer att utredas av en särskild svensk kommitté. Kommitténs direktiv är inte begränsade till att avse enbart nordiska medborgare.

I Norge är det antal personer, som har problemet inpå livet, långt mindre. Antalet utländska medborgare är endast cirka 30 000, varav endast cirka en tredjedel är nordiska medborgare.

I Danmark är antalet utlännningar större än i Norge, men långt ifrån så stort som i Sverige.

Utskottet har uppmärksammat att den politik i rösträttsfrågor som förs i de nordiska länderna inte följer samma banor bland annat på grund av olika struktur på arbetslivet i samhället, som exempelvis för Norges vidkommande medför, att många norska sjömän uppehåller sig utanför Norge utan att de fördenskull knutit några förbindelser till ett annat land, medan som nämnts många finnar har ett nära anknytningsförhållande till Sverige genom arbete och bostad.

Utskottet har vidare uppmärksammat de svårigheter som uppstår på grund av språkliga förhållanden.

Utskottet har här dragit fram några av de problem som för utskottet har gjort det klart att det inte på föreliggande underlag är möjligt att så fullständigt överblicka de många frågor som måste besvaras om utskottet skall kunna anbefalla Nordiska rådet en rekommendation i överensstämmelse med utskottets principiella uppfattning.

Utskottet menar emellertid, att de svårigheter för genomförande av en kommunal rösträtt, som utskottet har blivit förtrogen med, företrädesvis är av administrativ och praktisk karaktär. Utskottet menar att dessa svårigheter skulle kunna övervinnas och kan därför anbefalla att det företas en närmare undersökning av problemens storlek och räckvidd.

Då det enligt utskottets uppfattning skulle vara färre svårigheter förenat med att genomföra en regel om kommunal rösträtt för invandrare endast gällande för nordiska medborgare, anbefaller utskottet, att man först och främst försöker lösa de problem, som anknyter till genomförandet av en kommunal rösträtt för nordiska medborgare, men dock så, att man har uppmärksamheten riktad på möjligheten för att på litet längre sikt ge alla invandrare rösträtt och valbarhet vid val till kommunala församlingar.

4.4 Nordiska rådets rekommendation

Den föreslagna rekommendationen antogs av Nordiska rådet den 27 oktober 1973 med 57 röster, medan nio medlemmar avstod från att rösta. Av den debatt som föregick beslutet framgår att några av de sistnämnda medlemmarna hyste betänkligheter mot en rösträtt utan medborgarskap.

4.5 Nordisk ämbetsmannautredning

Efter beslut därom av nordiska ministerrådet den 7 december 1973 tillsattes den nordiska arbetsgrupp som nämns i de svenska utredningsdirektiven (s. 20).

5 Frågans behandling i utomnordiska sammanhang m. m.

I västra centraleuropa finns uppskattningsvis 8 milj. gästarbetare vilket – om man medräknar familjemedlemmar och anhöriga – innebär ca 10 milj. invandrare i denna region. Det stora flertalet av dessa kommer från länder som står utanför den gemensamma marknaden. Ca 500 000 nya gästarbetare kommer årligen från Medelhavsländerna. Man räknar med att totala antalet gästarbetare år 1980 kommer att uppgå till 12 milj. Det skulle motsvara i genomsnitt 10 % av arbetskraften i de större invandrarländerna. I Schweiz motsvarar gästarbetarna redan nu närmare 1/3 av arbetskraften i landet.

Arbetskraftsimmigrationen i Europa väntas sakta minska i framtiden bl. a. till följd av ökad levnadsstandard i utvandrarländerna. I Frankrike har man funnit att sydeuropéerna skulle stanna i sina hemland eller återvända dit om de var säkra på att tjäna 75 % av vad de tjänar i Frankrike. I många invandrarländer kan man också vänta sig en mera restriktiv invandringspolitik, i den mån restriktioner är möjliga på grund av förekommande internationella avtal och marknadsbindningar.

För år 1972 har beräknats att de då till 6 milj. uppgående gästarbetarna i Västeuropa förtjänade 24 000 milj \$ av vilka 3 500 milj. \$ skickades till hemlandet medan återstoden förbrukades i värdlandet.

De centraleuropeiska länderna har olika regler om förvärv av medborgarskap. Kvalifikationstiderna varierar mellan 5 och 12 år.

Rösträtt till såväl riks- som kommunalval är förbehållen medborgarna i resp. land. Undantagen, vilka närmare kommer att behandlas i det följande (Schweiz, Storbritannien m. fl. samväldesländer, Eire), beror delvis på särpräglade historiska förhållanden.

Debatten om politiskt inflytande för invandrare har länge pågått i de stora europeiska in- och utvandrarländerna, men någon ändring i den bestående ordningen har ännu inte genomförts. I en del länder skulle reformen kräva grundlagsändring. Så anses exempelvis vara fallet i Västtyskland och Österrike.

Europarådet har rekommenderat kommunal rösträtt för invandrare (se mera härom nedan). Kyrkornas världsråds kommitté för invandrarfrågor har också uttalat sig för sådan rösträtt.

5.1 Italien

I Italien har regeringen framlagt förslag i parlamentet om rösträtt i riksväl i Italien för utomlands boende italienare. Förslaget innehåller också en regel som under förutsättning av ömsesidighet gör det möjligt att ge kommunal rösträtt åt invandrare från annat EG-land. Italien har ännu inte tagit upp frågan inom EG-organisationen.

5.2 Belgien

I Belgien förekom år 1971 två motioner i parlamentet om kommunal rösträtt för invandrare som var bosatta i landet. Den ena motionen avsåg enbart EG-medborgare som varit bosatta i Belgien i minst 10 år. Den andra motionen avsåg alla utlänningar som varit bosatta i Belgien minst 5 år, varav 2 år i den aktuella kommunen. Denna motion avsåg även valbarhet.

Ytterligare motion av samma innehåll har förekommit under 1974, nu med den särskilda rösträttskvalifikationen att invandraren, om han fyllt 28 år, antingen gjort värnplikt i hemlandet eller undergått civilförsvarsutbildning i Belgien.

Sedan slutet av 1960-talet förekommer i ca 30 kommuner i Belgien ett slags kommunala samrådsorgan, bestående av invandrare (CCCI: Conseils consultatifs communaux pour immigrants). Det är här fråga om organ som skapats av kommunerna själva utan direkt stöd av statlig författning och som är organiserade på olika sätt i olika kommuner. Medlemmar i råden tillsätts genom allmänna val, där invandrare som bott en tid av ett till två år i Belgien har rösträtt. Valdeltagandet har varierat mellan 13 och 50 procent. En del iakttagare menar att samrådsorganen representerar det maximum av politiska rättigheter som invandrarna kan uppnå i Belgien medan andra betraktar dem som ett led i utvecklingen mot mera påtagliga politiska rättigheter. Nyttan av samrådsorganen är omstridd.

Liknande anordningar på regional och delstatlig nivå förekommer i några västtyska delstater (Ausländerparlament, Ausländerbeiraten) och i Utrecht i Nederländerna (Migranteraad).

5.3 Schweiz

Schweiz har ca 6,5 milj. invånare, varav ca 1 milj. är utlänningar (16 %). Flertalet utlänningar är arbetare från Italien och Spanien.

Landet består av 25 suveräna stater (22 kantoner, varav 3 halvkantoner). Varje kanton har sin egen lagstiftande församling med ett administrativt råd som verkställande organ. Varje kanton har också egna domstolar, egen finansförvaltning och andra organ som kännetecknar delstater i en federal statsbildning.

Varje kanton är indelad i kommuner, som utövar ett lokalt folkligt självstyre av samma typ som de nordiska primärkommunerna.

I hela landet finns 3 063 kommuner med starkt varierande befolkningstal. År 1971 fanns exempel på kommuner med mindre än 100 invånare.

I kantonen Neuchatel finns sedan gammalt (1849) en rätt för utlänningar att rösta i kommunala val. Enligt artiklarna 3 och 106 i kantonens lag den 21 november 1944 ang. utövande av politiska rättigheter har sålunda utlänning kommunal rösträtt — men är inte kommunalt valbar — om han

- a) fyllt 20 år
- b) har bosättningsstillstånd i kantonen sedan mera än fem år
- c) bor i kommunen sedan mera än ett år.

I Neuchatel bor ca 35 000 utlänningar. Rösträttsreglerna medför att ca 4 000 av dem — motsvarande 4 % av hela valmanskåren i kantonen — har rösträtt i kommunala val. Från Europarådet har inhämtats att kantonen nu vill gå längre och tillerkänna utlänningar rösträtt och partiell valbarhet i kantonala angelägenheter.

5.4 Brittiska samväldet

Brittiska samväldet är en frivillig sammanslutning av 34 självständiga nationer med Storbritannien som inofficiell ledarnation. Övriga medlemmar har det gemensamt att deras territorier varit kolonier i det under 60-talet slutligen avvecklade brittiska imperiet. Den sammanlagda befolkningen i samväldet uppgår till 865 milj. Majoriteten av dessa är färgade. Tre medlemmar har under årens lopp lämnat samväldet: Irländska republiken 1949, Sydafrika 1971 och Pakistan 1972.

Rösträtt och valbarhet i samväldets olika länder bestäms uteslutande av nationell lagstiftning. Den historiska gemenskapen inom samväldet har satt vissa spår i de nationella regleringarna av rösträtt och medborgarskap. Det förekommer sålunda i viss utsträckning att medborgare i samväldesland som bor i annat samväldesland har vissa favörer framför andra utlänningar.

5.4.1 Storbritannien

I Storbritannien gäller f. n. att där bosatta medborgare i samväldesland i rösträttshänseende räknas som brittiska undersåtar (british subjects) och följaktligen har rätt att rösta vid både kommunala val och parlamentsval, förutsatt att de uppnått den allmänna rösträttsåldern 18 år. De är också valbara vid sådana val under förutsättning att de uppnått den allmänna valbarhetsåldern 21 år.

I Storbritannien bosatta medborgare i Irländska republiken betraktas enligt 1949 års Government of Ireland Act varken som brittiska undersåtar eller utlänningar. Av historiska skäl har de dock getts samma rösträtt och valbarhet som medborgare från samväldesländer.

För pakistanska medborgare gäller särskilda bestämmelser. När Pakistan utträdde ur samväldet i samband med att brittiska regeringen år

1972 erkände Bangladesh upphörde de pakistaner som bodde i Storbritannien att vara brittiska undersåtar och skulle därmed normalt inte längre haft någon rösträtt i Storbritannien. Då infördes en särskild undantagsreglering av övergångsnatur. Genom 1973 års Pakistan Act fick i Storbritannien boende och för röstning registrerade pakistanska medborgare rätt att rösta vid lokala och allmänna val som kunde tänkas äga rum t. o. m. år 1974. Vidare erbjöds pakistanska medborgare, som varit bosatta i Storbritannien sedan den 1 september 1968 att från den 1 september 1973 och senast den 1 september 1974 ansöka om registrering som brittiska medborgare (british citizens) med de rättigheter i rösthänseende detta medför för framtiden.

För alla väljare i Storbritannien gäller att de måste registrera sig inför varje val för att kunna utöva sin rösträtt. Immigranter måste därvid vara i stånd att dokumentera att de uppfyller rösträttskriterierna.

Enligt vad som uppgivits på brittiska inrikesdepartementet (Home Office) har man inte några ogynnsamma erfarenheter av att medborgare från samväldesländerna och Irländska republiken kan rösta i allmänna val. Härigenom anses denna grupp av invånare ha en möjlighet att kanalisera sina åsikter på ett som man uttryckte det konstruktivt sätt. Rösträtten anses ge invandrarna en känsla av delaktighet i bostättsortens angelägenheter och minska känslan av att vara "second class citizens".

På Community Relations Commission, ett statligt organ som har till uppgift att bl. a. följa relationerna mellan immigranter och briter i Storbritannien, anser man inte att rösträtten medför konflikter eller andra svårigheter i det lokala politiska livet. Man menar att immigranternas rösträtt är värdefull. Immigranterna anses ha blivit en från politisk synpunkt intressant grupp för de etablerade politiska partierna. Immigranternas problem har på så sätt blivit en fråga som i någon mån tas upp och diskuteras i valkampanjerna.

Rätten för denna kategori av invånare att rösta hade vidare existerat under så lång tid att den anses vara allmänt accepterad av den brittiska allmänheten. Man kunde på kommissionen bara erinra sig ett fall då färgade immigranter obstruerats i samband med röstning. Det hade skett vid ett fyllnadsval i ett distrikt i norra England, där befolkningen till stor del utgörs av färgade.

Som tidigare nämnts är samväldesmedborgarnas fördelar i Storbritannien i viss mån ömsesidiga. I samväldesländerna förekommer sålunda i några fall rösträtt för andra samväldesmedborgare.

5.4.2 Australien

I Australien gäller att brittiska undersåtar (exempelvis indiska medborgare) som bott i Australien mera än 6 månader och uppnått den allmänna rösträttsåldern 18 år har rösträtt och valbarhet i allmänna val på alla nivåer i Australien.

I den australiska delstaten Victoria fanns fram till år 1940 en kommunal rösträtt — men ej valbarhet — för utlänningar från icke-samväldesland. Denna rösträtt hade ringa praktisk betydelse eftersom över-

vägande delen av invandrarna vid denna tid kom från samväldesländer och i egenskap av "british subjects" automatiskt fick rösträtt och valbarhet som australiska medborgare. Denna rösträtt avskaffades under trycket av krigshändelserna. År 1974 återinfördes kommunal rösträtt för icke-samväldesmedborgare, dock med den avvikelser att den allmänna röstningsplikten inte gäller för dessa väljare. Reformen får delvis ses mot bakgrunden av att man i Australien har kvar den äldre brittiska ordning enligt vilken kommunalskatten var en fastighetsskatt och kommunal rösträtt endast tillkom den som var taxerad för fastighetsskatt. Reformen skedde efter framställningar från olika immigrantsammanslutningar men motiverades inte enbart av omsorger om invandrarna utan också av intresset av att förenkla upprättandet av röstlängder. Reformens praktiska betydelse begränsas av att kvalifikationstiden för medborgarskap i Australien nedsattes från tre till ett år.

5.4.3 Irländska republiken (*Eire*)

I Eire, som numera står utanför samväldet, gäller en särskild ordning. Endast irländska medborgare har rösträtt vid parlamentsval. Varje irländsk medborgare som bott på registreringsorten under mera än 6 månader och nått den allmänna rösträttsåldern 18 år har emellertid kommunal rösträtt, men är ej kommunalt valbar.

I kommunalt hänseende är Eire med en befolkning av ca 3 milj., varav ca 100 000 invandrare från andra länder än Storbritannien, indelat regionalt i 27 "rural counties", 4 "county boroughs" och 7 "boroughs" samt lokalt i 40 "urban districts" och 28 "towns". De kommunala enheternas verksamhetsområde omfattar enligt uppgift huvudsakligen vägväsende, sjuk- och hälsovård, bostadsförsörjning och fysisk planering.

5.4.4 Kanada

I Kanada, som är ett samväldesland, hade alla brittiska undersåtar tidigare rösträtt på samma villkor som landets egna medborgare. Den rätten avskaffades år 1968. Som en övergångsanordning fick de som bodde i Kanada år 1968 behålla sin rösträtt till år 1973.

5.5 Europarådet

Europarådets rådgivande församling har den 26 september 1973 antagit en rekommendation om gästarbetares integrering i värdlandet. I denna föreslås bl. a. att invandrare skall ha

1. möjlighet att själva välja rådgivande kommunala nämnder, samman-sätta i proportion till hur de olika nationaliteterna är representerade inom kommunen,
2. rösträtt och valbarhet i kommunala val när de bott fem år i värdlandet och tre år i den berörda kommunen.

I fråga om p. 2 rådde delade meningar i församlingen (15-7). Minoriteten, som bestod av delegater från några av de större invandrarnationerna, menade att rösträtten borde begränsas enl. p. 1.

5.6 EG-kommissionen

Från EG:s sida har inte gjorts något ställningstagande till förmån för kommunal rösträtt för invandrare. Kommissionen håller på att utarbeta ett handlingsprogram för migrerande arbetare. Meningarna förmodas vara delade i frågan om man nu bör ta upp frågan om kommunal rösträtt. Vid en tidigare presentation av kommissionens planer har inte sagts mera än att kommissionen är beredd att stödja strävandena att inrätta rådgivande kommittéer för invandrare.

6 De borgerliga kommunernas ställning och uppgifter i samhället m. m.

6.1 Den kommunala indelningen

Riket är indelat i 278 kommuner och 23 landstingskommuner. Landstingskommunerna sammanfaller med länen med ett undantag – Gotlands län, som sedan 1971 utgör en enda primärkommun och även handhar landstingsuppgifter. Utanför landstingskommun står även Göteborg och Malmö. För Stockholms läns landstingskommun gäller fr. o. m. år 1971 vissa speciella bestämmelser, motiverade av samordningsproblemen mellan landstingskommun och primärkommunerna i Stor-Stockholmsområdet. Landstingskommunen är ett s. k. storlandsting och fullgör förutom sedvanliga landstingsuppgifter även en del uppgifter som traditionellt åvilar primärkommuner.

Den befolkningsmässiga storleksordningen för landets nuvarande borgerliga primärkommuner framgår av följande uppställning.

Befolkning	Kommuner
4 000– 4 999	5
5 000– 9 999	63
10 000–14 999	68
15 000–19 999	31
20 000–29 999	43
30 000–49 999	34
50 000–99 999	23
100 000–	11

6.2 Något om den kommunala organisationen

Kommunallagen (1953:753) (KL), landstingslagen (1954:319) (LL) och lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (LFS) ger en ram för den kommunala organisationen. Ramen är uppbyggd efter en dualistisk princip som gör skillnad mellan beslutande och verkställande funktioner. Beslutanderätten utövas av de direktvalda fullmäktigeförsamlingarna.¹ Förvaltning och verkställighet tillkommer de kommunala menigheternas indirekt valda styrelser och övriga nämnder.

¹ I hela landet finns sammanlagt 13 236 ledamöter i sådana församlingar.

Tyngdpunkten i det kommunala arbetet ligger i styrelserna och övriga nämnder. Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i kommunal menighets styrelse eller annan nämnd gäller vad som är föreskrivet om valbarhet till fullmäktigeförsamlingarna, dock att vissa i kommunens tjänst anställda befattningshavare inte kan ifrågakomma vid dessa val. Ledamöterna och suppleanterna i styrelser och övriga nämnder utgör en betydligt större personkrets än fullmäktigeförsamlingarna. Val kan ske proportionellt. Den proportionella metoden har genomgående tillämpats i de fall där författningsbestämmelserna gett utrymme därför.

6.3 Val för utseende av ledamöter i kommunala nämnder

Fullmäktigeförsamlingarnas val av ledamöter och suppleanter i styrelse och övriga nämnder kan ske antingen enligt majoritetsprincipen eller proportionellt.

Bestämmelserna om proportionellt val för utseende av ledamöter i kommunala nämnder finns i 22 § kommunallagen, 32 § landstingslagen och 25 § lagen om församlingsstyrelse. Proportionellt val skall tillämpas, om det begärs av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålls om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Principen är att en grupp, som är tillräckligt stor för att ha chans att placera ett mandat vid proportionell fördelning, skall kunna genomdriva att valet görs proportionellt. Detta innebär att om tre ledamöter skall väljas, skall valet ske proportionellt om det begärs av minst $1/4$ av ledamöternas antal, om fyra skall väljas av minst $1/5$ av antalet ledamöter osv. Om yrkande om proportionellt val framställts skall valet omfatta samtliga platser som vid tillfället skall besättas.

Bestämmelserna är tillämpliga på val av kommunstyrelsen och på de s. k. fakultativa — frivilliga — nämnderna samt på val av revisorer och revisorssuppleanter samt ledamöter av särskilda organ med minst två ledamöter, vilka tillsätts för beredning av ärenden som skall avgöras av fullmäktigeförsamlingen. De är även tillämpliga på val av församlingsdelegerade och, i Stockholm, suppleanter till dessa delegerade.

Den särskilda kommunallagen (1957:50) för Stockholm (KLS) innehåller i 23 § en bestämmelse, som något avviker från de övriga kommunallagarnas i fråga om det proportionella valsättets närmare tillämplighet. Sålunda omfattas varken borgarrådsberedningen eller de fakultativa nämnderna av stadgandet. Praxis är emellertid att den proportionella metoden används.

För tillsättning av heltidsengagerade förtroendemän finns inte några regler om proportionella val. Heltidsengagemanget är på det hela taget en av kommunallagen oregerad företeelse.

Specialreglerade nämnder på vilka 22 § kommunallagen är tillämplig är bl. a. skolstyrelse, socialnämnd, barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, civilförsvarsnämnd, familjebidragsnämnd, arbetslöshetsnämnd, men däremot inte nykterhetsnämnd och hälsovårdsnämnd.

Förfarandet vid proportionellt val regleras i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt. Den proportionella metoden har vanligen tillämpats i de fall där författningsbestämmelserna gett utrymme därför. Det innebär att så gott som samtliga val inom kommunernas beslutande församlingar har skett i enlighet med den proportionella metoden. Metoden har medfört att såväl majoritetspartiet/partierna som minoritetspartiet/partierna finns representerade i kommunstyrelsen och de övriga kommunala nämnderna.

6.4 Medlemskap i kommun

Medlem av kommun är envar, som är där mantalsskriven, ävensom var och en, vilken, utan att vara mantalsskriven i kommunen, där äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt (3 § kommunallagen). Man lägger märke till att medlemskapet är knutet till mantalsskrivningen, inte såsom rösträtten till kyrkobokföringen. Man lägger också märke till att medlemskapet konstitueras helt oavsett medborgarskap. Utlänning kan alltså vara kommunmedlem.

Den idag mest påtagliga effekten av medlemskap är rätten att anföra besvär över kommunala beslut enligt besvärsmålsbestämmelserna i själva kommunallagen (76 §). I sistnämnda lagrum ges kommunmedlem en exklusiv rätt att, där inte annat är särskilt föreskrivet i specialförfattning, föra talan mot varje kommunalt beslut som han kan finna oriktigt i något av de hänseenden som anges i kommunallagen (beslutet ej tillkommet i laga ordning, kompetensöverskridande, stridande mot allmän lag eller författning, kränkande klagandens enskilda rätt eller eljest vilande på orättvis grund).

I 3 § landstingslagen föreskrivs att medlem av landstingskommun är envar, som är medlem av kommun inom landstingskommunens område.

Vad ovan sagts om medlem i kommun gäller också medlem i landstingskommun.

6.5 Kommunernas ställning i grundlagen

Fastän kommunerna länge varit ett viktigt och efter hand alltmera framträdande inslag i det svenska statsskicket omnämndes de i den äldre t. o. m. år 1974 gällande regeringsformen endast med meningen: "Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta bestämmas genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas" (57 § andra stycket).

I nya regeringsformen (1974:152) regleras kommunerna i tre hänseenden, nämligen i fråga om den kommunala indelningens struktur, innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt i fråga om formerna för den kommunala verksamheten (prop. 1973:90; KU 1973:26).

I det inledande kapitlet om statsskickets grunder slås redan i 1 § fast att den svenska folkstyrelsen bl. a. förverkligas genom kommunal självstyrelse och att denna bygger på allmän och lika rösträtt. I samma kapitel upptas en bestämmelse — 6 § — av innehåll att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kyrkliga kommuner omfattas inte av stadgandet.

I kapitlet om normgivningsmakten slås vidare fast — 8 kap. 5 § — att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag skall också enligt samma bestämmelse meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

I förarbetena (prop. s. 191) erinrades om de betydande samhällsuppgifter som statsmakterna på olika områden ålagt kommunerna. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som sålunda skett ansågs böra stadfästas i grundlag. I 1 kap. 7 § finns därför en bestämmelse som anger att det för den offentliga förvaltningen finns förutom statliga även kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. om rättskipning och förvaltning finns i 6 § en bestämmelse om att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Regler om de kyrkliga kommunerna återfinns liksom övriga stadganden om vissa kyrkliga förhållanden i övergångsbestämmelserna. I dessa anges bl. a. att vad som i RF föreskrivs om primärkommuner skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner. Undantag görs dock för stadgandet att beslutanderätt utövas av valda församlingar. I detta avseende förutsätts att beslutanderätten kan utövas direkt av medlemmarna i den kyrkliga kommunen.

Beräffande innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten anförde föredragande departementschefen i propositionen följande (s. 190 f):

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att på en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen är föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Utredningsuppdragen berör flera för kommunerna betydelsefulla angelägenheter. Länsberedningen har sålunda att överväga uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun samt frågan om ansvarsfördelningen mellan primär- och sekundärkommen.¹ Den kommunalekonomiska utredningen har i uppdrag att pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten och möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen. Liksom beredningen anser jag att resultatet av detta utredningsarbete inte bör föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter i all synnerhet

¹ Länsberedningen har hösten 1974 avgivit betänkandet Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84).

som arbetet rör frågor där grundlagsreglering för närvarande helt saknas eller är knapphändig.

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt ståtsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen anser jag att principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet skall förankras i grundlag.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör mot bakgrund av vad jag nyss har sagt inte anges i grundlag. Däremot delar jag beredningens uppfattning att RF bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. I princip bör också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar. Jag föreslår en bestämmelse i ämnet i 8 kap. 5 § RF. Genom att välja formuleringen att kommunernas befogenheter och åligganden skall anges i lag har jag velat tydligt markera att kommunerna också i fortsättningen skall ha sig tilldelade ett område där de själva mera fritt bedömer vilken verksamhet som skall bedrivas.

Det förhållandet att statsmakterna i särskilda författningar har ålagt kommunerna att sörja för betydande samhällsuppgifter, vilka alltså blir obligatoriska för kommunen, sätter sin särskilda prägel på svensk offentlig förvaltning. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som har ägt rum bör stadfästas i grundlag. I 1 kap. RF föreslår jag i likhet med beredningen en bestämmelse som anger att det för den offentliga förvaltningen finns förutom statliga också kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. RF, som handlar om rättskipning och förvaltning, bör emellertid därutöver enligt min mening tas in ett i förhållande till beredningens förslag nytt stadgande som direkt utsäger att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Vad departementschefen sålunda anfört lämnades utan erinran av riksdagen (KU 1973:26 s. 37 f).

6.6 Kommunernas befogenheter

Kommunerna har vittgående men långtifrån obegränsade befogenheter. Man brukar skilja mellan allmän och speciell kompetens.

Till den allmänna kompetensen hänförs verksamhet som grundar sig på själva kommunallagen, närmast då dess 3 §. Här avses en fri verksamhetssektor, inom vilken kommunerna kan ta egna initiativ, vägleda av de speciella samhälleliga behoven i den egna kommunen och obundna av detaljregler. Kommunerna är på denna sektor underkastade endast ett antal principiella regler (76 § KL) som syftar till att dels avgränsa den fria sektorn och dels skapa vissa allmänna garantier för goda och enhetliga seder i den fria förvaltningen.

Inom den fria sektorn tillhandahåller kommunerna numera en alltmera differentierad materiell och kulturell service. Gas- och elektricitetsverk, kommunikationsmedel, park- och idrottsanläggningar, ungdomsgårdar och andra samlingslokaler, bibliotek och teatrar är exempel på kommunala aktiviteter inom den fria sektorn.

Till den speciella kompetensen hör verksamhet som grundas på annan lag än kommunallagen. Specialregleringen är numera omfattande och har ofta föranletts av att principerna för den allmänna kompetensen inte medgett kommunerna att ägna sig åt den speciella verksamheten eller hindrat dem från att driva verksamheten på ett önskvärt sätt.

Budgetmässigt dominerar den specialreglerade verksamheten och svarar genomsnittligen för ca 75 procent av en kommuns utgifter. Kommunerna har ålagts stora uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, bostadsförsörjningen, social-, barna- och nykterhetsvårdens område, skolväsendet och inte minst inom hälso- och sjukvården.

Den allmänna kompetensen har betydelse för snart sagt varje kommunalt verksamhetsområde. Det torde knappast förekomma något verksamhetsområde med så detaljerad specialreglering att den allmänna kompetensen helt blir betydelselös för det speciella området. Som ett ytterlighetsexempel kan erinras om att nästan varje verksamhetsområde har en upphandlingssida som i offentlighetsrättsligt hänseende uteslutande regleras av principerna för den allmänna kompetensen.

Vad ovan sagts om primärkommunal kompetens gäller i princip även landstingskommunal kompetens. Idag är hälso- och sjukvården landstingskommunernas helt dominerande uppgifter. Landstingskommunerna driver även viss verksamhet inom kultur-, utbildnings-, och kommunikationssektorerna.

En överblick över samtliga verksamhetsgrenar får man i *Bilaga 2*, som återger organisationen i en primärkommun som även fullgör landstingskommunala uppgifter.

6.7 Den kommunala förordningsmakten

Lagstiftningsmakten i Sverige tillkommer riksdagen (1 kap. 3 § RF).

En viss starkt begränsad förordningsmakt har tillerkänts kommunerna genom vissa politirättsliga författningar. De viktigaste typerna av sådana

föreskrifter är lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar. I samtliga dessa fall måste fullmäktiges beslut fastställas av länsstyrelsen för att bli giltigt. Alla de nämnda typerna av lokala föreskrifter kan även utfärdas av länsstyrelsen mot fullmäktiges vilja, men länsstyrelsens beslut måste i så fall godkännas av regeringen. Till ledning för kommunerna har utarbetats normalförslag till flertalet av dessa stadgetyper.

En särskild typ av för allmänheten bindande föreskrifter utgörs av planlägningsbesluten enligt byggnadslagen (1947:385) (stadsplan, byggnadsplan, generalplan, regionplan, förordnande om tillämpning av utomplansbestämmelser, tomtindelning). Planlägningsbeslut fattas av kommunens fullmäktige eller byggnadsnämnden och underställs länsstyrelsen eller regeringen.

6.8 Kommunala verksamheter med särskilda inslag av maktutövning

Som utredningen kommer att redovisa i ett följande avsnitt, krävs enligt regeringsformen och andra författningar, som inte berörs av utredningsuppdraget, svenskt medborgarskap för behörighet till vissa tjänster. Hit hör framför allt tjänster inom rättskipning och försvar.

Totalförsvaret är i princip en angelägenhet endast för landets egna medborgare. Värnplikten gäller ej de utländska medborgarna och civilförsvarsplikt åvilar dem i mycket begränsad omfattning.

Utredningsuppdraget ger nu anledning att betrakta några kommunala verksamheter där dessa principer indirekt kan vara av betydelse.

6.8.1 Besvärsnämnd

För prövning av s. k. tjänstebesvär har borgerlig primärkommun och landstingskommun möjlighet att inrätta en särskild besvärsnämnd såsom extra besvärinstans mellan övriga kommunala nämnder och statlig besvärinstans (76 § 3 mom. KL, 80 § 3 mom. KLS och 78 § 3 mom. LL).

Besvärsnämndens egenskap av en slags lägre förvaltningsdomstol har medfört att förvaltningslagens regler i stor omfattning gjorts tillämpliga på ärenden hos nämnden.

Besvärsnämnd kan där den förekommer sägas medföra en utbyggnad av det vanliga kommunalbesvärsinstitutet. I konsekvens härmed har reglerna om besvärsnämnd redaktionellt sammanvävts med bestämmelserna om kommunalbesvär i 76 § KL. Bestämmelserna om besvärsnämnd är samlade i 76 § 3 mom., som har följande lydelse:

Kommun må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över kommunstyrelsens eller annan kommunal nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunal tjänstebefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot

befattningshavare, där klagan över beslutet eljest skolat föras enligt 2 mom. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) äga motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av kommunfullmäktige. Beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 45 § sägs, med undantag av hänvisningen till 37 § andra stycket och 40 § andra stycket, äga tillämpning å besvärsnämnd.

Finnes besvärsnämnd, äger den som ej nöjes åt beslut, varom i första stycket sägs, anföra besvär hos nämnden inom tid, som stadgas i 1 mom.

Beträffande klagan över besvärsnämnds beslut skall vad i 1 mom. är stadgat äga motsvarande tillämpning, och må till stöd för dylik klagan, i den mån anledning därtill finnes, åberopas jämväl, att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund, som sägs i 1 mom.

Besvärsrätt i mål, som faller under sådan nämnds prövning, tillkommer *den, som är missnöjd med beslutet, och detta oavsett om han är kommunmedlem eller ej.* Motivet för denna avvikelse från kommunalbesvärreglerna är, att klagan hos besvärsnämnden bara avser att påkalla ingripande från ett rent kommunalt kontrollorgan och inte att utlösa den statliga legalitetskontrollen över kommunen. Vid talan mot besvärsnämndens utslag gäller emellertid huvudregeln, att icke kommunmedlem saknar klagorätt.

6.8.2 *Civildförsvaret*

Civildförsvaret är ett led i totalförsvaret. Enligt 6 kap. 40 § civilförsvarslagen (1960:74) åligger det kommun att

- a) genom sina myndigheter lämna länsstyrelsen och civilförsvarschefen biträde i sådana frågor rörande civilförsvaret som har samband med de särskilda myndigheternas verksamhetsområden, varvid kommun bland annat har att på därom gjord framställning tillhandahålla tillgängliga, för civilförsvaret erforderliga byggnadsritningar, kartor o. d.;
- b) i enlighet med gällande organisationsplan inrätta och utrusta allmänna skyddsrum samt vidta andra byggnadsanordningar ävensom reservanordningar för vatten-, gas- och elektricitetsförsörjningen så ock under civilförsvarsberedskap, i den omfattning civilförsvarsstyrelsen eller efter dennas allmänna anvisningar länsstyrelsen bestämmer, utföra skyddsrum och vidta andra byggnadstekniska åtgärder avseende det lokala civilförsvaret, oaktat åtgärderna inte upptagits i organisationsplanen;
- c) utföra källarmurgenombrott för allmänna och enskilda skyddsrum;
- d) vårda och underhålla de under b) omförmälda anordningarna;
- e) förvara och underhålla sådan för det allmänna civilförsvarets ordnings- och bevakningstjänst, brandtjänst samt tekniska tjänst anskaffad materiel som inte utgör personlig utrustning för tjänstegrenarnas personal;

- f) tillhandahålla lämpliga lokaler för civilförsvarets administrativa samt, i den mån skyldighet härutinnan inte åvilar ägare eller innehavare av anläggning eller byggnad, för förvaring av materiel och utrustning för civilförsvaret ävensom för utbildningsverksamheten inom civilförsvaret;
- g) svara för avlöning och annan ersättning till personal, vars tjänstgöring i civilförsvaret enligt 20 § skall anses fullgjord i kommunal anställning;
- h) under civilförvarsberedskap samt vid utbildning och övning, i den omfattning organisationsplanen angiver, till allmänna civilförsvarets förfogande ställa kommunen tillhörig materiel och annan egendom; samt
- i) å trafikled eller annan allmän plats, där kommunen ansvarar för gatu- eller vägbelysning, vidta erforderliga anordningar för den vägledande belysning, som enligt organisationsplanen skall finnas där under mörkläggnings.

I varje kommun skall de på kommunen vilande civilförvarsuppgifterna handhas av en *civilförvarsnämnd*.

Kommun kan tillsätta särskild civilförvarsnämnd. Under civilförvarsberedskap får regeringen förordna, att särskild civilförvarsnämnd skall tillsättas.

Där särskild civilförvarsnämnd inte finns, skall kommunstyrelsen vara civilförvarsnämnd, kommunen dock obetaget att anförtro uppgifterna i fråga åt annan nämnd.

6.8.3 Barna- och ungdomsvård

Allmänt

Enligt 1 § barnavårdslagen (1960:97) har samhällets vård av barn och ungdom till syfte att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem.

Varje kommun skall sörja för sin barnavård enligt lagens närmare bestämmelser härom och även i övrigt genom lämpliga anordningar och åtgärder verka för det angivna syftet.

I varje kommun skall finnas en barnavårdsnämnd,¹ som vid befattning med ärenden rörande ungdom över femton år må kalla sig ungdomsnämnd (2 §).

Barnavårdsnämnden har

att göra sig väl förtrogen med barns och ungdoms levnadsförhållanden inom kommunen samt därvid särskilt uppmärksamma sådana underåriga som med hänsyn till kroppslig eller själslig hälsa och utrustning, hem- och familjeförhållanden samt omständigheterna i övrigt kunna anses vara särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt,

att verka för önskvärda förbättringar i fråga om kommunens barnavård samt därvid i mån av behov och möjligheter främja anordningar för bättre fritidsförhållanden för barn och ungdom,

¹ Enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd får kommun inrätta social centralnämnd för de uppgifter som annars skulle handhas av barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd.

- att stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar,
- att lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som äga samband med nämndens verksamhet,
- att förvalta egendom som hör till kommunens barnavård, i den mån inte förvaltningen uppdragits åt annan nämnd eller åt särskild styrelse,
- att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden som angå nämndens verksamhet samt att även i övrigt ombesörja sådana angelägenheter som avse kommunens barnavård och är att hänföra till förvaltning och verkställighet (3 §).

Barnavårdsnämnds ingripanden

Barnavårdsnämnden har enligt detaljbestämmelser i barnavårdslagen befogenhet att under noggrant specificerade förutsättningar besluta om ingripanden mot enskild. Det ligger sålunda inom nämndens kompetens att besluta om barns och ungdoms omhändertagande. Utvecklingen har varit den att lagöverträdelser av unga i första hand föranleder åtgärder av barnavårdsnämnden och mera sällan utlöser lagföring. Närmare bestämmelser härom återfinns i barnavårdslagen 4 kap.

6.8.4 Nykterhetsvård

Allmänt

Enligt nykterhetsvårdslagen (1954:579) skall i varje kommun finnas en kommunal nykterhetsnämnd.

Kommunal nykterhetsnämnd har till uppgift att övervaka nykterhetstillståndet inom kommunen och i samband härmed vidta åtgärder för dess förbättrande.

Därvid åligger det nykterhetsnämnd särskilt

- att söka förebygga och motverka onykterhet och dryckenskap genom upplysningar, råd och anvisningar till försäljare av alkoholhaltiga drycker samt genom åtgärder mot olovlig befattningsmed sådana drycker;

- att verka för nykterhetsfrämjande åtgärder genom framställningar och yttranden till vederbörande myndigheter;

- att tillhandagå enskilda personer med de råd och upplysningar, som äga samband med nämndens uppgifter;

- att förvalta till kommunens nykterhetsvård anslagen eller eljest hörande egendom, i den mån ej förvaltningen därav uppdragits åt annan nämnd eller styrelse;

- att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, som angå nykterhetsvården; samt

- att också i övrigt ombesörja de angelägenheter avseende nykterhetsvården, vilka kan hänföras till förvaltning och verkställighet.

Tvångsåtgärder

De tvångsåtgärder mot enskild som kan företas med stöd av nykterhetsvårdslagen beslutas i huvudsak av länsrätten efter ansökan av nykterhetsnämnden (18–39 §§).

6.9 Sambandet stat—kommun

Sambandet mellan stat och kommun framträder tydligast inom samhällsplanering och samhällsbyggande samt i den kommunala ekonomin. Dessutom finns det ett personellt samband som kommer till uttryck dels genom att rikspolitikerna ibland uppehåller kommunalpolitiska befattningar och i varje fall i stor utsträckning har ett kommunalpolitiskt förflutet, dels genom att det lekmannainflytande som man idag finner i alla viktigare organ inom den statliga regional- och lokalförvaltningen utövas av personer som valts här till av beslutande kommunala församlingar. Här till kommer sambandet i den gemensamma valdagen.

6.9.1 *Samhällsplanering och samhällsbyggande*

Ansaret för genomförandet av samhällsplaneringen åvilar till största delen primärkommunerna, inte minst när det gäller den fysiska planeringen och bostadsbyggandet. Den samhällsplanering som utförs på regional och central nivå är därför i stor utsträckning grundad på en planering som sker i primärkommunerna.

Även om regionalpolitiken kanske bäst låter sig beskrivas såsom en statlig angelägenhet sker här både på planerings- och verkställighetsstadiet ett samspel mellan stat och kommun. Bostadsbyggandet, som i fråga om initiativ och verkställighet är en kommunal angelägenhet, kan utgöra ett exempel på detta samspel. En primärkommun upprättar för sin del ett bostadsbyggnadsprogram baserat bl. a. på efterfrågan på bostäder i kommunen, kommunens planberedskap etc. Sedan statsmakterna ställt låneram för bostadsbyggande till länets eller regionens förfogande sker fördelning på regional nivå till de olika kommunerna. En utgångspunkt för denna fördelning är kommunernas beräkningar av det behövliga och möjliga bostadsbyggandet men dessutom beaktas statliga insatser inom andra samhällssektorer som har samband med bostadsbyggandet. Primärkommunala utbyggnader av olika serviceanläggningar sker nämligen, som skall beröras i det följande, i stor utsträckning med statliga medel. Ytterligare exempel på detta samspel ger den fortsatta fysiska riksplaneringen. När statsmakterna fastställde riktlinjer för denna planering framhölls särskilt att vad som kan betecknas som riksintressen när det gäller hushållning med mark och vatten i stor utsträckning också sammanfaller med den lokala befolkningens intressen. Planeringen för riks- och kommunintressen sker på detta sätt under ömsesidig påverkan.

Viktiga inslag i den primärkommunala planeringen är bostadsbyggnadsprogrammen och den i anslutning därtill bedrivna kommunalekonomiska långtidsplaneringen. Vid upprättandet av dessa planer bidrar statliga organ med statistiskt material av olika slag samt med upplysningar om statlig planering som kan påverka den kommunala planeringen.

Som ett led i regionalpolitiken för landet utarbetas s. k. länsprogram. Länsstyrelserna är huvudmän för detta arbete, vilket dock sker i intimt samarbete med primärkommunerna och landstingskommunerna.

6.9.2 *Det ekonomiska sambandet*

Den kommunala verksamheten är i mycket hög grad beroende av statsbidrag. År 1952 uppgick statsbidragen totalt till 765 milj. kr., vilket var 20,7 % av kommunernas totala inkomster. År 1973 var statsbidragen drygt 9 000 milj. kr. eller 24,2 % av de totala inkomsterna. Därtill kom skattebortfallsbidrag om 750 milj. kr. till följd av 1970 års grundavdragsreform. Syftet med statsbidragsgivningen är bl. a. att underlätta finansieringen av verksamheter, som staten kan ha ålagt kommunerna, att utjämna skillnaden i utdebiteringsbehov och därmed skattetryck samt att stimulera kommunerna till att bedriva eller bygga ut viss verksamhet.

Man talar numera om s. k. specialdestinerade bidrag och generella bidrag. Till de generella bidragen hör skatteutjämningsbidragen och numera även skattebortfallsbidragen. De specialdestinerade bidragen, dvs. bidrag som är styrda till speciella ändamål, uppgick år 1973 till 7 896 milj. kr. eller 80 % av det totala bidragsbegreppet. Helt dominerande bland dessa bidrag är de för undervisning och annan kulturell verksamhet. De var 1973 5 004 milj. kr. Sedan mitten av 1960-talet har bidragen inom socialvården ökat påtagligt och uppgick 1973 till 1 167 milj. kr.

Skatteutjämningsbidragen utgår huvudsakligen som bidrag vid brist på skattekraft, men extra bidrag kan utgå. För de enskilda kommunerna kan skatteutjämningsbidraget variera per skattekrona från ett fåtal ören till ca 24 kr. och per invånare från ett par kr. till över 1 700 kr.

Statens kostnader för skatteutjämningsbidragen uppgår år 1974 till 1 600 milj. kr.

6.9.3 *Det personella sambandet*

Riksdagsledamöter uppehåller som tidigare nämnts i viss utsträckning kommunala förtroendeuppdrag vid sidan av sitt riksdagsmandat. Det är också vanligt att riksdagsledamöter under någon period varit verksam som kommunal förtroendeman. Många av riksdagsledamöterna har tidigare intagit framskjutna förtroendemannabefattningar i sina hemkommuner. Denna personalunion brukar betraktas som en garanti för att statsmakterna i sina beslut skall göra rimliga avvägningar mellan riksintressen på ena samt lokal- och regionintressen på den andra sidan.

Ett visst personsamband finns också mellan den decentraliserade statsverksamheten och kommunerna. Den statliga lokal- och regionalförvaltningen i Sverige präglas idag av ett betydande lekmannainflytande,

vilket såtillvida kan ses som en förlängning av det kommunala inflytandet som dessa lekmän i stor utsträckning utses genom val som förrättas av de beslutande församlingarna i primär- och sekundärkommuner.

Genom val som förrättas av kommunfullmäktige och/eller landsting utses sålunda

nämndemän i tingsrätt (1 kap. 3 §, 4 kap. 5–6 §§, rättegångsbalken),

nämndemän i tingsrätts fastighetsdomstol (6 § lagen 1969:246 om fastighetsdomstol),

jurymän för tryckfrihetsmål i tingsrätt (12 kap. 4–5 §§ tryckfrihetsförordningen),

nämndemän i skatterätt och länsrätt (8 och 9 §§ lagen 1971:52 om skatterätt och länsrätt),

ledamöter i lokal taxeringsnämnd och särskild taxeringsnämnd (4, 6 och 13 §§ taxeringsförordningen 1956:623),

ledamöter i styrelse för allmän försäkringskassa, pensionsdelegation i allmän försäkringskassa samt försäkringsnämnd (18 kap. 6, 7, 9, 20 och 24 §§ lagen 1962:381 om allmän försäkring),

ledamöter i inskrivningsnämnd (42 och 43 §§ kungörelsen 1969:379 om inskrivning och redovisning av värnpliktiga),

ledamöter i polisstyrelse (38 och 37 §§ polisinstruktionen 1972:511),

ledamöter i länsstyrelse (14 och 42 §§ länsstyrelseinstruktionen 1971:460),

ledamöter i länsskolnämnd (22 § skollagen 1962:319),

ledamöter i länsnykterhetsnämnd (9 § lagen 1954:579 om nykterhetsvård),

ledamöter i lantbruksnämnd (28 § instruktionen 1967:425 för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna),

ledamöter i länsvägnämnd (2 och 3 §§ instruktionen 1971:959 för länsvägnämnderna) och

ledamöter i skogsvårdsstyrelse (3 § förordningen 1960:267 angående skogsvårdsstyrelser).

6.9.4 *Den gemensamma valdagen*

Till 1968 års beslut om övergång från tvåkammarriksdag till enkammarriksdag hörde beslut om en enhetlig treårig valperiod för såväl riksdag som landsting och kommunfullmäktige samt om en gemensam valdag (tredje söndagen i september). Reformen i sin helhet innefattade en kompromiss mellan de fyra stora politiska partierna.

Huvudargumentet till stöd för den gemensamma valdagen var sambandet mellan stat och kommun. I propositionen (1968:27 s. 190 ff) behandlades denna fråga tämligen ingående och föredragande departementschefen anförde sammanfattningsvis att det inte var meningsfullt att i en valrörelse diskutera de lokala aspekterna på de politiska frågorna isolerade från de rikspolitiska aspekterna på samma frågor. Valrörelsernas innehåll bestämdes inte i främsta rummet av valordningen utan av sådant som arbetsfördelningen mellan stat och kommun, partistrukturen och de

tekniska medel med vilka valrörelserna bedrivs. Dessa synpunkter utvecklades närmare på följande sätt.

Arbetsfördelningen mellan stat och kommun är i det nutida samhället sådan att betydelsefulla lokala angelägenheter i regel är beroende av både statliga och kommunala beslut. Inte ens om man begränsar sig till den egna kommunens förhållanden kan man föra en meningsfull politisk debatt om t. ex. arbetsmarknadssituationen, bostadsförhållandena eller skolväsendet utan att komma in också på sådant som bestäms av regering och riksdag. För väljaren är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ofta av mindre intresse. Han kan visserligen någon gång vilja ge sin röst åt ett parti i de kommunala valen och åt ett annat parti i riksdagsvalen. Vanligen är det emellertid skiljelinjerna mellan partierna i stora drag eller i konkreta frågor som är av betydelse för hur han röstar oberoende av om de politiskt skiljande frågorna har sin förankring i riksdagen eller i de kommunala representationerna. Härvidlag är det naturligtvis av stor betydelse att det regelmässigt är samma partier som är företrädare i riksdagen och i kommunala fullmäktigeförsamlingar och landsting.

Även om kommunalvalen frikopplades från riksdagsvalen måste man räkna med att de kommunala valrörelserna skulle komma att bedrivas på ungefär samma sätt som hittills under medverkan av rikspolitiker och med bl. a. TV och radio som media för valpropagandan. I vilken utsträckning sådana valrörelser handlar om rikspolitik resp. kommunalpolitik beror på det allmänpolitiska läget och på vilka frågor som har aktualitet vid valtillfället. I ett politiskt jämviktsläge eller i en tid då beslut måste fattas i stora och omstridda rikspolitiska frågor skulle en ordning med fristående kommunalval inte kunna hindra att en kommunal valrörelse blev en rikspolitisk uppgörelse mellan det eller de partier som befann sig i regeringsställning och oppositionen. Belysande är härvid bl. a. de båda senaste norska kommunalvalen. Enligt den norska grundlagen har kommunalvalen ingen inverkan på stortingets sammansättning, men både 1963 och 1967 dominerades de kommunala valrörelserna av rikspolitiken och valutgången uppfattades allmänt som ett besked om väljarnas inställning till den sittande regeringen.

Utgångsläget, när man skall ta ställning till hur riksdagen skall bildas och riksdagsvalen samordnas med kommunalvalen, är alltså att möjligheterna att påverka de kommunala valrörelsernas innehåll genom valordningen är mycket begränsade. Hur man än utformar lagstiftningen kommer de kommunala valrörelserna oundvikligen att handla om både rikspolitik och kommunalpolitik. Under sådana förhållanden bör man enligt min mening i stället anpassa lagstiftningen till den politiska verkligheten så att man får garantier för en rimlig överensstämmelse mellan valrörelsernas innehåll, valens utgång och valutslagens praktiska effekt. En väsentlig fördel med förslaget om gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval är att det innebär en sådan anpassning. Med gemensam valdag undgår man helt risken för motsättningar mellan en aktuell folkopinion, som har kommit till uttryck i ett riksomfattande val, och regering och riksdagsmajoritet. Att detta är en styrka vitsordas också av flera remissinstanser. En annan fördel, som Svenska landstingsförbundet pekar på, är att de politiska partierna vid en koncentration av alla politiskt betydelsefulla val till samma tillfälle kommer att få bättre möjligheter till kraftsamling. Enligt landstingsförbundets bedömning kommer detta att stimulera medborgarna till ökat valdeltagande i både riksdagsvalen och kommunalvalen.

Uppfattningen att man inte genom att göra kommunalvalen fristående från riksdagsvalen skulle kunna undvika att rikspolitiska frågor i större eller mindre omfattning togs upp i de kommunala valrörelserna är

numera gemensam åtminstone för de i grundlagberedningen representerade partierna. Ibland åtföljs emellertid konstaterandet av sakförhållandet av ett beklagande. Jag har en annan inställning. För mig är det väsentligt att man får regler för bildandet av folkrepresentation och kommunala församlingar som ger underlag för valrörelser där riks- och kommunalpolitiker på ett naturligt sätt kan ställas till svars gemensamt för sina partiers åtgärder och framtidsprojekt, när åtgärderna eller projekten har anknytning till både statlig och kommunal verksamhet och ger uttryck för resp. partiers allmänpolitiska värderingar och målsättningar. Från den synpunkten är gemensam valdag men däremot inte fristående kommunalval en godtagbar lösning.

Från en del håll har under remissbehandlingen uttryckts farhågor för att en så fullständig samordning av riksdagsvalen och kommunalvalen som gemensam valdag innebär skall leda till att de kommunala frågorna i högre grad än hittills skall komma i bakgrunden. Denna oro är naturlig och jag saknar inte förståelse för den. Jag har emellertid efter ingående överväganden kommit till slutsatsen att riskerna för en ogynnsam utveckling i detta hänseende överskattats av den gemensamma valdagens kritiker. Det finns enligt min bedömning ingen grund för att tro att det skall bli några stora förändringar beträffande valrörelsernas innehåll som följd av att det nuvarande sambandet mellan landstingsvalen och valen till första kammaren ersätts med en sammankoppling av annat slag mellan de allmänna kommunalvalen och riksdagsvalen. Som Svenska kommunförbundet har framhållit i sitt remissyttrande kan man utgå från att de politiska partierna känner sitt ansvar för den kommunala självstyrelsen och beaktar behovet av en avvägning mellan rikspolitik och kommunalpolitik i valrörelserna. I den mån det i kommunerna förekommer lokala frågor som är omstridda och som kan fånga väljarnas intresse, kommer dessa frågor att föras ut i valstriden även om kommunalvalen hålls samtidigt med riksdagsvalen. Det råder inte några delade meningar mellan partierna om det angelägna i att begagna alla möjligheter att stimulera medborgarnas intresse för kommunalpolitiken och hålla den kommunala demokratin levande.

En mycket stor majoritet av väljarna röstade vid 1970 och 1973 års val på samma parti i samtliga val. År 1970 var det endast sex procent av väljarna som i kommunalvalet röstade på annat parti än i riksdagsvalet.¹ År 1973 var motsvarande andel nio procent. Väljarna hade större benägenhet att rösta på samma parti i riksdagsval och landstingsval än i riksdagsval och kommunfullmäktigeval.

Eftersom man vet att de rikspolitiska frågorna dominerar i valkampanjerna kan man med ledning av ovanstående siffror säga att väljarna i stor utsträckning låter sin uppfattning om rikspolitiken avgöra valet av parti i kommunalvalen. Siffrorna ger däremot inte någon säker grund för antagande att det i väljarkåren skulle finnas någon växande benägenhet att skilja mellan ett politiskt partis insatser i rikspolitiken och kommunalpolitiken.

Riksdagspartierna har dominerat i landstings- och kommunfullmäktigevalen. Men valen har samtidigt gett visst utrymme åt mandat för andra partier.

KDS fick år 1973 sammanlagt åtta mandat i fyra landsting. Vidare fick ett parti kallat De fria demokraterna ett mandat i Hallands läns landsting.

¹ Uppgiften för år 1970 är hämtad ur SOS, Allmänna valen 1970, Del 3, sid. 66. Uppgiften för år 1973 ur manuskriptet till SOS, Allmänna valen 1973, del 3.

I primärkommunerna fick KDS mandat i 161 kommuner, dvs. i 59 procent av samtliga primärkommuner. Partiet fick sammanlagt 250 kommunfullmäktigeplatser.

Lokala partier fick mandat i 52 kommuner, dvs. i 19 procent av alla kommuner. Tillsammans fick dessa partier – varav inte samtliga framstod som rent lokala partier – 210 mandat. Detta innebär att 1,6 procent av samtliga mandat tillfallit sådana partier. KDS och olika kommunala partier har alltså tillsammans 3,5 procent av alla platser i kommunfullmäktigeförsamlingarna.

KDS fick huvudsakligen sina mandat i tätorterna. Övriga kommunala partier förekom mest i glesbygder.

6.10 Närmare om nuvarande regler beträffande val av landstingsmän och kommunfullmäktige m. m.

De beslutande församlingarna utgörs som nämnts av kommunfullmäktige i kommunerna och av landsting i landstingskommunerna. *Val* till dessa församlingar samt till riksdagen sker ordinärt vid ett gemensamt valtillfälle vart tredje år (nästa gång år 1976). Valdag är tredje söndagen i september (3 § ValL).

Rösträtt vid val av kommunfullmäktige tillkommer enligt 6 § KL den som

1. är svensk medborgare,
2. är kyrkobokförd i kommunen,
3. uppnått arton års ålder senast valdagen och
4. ej är omyndigförklarad.

Det sagda gäller i tillämpliga delar också landstingsval (7 § LL).

Frågan om rösträtt enligt dessa bestämmelser föreligger avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd, varom mera nedan.

Valbar är envar som uppfyller villkoren för rösträtt (7 § KL, 8 § LL). Valbarhetsbedömningen görs oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd om rösträtten. Det innebär bl. a. att den som upphör att vara kyrkobokförd i kommunen samtidigt upphör att vara valbar. Valbarheten har därmed – i motsats till rösträtten – en fortlöpande anknytning till kyrkobokföringsorten, som i sin tur mestadels är densamma som bosättningsorten (se nedan).

Regler om *röstlängd* finns i 4 kap. vallagen. Den där avhandlade röstlängden tjänar som urkund vid alla förrättningar för allmänna val dvs. val av riksdagsledamöter, landstingsmän, kommunfullmäktige, kyrkofullmäktige samt vid vissa prästval.

Vederbörande lokala skattemyndighet skall varje år senast den 15 juni upprätta allmän röstlängd för varje valdistrikt.

I röstlängden skall upptas envar i valdistriktet som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband

1. är kyrkobokförd i valdistriktet,
2. är svensk medborgare,

3. fyllt eller före den 1 september fyller 17 år och

4. ej är omyndigförklarad.

För den som inte fyllt 18 år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag han blir röstberättigad.

Röstlängden gäller sedan ett år fr. o. m. den 1 september det år den upprättats.

Vid konstruktionen av röstlängdsförfarandet har man eftersträvat en röstlängd som så långt som möjligt är aktuell vid valtilfallet. Fullständig aktualitet har inte varit tekniskt möjlig. De ändringar som inträffar fr. o. m. sista veckan i maj beträffande en persons kyrkobokföring, medborgarskap eller rättsliga handlingsförmåga blir, såsom framgått ovan, inte registrerade i röstlängden och inverkar alltså inte på rösträtten vid ett val den 15–20 september samma år. Detta medför en del icke önskvärda effekter som måst godtas, exempelvis att en del personer har sin rösträtt i främmande kommun, att en del personer saknar rösträtt fastän de borde ha rätt att rösta och att en del personer kan utöva rösträtt fastän de på materiella grunder inte borde ha någon sådan rätt.

Eventuella felaktigheter i röstlängd kan rättas enligt särskilda regler därom i 4 kap. 3–10 §§ ValL.

Röstlängden ligger framme för granskning hos lokala skattemyndigheten under fem dagar i slutet av juni (5 §). Den som anser att röstlängd är felaktig på det viset att han själv felaktigt uteslutits från rösträtt eller att annan oriktigt tagits upp som röstberättigad får senast den 15 juli skriftligen göra anmärkning mot längden hos länsstyrelsen (4 §). Vid ett offentligt sammanträde den 22 juli prövas förekommande anmärkningar. Anmärkningsinstitutet har ringa användning.

Av större praktisk betydelse är möjligheten att genom ett mera summariskt förfarande få rättelse av vissa uppenbara fel i röstlängd. Om en person inte kommit med i röstlängden eller där felaktigt blivit antecknad som röstberättigad först efter den 1 september kan vederbörande själv eller genom lokala skattemyndigheten efter ansökan hos länsstyrelsen få rättelse i röstlängden under förutsättning att det är uppenbart att fel föreligger till vederbörandes nackdel. Ansökan om sådan rättelse skall göras senast den 1 september (8 §). Detta rättelseförfarande har särskild betydelse för rättelse av sådana fel som kan bli upptäckta genom systemet med röstkort. Röstkort skall sändas ut till alla i röstlängden upptagna personer en månad före valdagen (7 kap. 2 § ValL). Röstberättigad som inte får röstkort blir därigenom upplyst om att något fel föreligger i hans fall och kan allt efter felets beskaffenhet antingen begära duplettröstkort hos lokala skattemyndigheten eller hos länsstyrelsen ansöka om rättelse i längden.

6.11 Regler om kyrkobokföring och mantalsskrivning

6.11.1 *Allmänt om folkbokföringen*

Registreringen av den i Sverige bosatta befolkningen – folkbokföringen – sker dels fortlöpande hos pastorsämbetet i kyrkoböcker och andra

register för varje församling av svenska kyrkan (kyrkobokföring), dels årligen hos lokal skattemyndighet i mantalslängder för varje kommun (mantalsskrivning). I Stockholm och Göteborg är det den lokala skattemyndigheten som beslutar om kyrkobokföring i stället för pastors-ämbetena.

6.11.2 Kyrkobokföring

Varje person skall kyrkobokföras i den församling och på den fastighet där han är bosatt. Därmed förstås var han tillbringar sin dygnsvila (nattvilan eller motsvarande vila). Flera undantag finns från dygnsvilo-regeln, t. ex. för familjemedlemmar och studerande som vistas på annan ort än den där de har sitt egentliga hemvist. Några i lag bestämda tidsgränser när en vistelse skall anses hemvistgrundande och föranleda kyrkobokföring finns inte. I praxis torde anses att en vistelse av minst tre månaders varaktighet normalt innebär bosättning som skall medföra kyrkobokföring men vistelsens längd utgör bara ett moment av flera tänkbara för prövningen.

Normalt bygger ändrad kyrkobokföring på anmälan av den flyttande. Vid flyttning inom landet grundas i flertalet fall beslut om ändrad kyrkobokföring på den flyttandes anmälan som vanligen sker på posten i samband med begäran om definitiv eftersändning av post. När flyttning som skett utan anmälan blir känd, kan dock folkbokföringsmyndighet tvångsvis kyrkobokföra en person, s. k. tredskoskrivning.

Även invandring skall normalt anmälas av den flyttande själv. I 33 § folkbokföringsförordningen 1967:198 (FBF) stadgas:

Flyttning som bör föranleda ändring i kyrkobokföringen anmäles av den flyttande inom två veckor till pastorsämbetet i den efter flyttningen rätta kyrkobokföringsorten. Det sagda gäller även den som flyttat in från utlandet.

Några bestämda tidsregler finns inte heller när en inflyttad utlänning skall anses vara bosatt i landet på ett så varaktigt sätt att han skall kyrkobokföras. I praxis och enligt RSV:s anvisningar anses att minst ett års avsedd vistelse bör krävas. För icke nordiska medborgare används – som ett underlag för bedömningen – kontroll av om uppehållstillstånd givits.

Också utvandring bygger normalt på egen anmälan (34 § FBF). Görs inte anmälan kan i fråga om utlännigar avregistrering ske av utlänning "som kan antagas ej längre vara bosatt i Sverige" (28 § FBF).

För flyttande mellan de nordiska länderna – vilka normalt även är medborgare i sådant land – gäller särskilda bestämmelser enligt en internordisk överenskommelse och kungörelse 1969:493 om folkbokföring vid internordisk flyttning. Systemet bygger på s. k. slutna bokföring liksom vid flyttning mellan församlingar inom Sverige, dvs. att en person inte anses som utflyttad från ett land utan att han registrerats som inflyttad i det andra landet. Förfarandet möjliggörs genom utväxling av

flyttningsbetyg och flyttningsbevis. Enligt överenskommelsen är det inflyttningslandet som avgör om flyttning skett och detta beslut blir sålunda automatiskt avgörande för personens avregistrering i utflyttningslandet. Ej heller när det gäller nordiska medborgare som invandrar till Sverige finns några fasta tidsgränser för hur lång vistelsen skall vara för att medföra kyrkobokföring. I stort torde tillämpas motsvarande regler som vid flyttning mellan församlingar i Sverige.

Flyttningsförfarandet, inbegripet in- och utvandring, förutsätter sålunda i första hand att anmälan görs självmant i laga tid. Sker det inte finns vissa kontrollmöjligheter. Bostadsanmälan skall sålunda inges av fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet som upplåter bostad åt annan. Lokal skattemyndighet underrättar pastorsämbetet när en person registrerats som skattskyldig med debetsedel för att pastorsämbetet skall kunna ta ställning till om han skall kyrkobokföras. Sambandet mellan folkbokföringen och annan registrering bl. a. för sociala förmåner, exempelvis inskrivning i försäkringskassa, medför också att folkbokföringsmyndighet får kännedom om flyttningar. Dessutom görs flyttningskontroll fortlöpande i flera sammanhang när massutsändning skett av myndighetsförsändelser, t. ex. bilregisterkort och försäkringsbesked, och försändelserna visar sig obeställbara. Detta har särskild betydelse för att få kännedom om icke anmälda utvandringar.

Trots att möjligheterna till kontroll av icke anmäld in- och utvandring i möjligaste mån tas till vara och information även lämnas när en utlänning kommer i kontakt med myndigheter av olika anledningar, kan det inte undvikas att en viss eftersläpning förekommer mellan den faktiska flyttningen och den genom kyrkobokföring registrerade bosättningen. Utlänningar kan inte alltid antas känna till skyldigheten att anmäla in- och utvandring och det kan alltså dröja innan en skedd flyttning kommer till myndigheternas kännedom. Några säkra uppgifter om storleken och omfattningen av denna eftersläpning finns inte.

Utöver registrerad bosättning genom införing i kyrkoböcker finns en länsregistrering. Denna består av länsvis förda magnetband över den kyrkobokförda befolkningen i länet. Länsstyrelsen för även läsbara register med motsvarande innehåll på s. k. personavier. Uppdatering av dessa register sker varje vecka och grundas bl. a. på avisering från pastorsämbetena om t. ex. in- och utvandring.

6.11.3 Mantalsskrivning

Mantalsskrivning är som ovan nämnts en årlig registrering. Den innebär att en persons legala hemvist bestäms för ett helt kalenderår, mantalsåret, och grundas på bosättningen (i praktiken kyrkobokföringen) den 1 november året före mantalsåret. Flyttning som sker efter den 1 november påverkar inte mantalsskrivningen för mantalsåret. Mantalsskrivningen har flera betydelsefulla rättsverkningar och avgör bl. a. i vilken kommun och församling kommunalskatt och församlingsskatt skall erläggas.

Mantalsskrivningen förrättas av lokal skattemyndighet. Pastorsämbetena medverkar endast genom en årlig kontroll på hösten av att överens-

stämmelse föreligger mellan registrerade befolkningen i kyrkoböckerna och de personer som enligt länsstyrelsernas register är kyrkobokförda i församlingen (läsning av den s. k. personförteckningen). Länsstyrelsen tar upp i en stomme till mantalslängd de personer som mantalsdagen, dvs. den 1 november, är kyrkobokförda i församlingen. Mellan den 15 januari – den 5 februari ligger ett exemplar av stommen till mantalslängd hos kommunen för granskning. Genom yrkanden från enskilda eller av kommun eller på lokal skattemyndighets initiativ ex officio kan ändringar företas genom att en person upptas eller utesluts i stommen till mantalslängd fram till den 1 mars då den slutliga mantalslängden justeras. På grund av underrättelser från lokal skattemyndighet till pastorsämbete om ändringar i mantalsskrivningen kan motsvarande ändringar i kyrkobokföringen göras.

Flyttningar – inbegripet in- och utvandring – som inträffar efter mantalsdagen fram till nästa mantalsdag påverkar inte mantalsskrivningen. Exempel: En person kyrkobokförs som invandrar den 1 oktober 1974 i A församling. Under förutsättning att han bor kvar den 1 november 1974 blir han mantalsskriven i A för 1975. Utvandrar han den 1 april 1975 påverkar inte detta mantalsskrivningen i A men han avregistreras som kyrkobokförd såväl i kyrkoböckerna som i länsregistreringen. Återkommer han till Sverige t. ex. den 1 september 1975 och bosätter sig i B församling samt kvarbor där den 1 november 1975 blir han mantalsskriven för 1976 i B församling.

6.11.4 *Kommentar*

Av det sagda framgår att – utom att en viss eftersläpning kan föreligga när det gäller kyrkobokföringen av in- och utvandrare – en i praktiken kortvarig vistelse kan föranleda mantalsskrivning. De bedömningar, som skall göras av pastorsämbete och lokal skattemyndighet beträffande kyrkobokföring, respektive mantalsskrivning, går visserligen ut på att registreringen skall grundas på bosättning av en viss varaktighet. Men även om alla kriterier på en varaktig bosättning finns uppfyllda vid tiden för anmälan – uppehålls- och arbetstillstånd, arbetsanställning, permanent bostad osv. – i förening med personens uppgift att vistelsen kommer att bestå mer än ett år, kan det visa sig att vistelsen blir kortvarig genom ändrade förhållanden. Personen kanske hade för avsikt att stanna i Sverige men ändrade förhållanden gjorde att han återvände till sitt hemland bara efter någon månad. En orsak till att sådan kortvarig vistelse i undantagsfall kan medföra kyrkobokföring och mantalsskrivning är den stora och konjunkturbetonade rörligheten på arbetsmarknaden, särskilt vad gäller flyttande mellan de nordiska länderna.

6.12 Något om de kommunala förhållandena i övriga nordiska länder

Organisatoriskt föreligger betydande överensstämmelse i fråga om kommunala förhållanden i de nordiska länderna. Likheter på detta område

är särskilt framträdande mellan Sverige och Finland, som alltså har ett gemensamt rättsligt arv på många områden.

Tidpunkter och valperioder för kommunala val i Norden framgår av *Bilaga 3*. De övriga nordiska länderna har fyraåriga valperioder utan gemensam valdag.

Beträffande rösträtt och valbarhet i kommunala val gäller följande.

Danmark: Rösträtt vid allmänna val till kommunalbestyrelserna i primärkommunerna och amtsråden i amtskommunerna har den som på valdagen

fyllt eller fyller 20 år,
är dansk medborgare,
har fast bostad i kommunen,
ej är omyndigförklarad.

Rösträtt ger också valbarhet, dock att grövre brottslighet medför förlust av valbarhet.

Island: Rösträtt och valbarhet vid val till kommunalbestyrelserna i de isländska primär- och sekundärkommunerna tillkommer envar som

fyllt 20 år på valdagen,
är isländsk medborgare eller åtnjuter samma rätt som isländska medborgare (danskar som bott på Island sedan år 1946),
är bosatt i kommunen och
inte är omyndigförklarad.

Finland: I Finland finns ingen sekundärkommunal indelning. Rösträtt vid val till de primärkommunala beslutande församlingarna tillkommer envar som vid valårets ingång var medlem av kommunen och fyllt minst 18 år och som under valåret mantalsskrivits eller bort mantalsskrivas i kommunen. Rösträtt tillkommer inte utlänning och ej heller den som gjort sig skyldig till visst brott mot valförfarandet. Man lägger märke till att *omyndigförklaring inte utgör hinder för rösträtt i borgerligt kommunala val i Finland*. Rösträtt ger också valbarhet.

Norge: Rösträtt vid kommunala val har envar som har rösträtt enligt grundlagen och som bor i kommunen. Rösträtt enligt grundlagen (dvs. vid val till stortinget) har envar norsk medborgare som fyllt 20 år vid utgången av valåret, såvida inte vederbörande frändömts rösträtten, gått i främmande makts tjänst utan regeringens samtycke eller är omyndigförklarad. Rösträtt ger valbarhet. Vissa brott mot statsskicket och de allmänna valen kan leda till förlust av rösträtt och valbarhet.

7 De kyrkliga kommunerna

7.1 Inledning

De grundläggande fri- och rättigheterna beträffande religionsutövning är fastslagna i religionsfrihetslagen (1951:680). Här fastslås inte bara den enskildes rätt att fritt utöva sin religion utan även olika trossamfunds rätt att fritt verka i det svenska samhället. Lagen är grundad på principen om statens neutralitet i förhållande till den enskilde medborgarens trostillhörighet och de religiösa samfundens verksamhet.

Svenska kyrkan, som är evangelisk-luthersk, betraktas som ett trossamfund, men har i motsats till alla övriga trossamfund en offentligrättslig ställning i det svenska samhället.

7.2 Medlemskap i svenska kyrkan

Religionsfrihetslagen reglerar – förutom den allmänna religionsfriheten – frågan om medlemskap i svenska kyrkan.

Medlem i svenska kyrkan kan endast den vara som är svensk medborgare *eller* är bosatt i Sverige.

Den som förvärvar svenskt medborgarskap och inte tillhör svenska kyrkan skall utan särskild ansökan anses upptagen i kyrkan, om han är evangelisk-luthersk trosbekännare. Detta automatiska medlemskap inträder dock inte om vederbörande hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd, anmält att han inte vill inträda i kyrkan.

Om här bosatt utlänning vill vinna inträde i svenska kyrkan skall han göra ansökan hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd. Visar sökanden att han är döpt i svenska kyrkans ordning eller att han tillhör annat evangeliskt-lutherskt trossamfund, skall han upptas i kyrkan. Detsamma skall också gälla, om sökanden fått den undervisning i kyrkans lära, som med hänsyn till hans ålder och övriga omständigheter bör fordras, och inför pastor avger muntlig försäkran att ansökningen är grundad på allvarliga religiösa skäl.

Om medlem av svenska kyrkan inte längre vill tillhöra kyrkan, skall han göra anmälan om utträde hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd. Anmälan skall göras antingen personligen eller i egenhändig undertecknad, av två personer bevittnad handling.

Över pastors beslut eller åtgärd i anledning av ovannämnda ansökningar kan besvär anföras hos domkapitlet.

Cirka 95 % av Sveriges befolkning tillhör svenska kyrkan.

7.2.1 *Invandrarna och svenska kyrkan*

Svenska kyrkan är den största invandrarkyrkan i Sverige. Cirka 180 000 av de cirka 400 000 utländska medborgarna i Sverige är sålunda medlemmar i kyrkan. Av de finska, norska och danska invandrarna i Sverige är ungefär två tredjedelar medlemmar i svenska kyrkan.

Finländarna är den största gruppen invandrare inom kyrkan. I Stockholm finns en icke-territoriell finsk församling i svenska kyrkan, som verkar för finländarna i Stor-Stockholmsområdet. Mindre än hälften av finländarna i Stockholms kommun är dock formellt medlemmar i församlingen. Genom ett samarbete mellan svenska kyrkan och Finlands kyrka är numera 23 präster från Finland verksamma inom svenska kyrkan som stiftsadjunkter eller på andra tjänster för arbete bland finskspråkiga invandrare. Dessa tjänster betalas av kyrkofondsmedel. Som ett komplement till denna verksamhet har Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige skapat en frivillig verksamhet med inriktning på socialt-kurativt arbete och utbildning. Under år 1972 höll de finska prästerna drygt 1 000 gudstjänster på finska för sammanlagt cirka 40 000 personer.

7.3 Församlingsskatt

Medlem av svenska kyrkan har att betala församlingsskatt enligt vad därom är särskilt föreskrivet till församling och pastorat eller annan samfällighet. Denna skatt utgår, liksom skatt till de borgerliga kommunerna, i procent av beskattningsbar inkomst. Skatteuttaget bestäms av församlingen (pastoratet, samfälligheten) själv.

Den som inte är medlem av kyrkan betalar i församlingsskatt 30 procent av vad som utgår för medlem (lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan, ändrad senast 1973:932). Skattskyldigheten för dem som står utanför kyrkan motiveras av att kyrkan fullgör en del uppgifter av närmast borgerlig natur, främst beträffande folkbokföringen och begravningsväsendet, som angår envar oavsett medlemskap i kyrkan. Församlingsskatten är den huvudsakliga finansieringskällan för kyrkans verksamhet. Endast en obetydlig del av de kyrkliga utgifterna finansieras genom inkomster från kyrkans fastigheter och övriga kapitaltillgångar.

7.4 Övriga trossamfund

Utöver svenska kyrkan är ett hundratal trossamfund verksamma i Sverige. Endast 24 av dessa trossamfund anser sig betjäna flera än 3 000 personer.

Många av de utländska medborgarna i Sverige är medlemmar i dessa trossamfund. Statistiska uppgifter om dessa medlemskap är svåra att erhålla, eftersom anteckning om tillhörighet till annat trossamfund inte får göras i kyrkoböckerna. Stora grupper av utländska medborgare har sökt sig till katolska resp. grekisk-ortodoxa församlingar. De "fria" trossamfundens inkomstkällor utgörs främst av bidrag från medlemmarna samt av inkomster i organisationernas egen verksamhet. Dessa trossamfund kan – liksom i viss mån också svenska kyrkan – få bidrag från stat, landstingskommun och kommun för mera allmäninriktad verksamhet. På grund av att svenska kyrkan har en egen kommunal beskattningsrätt är kyrkans möjlighet att erhålla bidrag från landstingskommun och kommuner mycket begränsad – och i varje fall omtvistad i många fall. Sedan år 1972 utgår också ett särskilt statsbidrag till de fria trossamfunden som stöd till deras församlingsverksamhet m. m.

7.5 Svenska kyrkans organisation m. m.

Svenska kyrkans basorganisation – församlingarna – regleras väsentligen i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (LFS). Med denna lag är de kyrkliga kommunerna (församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter) underkastade en reglering som i både materiellt och formellt hänseende nära överensstämmer med den reglering vilken gäller för de borgerliga kommunerna enligt kommunallagen.

Svenska kyrkan kan sägas vara organiserad på tre nivåer: den lokala, den regionala och den nationella.

7.5.1 Lokal nivå

På lokal nivå har de territoriella församlingarna sedan medeltiden haft ansvaret för byggandet av kyrkor och för avlöning av präster och kyrkomusiker. Församlingarna blev föremål för rättslig reglering först i början av 1800-talet. Därmed fick de också för första gången ställningen som offentligrättsliga organ.

Fram till år 1862 handhades all folklig lokal självstyrelse i Sverige av församlingarna eller socknarna. Nämda år tillkom en första version av den borgerliga kommunalförvaltning som vi har idag. Vad som numera finns kvar av borgerliga åligganden för församlingarna är huvudsakligen befolkningsregistrering och förvaltning av begravningsplatser.

Den 1 januari 1973 omfattade svenska kyrkan på lokalplanet 2 563 församlingar som territoriellt täckte hela landet. Av dessa hade 1 822 mindre än 2 000 invånare. Vid sidan härav fanns fem icke-territoriella församlingar och sju utlandsförsamlingar.

Församlings beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige eller – i en del mindre församlingar – på kyrkostämman.

Förvaltning och verkställighet ankommer på församlingens kyrkoråd och övriga nämnder.

Bestämmelser om val av kyrkofullmäktige och suppleanter finns i 9 och 34 §§ lagen om församlingsstyrelse samt i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval.

Allmänna val av kyrkofullmäktige och suppleanter äger rum tredje söndagen i oktober vart tredje år (nästa gång år 1976). Rösträtt vid dessa val och på kyrkostämma tillkommer envar inom församlingen kyrkobokförd *svensk medborgare*, som är medlem av svenska kyrkan och som uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock inte rösträtt (9 och 34 §§). Valorganisationen för kyrkofullmäktigvalen är densamma som för de borgerliga valen och lagen om kyrkofullmäktigval hänvisar i stor utsträckning till vallagen (1972:620).

Den lokala allmänpolitiska strukturen återspeglas ofta i sammansättningen av kyrkofullmäktige. Valdeltagandet vid val av kyrkofullmäktige är vanligtvis mycket lågt, delvis beroende på att samlingslistor ofta förekommer vid dessa val.

Kyrkoherden är självskriven ledamot av kyrkorådet. Övriga ledamöter av kyrkorådet väljs av kyrkofullmäktige (eller kyrkostämman där sådan förekommer). Valbar är endast den som är valbar till kyrkofullmäktige.

Församlingsmedlem som är utländsk medborgare saknar sålunda såväl rösträtt som valbarhet vid nu nämnda val.

LFS ger de *icke-territoriella församlingarna* en särställning. I 1 § lagen heter det sålunda:

Denna lag äger tillämpning å de territoriella församlingarna i riket.

Beträffande icke-territoriell församling skola lagens bestämmelser gälla i tillämpliga delar; dock må, om församlingen så beslutar, i stället tillämpas den ordning som förut varit övlig.

Numera finns det fem icke-territoriella församlingar i Sverige: finska församlingen i Stockholm, tyska församlingen i Stockholm, tyska församlingen i Göteborg, hovförsamlingen samt amiralitetsförsamlingen i Karlskrona. I denna grupp av församlingar råder varierande rättsliga förhållanden.

Bestämmelser om kyrkobokföring finns i förordningen (1910:103) angående behörighet att kyrkobokföras i icke-territoriell församling av svenska kyrkan.

I hovförsamlingen och amiralitetsförsamlingen skall kyrkobokföras vissa i förordningen direkt uppräknade personkategorier.

I de nationella församlingarna skall enligt 4 § förordningen kyrkobokföras de som enligt vad därom är särskilt föreskrivet är medlemmar av dessa församlingar. De åsyftade särskilda föreskrifterna har meddelats för finska församlingen i KBr den 21 december 1840 och den 1 mars 1841, för tyska församlingen i Stockholm i KBr den 1 mars 1841 och för tyska församlingen i Göteborg KBr den 5 maj 1882. Föreskrifterna bygger på principen om obligatorisk tillhörighet till församlingarna i fråga. Tillhörigheten bestäms av nationell börd och släktskap och är i princip oberoende av medborgarskap. I alla församlingarna finns en stor grupp svenska medborgare, fastän svenska medborgare aldrig är skyldiga att tillhöra någon av dessa församlingar (se SFS 1953:524).

De nationella församlingarna har genom särskilda beslut helt eller delvis ställt sig utanför LFS. I stället tillämpas helt eller delvis "den ordning som förut varit övlig". I fråga om rösträtt vid val inom församlingen gäller i alla församlingarna att svensk medborgare får rösträtt och valbarhet direkt genom medlemskapet. För den som inte är svensk medborgare gäller som särskild förutsättning för rösträtt och valbarhet i finska församlingen att vederbörande bott i Sverige i tre år och i de tyska församlingarna att vederbörande varit medlem i församlingen ett år.

Det torde inte finnas anledning att här gå närmare in på de icke-territoriella församlingarnas förhållanden. För deras vidkommande kan det vara tillräckligt att konstatera att det ankommer på dem själva att bestämma om LFS eller framtida ändringar däri skall gälla i församlingen.

7.5.2 *Församlings kompetens*

Gränserna för församlingarnas kompetens bestäms av föreskriften att församling äger att själv vårda sina angelägenheter (2 § LFS), varmed enligt lagrummet avses

- a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom;
- b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, åldersstigna, sjuka och andra som är i behov av omvårdnad; samt
- c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

För dessa ändamål får församlingen uppbära skatt och använda sina ekonomiska resurser i övrigt.

I många fall betjänas två eller flera mindre församlingar av samme pastor och kyrkomusiker. Tillsammans bildar de då ett s. k. pastorat. Större församlingar utgör egna pastorat. Genom den s. k. kyrkofonden sker viss utjämning mellan pastorat med olika ekonomisk bärkraft. Denna utjämning avser dock endast pastoratens kostnader för avlönning av präster och kyrkomusiker. Andra kyrkliga utgifter, såsom pastoratets underhåll av löneboställen eller församlings underhåll av kyrkobyggnaden och utgifter för olika församlingsaktiviteter bärs i princip av varje pastorat resp. församling för sig. En mera jämn fördelning även av sådana kostnader är emellertid möjlig genom att man bildar kyrkliga samfälligheter. I en dylik samfällighet delas alla utgifter lika. Den mest betydelsefulla ekonomiska utjämningen sker emellertid genom statliga skatteutjämningsbidrag (år 1969: 80 milj. kr.), som utgår till församlingar, pastorat och samfälligheter.

7.5.3 *Regional nivå*

Sverige är indelat i 13 stift. Dessa är svenska kyrkans regionala enheter. Ledningen och tillsynen av kyrkans verksamhet utövas av biskopen, domkapitlet och stiftsnämnden, som är ett speciellt organ för tillsyn av

fast egendom. De regionala organens ställning är fastlagd i författningar och domkapitlens verksamhet finansieras av staten. I domkapitlen finns bl. a. en av ombud för pastoraten i stiftet vald lekman, som — i likhet med ombud — skall vara svensk medborgare (lagen 1963:633 om biskopsval, § 4 ff; lagen 1936:567 om domkapitel, 3 och 4 §§).

7.5.4 Nationell nivå

Det är främst på den nationella nivån som svenska kyrkan framstår som en statlig kyrka. För stiftande av kyrkolag fordras enligt grundlagen (övergångsbestämmelserna) beslut av både riksdag och kyrkomöte. Viktiga lagar om kyrkans verksamhet kan dock stiftas utan medverkan av kyrkomötet, exempelvis lagen om församlingsstyrelse som enligt äldre grundlagsterminologi är av kommunallags natur.

Kyrkomötet består av samtliga 13 biskopar, 26 prästerliga ombud, valda av stiftens präster, samt 57 lekmannaombud, valda av elektorer, som valts av kyrkofullmäktige. Även vid dessa val gäller alltså att utländsk medborgare saknar rösträtt och valbarhet.

Ärenden som rör den offentligrättsligt reglerade delen av verksamheten handläggs av regeringen (utbildningsdepartementet) och en rad statliga ämbetsverk, bl. a. kammarkollegiet, riksantikvarieämbetet, riksskatteverket, statens avtalsverk och statens personalpensionsverk. Någon särskild central förvaltningsmyndighet för kyrkliga frågor finns sålunda inte.

För den icke lagreglerade verksamheten på riksplanet finns fyra s. k. centrala kyrkliga styrelser: Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Svenska kyrkans missionsstyrelse, Svenska kyrkans sjömansvårdsstyrelse och Svenska kyrkans diakoninämnd. Ledamöterna i dessa styrelser utses av kyrkomötet, medan regeringen har att fastställa deras stadgar.

Ett organ med representativ förankring i församlingarna och utan statligt inflytande i fråga om sammansättning och stadga är Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, som kan betraktas som församlingarnas motsvarighet till Svenska kommunförbundet på den borgerligt primärkommunala sidan.

7.6 Prästval

Prästerliga tjänster i territoriellt pastorat tillsätts enligt lagen (1957:577) om prästval genom val inom pastoratet. På grund av 1809 års regeringsforms krav på svenskt medborgarskap för statlig fullmaktstjänst har som ett av flera valbarhetsrekvisit hittills ansetts gälla att vederbörande skall vara svensk medborgare. Enligt nya regeringsformen finns inte något sådant krav. Sådant krav väntas inte heller bli uppställt i annan ordning.

I vissa fall tillsätts prästtjänst utan val. Kyrkoherdetjänst tillsätts sålunda av regeringen var tredje gång tjänsten är ledig.

Rösträtt vid prästval tillkommer envar, som äger rösträtt på kyrkostämma i församling inom pastoratet. Utländsk medborgare får alltså inte delta i prästval.

7.7 Kyrkomötets inställning till rösträttsfrågan

Vid 1970 års kyrkomöte hemställdes i motion nr 48 (biskop Silén m. fl.) att kyrkomötet måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag i syfte att bereda sådana medlemmar av svenska kyrkan, som inte är svenska medborgare, rösträtt vid kyrkliga val enligt samma grunder som gäller för svenska medborgare.

I motionen anfördes följande.

Den stora emigrationen till Sverige har skapat en del sociala problem företrädesvis sammanhängande med svårigheter vid anpassning till det svenska samhället. Många av de utlänningar som bosätter sig här och som avser att stanna här för framtiden, är av luthersk bekännelse och inträder som medlemmar av svenska kyrkan. Den avgjort största gruppen är finländska medborgare, för vars andliga vård det inom svenska kyrkan har inrättats särskilda stiftsadjunktstjänster. Även såsom pastorsadjunkter och e. adjunkter är finländska präster verksamma inom svenska kyrkan. Ett intresserat och livaktigt kyrkligt arbete bedrivs på många håll inom sålunda bildade kretsar och grupper.

Målsättningen måste alltid vara, att alla som blir medlemmar av kyrkan, så snart som möjligt på ett normalt sätt skall inlemmas i kyrkan och dess verksamhet. En viktig faktor härvidlag är, såsom erfarenheten utvisar, möjligheten att delta i de kyrkliga beslutsprocesserna genom att utöva rösträtt i kyrkliga val. Det förefaller oss oriktigt, att sådan rösträtt skall vara beroende ej endast av tillhörigheten till kyrkan utan också av medborgarskapet i det världsliga samhället. Vi anser att med medlemskapet i kyrkan – och plikten att erlägga församlingsskatt – skall följa rätten – och plikten – att dela ansvaret för kyrkan genom att delta i dess beslutsprocesser. Särskilt stötande har denna ordningen visat sig vara när det gäller nordiska medborgare, som förut varit medlemmar av kyrkor av samma karaktär och med likartad organisation som svenska kyrkan.

Åtskilliga frågor uppkommer i detta sammanhang, som t. ex. huruvida en på angivet sätt utvidgad rösträtt vid allmänna val bör tillerkännas samtliga medlemmar av svenska kyrkan, som icke är svenska medborgare, eller till äventyrs tills vidare begränsas till enbart medborgare i övriga nordiska länder, och vidare om tillerkännandet av rösträtt jämväl bör innefatta välbarhet eller ej. Dessa frågor behöver närmare övervägas.

Utskottet (särskilda utskottet, betänkande nr 2) anförde följande.

Den riktiga princip som redan finnes nedlagd i religionsfrihetslagen, nämligen att medlemskap i svenska kyrkan ej är avhängigt av det nationella medborgarskapet, fullföljes på ett konsekvent sätt om utländsk medlem av svenska kyrkan tillerkännes en mot skyldigheten att betala församlingsskatt svarande rösträtt vid kyrkliga val. En reform av detta slag aktualiserar vissa tekniska problem, som måste utredas innan slutlig ställning kan tagas i frågan.

Utskottet hemställde om bifall till motionen och kyrkomötet beslutar i enlighet härmed enhälligt och utan debatt (skr. nr 7/70).

Genom beslut den 26 april 1972 lämnade Kungl. Maj:t vad i ärendet förekommit utan åtgärd.

7.8 Förhållandena i övriga nordiska länder

Ett statskyrkosystem med kyrkliga kommuner av liknande slag som i Sverige finns också i de övriga nordiska länderna.

Vid kyrkokommunala val i Danmark gäller, förutom krav på medlemskap i folkekirken, samma rösträtts- och valbarhetsregler som vid borgerligt kommunala val, dock med de avvikelserna att rösträtt och valbarhet tillkommer även den som är omyndigförklarad och även den som är utländsk medborgare, under förutsättning att han sedan minst ett år är bosatt i Danmark.

Vad som sagts om Danmark torde också gälla Island.

I Finland gäller att utländsk medborgare efter ansökan kan bli medlem i evangelisk-luthersk församling på grund av sin trosbekännelse. Med medlemskapet anses följa rösträtt i samtliga församlingsval och valbarhet till förtroendeuppdrag under samma förutsättningar som gäller för finsk medborgare. Utländsk medborgare kan emellertid inte väljas till sådana tjänster och befattningar i kyrkan som är förenade med offentlig myndighetsutövning. Innebörden av denna begränsning är främst att utländsk medborgare inte är valbar till prästämbete.

I grekisk-ortodoxa församlingar i Finland har endast finska medborgare rösträtt.

Vid kyrkligt kommunala val i Finland gäller, i motsats till vid borgerligt val, dels att omyndigförklarad saknar rösträtt och dels att endast den som uppnått 25 års ålder är valbar.

I Norge är utländsk medborgare likställd med landets egna medborgare i fråga om rösträtt och valbarhet vid kyrkokommunala val.

8 Utlännings rättsställning i Sverige

Utlänningarna i Sverige är i rättsligt hänseende inte någon enhetlig grupp.

Till att börja med går det en rättslig gräns mellan i landet bosatta utlänningar och utlänningar vars vistelse här är av mer tillfällig karaktär, t. ex. turister.

Den grupp som är av intresse för utredningen är främst de utländska medborgare som är bosatta i Sverige, och det är denna grupp som nedanstående framställning i huvudsak inriktar sig på. Även denna grupp är dock i rättsligt avseende tämligen heterogen. Sålunda varierar den rättsliga ställningen i vissa hänseenden med nationalitet, eftersom en del rättigheter, företrädesvis sådana som är av ekonomisk natur, gjorts beroende av ömsesidiga överenskommelser mellan Sverige och andra länder. Speciellt omfattande överenskommelser har träffats mellan de nordiska länderna, varför nordiska medborgare i flera avseenden intar en privilegierad ställning bland utländska medborgare i Sverige.

En särställning intar också innehavare av bosättningsstillstånd, vilka i de flesta hänseenden är likställda med svenska medborgare.

8.1 Likheter och skillnader i rättsställning mellan svensk och utländsk medborgare

Utlänningar bosatta i Sverige är i princip likställda med svenskar när det gäller grundläggande mänskliga fri- och rättigheter.

Utlänning åtnjuter yttrandefrihet, religionsfrihet, förenings- och samlingsfrihet i samma mån som svenska medborgare och har samma rätt som svenska medborgare att ta del av allmänna handlingar. De har samma skydd för sin person och sin egendom och får i samma utsträckning som svensk medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet. Utlänningar har väsentligen samma rätt till rättshjälp som svenska medborgare. Vidare är svenska och utländska medborgare likställda på bostadsmarknaden och i fråga om rätt till undervisning och utbildning. Vad gäller sociala förmåner har utlänningar som bosätter sig här i huvudsak samma rätt som svenska medborgare. Det gäller bl. a. rätten till socialhjälp, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, barnbidrag och bostadstillägg men däremot ännu

så länge inte folkpension. Även i fråga om rätt till hälso- och sjukvård är utlänningar jämställda med svenska medborgare.

Det är främst i två avseenden utlännings rättsställning skiljer sig från den som tillkommer svensk medborgare.

Enligt utlänningslagen (1954:193) har utländska medborgare inte någon ovillkorlig rätt att *resa in, vistas och arbeta i Sverige*.

Utländsk medborgare har inte heller rätt att *delta i allmänna val i Sverige*.

Därutöver gäller särbestämmelser för utlänningar bl. a. inom näringsliv och arbetsmarknad. Även andra speciella rättsområden, såsom exempelvis fastighetsrätten, kan uppvisa särskilda restriktioner för utländska medborgare.

8.2 Rätten att inresa, vistas och arbeta i Sverige

De grundläggande bestämmelserna om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i Sverige finns i utlänningslagen.

De nordiska länderna har sedan 1950-talet en gemensam, fri arbetsmarknad, vilket innebär att nordiska medborgare fritt kan slå sig ned och arbeta i annat nordiskt land än hemlandet. Passkontrollen vid de internordiska gränserna är också upphävd.

För utomnordiska medborgare fordras giltigt pass och i vissa fall (Östeuropa, Asien och Afrika) visering för vistelse i riket upp till tre månader. För längre tids vistelse än tre månader krävs *uppehållstillstånd*, utom för den som är under tjugo år och vars legala vårdnadshavare har vederbörliga tillstånd.

För att utomnordisk medborgare skall få ta anställning i Sverige fordras *arbetstillstånd*, vilket i regel måste vara klart före inresan. Den som är gift med svensk medborgare behöver inget arbetstillstånd men väl *uppehållstillstånd*.

Den som med vederbörliga tillstånd bott i Sverige i minst två år kan få *bosättningsstillstånd*. Bosättningsstillstånd ersätter uppehålls- och arbetstillstånd och behöver i motsats till dessa inte förnyas. Med bosättningsstillstånd kan sägas följa det maximum av rättigheter som generellt kan uppnås utan svenskt medborgarskap. Bosättningsstillstånd saknar aktualitet för nordbor.

I överensstämmelse med 1951 års Genève-konvention om flyktingars rättsliga ställning, vilken konvention Sverige biträtt, har politiska flyktingar i viss mån en privilegierad ställning vid invandring till Sverige. Invandrare, som påstår att han är politisk flykting och även bedöms vara det, beviljas uppehållstillstånd på denna grund.

Enligt utlänningslagen finns det också olika möjligheter att avlägsna utländska medborgare från Sverige. Det finns fyra former för avlägsnande: avvisning, förpassning, förvisning och utvisning.

Avvisning beslutas i regel av polisen. Det vanligaste skälet för avvisning är att utlänningen saknar pass och tillstånd att resa in i landet eller att han saknar pengar för sin försörjning och hemresa.

Förpassning, som beslutas av statens invandrarverk, kan drabba den utomnordiska medborgare som vistas i riket utan tillstånd.

En utlännings, även nordbo, som döms för brott där fängelse i mer än ett år ingår i straffskalan för brottstypen kan av domstol dömas till *förvisning* ur riket.

Utvisning, som beslutas av länsrätt, har hittills varit ovanligt och huvudsakligen använts då en utlännings inte försöker försörja sig ärligt eller är "hemfallen år alkohol- eller narkotikamissbruk och i följd därav finnes vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt".

Beslut om *politisk utvisning* ankommer på regeringen. Sådan utvisning kan ske när det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller på annat sätt ligger i statens intresse.

8.3 Rösträtt och valbarhet

Den andra fundamentala rättsliga skillnaden mellan utlännings och svensk medborgare består i att den förstnämnda inte har rätt att rösta i allmänna val och inte heller är valbar för uppdrag som riksdagsman, landstingsman, kommunfullmäktig, kyrkofullmäktig eller som ledamot av kommunal nämnd.

Lekman- och förtroendeuppdrag förekommer även i den statliga lokal- och regionalförvaltningen. Dessa ledamöter tillsätts regelmässigt genom val som förrättas av kommunfullmäktige eller landstinget eller genom beslut av regeringen. Ofta är dylika uppdrag enligt lag reserverade för svenska medborgare.

Svenskt medborgarskap är sålunda behörighetsvillkor för nämndeman i tingsrätt (1:3, 4:5–6 RB), nämndeman i fastighetsdomstol (6 och 7 §§ lagen 1969:246 om fastighetsdomstol),

nämndeman i skatterätt och länsrätt (8 och 9 §§ lagen 1971:52 om skatterätt och länsrätt),

juryman i tryckfrihetsmål (12:4–5 tryckfrihetsförordningen), ledamot i polisstyrelse (38 och 77 §§ polisinstruktionen 1972:511), ledamot i lokal eller särskild taxeringsnämnd (4, 6 och 13 §§ taxeringsförordningen 1956:623),¹

ledamot av arrendenämnd och hyresnämnd (2, 3, 5 och 6 §§ lagen 1973:188 om arrendenämnder och hyresnämnder),

ledamot av försäkringskassas styrelse, pensionsdelegation i försäkringskassa samt försäkringsnämnd (18:6, 7, 9, 20 och 24 §§ lagen 1962:381 om allmän försäkring),¹

ledamot i trafiknämnd (3 § lagen 1964:731 om trafiknämnder),¹ ledamot av inskrivningsnämnd (42 och 43 §§ kungörelsen 1969:379 om inskrivning och redovisning av värnpliktiga),

särskilt utsedd ledamot av länsstyrelse (14 och 42 §§ länsstyrelseinstruktionen 1971:460; RF 2:6 och 9) och

länsnykterhetsnämnd (9 § lagen 1954:579 om nykterhetsvård).

¹ Dessa organ intar en mellanställning som statligt-kommunala organ.

Utländsk medborgare är däremot formellt behörig som ledamot i
övervakningsnämnd (37 kap. BrB),
kriminalvårdsnämnd (37 kap. BrB),
länsskolnämnd (22 § skollagen 1962:319),
länsbostadsnämnd (22 § instruktionen 1965:669 för bostadsstyrelsen
och länsbostadsnämnderna),
länsarbetsnämnd (31 § instruktionen 1965:667 för arbetsmarknads-
styrelsen och länsarbetsnämnderna),
lantbruksnämnd (28 § instruktionen 1967:425 för lantbruksstyrelsen
och lantbruksnämnderna),
länsvägnämnd (2 och 3 §§ instruktionen 1971:959 för länsvägnäm-
nderna),
skogsvårdsstyrelse (3 § förordningen 1960:267 angående skogsvårds-
styrelser) och
styrelse för vårdanstalt för alkoholmissbrukare (3 § stadgan 1956:551
för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare).
Svensk lag innehåller inte något förbud för utlänningar att bedriva eller
delta i politisk verksamhet eller att medverka i politiska föreningar eller i
agitatorisk verksamhet.

8.4 Övriga rättigheter

Följande redogörelse för skillnaderna i "övriga rättigheter" gör inte
anspråk på att vara fullständig, vilket med tanke på utredningens direktiv
inte heller kan anses vara nödvändigt. Tonvikten har i stället lagts på de i
sammanhanget viktigaste skillnaderna i rättsställning.

8.4.1 Rätt till frihet och personlig säkerhet

I enlighet med Europarådets av Sverige biträdade konvention år 1950
angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande
friheterna, ger svensk rätt i riket bosatta utlänningar skydd för de fri- och
rättigheter som i ett större internationellt perspektiv ansetts böra till-
komma envar, oavsett var han bor. Genom att svenska medborgares
rättsskydd på området dock är inskrivet i grundlagen, kan svenska
medborgares skydd för dessa fri- och rättigheter formellt sägas vara
starkare än det skydd som gäller för utländska medborgare här i riket,
vilkas rättsskydd på området ännu så länge återfaller på författningar av
lägre valör. Hela fri- och rättighetskatalogen i den nya grundlagen är
emellertid föremål för offentlig utredning, som bl. a. skall ta upp frågan
om möjligheterna att i grundlagen inskriva skydd också för utlänningar.

Förutom denna formella särställning för svenska medborgare finns det
också skillnader i den materiella rättsställningen på området.

Utlänning kan enligt utlänningslagen bli föremål för särskilda frihets-
berövanden som inte kan användas mot svensk medborgare. Under vissa
förhållanden kan han således tas i förvar eller ställas under uppsikt.
Vidare kan en utlännings frihet begränsas av försvars- och säkerhetspoli-

tiska skäl genom att han kan förbjudas att besöka ett område inom landet. Enligt kungörelsen (1967:10) om skydds- och kontrollområden får sälunda utlänning utan tillstånd uppehålla sig inom skyddsområde högst 72 timmar (5 §) och inom kontrollområde högst 3 månader (15 §). Tillstånd för bosättning inom skydds- eller kontrollområde meddelas av länsstyrelse efter samråd med rikspolisstyrelsen och försvarsområdesbefälhavare (24 §).

I fråga om yttrande- och tryckfrihet gäller att rätten att vara ägare eller ansvarig utgivare av periodisk tidskrift endast tillkommer svensk medborgare.

8.4.2 *Rätt att idka näring*

Enligt lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket får utlänning i princip inte idka näring i Sverige utan särskilt tillstånd (näringsstillstånd). Från tillståndsplikten är undantagna personer som beviljats bosättningsstillstånd. Sådant tillstånd ifrågakommer inte för nordiska medborgare. De är alltid skyldiga att söka näringsstillstånd. För dem tillämpas emellertid en liberal tillståndspraxis i enlighet med rekommendation av nordiska rådet (prop. 1968:98 s. 120).

Enligt aktiebolagslagen (1944:705) skall stiftare av aktiebolag vara svensk medborgare (4 §). Styrelseledamöter och VD skall vara svenska medborgare, men dispens kan ges för utländsk medborgare (79 §). Detsamma gäller revisor (107 §) och likvidator (149 §).

Lagen om ekonomiska föreningar (1951:308) föreskriver att styrelsemedlem skall vara svensk medborgare, men att dispens kan ges för utlänning (21 §). Till skillnad från lagen om ekonomiska föreningar gäller enligt bostadsrättslagen (1971:479) att styrelsemedlem och suppleant för styrelsemedlem samt firmatecknare ej behöver vara svensk medborgare (56 §).

Utlänning får inte sluta svenskt handelsbolag eller ingå i ett sådant bolag utan särskilt tillstånd. I sjölagen föreskrivs att huvudredare i s. k. partrederi skall vara svensk medborgare.

Enligt förordningen om tillfällig handel får sådan handel endast drivas av utlänning om särskilda skäl finns och efter särskilt tillstånd. Utlänning som har bosättningsstillstånd får driva tillfällig handel med vissa angivna produkter.

Utlänning är jämställd med svensk medborgare beträffande rätten att driva visst fiske, visst jordbruk, visst skogsbruk, rederirörelse med svenskt fartyg i vilken utlänning äger del samt undervisningsverksamhet.

Som redan påpekats gäller enligt tryckfrihetsförordningen att utlänning inte får vara ägare till och utgivare av periodisk skrift i Sverige.

8.4.3 *Rätt att inneha offentlig tjänst i Sverige*

Den nya regeringsformen (RF), som trädde i kraft den 1 januari 1975, ger uttryck för principen att utlänning skall vara likställd med svensk medborgare ifråga om möjligheterna att erhålla tjänst hos stat och

kommun. Enligt regeringsformen skall dock statschefen vara svensk medborgare, och vidare får endast den vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år.

Krav på svenskt medborgarskap föreskrivs i regeringsformen också för domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen och regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud samt tjänster och uppdrag som tillsätts genom val i riksdagen (11 kap. 9 §).

Enligt den nya riksdagsordningen skall huvudsekreterare hos riksdagens utskott vara svensk medborgare (RO 9:2).

Resultaten av den nya regeringsformen är således i detta hänseende att statliga myndigheter vid tjänstetillsättning i princip inte längre skall göra någon skillnad mellan utländsk och svensk medborgare. Emellertid har bl. a. hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att endast svenska medborgare skall kunna fatta beslut som på ett mera ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning medfört att man måste göra ett stort antal undantag utöver vad som direkt framgår av RF:s grundsats om utlännings likställdhet med svensk medborgare.

Enligt statstjänstemannalagen (1965:274, omtryckt 1974:1009) får sålunda endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Regeringen kan i övrigt föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast svensk medborgare får inneha tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen. Detsamma gäller för tjänst som är förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation. Med myndighetsutövning förstås här utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (prop. 1974:174 s. 76). Regeringen kan också för svensk medborgare förbehålla tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet eller om förhållande som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse (4 § StjL).

I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha tjänst eller uppdrag hos stat eller kommun ställas upp endast enligt förutsättningar som anges i lag. Listan på tjänster som skall vara förbehållna svenska medborgare kommer att förlängas genom lagstiftning som träder i kraft 1975-01-01.

Utöver ändringar i StjL föreslog grundlagberedningen också ändringar i kommunaltjänstemannalagen angående utländsk medborgares tillträde till kommunal tjänst. Detta förslag avböjdes dock av statsmakterna. Departementschefen anförde härom (prop. 1974:174 s. 74):

Emellertid har kommunerna, som jag nyss nämnt, hittills ansetts i princip ha frihet att anställa utlännningar. I sammanhanget bör vidare beaktas att särskilda sakkunniga f. n. utreder frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. I den mån invandrare skulle bli valbara till kommunala organ, finns det uppenbarligen inte någon

anledning att kräva svenskt medborgarskap av de tjänstemän som biträder dessa organ. De angivna omständigheterna medför att det inte nu kan komma i fråga att annat än i mycket obetydlig omfattning — t. ex. i fråga om vissa särskilt känsliga tjänster inom den specialreglerade kommunala förvaltningen — utestänga utlänningar från kommunal tjänst. Jag anser därför inte att det finns något behov av en sådan regel i kommunaltjänstemannalagen som GLB har föreslagit. I den mån man anser sig böra kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till en viss tjänst inom den specialreglerade kommunala förvaltningen bör detta krav tas in i den lagstiftning som reglerar verksamheten i fråga.

Några restriktioner av det slag som departementschefen antydde i sitt yttrande har hittills inte införts.

Innan statsmyndighet anställer utlänning skall myndigheten samråda med statens invandrarverk (cirkuläret 1966:655 till statsmyndigheterna om anställande av utlänning).

Beträffande vissa tjänster av betydelse för rikets säkerhet kan s. k. personalkontroll företas (personalkontrollkungörelsen 1969:446). Kungörelsen gör inte skillnad mellan svenska och utländska medborgare.

8.4.4 *Rätt att utöva vissa yrken*

Utländsk medborgare kan inte bli antagen till ledamot av svenska advokatsamfundet (brevet 1963:580 till Sveriges Advokatsamfund angående fastställelse å stadgar för advokatsamfundet, 3 §) och får i princip inte heller uppträda som ombud eller biträde i rättegång.

Enligt sjöbefälskungörelsen är svenskt medborgarskap en förutsättning för behörighet att utöva befäl på handelsfartyg eller fiskefartyg.

Enligt mäklareordningen (1893:51) måste vissa mäklare vara svenska medborgare.

Tidigare var svenskt medborgarskap en förutsättning för att inneha tjänst som tandläkare, veterinär och apotekare. Beträffande tandläkare och veterinär gäller att legitimation kan meddelas även den som avlagt vederbörlig examen utomlands och genomgått vederbörlig efterutbildning (lagen 1963:251 om behörighet att utöva tandläkaryrket resp. lagen 1965:61 om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.). Detsamma gäller läkare (lagen 1960:408 om behörighet att utöva läkaryrket). Legitimation som apotekare erhåller den som inom landet avlagt apotekarexamen, om ej synnerliga skäl föranleder annat (kungörelsen 1965:874 om legitimation av apotekare).

8.4.5 *Rätt att förvärva naturtillgångar*

För utländska medborgare och utländska intressenter gäller vissa restriktioner beträffande förvärv av naturtillgångar i Sverige.

Av särskilt intresse är här 1916 års s. k. inskränkingslag (1916:156). Huvudregeln är att utländsk medborgare i varje särskilt fall skall ha tillstånd för att här i riket få förvärva fast egendom. Reglerna för utländska medborgare gäller i detta sammanhang även utländska associa-

tioner, exempelvis bolag som är bildade enligt utländsk rätt och inregistrerade i utlandet.

Tillståndsbestämmelserna är liberala i fråga om förvärv för enskilt boende och för den enskildes och hans familjs försörjning. Detta gäller t. ex. förvärv av fast egendom, huvudsakligen för att bereda förvärvaren och hans familj bostad, antingen det är fråga om stadigvarande bostad eller bostad för fritidsändamål. I detta fall är länsstyrelsen tillståndsmyndighet och tillstånd skall lämnas om skäl mot tillståndet inte föreligger med hänsyn till allmänt intresse eller förvärvarens personliga förhållanden. Lagen utgår från att det normala blir att tillstånd meddelas. Länsstyrelsen behöver inte redovisa några skäl för att meddela tillstånd. Däremot skall det föreligga särskilda skäl för att avslag skall meddelas. Särskilda restriktioner övervägs nu beträffande förvärv av fritidsfastighet av utländsk medborgare som inte är bosatt i Sverige (Ds Ju 1974:19).

För utländska juridiska personer är restriktionerna strängare. Restriktionerna gäller också svenska juridiska personer i vilka utländskt rättssubjekt har viss i lagen angiven andel eller vars grundläggande urkund (bolagsordning, stadgar etc.) medger att utländskt rättssubjekt kan förvärva viss andel. Här är lagen konstruerad som ett förvärvsförbud, från vilket regeringen får göra undantag. Prövningen är diskretionär.

8.5 Förvärv av svenskt medborgarskap

Möjligheten att bli svensk medborgare kan sägas vara ytterligare en rättighet som tillkommer utländska medborgare bosatta i Sverige.

Svenskt medborgarskap kan erhållas på fyra olika sätt; genom födelse, legitimation, naturalisation och anmälan.

Den väg som i första hand står öppen för en i Sverige bosatt utländsk medborgare som önskar svenskt medborgarskap är *naturalisation*.

Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap uppställer fyra villkor för att en utlänning genom ansökan skall bli svensk medborgare (naturaliseras):

- 18 års ålder uppnådd
- sju års oavbruten vistelse i landet
- hederlig vandel under vistelsen
- möjligheter att försörja sig och sin familj.

Dessutom krävs i de flesta fall att den sökande befrias från sitt gamla medborgarskap (villkorlig naturalisation).

Beträffande villkoret om sju års oavbruten vistelse medges i vissa fall dispens, bl. a. för nordiska medborgare (villkoret sänkt till tre år) och för utländsk medborgare som vistats i Sverige minst fyra år och som varit gift med svensk medborgare sedan minst tre år.

I lagen föreskrivs inte uttryckligen *kunskaper i svenska språket* som villkor för naturalisation, men i förarbetena till lagen uttalas att kunskaper i svenska bör tillmätas stor betydelse vid naturalisationsprövning (prop. 1950:217).

Med hänsyn till utredningens uppdrag framstår de andra sätten att bli svensk medborgare som mindre relevanta. De kommer därför att redovisas mer summariskt.

Genom *födelse* i äktenskap där fadern är svensk medborgare erhåller barn svenskt medborgarskap, oavsett i vilket land barnet föds (härstamnings- eller nationalitetsprincipen till skillnad från territorialprincipen, enligt vilken medborgarskap förvärfvas genom födelse på landets territorium, oavsett föräldrarnas medborgarskap). Vid födelsen erhåller också barn utom äktenskap svenskt medborgarskap, förutsatt att modern är svensk medborgare (1 §).

Legitimation innebär att barn fött utom äktenskapet, där mannen är svensk och kvinnan utländsk medborgare, vid föräldrarnas äktenskap automatiskt erhåller svenskt medborgarskap (2 §).

Slutligen kan varje utlänning som är mellan 21 och 23 år, som bott i Sverige oavbrutet sedan 16 års ålder och dessutom tidigare haft sin hemvist här eller i något av de andra nordiska länderna under sammanlagt minst 5 år genom *anmälan* hos länsstyrelsen erhålla svenskt medborgarskap (3 §).

8.6 Utländsk medborgares skyldigheter

Slutligen skall helt kort något sägas om utländsk medborgares skyldigheter här i landet.

Landets lagar och myndigheters beslut måste åtlydas av alla som vistas här. Om en utlänning begår brott i Sverige, får han svara enligt svensk lag och inför svensk domstol.

Utländsk medborgare är i princip skattskyldig i Sverige efter samma regler som svenska medborgare.

Utlänning är emellertid befriad från att delta i Sveriges försvar – han är ej värnpliktig (värnpliktslagen 1941:967, § 1). Naturaliserad svensk medborgare kan fr. o. m. det kalenderår han fyller 25 år helt eller delvis befrias från värnpliktstjänstgöring efter beslut därom av regeringen (5 §). I praxis sker regelmässigt befrielse från värnpliktstjänst fr. o. m. det kalenderår vederbörande fyller 28 år. Regeringen har också en generell möjlighet att meddela befrielse från värnpliktstjänst för den som gjort militärtjänst utomlands. Den möjligheten utnyttjas i praxis så att befrielse meddelas den som gjort minst 200 dagars militärtjänst utomlands.

Utlänning är som huvudregel inte heller skyldig att delta i civilförsvaret. Enligt civilförsvarslagen (1960:74) är sålunda i princip endast svenska medborgare civilförsvarspliktiga. Regeringen får emellertid förordna att civilförsvarsplikt skall åvila även utlänning i den utsträckning detta anses lämpligt (3 kap. 11 §). Enligt civilförsvarskungörelsen (1960:377) får utlänning med civilförsvarsplikt åläggas tjänstgöring vid verksamhet för anläggning eller byggnad, där han har sin huvudsakliga sysselsättning. Tjänstgöringen får inte avse ordnings- och bevakningstjänst.

Svensk rätt ställer också i viss utsträckning samma nationella lojalitetskrav på här bosatta utländska medborgare som på svenska medborgare. Brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet (19 kap. BrB) utgår sålunda från den principiella inställningen att förövare av sådant brott kan vara såväl utländsk som svensk medborgare. Emellertid kan utlänningar för att tjäna sitt eget land, såsom medlemmar av dess krigsmakt, i egenskap av tjänstemän eller på grund av särskilda uppdrag (t. ex. agenter) eller också enbart av patriotiska skäl, begå gärningar, som är hänförliga under 19 kap. BrB, särskilt högförräderi och spioneri. I viss utsträckning är sådan gärning av utlänning undantagen från ifrågavarande svenska straffbestämmelser. Grunder för sådana undantag finns i folkrätten. Det är exempelvis en folkrättslig grundsats att strafffrihet gäller för gärningar företagna av utlänning som tillhör en fientlig krigsmakt, under förutsättning att gärningen inte står i strid mot ömsesidigt gällande avtal eller andra allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

9 Överväganden och förslag

9.1 Invandrarna från statistiska utgångspunkter

Sedan början av 1930-talet har Sverige varit ett invandrarland. Under perioden 1931–1965 invandrade närmare 700 000 personer till Sverige, medan utvandringen under perioden omfattade ca 300 000 personer. Det totala invandringsöverskottet fram till mitten av 1960-talet var alltså inemot 400 000 personer. Under de sista fem åren av 1960-talet invandrade ca 250 000 personer. Invandringsöverskottet under samma tid uppgick till i runt tal 140 000 personer.

Under senare år har en viss stagnation i invandringen kunnat konstateras samtidigt som utvandringen ökat, främst genom att finska medborgare börjat söka sig tillbaka till Finland. För år 1973 hade vi ett nettounderskott i flyttningsrörelserna på närmare 11 000 personer. Preliminära beräkningar för år 1974 tyder på att vi detta år hade ett invandringsöverskott på ca 9 000 personer. Även om man i framtiden måste räkna med variationer i in- och utvandringen till följd av skiftande konjunkturutveckling i olika länder är det sannolikt att Sverige i ett längre perspektiv kommer att fortsätta att vara ett invandrarland.

Invandringen har till stor del skett från de övriga nordiska länderna, främst Finland, som f. n. svarar för ungefär hälften av hela antalet invandrare i Sverige. Inflyttningen från övriga europeiska länder har emellertid varit betydande, särskilt under 1960-talet. Under denna tid förekom en avsevärd nettoinflyttning från särskilt Grekland och Jugoslavien.

Antalet i Sverige bosatta utlänningar är f. n. ca 400 000, varav 183 000 från Finland, 40 000 från Jugoslavien, 32 000 från Danmark och 27 000 från Norge.

Av de 400 000 utlänningarna är ca 260 000 i vuxenålder, dvs. 18 år och däröver. Mer än hälften av dessa vuxenutlänningar (ca 150 000) har bott så länge i Sverige att de uppfyller gällande krav på viss tids vistelse för förvärv av svenskt medborgarskap (3 år för nordbo, 7 år för icke nordbo). Det är sålunda en betydande andel av invandrarna som stannar länge i Sverige utan att utnyttja möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap.

9.2 Invandrarnas faktiska och rättsliga ställning i det svenska samhället

Invandringen till vårt land har till övervägande del ägt rum inom ramen för en av statsmakterna fastlagd reglering. Invandramas närvaro här är i avgörande grad betingad av svenska nationella intressen och överväganden om vad man föreställt sig vara bäst för utvecklingen i Sverige. Från den enskilde invandrarens utgångspunkter kan invandringen karaktäriseras som en flykt från undersysselsättning eller arbetslöshet. Från utvandrarländernas synpunkt kan invandringen i vårt land beskrivas som en resursöverflyttning vars återgång aldrig med säkerhet kan påräknas. I arbetsmarknadspolitiska termer kan invandrarna i vårt land väsentligen beskrivas som välutbildad och vid en normal utveckling av vårt näringsliv omistlig arbetskraft.

Utlänningarna i Sverige är varken i rättsligt eller annat hänseende någon enhetlig grupp. De enligt svensk rätt mest framträdande skillnaderna mellan medborgarskap och främlingskap kan sägas ligga däri att endast medborgarskapet ger ett direkt politiskt inflytande här i landet genom rösträtt och valbarhet vid allmänna val och att endast medborgarskapet ger en ovillkorlig rätt att bo i landet och försörja sig här. Detta kommer till uttryck bl. a. i grundlagens bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller hindras att återvända till Sverige (8 kap 1 § RF).

Annars har i vårt land utlänningar och svenska medborgare i huvudsak samma ställning på en rad offentlighetsrättsliga områden. Yttrandefrihet, religionsfrihet och församlingsfrihet tillkommer i princip utlänning i samma mån som svensk medborgare. Också i fråga om rätt till undervisning och utbildning är utlänning som vistas här jämställd med svensk medborgare, och särskilda åtgärder har vidtagits för att rätten skall kunna utnyttjas fullt ut. I fråga om sociala förmåner kan erinras om att inte bara medborgare i övriga nordiska länder utan också andra utlänningar som slår sig ner i vårt land har i huvudsak samma rätt som svenska medborgare till bl. a. socialhjälp, barnbidrag, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, yrkesskadeförsäkring och studiesociala förmåner. Folkpensionsförmåner är i princip förbehållna svenska medborgare men tillkommer enligt konventioner utlänningar av vissa nationaliteter. Invandrarutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1974: 69) Invandrarna och minoriteterna att utländsk medborgare i fråga om rätt till folkpension skall ha i stort sett samma ställning som svensk medborgare. Utlänning som har fått arbetstillstånd är i väsentliga avseenden jämställd med svensk medborgare på arbetsmarknaden. Den generellt sett bästa rättsställningen har de utländska nordborna och de utlänningar från andra länder som fått bosättningsstillstånd, ett tillstånd som kan meddelas dem efter två års vistelse i Sverige.

Medborgare i övriga nordiska länder kan fritt resa in, vistas och arbeta i Sverige. För andra utlänningar än nordbor gäller emellertid alltså att de inte har någon ovillkorlig rätt i dessa hänseenden. Regleringen på detta område syftar bl. a. till att anpassa den utomnordiska invandringen till

förhållandena på vår arbets- och bostadsmarknad. Härigenom skapas vissa garantier för att invandrarna i Sverige får sin försörjning tryggad och sitt behov av bostad tillgodosett.

Man torde alltså kunna säga att det i vårt land är sörjt förhållandevis väl för att utlänning som bosätter sig här blir delaktig av den ekonomiska och sociala standarden i landet.

Utvecklingen av främlingsrätten i Sverige har under hela efterkrigstiden gått i riktning mot en allt större likställdhet mellan här bosatta utlänningar och svenska medborgare. Den senaste yttringen av denna utveckling finner man i regeringsformen, där det svenska medborgarskapet som generellt behörighetsvillkor vid tillsättning av statliga tjänster fått utgå. Den varaktiga bosättningen har på allt fler områden kommit att bli en väsentlig förutsättning för åtnjutande av förmåner och rättigheter i Sverige. Bosättningen är för övrigt sedan gammalt en viktig rättslig förutsättning även för politiskt inflytande i landet. Det svenska medborgarskapet har utgjort en nödvändig men aldrig tillräcklig anknytning till Sverige för rösträtt här. Före 1968 års val saknade utlandssvenskarna helt rösträtt i Sverige och den rösträtt i rikssval som de numera har är en undantagsregel som bara gäller de första fem åren efter utflyttningen. Valtekniska utredningen har nyligen lagt fram ett förslag om utvidgning av utlandssvenskarnas rösträtt i rikssval.

De viktigaste komponenterna i den här i korthet tecknade bakgrunden är den varaktiga närvaron i vårt land av ett betydande antal invandrare, det svenska samhällets ansvar för invandrarna samt vidare den svenska rättsutveckling som i stort sett utan meningsskiljaktigheter gradvis åstadkommit långtgående rättslikhet mellan alla här bosatta, oavsett nationalitet.

9.3 Önskemål och utgångsläge

Det är mot den nyss tecknade bakgrunden man får se de under senare år bl. a. i återkommande riksdagsmotioner framställda önskemålen om politiska rättigheter för invandrarna eller åtgärder som underlättar för dem att bli svenska medborgare och på den vägen nå politiskt inflytande. Önskemål i den riktningen har också förekommit på det internationella planet, i Nordiska rådet och i Europarådet. Nationella önskemål i ämnet har vidare framställts i en del centraleuropeiska länder.

Invandrarna har nu ett visst indirekt politiskt inflytande. De kan verka inom de svenska politiska partierna som partimedlemmar eller inom egna organisationer av politisk natur. I de svenska folkrörelserna kan invandrarna på samma sätt som svenska medborgare medverka i den opinionsbildning i politiska och ideella frågor som äger rum där. Det frivilliga folkbildningsarbetet vänder sig till alla utan avseende på nationalitet. Genom sina av medborgarskap oberoende rättigheter i arbetslivet kan invandrarna utöva det medinflytande på arbetsplatsen som den svenska arbetsrätten tillerkänner de anställda. Genom sitt likaledes av medborgarskap oberoende deltagande i arbetsmarknadens organisationer kan de

inverka på organisationernas verksamhet på alla nivåer och därmed också indirekt påverka kommunal- och rikspolitiken.

Det direkta politiska inflytandet i landet genom rösträtt och valbarhet i allmänna val är emellertid undantagslöst förbehållet svenska medborgare.

9.4 Allmänna skäl för ett ökat politiskt inflytande

I en värld som är indelad i självständiga stater framstår det som naturligt att — i enlighet med vad som med vissa förut redovisade undantag gäller i alla länder — såsom en principiell förutsättning för rätten till ett direkt politiskt inflytande över samhällsutvecklingen i vårt land kräva den anknytning till landet som ligger i svenskt medborgarskap. Undantag från den principen bör inte ske utan vägande skäl.

Med hänsyn till det stora antalet invandrare i vårt land och det erkännande vi efter hand gett åt bosättningen som grundläggande förutsättning för offentligrättsligt reglerade rättigheter och förmåner, ligger det emellertid enligt utredningens mening nära till hands att nu inrätta någon form av direkt offentligrättsligt politiskt inflytande för invandrare. Denna bedömning återfaller i första hand på rent nationella överväganden men påverkas självfallet också av det starka intresse för frågan som visats av invandrarna själva genom deras organisationer i Sverige. Bedömningen påverkas också av de ställningstaganden till förmån för ett invandrarinflytande som skett inom Nordiska rådet och Europarådet. I detta sammanhang kan också erinras om att ett direkt politiskt inflytande för invandrare är en etablerad ordning i stora delar av den anglosaxiska världen, låt vara att detta politiska inflytande har sitt ursprung i tämligen speciella förhållanden.

Invandrarna bidrar genom sina arbetsinsatser samt genom erläggande av skatter och avgifter verksamt till den svenska välfärdens utvecklingen. Bortsett från skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilförsvarsplikt är de invandrare som inte är svenska medborgare underkastade samma skyldigheter som landets övriga invånare. Många invandrare, även sådana som av olika skäl avstår från att söka svenskt medborgarskap, blir varaktigt bosatta här. De förvärvar härigenom en sådan anknytning till landet och en sådan kännedom om samhällsförhållandena här att de skulle vara väl i stånd att utöva ett direkt politiskt inflytande. Samtidigt får de samma intresse och behov som infödda och naturaliserade svenska medborgare av att genom ett sådant inflytande påverka särskilt förhållandena på den ort där de bor och arbetar.

9.5 Avkortning av kvalifikationstiden för medborgarskap m. m.

Ett av de allmänna villkoren för att utlänning skall kunna upptas till svensk medborgare (naturalisation) är enligt 6 § lagen (1950:382) om

svenskt medborgarskap att sökanden sedan sju år har hemvist här i riket. Om vissa i lagrummet uppräknade särskilda skäl föreligger får naturalisation beviljas även om de allmänna villkoren inte är uppfyllda. Är sökanden dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare får enligt lagrummet avvikelse ske från hemvistvillkoret även utan särskilt skäl. Med stöd av denna bestämmelse är enligt fast praxis kravet på vistelsetid begränsat till tre år för nordbo.

Vid tidigare behandling av frågan om ett direkt politiskt inflytande för invandrarna har bl. a. förordats att man skulle tillgodose intresset av sådant inflytande genom att avkorta kvalifikationstiderna för förvärv av svenskt medborgarskap.

Många invandrare avstår emellertid från att söka svenskt medborgarskap fastän de skulle kunna påräkna bifall till en sådan ansökan. Anledningarna till detta är av mycket skiftande slag. Förvärv av svenskt medborgarskap innebär vanligen förlust av det ursprungliga medborgarskapet och kan därför av både känslomässiga och sakliga skäl framstå som ett mycket allvarligt steg vars verkningar inte bara förefaller svåröverskådliga utan också faktiskt är svåra att överblicka. Det är t. ex. naturligt att ett byte av medborgarskap framstår som en ingripande åtgärd för en invandrare som visserligen ämnar stanna här i landet under avsevärd tid men som räknar med eller hoppas på att i framtiden kunna återvända till hemlandet. För många invandrare kan det även när de vistats flera år i Sverige framstå som ovisst om de kommer att förbli här eller flytta hem eller till ett annat land. Vidare har invandraren i allmänhet knappast någon påtaglig olägenhet av att inte vara svensk medborgare. Vardagens rättigheter och skyldigheter är i stort sett oberoende av nationalitet. De svårigheter som invandrarna kan möta i sitt vardagsliv är — som bl. a. invandrarutredningen påvisat — inte av den arten att de kan övervinnas genom förvärv av svenskt medborgarskap. Det kan i detta sammanhang också finnas anledning erinra om att största delen av invandringen till Sverige ägt rum inom den fria nordiska arbetsmarknaden och att denna inte syftar till några omfattande nationalitetsbyten inom Norden.

Rösträttsutredningen anser med hänsyn till det anförda att en avkortning av kvalifikationstiderna för förvärv av medborgarskap inte är någon tillfredsställande lösning av frågan om politiskt inflytande för invandrarna.

Ett politiskt inflytande för invandrarna kan ges olika former. I några av de stora centraleuropeiska invandrarländerna har man hittills stannat vid olika slag av rådgivande invandrarorgan. Värde av sådana organ har emellertid varit omstritt. Något politiskt inflytande i verklig bemärkelse kan för övrigt knappast utövas enbart genom yttrande — eller samrådsrätt. Sådant inflytande uppnås bäst genom ett på rösträtt grundat aktivt inflytande i samhället. Delade meningar kan föreligga om den lämpliga räckvidden av ett dylikt inflytande för invandrarna. Det är emellertid som antytts i det föregående enligt utredningens mening mycket som talar för att som en kompromiss mellan de olika synpunkter som här anmäler sig välja en reform med inriktning på det kommunala planet.

9.6 Särskilda skäl för ett kommunalpolitiskt inflytande

Utländssvenskarna har som förut nämnts rösträtt vid val till riksdagen inom fem år från utflyttningen från Sverige. Finland har nyligen berett utlandsfinländarna en till tiden obegränsad rösträtt vid riksdagsval i hemlandet. Norge har gett rösträtt i rikssval åt sina utomlands bosatta medborgare inom en bortovarotid av tio år.¹ Bland de centraleuropeiska länderna erbjuder Italien ett exempel på en liknande utveckling. Ett internationellt mönster kan sålunda skönjas för migranternas politiska rättigheter, innebärande att migranterna skulle få behålla sina rikspolitiska rättigheter i hemlandet och förvärva lokal- och regionalpolitiska rättigheter i värdlandet.

Ett tungt vägande argument för ett kommunalpolitiskt inflytande finner man vidare i invandrarnas speciella situation och de skyldigheter som kommunerna har mot kommuninvånarna oavsett nationalitet.

Invandrare i Sverige möter en rad problem av speciell karaktär, som främst har samband med att de talar ett annat språk, är vana vid andra samhälls- och levnadsförhållanden eller har annan religion. Dessa faktorer har visat sig ha särskild betydelse för de invandrare som kommer från mera avlägsna länder. De här åsyftade speciella problemen, som i ett internationellt perspektiv inte kan anses vara särskilt alarmerande för Sveriges del, har varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet alltsedan 1960-talet. Med invandrarutredningens slutbetänkande föreligger en kartläggning av de särskilda anpassningsproblem som möter utlänningar i vårt land. Invandrarutredningens inventering och förslag är en viktig utgångspunkt för rösträttsutredningens överväganden i fråga om en kommunal rösträtt för invandrare.

Av särskilt intresse är invandrarutredningens iakttagelser och förslag på följande områden.

Bostadsförsörjning: Invandrarnas bostadsvillkor liknar dem som man finner hos andra sociala grupper med begränsade resurser, vilka av skilda socioekonomiska skäl har en ogynnsam ställning på bostadsmarknaden. Invandrarnas ojämna fördelning mellan olika bostadsområden har samma orsaker som skiktningen på bostadsmarknaden efter ålder och inkomst. Invandrarnas boendesituation bör förbättras inom ramen för de generella bostadspolitiska åtgärderna.

Sociala frågor: Ökad hänsyn bör tas bl. a. till invandrarnas behov inom barna- och ungdomsvården, den uppsökande verksamheten, sociala hemhjälp, åldringsvården och nykterhetsvården.

Kulturpolitik för språkliga minoriteter: För de språkliga minoriteternas vidkommande bör eftersträvas ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet, till kontakt med ursprungslandet, till kulturell egen verksamhet och till kulturell växelverkan mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen. De allmänna biblioteken bör tillhandahålla litteratur för språkliga minoriteter.

Minoritetsorienterad utbildning: Språkträningen för invandrarbarn i förskola bör vara inriktad på aktiv tvåspråkighet. Kommunerna bör vara skyldiga att anordna hemspråksundervisning för invandrarbarn i grund-

¹ Förslag föreligger om att utvidga denna rösträtt till kommunala val.

skolan i den mån sådan undervisning önskas. Lärare, skolpersonal och föräldrar bör informeras om modersmålets betydelse för barnets utveckling. Även stödundervisning för invandrabarn bör utvidgas. Särskild utbildning och fortbildning bör komma till stånd för hemspråkslärare och lärare i stödundervisning för invandrabarn. Läromedelssituationen bör förbättras.

Information och opinionsbildning: Samhällsinformationen till invandrarna på det egna språket bör utvidgas.

Invandrarutredningens här i korthet redovisade förslag är alla av den art att de kräver särskilda insatser från kommunernas sida. Över huvud taget synes de åtgärder som behövs för att förbättra invandrarernas situation vara av sådant slag att de främst bör ankomma på kommunerna.

Oavsett hur man från statens sida reglerar dessa uppgifter och oavsett de bidrag som kan utgå från staten för ändamålet står det klart att det riktiga och effektiva genomförandet av insatserna är beroende av kommunernas intresse för saken och deras vilja att anslå erforderliga medel för de olika verksamheterna. Att dylika förbättringar i invandrarernas situation kommer till stånd är ett intresse för alla.

Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande för invandrarna skulle vara ägnat att stimulera det lokala samhällets ansträngningar att motverka invandrarernas svårigheter på olika områden och svarar väl mot att den genomsnittligt största delen av deras ekonomiska prestation till det allmänna går till kommunen i form av skatt och kommunala avgifter. Ett sådant inflytande skulle också vara ägnat att stärka invandrarernas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. Detta gäller inte bara de invandrare som har kvar sitt ursprungliga medborgarskap utan också de många nya svenskarna som på olika sätt visar att de är nya i Sverige. De gynnsamma effekterna av ett ökat politiskt inflytande för invandrarna kan emellertid inte fullt ut bevisas. I detta avseende får hänvisas till att det folkliga politiska inflytandet allmänt betraktas som det demokratiska samhällets yttersta garant för ett rättvist och riktigt förhållande mellan samhället och de enskilda.

Andra omständigheter som understöder tanken på en reform av invandrarernas kommunalpolitiska ställning i vårt land kan man finna på kommunalrättens område.

De förpliktelser som kommunallagen ålägger kommunen gentemot kommunens invånare gör ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare. I 2 § KL föreskrivs sålunda att medlem av kommun är envar, som där är mantalsskriven, ävensom var och en, vilken, utan att vara mantalsskriven i kommunen, där äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt. Som målgrupp för den kommunala verksamheten utpekar alltså kommunallagen i första hand ett skattekollektiv, nämligen de fysiska personer som utan avseende på medborgarskap är skattskyldiga till kommunen. Kommunmedlemskapet ger visserligen inte kommunal rösträtt och valbarhet. Härför fordras svenskt medborgarskap och, sedan år 1972, kyrkobokföring i stället för mantalskrivning (6 § KL). Medlemskapet ger däremot andra viktiga rättigheter i förhållande till kommunen. Såsom indirekt framgår av besvärstäm-

melserna i 76 § KL är kommunen skyldig att basera alla sina beslut och åtgöranden på grunder som är rättvisa för kommunmedlemmarna. Detta innebär bl. a. att kommunmedlemmarna oavsett medborgarskap är likställda i fråga om rättigheter och skyldigheter till kommunen om inte annat är särskilt föreskrivet. Denna likställighetsprincip har upprätthållits även i de många specialförfattningar som finns för särskilda kommunala verksamhetsområden såsom bostadsförsörjning, skolväsende, barnavård, nykterhetsvård etc. Man lägger i detta sammanhang märke till att tillämpningen av de förhållandevis fåtaliga svenska författningar som särbehandlar utländska medborgare genomgående ankommer på statliga myndigheter. Kommunmedlemskapet ger vidare en av medborgarskap oberoende behörighet att överklaga kommunala beslut inom området för kommunens allmänna kompetens (76 § KL). Kommunallagen eller annan lagstiftning om kommunal verksamhet lämnar på det hela taget inget utrymme för favorisering av svenska medborgare. I rättspraxis har exempelvis fastslagits att utlänning i princip inte får ges en i förhållande till svenska medborgare mindre förmånlig behandling i kommunal bostadskö (Regeringsrättens årsbok 1951 ref. 43).

Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande i form av rösträtt för de invandrare som med någon varaktighet är bosatta i landet skulle alltså ligga väl i linje med övrig reglering av förhållandet mellan kommunerna och deras invånare.

Det skall vidare erinras om att frågan om kommunal rösträtt för här bosatta utlänningar enligt förarbetena till nya regeringsformen inte är någon grundlagsfråga (prop. 1973:90 s. 164). Denna ståndpunkt kan vid första påseende stämma mindre väl med ordalydelsen i 1 kap 1 § första stycket RF där det sägs att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket". Ställningstagandet är emellertid naturligt från andra utgångspunkter: Endast rösträtten i rikssval kan direkt påverka landets konstitution och lagstiftning i övrigt. Riksstyrelsen är suverän i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Denna självstyrelse utövas under landets lagar och den begränsade förordningsmakt som tillagts kommunernas beslutande församlingar står under tillsyn av statliga myndigheter.

9.7 Skäl mot kommunal rösträtt för icke svenska medborgare

En av de mera beaktansvärda invändningarna mot en eventuell reform är att kommunerna delar ansvaret med staten för ett stort antal samhällsuppgifter och att det därför inte finns någon klar gräns mellan kommunala och statliga angelägenheter. Det var främst från denna synpunkt som grundlagberedningen ansåg att invandrare inte borde ges kommunal rösträtt.

Det finns otvivelaktigt ett högst konkret samband mellan kommunal- och rikspolitiken. I flertalet kommuner är den statsbidragsstödda sektorn större än den som finansieras enbart genom kommunalskatt eller kommunala avgifter. I ekonomiskt hänseende anses genomsnittligen 75 procent

av den kommunala sektorn vara styrd av speciallagstiftning och villkor för statsbidrag. Den kommunala verksamheten är också idag vägledad av kommunala flerårsplaner, vilka tillsammans med länsplaner och riksplaneling bildar ett sammanhängande system, som framställs och verkställs i nära samverkan mellan stat och kommun. Staten är visserligen suverän över kommunerna men uppdelningen mellan statliga och kommunala uppgifter innebär att de rikspolitiska intentionerna i stor utsträckning förverkligas av kommunerna, något som i sin tur förutsätter en naturlig kommunal lojalitet mot de s. k. riksintressena. En kommunal rösträtt sträcker sig alltså längre än till ett inflytande i frågor som rör bara den kommun där rösträtten utövas. Kommunalvalen påverkas också i begränsad grad av rent lokala politiska frågor. Det är sålunda klarlagt att människornas ställningstaganden i kommunalval i Sverige redan före den gemensamma valdagen i hög grad formades av uppfattningen om hur olika rikspolitiska frågor borde lösas. Inslaget av splittrade röster var ganska litet både vid 1970 och 1973 års val.

En annan beaktansvärd invändning är att många av de kommunalpolitiska frågorna är av långsiktig natur och att de därför bör avgöras av väljare och förtroendemän som har en mera långsiktig förankring i kommunen än den som invandrarna i gemen kan ha. Denna invändning försvagas å andra sidan något av den höga rörligheten för svensk befolkning i allmänhet. Det är sålunda redan nu ett vanligt inslag i de kommunala valen att väljare har att ta ställning till frågor om exempelvis fysisk planering och turordning för dyrbara serviceanläggningar vars slutliga betydelse för honom själv kan vara ytterst tveksam. Till den inrikes höga rörligheten hör att bosättningen i kommunen inte längre kännetecknas av den varaktighet som förekom i det gamla samhället.

Utredningen är medveten om att en kommunal rösträtt för utländska medborgare skulle ge ett inflytande som sträcker sig något längre än det lokalpolitiska inflytande i egentlig mening som utredningen i det föregående redovisat argument för. Utredningen anser emellertid att de skäl som talar för reformen har sådan tyngd att invändningarna får vika. I ett följande avsnitt kommer utredningen att ta upp frågan om särskilda förutsättningar bör ställas upp i syfte att skapa garantier för att kommunal rösträtt skall tillkomma bara sådana utländska medborgare som kan väntas ha viss kännedom om de svenska samhällsförhållandena och en någorlunda varaktig anknytning till landet.

9.8 Kommunal rösträtt för invandrare

Utredningen föreslår att i Sverige varaktigt bosatta utlänningar ges rösträtt vid val av kommunfullmäktige. Sådan rösträtt bör införas även vid val av landstingsmän. Genom sjukvården, som är den helt dominerande landstingskommunala uppgiften, tillhandahåller landstingskommunerna personlig service av i princip samma slag som t. ex. den kommunala socialvården. Någon avgörande principiell skillnad föreligger inte mellan uppgiftsfördelningen staten – landstingskommunerna och uppgiftsfördel-

ningen staten — kommunerna. Det bör i detta sammanhang framhållas att några kommuner (Gotland, Malmö, Göteborg) även fullgör landstingskommunala uppgifter och att landstingskommunen i Stockholms län fullgör en del betydelsefulla primärkommunala uppgifter.

Reformen bör också avse rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och vid prästval. I fråga om de kyrkliga valen gör sig en del särskilda skäl gällande. Svenska kyrkan samt dess församlingar och kyrkliga samfundigheter har ställningen av på en gång trossamfund och offentlighetsrättsliga organ. I diskussionen om sambandet mellan kyrka och stat har svenska kyrkans egenskap av trossamfund skjutits i förgrunden. Med detta synsätt är det enligt utredningens mening svårt att se något bärande skäl att i kyrkligt sammanhang göra principiell skillnad mellan församlingsmedlemmar som är svenska medborgare och dem som saknar sådant medborgarskap. Ett enhälligt kyrkomöte har också uttalat sig för att medlemskap i svenska kyrkan bör medföra rösträtt inom samfundet utan hänsyn till medborgarskap (skr. nr 7/70).

9.9 Särskilda förutsättningar för en kommunal rösträtt för invandrare

För en kommunal rösträtt för icke svenska medborgare bör som grundläggande villkor gälla de särskilda förutsättningar som nu gäller för svenska medborgares rösträtt. Till grundförutsättningarna bör sålunda höra att invandraren bor i kommunen i den meningen att han är kyrkobokförd där när röstlängden upprättas och att han uppnått 18 års ålder. Den nuvarande regeln om att omyndighetsförklaring diskvalificerar för rösträtt bör i princip också gälla utlänning. Till frågan om denna regels närmare tillämpning på utlänning återkommer utredningen under 9.11.

De nämnda grundförutsättningarna kan emellertid inte anses tillräckliga. Regleringen bör utformas så att man får rimliga garantier för att den utländske väljaren har vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, känner till och har förståelse för svenska förhållanden och har ett naturligt personligt intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mera långsiktiga kommunala angelägenheterna.

Det finns flera tänkbara metoder för att uppnå de garantier för samhörighet med det svenska samhället som sålunda bör föreligga. Kunskaper i svenska språket kan exempelvis konstateras genom enklare standardiserade språkprov. Kännedomen om svenska förhållanden, svensk samhällsorganisation m. m. kan prövas genom enklare kunskapstester. Den enskilde invandrarens personliga intresse för samhällsutvecklingen här kan tänkas bli i någon mån prövat genom att man som villkor för rösträtt kräver särskild ansökan för att bli upptagen i röstlängd, en ordning som f. n. tillämpas för utlandssvenskarna. Sådana och andra mera individinriktade rösträttsvillkor för invandrarna kan emellertid lätt uppfattas som diskriminerande och nedsättande och bör därför undvikas.

Även beaktansvärda administrativa motiv talar mot individinriktade särvillkor i sammanhanget. Sådana villkor nödvändiggör särskilda manuell inslag i valförfarandet. Olika avsteg från nuvarande maskinella rutiner vid folkregistrering och röstlängdsframställning blir kostnadskrävande och svårhanterliga från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen anser att man i stället bör välja ett generellt och till sin natur objektivt särskilt rekvisit som på samma sätt som medborgarskapet lätt låter sig konstateras. Ett lämpligt sådant rekvisit är viss tids vistelse i landet.

I den diskussion som tidigare förekommit i frågan har man förordat en kvalifikationstid av två eller tre år, ibland två år för utländsk nordisk medborgare och tre år för annan utlänning.

Invandrarna är, som utredningen i annat sammanhang påpekat, inte någon enhetlig grupp. Det är också svårt att göra invandningsfria grupperingar bland dem. I detta sammanhang finns anledning erinra om att många av de nordiska invandrarna i Sverige på grund av den nordiska språkgemenskapen och allt annat som är gemensamt för de nordiska länderna ofta på kortare tid än invandrare från andra länder växer in i det svenska samhällets förhållanden. Det får samtidigt konstateras att inte ens de nordiska invandrarna i språkhänseende kan betecknas som någon enhetlig grupp. Många av invandrarna har sålunda kommit från rent finskspråkiga områden. Generella skillnader i anpassningsmöjligheterna kan man också finna om man ser på andra nationella grupper bland invandrarna.

Samtidigt som alltså en del språkliga eller nationella grupper av invandrare kan tänkas på kortare tid än andra skaffa sig personliga förutsättningar för ett meningsfullt ställningstagande i allmänt val framstår underlaget för en differentierad kvalifikationstid som splittrat och osäkert. Vid bedömning av denna speciella fråga är det enligt utredningens mening fördelaktigt om man på samma sätt som vid den allmänna bedömningen av rösträttsfrågan kan anlägga ett enhetligt synsätt på invandrarna utan avseende på deras nationalitet. Även administrativa skäl talar för en sådan ordning. Utredningen vill därför förordat en enhetlig kvalifikationstid för alla här bosatta utländska medborgare.

Det finns några fasta utgångspunkter för valet av en enhetlig kvalifikationstid. Efter två års vistelse i landet kan invandrare från utomnordiskt land få bosättningsstillstånd i Sverige, vilket i fråga om rätten att vistas här ger en liknande ställning som invandrare från de nordiska länderna har. Från denna utgångspunkt kan en vistelsetid av två år sägas utgöra en nedersta gräns för ett krav på kvalifikationstiden. För förvärv av svenskt medborgarskap finns två olika vistelserekvisit, tre år för medborgare i övriga nordiska länder och sju år för medborgare i andra länder. Från denna utgångspunkt kan med visst fog hävdas att kvalifikationstiden inte bör underskrida tre år och inte heller överskrida sju år. Redan av det skälet att medborgare från de övriga nordiska länderna antalsmässigt dominerar bland invandrarna kan det vara lämpligt att välja en kvalifikationstid som är väsentligt kortare än sju år. Härför talar också de förslag om förkortade naturalisationstider som framställts av bl. a. invandrar-

utredningen liksom de många samhälleliga, efter hand mera framgångsrika strävandena att göra invandrarna bekanta med svenska språket och svenska förhållanden i övrigt. Vid bestämmandet av kvalifikationstiden måste å andra sidan beaktas att en viss tids vistelse i landet är en tämligen osäker garanti för att invandraren har förutsättningar att ta ställning i valet och har en sådan anknytning till landet att det framstår som motiverat att avsteg görs från kravet på medborgarskap.

Utredningen finner att tre års kvalifikationstid innebär en rimlig avvägning mellan de olika synpunkter som här anmäler sig. Något krav på viss tids vistelse i kommunen bör enligt utredningens mening inte uppställas.

När utredningen i det föregående talat om en treårig kvalifikationstid har därmed i princip avsetts en oavbruten treårig bosättning under tiden närmast före val. En motsvarande anknytning till Sverige skulle i och för sig kunna skapas av ett flertal kortare vistelsetider i Sverige eller av en tidigare längre tids vistelse här. Särregler av detta slag skulle emellertid komma att beröra ett ganska litet antal personer och skulle samtidigt medföra registreringstekniska komplikationer. Utredningen finner därför inte anledning föreslå några dylika särbestämmelser rörande kvalifikationstiden.

Vistelsen i Sverige framgår bäst av kyrkobokföringen här. Det hade varit fördelaktigt om treårskvalifikationen kunnat knytas till kyrkobokföringen. Det hade gett den bästa täckningen för den principdiskussion som utredningen ovan fört om kvalifikationstiden. En anknytning till kyrkobokföringen skulle emellertid medföra ett omfattande manuellt förfarande vid upprättande av röstlängd. Man skulle med denna metod knappast kunna undvika ett system med enskilda ansökningar. Olägenheterna med ett sådant system är så stora att systemet inte bör komma i fråga. Utredningen har i stället valt den närmare bestämningen av kvalifikationstid att vederbörande skall vara mantalsskriven i Sverige för valåret och ha varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren. Denna bestämmelse som är väl förenlig med ADB-tekniken vid röstlängdsframställning kommer att innebära att så gott som samtliga röstberättigade utlänningar vid valtillfället oavbrutet bott i Sverige under de närmaste tre åren före valet. Enligt utredningens mening är det inte någon nackdel av avgörande betydelse att bestämningen medger vissa avbrott i vistelsen här.

Det tekniska förfarandet för att under ovan angivna förutsättningar ta upp utlänningar i röstlängd utvecklas närmare i *bilaga 4*.

I fråga om rösträtt i kyrkliga val kan enligt utredningens mening särskild kvalifikationstid avvaras. Församlingarnas offentligrättsliga befogenheter är ganska begränsade. Utländsk medborgare med evangelisk-luthersk trosbekännelse kan bli medlem i svenska kyrkan så snart han bosatt sig här. I andra samfund och i enskilda organisationer torde någon kvalifikationstid för utlänning som vinner medlemskap knappast förekomma. Från religiös synpunkt kan det te sig främmande att uppställa särskilda restriktioner för vissa samfundsmedlemmars rätt att medverka i församlingens beslutsprocess. Den svenska kyrkan är ju den evangelisk-

lutherska folkkyrkan inom svenskt territorium. Att en luthersk trosbekännare från ett annat land, vilken under vistelse här ansluter sig till härvarande lutherska kyrka och tillhör den lokala församlingen på sin vistelseort, inte förrän efter viss tid skulle få delta i församlingens beslut och rådslag, kan från internationell ekumenisk synpunkt vara otillfredsställande. Tvärtom torde svenska kyrkan kunna tillföras värdefulla impulser genom medlemmar med erfarenhet från andra lutherska kyrkor. Med hänsyn till detta och till olämpligheten av graderat medlemskap inom ett trossamfund finns det enligt utredningens mening inte anledning att uppställa någon särskild kvalifikationstid för rösträtt vid kyrkliga val. Rösträttsutredningen föreslår sålunda att rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och vid prästval skall tillkomma den som bortsett från kravet på svenskt medborgarskap uppfyller de förutsättningar för rösträtt som gäller för svensk medborgare.

9.10 Valbarhet

Enligt gällande rätt är förutsättningen för valbarhet till såväl de beslutande som de verkställande och förvaltande kommunala organen att vederbörande är röstberättigad vid det direkta valet av ledamöter till den beslutande församlingen. Härtill kommer så ett krav på bosättning i kommunen från vilket nu kan bortses.

I fråga om val av överförmyndare och ledamöter av överförmyndarnämnd finns särskilda valbarhetsvillkor med direkt föreskrift om svenskt medborgarskap. Utredningen återkommer till detta specialfall i slutet av förevarande avsnitt.

Generellt sett är det en naturlig ordning att rösträtt och valbarhet följs åt i den meningen att valbarhet föreligger på samma grunder som rösträtt.

Det naturliga sambandet mellan rösträtt och valbarhet grundas inte på att utövning av rösträtt och utövning av ett förtroendeuppdrag skulle kunna jämföras. Självfallet ställer förtroendeuppdraget betydligt större krav på sin utövare än rösträtten. Oavsett om en kommunal rösträtt förbehålls svenska medborgare eller erkänns för alla här varaktigt bosatta personer förhåller det sig så att endast en del av väljarna har personliga förutsättningar att fullgöra uppdrag som ledamöter i kommunala organ. Ett betydande antal väljare är exempelvis på grund av ålder, sjukdom och av andra jämförbara individuella skäl helt oförmögna att inneha ett förtroendeuppdrag fastän de formellt är valbara. Den nuvarande frånvaron av särskilda begränsningar för valbarhet bygger alltså inte på någon föreställning om att varje väljare skulle vara lämplig som kommunal förtroendeman utan beror i stället på en tillit till de politiska urvalsfunktionerna och en övertygelse att det fria politiska urvalssystemet i princip är överlägset det urvalssystem som till äventyrs skulle kunna skapas genom legala restriktioner för valbarhet.

Fastän frågan om valbarhet delvis är av samma art beträffande svenska medborgare som beträffande utlänning, som sedan en följd av år bor i

Sverige, finns det utrymme för särskilda överväganden rörande utlänningsvalbarhet.

En viktig utgångspunkt för dessa överväganden är de regler som fr. o. m. nya regeringsformens ikraftträdande den 1 januari 1975 gäller om utlännings tillträde till tjänster hos staten och kommunerna.

Bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF ger uttryck för grundsatsen att utlännings är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheten att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. I grundlagstexten anges emellertid ett antal undantag från huvudregeln. Enligt dessa får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag som chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. Av 3 kap. 10 § jämförd med 3 kap. 2 § RF framgår att endast den som är svensk medborgare kan vara ledamot av riksdagen. I 5 kap. 2 § RF föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får tjänstgöra som statschef och i 6 kap. 9 § första stycket RF föreskrivs att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år. RF utgår från att även andra tjänster och uppdrag hos staten eller kommun än de nu angivna kan behöva förbehållas svenska medborgare. Krav på svenskt medborgarskap får emellertid uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. En sådan lagbestämmelse finns i 9 kap. 2 § riksdagsordningen, där det föreskrivs att huvudsekreterare hos utskott skall vara svensk medborgare.

Enligt 4 § statstjänstemannalagen (1965:274, ändrad senast 1974:1008) gäller att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Regeringen får enligt samma bestämmelse i övrigt föreskriva eller för särskilt fall besluta, att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen eller tjänst med vilken kan vara förenad myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation eller tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet eller om förhållande som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse. Regeringens befogenhet att utfärda föreskrifter av detta slag har hittills endast begagnats i fråga om en del befattningar inom domstolsväsendet (se SFS 1974:905–909).

Grundlagberedningen hade föreslagit att det i kommunaltjänstemannalagen skulle inskrivas en befogenhet för regeringen att föreskriva att endast svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Förslaget avböjdes av statsmakterna under hänvisning till att det inte nu kunde komma i fråga att annat än i mycket obetydlig omfattning, t. ex. i fråga om mycket känsliga tjänster inom den speciallagreglerade förvaltningen, utestänga utlännings från kommunal tjänst

(prop. 1974:174 s. 74). Behovet av sådana inskränkningar ansågs kunna tillgodoses genom ändringar i resp. speciallagstiftning. Några förslag härom har dock ännu inte framlagts.

I förarbetena till de nyss redovisade bestämmelserna i 4 § i statstjänstemannalagen anför föredragande departementschefen att hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet att endast svenska medborgare skall kunna fatta beslut som på ett mera ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning medför att man — utöver vad som framgår direkt av RF — måste göra ett stort antal undantag från grundsatsen om utlännings likställighet med svensk medborgare (prop. 1974:174 s. 73). Enligt departementschefen torde det emellertid inte vara nödvändigt att kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till alla de statliga tjänster på olika nivåer som kan vara förenade med myndighetsutövning i någon form (prop. s. 76).

Utredningen anser att frågan om valbarhet för icke svenska medborgare till kommunala förtroendeuppdrag bör övervägas särskilt beträffande sådana uppdrag som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet eller innebära deltagande i beslut som på ett ingripande sätt berör enskilds rättsliga ställning.

Kommunernas insatser inom civilförsvaret är ett led i landets totalförsvar.

Det kan med visst fog hävdas att inte ens utlännningar som bott längre tid i Sverige borde vara behöriga att ta befattning med civilförsvarsuppgifter i egenskap av ledamöter i beslutande eller förvaltande kommunala organ. De skäl som talar för en sådan ståndpunkt är främst att de militära och civila aktiviteter som sätts in när landets nationella självständighet är i fara enligt gällande regler i princip handhas endast av landets egna medborgare. Utländsk medborgare har sålunda varken skyldighet eller rätt att delta i landets militära försvar. I fråga om civilförsvaret kan utländska medborgare med civilförsvarsplikt f. n. endast åläggas delta i visst verksskydd.

För en mindre restriktiv syn på invandrares deltagande i kommunala civilförsvarsangelägenheter talar å andra sidan det förhållande att verksamheten är av intresse för hela civilbefolkningen i kommunen och trots sitt samband med det aktiva militära försvaret väsentligen är av civil natur. Här bosatta utländska medborgare har i krigsfara eller krig på samma sätt som landets egna medborgare ett intresse av det väsentligen vapenfria skydd för hem och familj på vilket de kommunala insatserna inom civilförsvaret är inriktade (utrymning, skyddsrum). Härtill kommer att civilförsvarslagen ger regeringen befogenhet att ålägga utlännningar lika vittgående civilförsvarsplikter som ordinärt åvilar svenska medborgare. Det är inte osannolikt att beslut i den riktningen kan bli nödvändiga i händelse av krig eller krigsfara.

Enligt beredskapslagstiftningen åligger det vidare kommun och landstingskommun att utarbeta och uppehålla planer för den civila kommunala verksamheten i händelse av krig eller krigsfara. Detta är också en kommunal verksamhet som med hänsyn till sitt samband med totalförsvaret kunde sägas vara en angelägenhet som exklusivt borde an-

komma på svenska medborgare. Men även här finns skäl som talar för en annan bedömning. Hela civilbefolkningen i kommunen har ett intresse av den kommunala beredskapsplaneringen vars huvudsakliga syfte är att garantera fortsatt kommunal verksamhet i rimlig omfattning även vid utrymning och andra av krig eller krigsfara föranledda utomordentliga förhållanden.

Härtill kommer att frågor som rör totalförsvaret inte handläggs uteslutande inom sådana specialreglerade nämnder som civilförsvarsnämnd och beredskapsnämnd. Sådana ärenden kan också förekomma i andra nämnder och i den beslutande församlingen. Kommunerna behöver inte heller inrätta särskilda nämnder för dessa ändamål. Om särskild nämnd inte inrättas, skall kommunstyrelsen vara civilförsvarsnämnd resp. beredskapsnämnd men kommunen kan också anförtro uppgiften åt annan kommunal nämnd.

Utredningen kan för sin del inte finna tillräckliga skäl att utesluta invandrarna från att delta i handläggningen av de totalförsvarsfrågor som nyss berörts. De speciella säkerhets- och försvarsproblem som i händelse av krig eller krigsfara kan alstras av invandrarna i landet och de lojalitetskonflikter som då kan tänkas uppkomma får enligt utredningens mening lösas från andra utgångspunkter än dem som utredningens uppdrag erbjuder.

Särskilt de specialreglerade kommunala nämnderna kan tämligen ofta ha att fatta beslut som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning. Det gäller då särskilt sådana ärenden inom barna- och ungdomsvården som enligt socialvårdslagstiftningen ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd eller social centralnämnd såsom första instans och som ligger i gränsområdet till rättskipning och kriminalvård, exempelvis ärenden om barns omhändertagande för samhällsvård. Men det gäller också sådana för den enskilde ekonomiskt ingripande beslut som kan fattas av andra nämnder såsom exempelvis byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Utredningen menar emellertid att det i många hänseenden kan vara värdefullt att beslutande och förvaltande organ även i ärenden av nu berörd art har ett inslag av ledamöter med särskild kännedom om och erfarenhet av invandrarnas situation. Utredningen anser sig sålunda inte heller från dessa utgångspunkter böra föreslå någon särskild begränsning i fråga om invandrarnas valbarhet eller i deras rätt att såsom valda ledamöter i beslutande eller förvaltande organ delta i handläggningen av vissa slag av ärenden.

Utredningen vill till sist peka på att eventuella partiella restriktioner i fråga om invandrares behörighet att delta i de olika kommunala organens verksamhet inte är särskilt väl förenliga med kommunallagens regler om den kommunala organisationen. Utredningen tänker då främst på den gemenskap i ärendehantering som finns mellan den representativa beslutande församlingen å ena sidan samt de förvaltande och verkställande organen — nämnderna — å andra sidan, beredningsreglerna som gör kommunstyrelsen och dess motsvarighet i landstingskommun och kyrklig kommun till obligatoriskt beredningsorgan för alla ärenden i den beslutande församlingen och vanligtvis medför att beredning måste ske i

ytterligare någon nämnd samt vidare det informella samråd mellan olika nämnder som i stor utsträckning äger rum i kommunerna.

Utredningens inställning är sålunda sammanfattningsvis den att några särskilda begränsningar inte bör gälla för utlännings valbarhet till de beslutande församlingarna och nämnderna eller till kommunala förtroendeuppdrag i övrigt. Nuvarande regler om rösträtt och bosättning i kommunen som uteslutande valbarhetsvillkor bör alltså gälla även för utlännningar.

Som inledningsvis berördes gäller speciella valbarhetsvillkor vid val av överförmyndare och överförmyndarnämnd. Enligt 19 kap. 8 § föräldrabalken gäller här som uttryckligt valbarhetsvillkor att vederbörande är svensk medborgare. Detta villkor blev föremål för särskilda överväganden i samband med nyligen beslutade ändringar i föräldrabalken (se SFS 1974:1038). I propositionen föreslogs att kravet på svenskt medborgarskap skulle slopas (prop. 1974:142 s. 154). Riksdagen beslöt emellertid att behålla villkoret. Lagutskottet framhöll att överförmyndaren har en viktig myndighetsutövande funktion och hänvisade även till att överförmyndarens krävande uppgifter förutsätter goda insikter i svensk rätt och svensk förvaltning. Utskottet kunde därför inte finna någon anledning att i varje fall f. n. slopa kravet på att överförmyndare skall vara svensk medborgare (LU 1974:38 s. 63).

Riksdagen har sålunda nyligen beslutat att behålla svenskt medborgarskap som valbarhetsvillkor för överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd. De värderingar som ligger till grund för rösträttsutredningens förslag påkallar inte någon omprövning av denna fråga. Utredningen föreslår därför att valbarhetsvillkoren i fråga lämnas orubbade.

I utredningens uppdrag ingår inte att överväga om icke svenska medborgare bör vara valbara till sådana statliga regionala eller lokala organ vars ledamöter helt eller delvis utses av kommunfullmäktige eller landsting. Exempel på sådana organ – som alltså inte omfattas av utredningens förslag – är länsnykterhetsnämnd, inskrivningsnämnd och polisstyrelse.

Utredningens förslag till ändringar i kommunallagarna skulle emellertid få den automatiska följden att utländsk medborgare kunde utses till ledamot av inskrivningsnämnd och ledamot av polisstyrelse. Till undvikande av dessa effekter föreslår utredningen ändring i kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga och polisinstruktionen (1972:511).

Med hänsyn till den mellanställning som taxeringsnämnd, trafiknämnd, styrelse för försäkringskassa, pensionsdelegation och försäkringsnämnd intar går utredningen inte in på frågan om utlänning bör vara valbar till dessa organ. De särskilda bestämmelserna om svenskt medborgarskap som förutsättning för valbarhet till dessa organ berörs sålunda inte av utredningens förslag.

9.11 Verkan av omyndighetsförklaring

Den som är förklarad omyndig får inte delta i allmänna val och är inte heller valbar vid sådana val. Regeln har på olika håll i vallagstiftningen uttryckts så att den som är "omyndigförklarad av domstol" inte har rösträtt (6 § KL, 6 § KLS, 9 § LFS och 3 kap. 2 § RF).

Hur man här i Sverige skall bedöma familjerättsliga frågor med s. k. internationell karaktär regleras i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap samt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Enligt båda författningarna får utomlands meddelad omyndighetsförklaring av utlänning civilrättsliga verkningar i Sverige.

När kravet på bosättning som villkor för rösträtt i Sverige år 1967 blev uppmjukat för utlandssvenskarnas skull berördes frågan om nyssnämnda regels innebörd i fråga om utländska rättsförhållanden. Departementschefen anförde utan invändningar från riksdagens sida följande (prop. 1967:145 s. 52).

I allt annat än sådant som har med bosättningsförhållandena att göra bör man enligt min mening tillämpa samma villkor för utlandssvenskar som för andra. Den omständigheten att någon vid sidan av sitt svenska medborgarskap även har utländskt medborgarskap bör alltså i och för sig inte, som valutredningen förordat i sitt betänkande, hindra att han blir upptagen i röstlängd. I konsekvens härmed men till skillnad från valutredningen anser jag också att en omyndighetsförklaring som meddelats av utländsk myndighet bör utgöra diskvalifikationsgrund endast om omyndighetsförklaringen har giltighet i Sverige i andra hänseenden än beträffande rösträtten. Detta torde i allmänhet inte vara fallet. Har en svensk förklarats omyndig i Danmark, Finland, Island eller Norge gäller beslutet emellertid civilrättsligt här i landet och det bör då beaktas även i rösträtts hänseende.

Jag är medveten om att min ståndpunkt i sällsynta undantagsfall kan ge en utlandssvensk en gynnad ställning. Det kan sålunda inträffa t. ex. att en svensk, som är bosatt i Tyskland och har blivit förklarad omyndig där, får delta i ett andrakammarval fastän han kanske, om han bott i Sverige, skulle ha förklarats omyndig även i vårt land och därmed förlorat sin rösträtt. Det är emellertid tveklaktigt om det skulle stå i överensstämmelse med 16 § riksdagsordningen att i vallagstiftningen införa villkor som kompletterar riksdagsordningens bestämmelser om omyndighet som rösträtts hinder. Även om detta vore möjligt skulle de kompletterande reglerna knappast komma att fungera i praktiken.

Grundlagberedningen prövade särskilt frågan huruvida regeln att omyndighetsförklaring alltid skall föranleda förlust av rösträtten borde oförändrad föras över till den nya fr. o. m. den 1 januari 1975 gällande författningen. Beredningen diskuterade några alternativa lösningar. En möjlighet skulle vara att endast den som förklarats omyndig på sådan grund som då angavs i 10 kap. 1 § första stycket föräldrabalken blev utesluten från rösträtt. Den åsyftade grunden gällde sådan oförmåga att handha personliga eller ekonomiska angelägenheter som var föranledd av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av självsamheten.

Denna lösning skulle emellertid, framhöll beredningen, öppna möjlighet för den sjuke eller dennes anhöriga att disponera över rösträtten genom att välja annan möjlig grund för omyndighetsförklaringen. En annan lösning gick ut på att man ställde upp ett fristående kriterium varigenom personer med viss angiven sinnesbeskaffenhet diskvalificerades från rösträtt. En sådan reglering tedde sig dock av olika skäl mycket svår att genomföra. Ett tredje alternativ innebar att omyndighetsförklaring inte i något fall ledde till förlust av rösträtten. Häremot kunde dock, anförde beredningen, invändas att stötande konsekvenser kunde bli följden, särskilt när fråga var om personer med grava psykiska störningar. Risken för otillbörlig påverkan på dessa personer och för misstankar om sådan påverkan kunde inte negligeras. Beredningen fann att nackdelarna med de diskuterade alternativlösningarna var så betydande att den gällande ordningen var att föredra. Under remissbehandlingen riktades inte någon kritik mot denna bedömning. Departementschefen förklarade i propositionen att han vid sina överväganden i frågan inte kommit till annan slutsats än beredningen (prop. 1973:90 s. 163–164). Riksdagen hade härvidlag inte någon avvikande mening (KU 1973:26 s. 20).

Av de svenska medborgarna i Sverige är ca 33 000 personer omyndigförklarade. Detta motsvarar ungefär samma andel omyndigförklarade av den egna nationella befolkningen som man har i Finland (ca 16 000) men överstiger betydligt motsvarande tal i Danmark (ca 300) och Norge (ca 1500). Genom ändring i föräldrabalken, som träder i kraft den 1 januari 1976 (SFS 1974:1038), har grunderna för omyndighetsförklaring begränsats. Omyndighetsförklaring kommer i fortsättningen att tillgripas endast om mindre ingripande åtgärd, t. ex. förordnande av god man, skulle vara otillräcklig. Reformen kommer efter hand att leda till ett minskat antal omyndigförklarade i Sverige.

Det är f. n. inte känt hur många omyndigförklarade utländska medborgare det finns i Sverige.

Av svenska domstolar ev. meddelade omyndighetsförklaringar av utländska medborgare finns registrerade i kyrkobokföringen på grundval av de uppgifter som vederbörande domstol jämlikt kungörelsen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken lämnat till vederbörande pastorsämbete.

Andra omyndighetsförklaringar kan vara kända av svensk myndighet till följd av att utomlands meddelad omyndighetsförklaring föranlett avskrivning av ansökan om omyndighetsförklaring vid svensk domstol (5 kap. 2 § 1904 års lag), att god man förordnats i Sverige (5 kap. 4 § 1904 års lag), att omyndighetsförklaringen kungjorts i Sverige för att här skapa rättsverkan mot tredje man (5 kap. 5 § 1904 års lag) eller att förmynderskap flyttats hit från annat nordiskt land (18 § 1931 års förordning). Om på detta sätt kända omyndighetsförklaringar finns uppgifter hos de berörda allmänna domstolarna samt i det sista fallet även i justitiedepartementet. Omyndighetsförklaringarna i fråga torde inte vara registrerade hos pastorsämbete eftersom någon författningsenlig uppgiftsskyldighet inte föreligger i dessa fall.

Om andra ev. omyndighetsförklaringar bland invandrarna än ovan sagts finns det över huvud taget inte några uppgifter hos svenska myndigheter. Det sagda gäller såväl nordiska som utomnordiska utlänningar.

I Sverige bosatta utlänningar bör inte i något hänseende ha bättre rätt än i Sverige bosatta svenska medborgare. Omyndighetsförklaring bör därför i princip diskvalificera även utlänning från rösträtt i kommunala val.

Att med omyndighetsförklaring här måste avses varje omyndigförklaring som meddelas av svensk domstol är självklart. Väljer man vidare att låta sig vägledas av principen att alla här civilrättsligt giltiga omyndighetsförklaringar bör inverka på rösträtten — något som utredningen vill förorda — kommer man till att i princip varje utomlands meddelad omyndighetsförklaring av utländsk medborgare bör utesluta vederbörande från rösträtt i Sverige.

Den föreslagna regeln kan göras effektiv i förhållande till övriga nordiska länder. Överläggningar med den nordiska ämbetsmannagruppen har visat att registrering i Sverige av omyndighetsförklaring skulle kunna utvidgas till att omfatta de utländska nordbor som bor i Sverige när den tilltänkta reformen träder i kraft här och att därefter registrering av omyndighetsförklaringar fortlöpande skulle kunna ske beträffande dem som flyttar till Sverige från de övriga nordiska länderna och som blivit omyndigförklarade i något av dessa länder. Det första ledet i denna registrering får göras på grundval av ett engångsutbyte av information genom folkbokföringsmyndigheterna i resp. land. Den fortlöpande registreringen får ske med anlitande av det nordiska flyttningsbetyget. Enligt vad utredningen erfarit kommer den nordiska ämbetsmannagruppen att föreslå en komplettering av den nordiska överenskommelsen härom. Därmed är det möjligt att få effekt av omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för rösträtt beträffande ca 130 000 av de ca 200 000 invandrare som uppskattningsvis enligt utredningsförslaget skulle få kommunal rösträtt och valbarhet vid 1976 års val.

Antalet icke-nordiska väljare vid 1976 års val kan uppskattas till ca 70 000 personer, fördelade på ett mycket stort antal länder (se tabell s. 26). Att genomföra ett systematiskt registreringssystem beträffande förekomsten av omyndighetsförklaring i denna del av invandrabefolkningen i Sverige torde möta så stora praktiska svårigheter att frågan därom får ställas åt sidan. Detsamma gäller även registrering av nya invandrare från icke-nordiska länder. De allmänna domstolarna bör emellertid åläggas att lämna underrättelse till pastorsämbete beträffande sådan omyndighetsförklaring som kommer till domstols kännedom i ärenden enligt bestämmelserna i de ovan berörda internationellt privaträttsliga författningarna.

Riksskatteverket bör jämlikt 17 § folkbokföringsförordningen (1967:495) utfärda de kompletterande anvisningar för kyrkobokföringen som kan föranledas av uppgifterna från domstolarna.

Ofullkomligheten i registrering av omyndighetsförklaring bland icke-nordiska invandrare anser utredningen kunna godtas mot bakgrunden av att det sannolikt förekommer ytterst få fall av utomlands meddelad

omyndighetsförklaring bland invandrarna. Ännu färre av dem kan väntas ha bott i Sverige tre år och vara 18 år eller äldre. Om ett verkligt behov av omyndighetsförklaring och förmynderskap föreligger för en person som bott i Sverige längre tid har man anledning räkna med att denne också blir omyndigförklarad här. Utredningen menar därför att bristerna i registrering av omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för kommunal rösträtt är av så ringa praktisk betydelse att de framstår som tolerabla.

9.12 Frågan om en samordnad nordisk reform

Eftersom frågan om en nordisk kommunal rösträtt för nordbor oavsett nationalitet tagits upp i Nordiska rådet som en gemensam angelägenhet för alla de nordiska länderna bör en svensk reform föregås av överläggningar i nordiska ministerrådet i syfte att om möjligt uppnå nordisk enhet på området, i varje fall såvitt avser nordiska medborgare. Grunden för sådana överläggningar kommer att finnas för alla berörda länder genom den ämbetsmannautredning i saken som parallellt med rösträttsutredningens arbete bedrivits under nordiska ministerrådet.

Inställningen till reformtanken är i viss grad en fråga om politiska värderingar som väl kan tänkas utfalla något olika i de olika länderna. Den nordiska ämbetsmannautredningen har inte något mandat att göra dylika värderingar. Eventuell nordisk sammanjämkning av politiskt betingade nationella skiljaktigheter i saken har alltså inte kunnat ske under det pågående utredningsarbetet utan har måst anstå till ett senare skede. Det samråd som förekommit med den nordiska ämbetsmannautredningen har emellertid gett vid handen att det inte skulle finnas några oöverstigliga tekniska hinder för en samnordisk reform för nordiska medborgare i huvudsaklig överensstämmelse med vad rösträttsutredningen föreslår för Sveriges vidkommande.

Till den nordiska aspekten på reformen kan också sägas höra frågan huruvida Sverige gentemot andra nationer bör ställa krav på ömsesidighet så att svensk medborgare som är bosatt i annat land får motsvarande rösträtt där som det andra landets medborgare får i Sverige. Ett sådant krav vore inte onaturligt fastän det kan vara mindre tilltalande att använda rösträtten som internationellt bytesobjekt. Det kunde samtidigt tänkas i någon mån påskynda frågans behandling i de centraleuropeiska länderna, där invandrarnas — gästarbetarnas — ställning torde vara sämre än i Norden. Krav på en mera generell ömsesidighet som förutsättning för den svenska reformen skulle å andra sidan med säkerhet medföra att betydande invandrargrupper i Sverige skulle komma i en undantagsställning som knappast är acceptabel. Ömsesidigheten behöver inte fördenskull helt överges. I princip bör Sverige under hänvisning till förhållandena här hemställa om motsvarande fördel för svenska medborgare i andra länder efter hand som detta kan framstå som ett svenskt intresse. Att ömsesidighet i förhållande till andra länder inte har kunnat

uppnås bör emellertid inte i något hänseende vara ett hinder för att genomföra reformen i Sverige.

I direktiven berörs frågan om rösträtt i flera länder. I denna fråga är utredningens inställning den att det för svenskt vidkommande väsentligen saknar betydelse huruvida en här röstberättigad utländsk medborgare till äventyrs har kommunal rösträtt även i sitt hemland. Om exempelvis Norge skulle införa den tioåriga rösträtten för utlandsnormän även i kommunalval i Norge, bör detta inte inverka på rösträtt i svenska kommunalval. Med denna inställning har utredningen inte funnit anledning att gå närmare in på frågor om dubbel rösträtt. Enligt utredningens bedömande saknas det för övrigt realistiska förutsättningar för mera långtgående internationella samordningar på förevarande område. Som en allmän belysning härav får utredningen hänvisa till översikten över de nordiska kommunalvalen i *bilaga 3*.

9.13 Informationsfrågor

9.13.1 *Allmänt*

För att den föreslagna reformen skall få önskad effekt bör invandrarna bli föremål för en tämligen omfattande information med sikte i första hand på valet 1976. Fastän reformen avser invandrare som bott i Sverige under en följd av år betraktar utredningen informationsinsatserna som ett helt nödvändigt komplement till reformen.

Informationen bör inriktas på att förbättra invandranas kännedom om dels det svenska samhällets organisation och arbetssätt, dels valsystem och valteknik i allmänna val och dels de politiska grupperingarna och de politiska meningsriktningarna i Sverige.

Huvudman för den objektiva samhällsinformationen blir i första hand staten och kommunerna.

Huvudmän för den mera politiskt inriktade informationen blir i första hand de politiska partierna genom sina egna partiorganisationer och dem närstående organ, främst de olika studieförbunden.

Informationsinsatserna måste utformas och dimensioneras efter mottagarsidans i flera hänseenden speciella förutsättningar. Eftersom en del av informationen blir av kvalificerad natur och invandranas förmåga att tillgodogöra sig upplysningar på svenska språket är starkt varierande, bör informationen lämnas inte bara på svenska utan också på invandranas egna språk. Insatserna bör utformas under beaktande av förhållandena i invandranas hemländer. Förhållandena i andra länder avviker alltid i något hänseende från förhållandena i Sverige. En del av invandran har kommit som flyktingar från diktaturer där möjligheten att politiskt påverka sin egen situation varit starkt begränsad. Andra kommer från länder med mindre utvecklade demokratiska system där politiskt inflytande endast i liten utsträckning kommit folkflertalet till del. Många invandrare har således begränsade erfarenheter av att genom fria allmänna val själva påverka sin politiska och sociala situation. Flertalet av invand-

rarnas hemländer har en samhällsorganisation som skiljer sig från den svenska. I det hänseendet kan erinras om att de svenska landstingskommunerna saknar motsvarighet i många av utvandrarländerna. Till de omständigheter som också måste beaktas hör ev. förekommande ojämnheter i bildningsnivån bland invandrarna.

Den föreslagna reformen kommer att tillföra den svenska valmanskåren en helt ny kategori väljare. Det torde vara ett allmänt intresse, även internationellt sett, att genom vetenskapliga undersökningar och utökad statistisk redovisning av valen belysa valbeteendet hos dessa nya väljare. Att framlägga närmare förslag härom faller emellertid utanför utredningens uppdrag.

9.13.2 *Plan för informationsverksamheten*

Utredningen anser att statens invandrarverk (SIV) bör svara för den allmänna objektiva samhällsinformation som bör utgå från staten. Verket bör också ha till uppgift att samordna och främja den information till invandrarna som kan utgå från särskilda statliga organ eller från andra håll.

Riksskatteverket (RSV) bör svara för den valtekniska informationen.

Studieförbunden bör stimuleras att ta upp frågor om samhällsorganisation och rösträtt med speciell inriktning på invandrarna.

Den rent politiska informationen blir självfallet en angelägenhet för de politiska partierna.

För att samordna insatserna från de många olika intressenter som finns i sammanhanget bör verksamheten inledas med att invandrarverket sammankallar ett eller flera planeringsmöten med representanter från bl. a. arbetsmarknadsdepartementet, kommundepartementet, nämnden för samhällsinformation (NSI), skolöverstyrelsen (SÖ), de politiska partierna, arbetsmarknadens organisationer, RSV, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Församlings- och pastoratsförbundet, invandrarorganisationerna, studieförbunden, Sveriges Radio och invandrar-tidningen.

Vid planeringsmötena bör SIV till diskussion framlägga ett detaljerat förslag till plan för informationen i sin helhet. De i mötet deltagande bör framlägga förslag till ledamöter dels i en opartisk arbetsgrupp med uppgift att bevaka samordningsfrågor fram till valet 1976 och dels en referensgrupp med företrädare för de politiska partierna. Referensgruppens uppgift får bli att biträda SIV och RSV i deras informationsverksamhet.

För SIV:s arbetsuppgifter bör för tiden t. o. m. oktober 1976 inrättas en kanslifunktion. Kostnaden härför beräknas till 260 000 kr.

9.13.3 *Beskrivning av verksamheten*

A. Grundläggande basinformation, det s. k. ABC-materialet

Den grundläggande informationen om samhället, kommunerna och rösträtten bör sammanställas i en broschyr som översätts till 14 invandrar-

språk och som översänds till samtliga utländska medborgare som fyllt 18 år, dvs. även till dem som inte uppfyller villkoren för rösträtt och valbarhet. Därvid bör länsstyrelsernas adressuppgifter utnyttjas för distributionen liksom även andra kanaler såsom studieförbund, invandrarbyråer, fackliga organisationer o. d. Materialet bör även kunna användas i den lagstadgade undervisningen i svenska språket liksom i SÖ:s sommarkurser för invandrare på folkhögskolorna samt kan i tillämplig omfattning spridas till lärarna i samhällsorienterande ämnen i grundskolans högstadium och i gymnasieskolan. Materialet bör innehålla en kortfattad och tillgänglig information om bl. a.:

- kommunernas och landstingskommunernas uppgifter
- hur kommunerna styrs och arbetar
- rollfördelningen mellan stat och kommun
- de politiska partierna
- kort om utvecklingen av den svenska demokratin
- invandrarnas kommunala rösträtt
- valhemligheten
- de kyrkliga kommunerna
- hänvisning till information om valsistem och valteknik.

SIV bör tilldelas medel enligt följande kostnadsberäkning:

16-sidig broschyr i A5 översatt till 14 språk med en upplaga på 1 000 000 ex.

Översättning	30 000 kr
Tekn. framst.	400 000 kr
Distribution	125 000 kr
	555 000 kr

B. Studieförbundens cirkelverksamhet

Med utgångspunkt från ABC-materialet bör SIV och SÖ i samråd med bl. a. studieförbunden utarbeta ett fördjupningsmaterial som kan lämpa sig för studiecirkelverksamhet och andra jämförliga verksamheter. Översättare från Finland, Grekland och Jugoslavien bör anlitas för översättning och länderanpassning av materialet.

Studieförbunden har f. n. möjlighet att anordna 10-timmars studiecirklar i samhällskunskap, till vilka utgår helt kostnadstäckande statsbidrag. För närvarande finns resurser för 10 000 timmar per år. SÖ bör ges resurser att utöka kvoten 10 000 timmar till förslagsvis 30 000 timmar inför 1976 års val.

Rekrytering och utbildning av cirkelledare till dessa cirklar bör ske i nära samarbete med invandrarnas egna organisationer. Förhoppningen är att cirkeldeltagarna skall kunna fungera som informatörer till sina landsmän. Denna informationsspridning underlättas av att ABC-materialet och fördjupningsmaterialet följer samma uppläggning.

Kostnaderna för nu berörd verksamhet kan beräknas enligt följande:

1. Tilläggsanslag till SÖ fvb rörande "10-timmars studiecirkel i särskild samhällsundervisning" (20 000 tim x statsbidr. 81 kr)	1 620 000:-
2. Särskilt anslag till SÖ fvb rörande uppsökande verksamhet, barnpassning och information i samband med studiecirkelverksamheten samt för konferens- och föredragsverksamhet inom ramen för invandrarorganisationerna	1 500 000:-
3. Särskilt anslag till SÖ fvb rörande cirkelledarutbildning	300 000:-
4. Särskilt anslag till SIV för produktion av fördjupningsmaterial	100 000:-
	3 520 000:-

C. Invandartidningen

Invandartidningen kommer givetvis att ha en sedvanlig redaktionell bevakning av frågor som sammanhänger med rösträtten. Tidningen behöver emellertid användas även för mera detaljerad information.

I anslutning till valrörelsen bör invandartidningen utkomma i en storupplaga på 15 språk till samtliga invandrarhushåll i landet. Storupplagan bör innehålla objektiv information samt även ge någon plats för de politiska partierna att själva presentera sina allmänpolitiska program.

För den föreslagna storupplagan har SIV att utge särskild ersättning till den stiftelse som utger invandartidningen. Kostnaderna för storupplagan (ca 300 000 ex.) beräknas till 170 000 kr.

D. Sveriges Radio/TV

Sveriges Radio förväntas spela en betydelsefull roll framför allt i fråga om information till svenskarna. Via televisionen når man främst de svenskspråkiga invandrarna men också de finländska invandrarna i anknytning till de finskspråkiga sändningarna. För de andra stora språkgrupperna blir ljudradions sändningar aktuella.

RSV bör utnyttja programmet "meddelanden" i TV 1 och "anslagstavlan" i TV 2 för allmän information om valet och den vidgade rösträtten.

SIV bör ta upp förhandlingar med Sveriges Radio om hur och i vilken utsträckning regionalradioverksamheten kan utnyttjas för spridning av mera lokalbetonad information om rösträtt och kommunalpolitik.

E. Pressinformation

I en del tidningar och tidskrifter förekommer idag, inte minst i den fackliga pressen, att plats lämnas för information till invandrare på andra språk än svenska, och då företrädesvis på finska. Det är angeläget att de publikationer som har sådana invandrarspalter får del av en systematiserad information om invandrarernas rösträtt. Detta kan ske genom att SIV,

en eller flera gånger, till dessa sänder sådan information. Vidare bör verket genom pressorienteringar och liknande påverka även den övriga pressen att informera om dessa frågor. Utländsk press med spridning i Sverige bör uppmärksammas i detta sammanhang. Det bör ankomma på den tidigare nämnda arbetsgruppen att utforma och ge närmare riktlinjer för pressinformationen.

F. Annonsering

I syfte att nå ut med informationen till både svenskar och invandrare om den vidgade kommunala rösträtten bör ovan beskrivna verksamheter kompletteras genom annonsering i såväl dagspressen, folkrörelsepressen som i invandrarpressen. Även denna verksamhet bör närmare utformas i den ovan nämnda arbetsgruppen. Kostnaderna (SIV) för annonseringen kan beräknas enligt följande:

dagspress	225 000:-
folkrörelse- och invandrarpress	175 000:-
	400 000:-

G. RSV:s särskilda information om valsystem och valteknik

För RSV kommer att uppstå en del direkta merkostnader inför 1976 års val.

Informationen till de i Sverige bosatta väljarna om hur det praktiskt går till att välja m. m. börjar redan under maj/juni valåret. Då påminns väljaren om möjligheten att kontrollera den allmänna röstlängden. Denna ligger ute hos de lokala skattemyndigheterna för granskning under slutet av juni månad. Därefter följer de stora kampanjenheterna valbroschyr, dagspressannonsering, TV-spots m. m. under augusti och september månader.

Merkostnaderna för RSV:s information år 1976 på grund av införandet av kommunal rösträtt för invandrare beräknas enligt följande:

Ökat annonsutrymme i dagspress och annonser i	
invandrar- och fackföreningspress	300 000:-
TV-spots speciellt för invandrare	60 000:-
Broschyr på 15 språk som direkt distribueras till alla röstberättigade invandrare och som finns till förfogande för de politiska partierna (upplaga 500 000) med beskrivning över hur det praktiskt går till att rösta m. m.	225 000:-
	585 000:-

H. Sammanlagda kostnader

På grundval av ovan beskrivna aktiviteter beräknas den totala kostnaden enligt följande:

SIV:s kansli	260 000:-
ABC-material	555 000:-
Studieförbundens cirkelaktivitet	
1. 1 620 000:-	
2. 1 500 000:-	
3. 300 000:-	
4. 100 000:-	
3 520 000:-	3 520 000:-
Invandrartidningen	170 000:-
Annonsering	400 000:-
Förtester och uppföljning av informationsaktiviteter	100 000:-
RSV:s information	585 000:-
SIV oförutsedda utgifter	130 000:-
	5 720 000:-

I. Tidsplanering m. m.

Det är angeläget att informationsverksamheten kommer igång så snart riksdagen fattat beslut om reformen. Beslut kan väntas föreligga i oktober–november 1975. För att informationsplanen skall kunna fullföljas är det nödvändigt att SIV bereds tillfälle att vidta en del förberedande åtgärder, vilka självfallet inte till någon del får föregripa de beslut som riksdagen kan komma att fatta i huvudsaken. Utredningen föreslår att följande del av verksamheten och av kostnaderna får hänföras till en förberedelseperiod mars 1975 – december 1975:

SIV:s kansli	130 000:-
ABC-material (allmän samhällsinformation)	555 000:-
Fördjupningsmaterial för studiecirkelverksamheten	100 000:-
Förtester	10 000:-
	795 000:-

J. Kommunernas och landstingskommunernas egen information

Som tidigare framhållits skapar den föreslagna reformen behov av särskild information från kommunalt håll.

I flertalet kommuner och landstingskommuner förekommer ordinärt en mer eller mindre systematisk information till allmänheten beträffande sådana förhållanden som är av lokalt eller regionalt samhälleligt intresse och som på ett eller annat sätt berör den kommunala verksamheten. Informationen sprids på olika sätt och på olika vägar. Det sker genom massmedia och via direkta personliga kontakter med dess representanter, via pressmeddelanden m. m. Tidningarna utnyttjas också för kommunal

annonsering. En del kommuner ger ut egen informationstidning. Allmänna kommunala informationsbroschyrer liksom mera målinriktad trycksaksinformation till speciella grupper, exempelvis barnfamiljer, pensionärer m. fl. är vanligt. Många kommuner och landstingskommuner har tjänstemän som helt eller delvis ägnar sig åt informationsverksamhet.

Utredningen förutsätter att de kommunala resurserna och erfarenheterna i fråga om information till allmänheten får det inslag av invandrarinformation som är särskilt motiverad av den föreslagna röst-rättsreformen.

Enligt utredningens mening är det önskvärt att kommun i samråd med de lokalt verksamma politiska partierna inför 1976 års val ger ut någon trycksak med kort och enkel presentation av den kommunala förvaltningen och de inom kommunen verksamma politiska partierna. Det är önskvärt att liknande insatser också görs från landstingskommunernas sida. Sådana och andra informationsinsatser torde lämpa sig väl för kommunalt samarbete och utredningen utgår från att kommuner och landstingskommuner utnyttjar möjligheterna här till.

9.13.4 Frågan om särskilt samhälleligt ekonomiskt stöd till de politiska partierna inför 1976 års val

A. Inledning

Den situation som uppkommer med den föreslagna reformen är helt ny för de politiska partierna. Man har inte tidigare stått inför uppgiften att vid den gemensamma valdagen föra ut ett politiskt budskap till en grupp som bara har rösträtt och valbarhet i de kommunala valen. Partierna ställs inför den svårbesvarade frågan hur man lämpligen skall utforma och föra fram ett rent lokalpolitiskt budskap i ett sammanhang där det lokal- och rikspolitiska i övrigt är starkt sammanblandat. Till det nya hör också — i varje fall på de flesta håll i landet — att anpassa det politiska budskapet efter mottagarnas speciella förutsättningar i fråga om kunskaper i svenska språket, kännedom om det svenska samhället och efter deras allmänna politiska och samhälleliga bakgrund i hemländerna. De politiska informatorerna möter otvivelaktigt en del speciella problem som ställer särskilda ekonomiska och personella krav på de politiska partierna.

B. Gällande reglering av partistöd

a. Statligt stöd

Enligt lagen (1972:625) om statligt partistöd utgår statligt stöd till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Stödet indelas i första hand i partistöd och kanslistöd.

Partistöd utgår som mandatbidrag med 85 000 kr. per år.

Antalet mandatbidrag som varje parti erhåller är beroende av utgången i de två närmast föregående ordinarie valen. Har nyval ägt rum räknas

medeltalet av antalet mandat som erhållits vid det ordinarie valet och vid därefter förekommande nyval.

För att skapa utjämning i tiden av utgående stöd till partierna gäller följande utjämningsregler i fråga om det statliga parti- och kanslistödet. Första året efter val beräknas utgående partistöd utifrån en sjättedel gånger antalet mandat i senaste val plus fem sjättedelar gånger antalet mandat i näst senaste val. Andra året efter val beräknas utgående partistöd utifrån hälften gånger antalet mandat i senaste val plus hälften gånger antalet mandat i näst senaste val. Sista året av valperioden slutligen beräknas utgående partistöd utifrån fem sjättedelar gånger antalet mandat i senaste val plus en sjättedel gånger antalet mandat i näst senaste val. Som mandat betraktas även mandatbidrag till parti som ej representerats i riksdagen eller som representerats enligt 12 %-regeln. Syftet med denna konstruktion är att stödet successivt skall anpassas till valutslagen. En mycket kraftig motgång i val kan mycket negativt påverka det berörda partiets ekonomi genom minskat statligt stöd. Om ett valnederlag via det statliga stödet omedelbart slår igenom i resp. partis ekonomi, kan betydande svårigheter uppkomma att tillgodose kravet på anställningstrygghet för de tjänstemän som är anställda på partisekretariaten, på riksdagsgruppernas kanslier samt på distrikts- och lokalnivå. Detta förhållande har ansetts nödvändiggöra ett införande av utjämningsregler.

För att motverka ekonomiska tröskelleffekter av de i valsystemet inbyggda spärreglerna mot småpartier (4 %-regeln) har s. k. avtrappningsregler införts. Härigenom kan ett parti som fått ett stort antal röster i val men ändå blivit orepresenterat i riksdagen få visst bidrag. Följande regler gäller: Parti, som inte har blivit företrätt i riksdagen, skall erhålla statligt partistöd med så många mandatbidrag som partiet har tiondels procent röster över 2,5 % av hela väljarkåren vid senaste val (avtrappat partistöd). Beträffande statligt stöd till parti som representeras i riksdagen enligt 12 %-regeln räknas summan av dels antalet mandat och dels antalet hela tiondelsprocentenheter röster över 2,5 %.

Kanslistöd utgår som grundstöd och tilläggsstöd.

Helt grundstöd utgör 1,5 milj. kr. per år och utgår till parti som vid val till riksdagen fått minst 4 % av rösterna i hela landet. Parti som blivit företrätt i riksdagen men ej fått 4 % av rösterna i hela landet erhåller så många fjortondelar av ett helt grundstöd som motsvarar antalet vunna mandat. Anledningen till att man arbetar efter fjortondelar är att exakt 4 % av rösterna utgör 14 mandat.

Parti, som är representerat i riksdagen erhåller utöver grundstödet tilläggsstöd med 3 500 kr. för varje vunnet mandat om partiet är företrätt i regeringen, och annars med 5 250 kr. för varje mandat.

Parti som tidigare varit representerat i riksdagen och vid riksdagsval får mindre än 4 % av rösterna, erhåller s. k. avtrappat grundstöd för de tre närmaste kalenderåren. Första året utgår 75 %, andra året 50 % och tredje året 25 % av ett helt grundstöd.

b. Kommunalt stöd

Enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får kommun lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti, som under den tid beslut om bidrag avser är representerat i kommunens fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag utgår till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet under nämnda tid har i fullmäktige. Det kommunala partistödet är sålunda ett rent mandatbidrag. Motsvarande regler gäller i fråga om landstingskommun. Bidragsbeloppen varierar starkt från kommun till kommun.

C. Ökade informationskostnader för partierna

Det nya väljartillskottet kommer att fördyra den lokalpolitiska valkampanjen. Sannolikt blir 1976 års kampanj något dyrare än de följande. 1976 års valkampanj blir något av ett experiment för de politiska partierna.

Merkostnaderna är svåra att bedöma. De partipolitiska kostnaderna blir genomsnittligt sett högre i kommuner med många invandrare än i kommuner med få invandrare. Variationerna kan bli kraftiga. Några kommuner har så få invandrare att någon merkostnad knappast uppkommer. Till de kostnadsrelevanta faktorerna hör främst antal invandrare, spridning på nationaliteter och förekomsten av invandrare som bott längre, resp. kortare tid i kommunen eller i Sverige. Men kostnaden påverkas också av annat. I kommuner med s. k. politiskt balansläge kan även små väljartillskott av invandrare påverka partiernas kampanjkostnader.

Rösträttsutredningen har försökt göra några beräkningar av hur den tilltänkta reformen skulle påverka valmanskåren i de olika kommunerna.

Om den föreslagna rösträtten för utlänningar förelegat vid 1973 års val — som avsåg kommunfullmäktige i kommuner enligt 1974 års kommunindelning — skulle ca 27 % av kommunerna haft mindre än 1 % och ytterligare 33 % av kommunerna haft mellan 1 och 3 % utlänningar i sina valmanskårar. För 50 kommuner skulle andelen utlänningar bland de röstberättigade troligen legat över 5 %. Av dessa skulle troligen bara 7 kommuner haft mer än 10 % utländska valmän. Man kan vänta sig liknande värden vid 1976 års val.

Vad ovan anförts om kostnadsfaktorer och invandrarernas fördelning på kommuner torde berättiga till slutsatsen att reformen kommer att medföra påtagliga partipolitiska merkostnader i majoriteten av de svenska kommunerna.

D. Behovet av samhälleligt stöd

Det är ett allmänt samhällsintresse att det nya väljartillskottet smälter in i den svenska partipolitiken. Partibildningar bland invandrarna på ren nationalitetsgrund lär inte främja vare sig invandrarernas egna intressen eller det svenska samhället. Det är rimligt att samhället understödjer de

politiska partierna i deras ansträngningar att nå invandrarna med de politiska budskapen.

Olika former för samhällsstöd är tänkbara. Eftersom samhälleligt ekonomiskt stöd åt partierna är en etablerad företeelse ligger det nära till hands att tänka sig någon form av ekonomiskt stöd.

Partiernas merkostnader kommer att variera och är svåra att bedöma på förhand. Stora lokala kostnadsskillnader kan väntas förekomma. Utredningen förordar att behovet av samhälleligt stöd tillgodoses inom ramen för det statliga och kommunala partistödet.

Utredningen utgår från att den föreslagna reformen föranleder uppjustering av det samhälleliga partistödet.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation

av ledamoten Eivor Marklund

I likhet med utredningens majoritet anser jag att utlänning bör ha bott en längre tid i Sverige innan han ges rösträtt i allmänna borgerliga val. Den av majoriteten föreslagna kvalifikationstiden tre år får emellertid anses onödigt lång. För egen del föreslår jag att kravet på vistelse här begränsas till två år. Som särskilt skäl härför åberopar jag att utlänning enligt fast praxis kan få bosättningstillstånd när han bott i Sverige två år. Sådant tillstånd medför rätt att utan tidsbegränsning vistas i Sverige (10 § utlänningslag 1954:193).

Beträffande de allmänna grunderna för den föreslagna reformen får jag anföra följande.

Rösträttsutredningen har haft att ta ställning till frågan om invandrades rätt att delta i kommunala val. Den har därvid funnit övervägande skäl tala för en reform i denna riktning. Jag delar helt denna mening men vill framhålla att samma principiella argument som anförts för en kommunal rösträtt också kan anföras för rösträtt i riksdagsval. Jag förutsätter att denna fråga kommer att tas upp till övervägande sedan den kommunala rösträtten genomförts. I första stycket i betänkandets avsnitt om allmänna skäl för ett ökat politiskt inflytande (9.4) betonas i alltför hög grad det svenska medborgarskapet som en principiell förutsättning för rätten till ett direkt politiskt inflytande. Därigenom ger man en låsning åt frågans fortsatta behandling. För egen del anser jag – helt i överensstämmelse med den utveckling vi haft i Sverige under många år – att den varaktiga bosättningen och inte medborgarskapet bör vara den främsta grunden för rättighetsutövning i vårt land. Jag kan följaktligen inte ansluta mig till det som står i berörda stycke.

Reservation

av ledamoten Mirko Benko

Reformen för kommunal rösträtt måste anses vara ett stort steg i rätt riktning dvs. att invandrarna i Sverige får större inflytande i beslutande församlingar. Det kommer säkerligen att innebära för invandrarna större

ansvar gentemot samhället. Jag instämmer med majoritetens beslut att en kvalificeringstid är nödvändig. Denna kvalificeringstid bör inte tolkas som någon sorts skolningstid för invandraren för att bekanta sig med den samhällsordningen vi har i Sverige, utan en övergångsperiod från det ena samhället till det andra. Denna period bör vara tillräckligt kort för att stimulera invandrare att tillsammans med samhället förbereda det ansvar som rösträtt innebär.

Eftersom den lägsta kvalificeringstiden för erhållande av svenskt medborgarskap är 3 år bör kvalificeringstiden för kommunal rösträtt rimligtvis vara något lägre.

De rättigheter som följer med erhållande av bosättningstillstånd överensstämmer i hög grad med det ansvar som rösträtt i kommunala val innebär.

Därför föreslår jag två år som kvalifikationstiden för kommunal rösträtt.

Särskilt yttrande

av ledamoten Kurt Söderström

Utredningen är enig om att kommunal rösträtt bör införas för invandrare. Utredningen har fullgjort sitt uppdrag på ca sex månader och har sålunda haft att arbeta under stark tidspress. Detta har medfört att utredningen inte haft tid att ta fram alla de fakta som är av betydelse för ett beslut i frågan. Sålunda är ej klarlagt vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser ett genomförande av utredningens förslag får för kommunerna och de politiska partierna på grund av de ökade arbetsuppgifter som läggs på dessa instanser. Ej heller är klarlagt hur reformen uppfattas av olika invandrargrupper eller i deras respektive hemland. Det är dock bekant att man i något land reagerat negativt mot att invandrare på detta sätt kan komma att dras in i ett politiskt system som är helt annorlunda än i det land varifrån de kommer och till vilket många ämnar återvända.

Genom införandet av kommunal rösträtt för invandrare får även frågan om kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet förnyad aktualitet. Det är bekant att invandrare på flera arbetsplatser kollektivt anslutits till detta parti, vilket utan tvekan innebär ett ingrepp i deras politiska valfrihet, med möjliga konsekvenser vid deras utövande av rösträtt.

Som framgår av utredningens betänkande kommer reformens genomförande att medföra ett avsevärt inflytande för invandrarna. Begränsningen i utlandssvenskarnas rösträtt framstår även med hänsyn härtill som helt oacceptabel. Den diskriminering av utlandssvenskarna som nuvarande rösträttsbestämmelser innebär måste därför undanröjas samtidigt med att invandrarna ges rösträtt.

Då frågan om rösträtt för invandrare nu senast aktualiserades genom en framställning från Finlands regering till Nordiska rådet, är det naturligt, att överläggningar i syfte att uppnå nordisk enighet i fråga om kommunal rösträtt för invandrare, föregår reformens genomförande i Sverige.

Bilaga 1

Folkmängd efter medborgarskap läns- och kommunvis 1973-12-31 enligt indelningen 1974-01-01.

Uppgifterna i denna tabell är hämtade ur SOS, Folkmängd 31 dec 1973, del 3, tabell 15. I nämnda tabell redovisas ytterligare ett antal medborgarskap. Detaljerade uppgifter om utländska medborgare kommunvis efter kön och ålder finns i råtabeller hos SCB.

Uppgifterna i tabellen avser hela befolkningen, inklusive barn. Antalet röstberättigade utlänningar enligt rösträttsutredningens förslag blir lägre än antalet utlänningar i hela befolkningen även genom den kvalifikations-tid på tre år som föreslås. Antalet röstberättigade utlänningar enligt rösträttsutredningens förslag kan approximativt beräknas bli 40–45 procent av hela antalet utlänningar och andelen utlänningar av de röstberättigade kan antas bli 60–65 procent av andelen utlänningar i hela befolkningen.

LÄN STORSTADSKRADE	FOLK- MÄNGD	DÄRAV SAMT- LIGA	UTLÄNNINGAR I PRO- MILLE AV FOLK- MÄNG- DEN	EFTER CAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN	TYSK- LAND FÖRB. REP.
01 STOCKHOLMS LÄN	1485587	116783	79	3970	58538	223	5633	4887	2958	6231	6188
27 BOTKYRKA	63099	8904	141	268	5039	5	360	200	117	737	345
62 DANDERYD	27646	1389	50	68	342	5	121	21	31	72	132
25 EKERÖ	14426	597	41	53	198	3	74	3	9	10	75
36 HANINGE	49874	5305	106	125	2934	1	201	111	86	444	331
26 HUDDINGE	59576	5302	89	202	2847	3	327	133	120	281	327
23 JÄRFÄLLA	52352	4610	88	159	2640	15	282	133	51	114	330
86 LIDINGÖ	35399	2115	60	148	796	3	179	25	57	80	178
82 NACKA	52679	6151	117	178	3429	14	207	160	382	188	292
88 NORRTÄLJE	38922	1925	49	35	1677	0	52	1	1	29	34
92 NYNÄSHAMN	18956	604	32	20	392	0	51	0	2	14	38
91 SIGTUNA	27153	2656	98	178	1559	2	137	21	25	193	133
63 SÖLLENTUNA	41189	2218	54	96	888	4	179	49	54	60	187
84 SÖLNA	55966	4692	84	224	1646	18	231	376	121	280	254
80 STOCKHOLM	681318	42667	63	1390	16461	116	2026	3223	1450	2570	2175
83 SUNDBYBERG	28599	2212	77	82	1258	3	97	50	35	103	105
81 SÖDERTÄLJE	77817	10267	132	309	7485	9	283	206	65	606	242
38 TYRESÖ	28812	3057	106	78	1763	5	140	119	33	100	263
60 TÄBY	39369	2963	75	99	1066	7	203	41	37	104	296
39 UPPLANDS-BRO	13214	1395	106	59	913	0	65	2	22	38	72
14 UPPLANDS-VÄSBY	25523	3470	136	55	2654	5	153	6	12	106	110
15 VÄLLENTUNA	14406	758	53	56	370	5	80	2	24	7	50
87 VÄXHOLM	24758	1493	60	63	754	0	129	5	19	9	160
20 VÄRMDÖ	14534	2033	140	25	1447	0	56	0	205	86	59

KOMMUN	FOLK- MANGD	DRÄV UTLÄNNINGAR EFTER MEDBORGARSKAPSLAND									
		SAMT- LIGA	1 PRO- MILLE AV FOLK- MANG- DEN	DAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN	TYSK- LAND FORB. REP.
C3 UPPSALA LÄN	226502	11127	49	295	5844	85	381	779	87	451	378
81 ENKÖPING	32271	2275	70	60	1712	0	68	232	9	55	40
05 HÄBO	8478	642	76	20	464	0	36	2	0	10	32
60 TIERP	21034	582	28	29	473	0	19	0	0	3	6
80 UPPSALA	136067	5979	44	151	1785	85	226	545	77	364	272
19 ÄLVKARLEBY	10085	614	61	13	515	0	11	0	0	1	17
82 ÖSTHAMMAR	18567	1035	56	22	895	0	21	0	1	18	11
C4 SÖDERMANLÄNDS LÄN	249184	17381	70	670	12666	17	728	248	128	1044	457
84 ESKILSTUNA	92095	10027	109	305	7896	8	295	148	108	525	176
82 FLEN	18208	1307	72	37	992	0	38	24	0	27	31
83 KATRINEHOLM	32572	1415	43	55	813	0	34	7	7	304	43
80 NYKÖPING	60910	1809	30	172	970	7	170	3	6	67	109
81 ÖXELOUND	14294	1634	114	67	1238	0	134	8	2	22	52
86 STRÅNGNÄS	21547	792	37	27	534	2	46	50	5	8	36
28 VINGÅKER	9558	397	42	7	223	0	11	8	0	91	10
C5 ÄSTERGÖTLANDS LÄN	385808	14920	39	613	8003	36	586	1078	219	1512	569
60 BUXHOLM	6047	145	24	14	91	0	3	1	0	5	11
62 FINSPING	25092	2229	89	139	1509	2	95	10	8	212	86
13 KINDA	10663	173	16	5	128	0	4	9	0	10	5
80 LINKÖPING	107033	1905	18	120	537	6	150	85	101	232	153
86 MJÖLBÄ	25472	535	21	55	282	0	36	2	6	46	27
83 MÖDALA	49211	2404	49	91	1556	1	60	74	6	317	62
81 NÖRRKÖPING	120341	5967	58	324	3659	27	207	890	94	622	185
82 SÖDERKÖPING	9996	120	12	11	48	0	3	0	0	14	17
63 VALDEMARSVIK	8868	191	22	17	129	0	4	0	2	16	9
12 YDRE	4189	26	6	6	10	0	6	0	0	0	1
61 ÄTVIDABERG	13043	164	13	16	33	0	13	6	2	31	7
09 ÖDESÖG	5853	61	10	15	21	0	5	1	0	7	6
C6 JÖNKÖPINGS LÄN	300548	11335	38	895	3885	39	428	1316	49	2747	589
04 ANEBÄ	6363	71	11	20	15	0	6	0	2	8	12
86 EKSJÖ	18214	212	12	47	73	0	20	12	0	18	18
62 GÖSLÄVED	26980	2202	82	158	802	6	89	493	1	444	85
17 GNÖSJO	7922	510	64	44	228	0	18	159	0	17	12
80 JÖNKÖPING	108063	4522	42	293	1519	32	164	42	30	1482	185
82 NÄSSJÖ	32819	616	19	27	172	0	21	74	4	133	54
84 SKVSJÖ	11536	315	27	48	42	0	16	21	0	135	7
87 TRANÅS	19009	392	21	33	142	0	11	105	4	29	23
65 VÄGGERYD	11095	307	28	43	104	0	12	65	0	40	22
85 VETLANDA	28901	789	27	83	224	0	21	140	2	174	59
83 VÄRNAMO	29646	1399	47	99	564	1	50	205	6	267	112
C7 KRÖNÖBERGS LÄN	168199	6477	39	949	1221	10	196	918	58	1301	365
64 ÄLVESTA	18969	1126	59	96	230	0	10	240	7	85	48
61 LESSEBO	8683	484	56	54	172	0	7	149	0	91	25
81 LJUNGBÄ	26008	807	33	165	194	3	30	144	6	126	61
67 MARKARYD	11866	972	82	283	215	1	11	121	2	245	30
63 TINGSRYD	14727	311	21	42	37	0	18	53	0	86	15
60 UPPVÄDINGE	11609	369	32	69	74	1	21	28	0	80	20
80 VÄXJÖ	61209	1879	31	136	259	5	85	137	43	513	129
65 ÄLMHULT	15128	469	31	104	110	0	14	46	0	75	37
08 KÄLMAR LÄN	240087	5294	22	399	1667	12	236	1132	43	701	409
85 BORGHOLM	10657	72	7	10	9	0	1	0	1	0	14
62 EMMABODA	11823	688	58	69	159	0	22	221	16	120	31
60 HULTSFRED	18563	474	26	43	210	1	31	57	0	64	18
21 HÖGSBÄ	7925	50	6	7	14	0	15	0	0	4	3
80 KÄLMAR	52385	921	18	68	146	0	51	287	12	101	94
61 MÖNSTERÄS	13095	256	20	24	73	0	12	66	2	35	23
40 MÖRBYLÄNGA	10537	51	5	5	7	0	2	0	1	1	14
81 NYBRO	21562	667	31	25	155	0	19	93	4	242	55
82 ÖSKARSHAMN	27510	788	29	67	313	3	29	93	1	86	58
34 TORSÄS	7544	59	8	20	6	0	8	0	0	0	8

KOMMUN	FOLK- MANGD	DARAV UTLÄNNINGAR EFTER MEDHUGARSKAPSLAND									
		SAMT- LIGA	I PRO- MILLE AV FOLK- MANG- DEN	DAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN	TYSK- LAND FORB. REP.
84 VIMMERBY	16545	194	12	17	72	0	4	23	0	17	19
83 VASTERVIK	41941	1074	26	44	483	8	42	292	6	31	72
09 GOTLANDS LÄN	53950	377	7	28	162	2	21	3	9	3	47
80 GOTLAND	53950	377	7	28	162	2	21	3	9	3	47
10 BLEKINGE LÄN	154634	6300	41	504	2667	7	138	560	65	1189	238
82 KARLSHAMN	32122	1029	32	160	224	0	21	218	2	123	76
80 KARLSKRÖNA	59862	605	10	88	68	7	27	109	13	36	44
60 OLOFSTRÖM	17325	3239	185	89	2013	0	32	35	23	760	40
81 RÖNNEBY	29856	1089	36	102	266	0	41	169	21	231	35
83 SÖLVESBORG	15469	368	24	65	96	0	17	29	6	39	43
11 KRISTIANSTADS LÄN	268199	6872	26	1717	1280	15	219	1128	104	972	509
62 BRÖMÖLLA	11123	760	68	74	218	0	18	295	3	72	23
68 BÄSTAD	10828	144	13	34	19	0	4	0	0	23	18
83 HASSELHOLM	47593	764	16	212	103	0	19	76	43	96	57
66 KLIPPAN	16118	634	39	257	91	3	43	151	0	35	22
80 KRISTIANSTAD	66714	1267	19	197	151	3	31	276	6	242	116
63 ÖSBY	13701	247	18	53	29	0	11	3	0	51	38
65 PERSTORP	7698	440	59	79	188	5	29	21	2	42	25
81 SIMRISHAMN	20739	226	11	88	40	0	5	16	3	15	12
60 TUMELILLA	12751	121	9	44	29	0	2	1	0	0	15
67 ÅSTORP	11127	646	58	281	102	0	13	63	10	80	64
82 ÄNGELHOLM	27142	576	21	232	48	4	15	1	5	104	68
37 ÖRKELLJUNGA	8820	285	32	73	13	0	11	69	2	68	14
21 ÖSTRA GOÄNGE	14745	762	52	93	249	0	18	156	30	144	37
12 MÄLMÖHUS LÄN	731748	41218	56	7966	5756	452	1436	1796	741	10272	2351
29 BÄRA	4562	151	33	37	11	18	18	0	10	15	19
60 BJUV	13655	1220	89	389	213	0	30	34	3	404	43
31 BURLÖV	13628	808	59	239	147	0	45	2	24	162	44
85 ESLOV	26172	1169	45	243	226	9	12	19	11	436	60
83 HELLINGBORG	101238	5792	57	1373	653	1	196	634	71	1575	294
84 HÖGANÄS	20181	674	33	278	53	2	36	37	0	89	54
66 HÖRBY	11728	84	7	40	5	0	4	0	0	5	8
67 HÖR	9378	159	17	50	15	0	19	11	1	9	17
61 KÄVLINGE	17104	591	35	264	40	2	10	35	2	73	48
82 LANDSKRÖNA	37960	2925	77	672	770	4	86	41	22	799	151
62 LÖMMA	15032	438	29	154	47	3	62	1	8	21	51
81 LUND	74168	4082	55	500	338	159	158	100	66	358	264
80 MÄLMÖ	251431	18475	73	2486	2063	228	638	584	462	5557	946
65 SJÖBO	13729	133	10	71	9	2	0	0	0	0	25
64 SKURUP	11005	181	16	91	19	1	13	0	0	6	13
30 STAFFANSTORP	14177	414	29	127	37	7	31	30	4	27	60
14 SVALÖV	12252	364	30	164	88	1	16	2	4	37	23
63 SVEDALA	7040	129	18	80	5	0	5	0	0	3	18
87 TRELLEBORG	35203	2724	77	408	963	6	26	265	31	676	116
33 VELLINGE	18274	370	20	136	17	9	18	1	21	10	70
86 YSTAD	23831	335	14	164	37	0	13	0	1	10	27
13 HALLANDS LÄN	212490	7604	36	1201	1597	102	550	424	77	1901	518
82 FALKENBERG	32403	752	23	128	152	4	36	133	0	117	64
80 HALMSTAD	72574	3647	50	476	610	20	193	117	60	1358	182
15 HYLTE	11209	559	50	98	313	0	4	0	0	108	13
84 KUNGSBACKA	34941	902	26	146	223	2	185	5	8	9	101
81 LAHOLM	19153	302	16	114	33	0	20	0	0	61	30
83 VARBERG	42210	1442	34	239	266	76	112	169	9	248	128
14 GÖTEBORGS OCH BOHUS LÄN	713854	48346	68	3917	18346	351	5745	1028	1038	6443	2092
80 GÖTEBORG	449470	37785	84	2697	14225	261	3995	889	714	5910	1416
01 HÄRRYDA	19615	1125	57	130	645	4	100	1	7	20	56
82 KUNGÄLV	27351	937	34	111	259	15	175	25	6	129	45
84 LYSEKIL	14547	636	44	35	61	5	90	5	204	72	33
30 MUNKEDAL	10070	171	17	30	43	2	58	11	1	4	13

KOMMUN	FOLK- MÄNGD	DARAV UTLÄNNINGAR EFTER MEDBORGARSKAPS-LAND									TYSK- LAND FORB. REP.
		SAMT- LIGA	I PRO- MILLE AV FOLK- MÄNG- DEN	DAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN	
81 MÖLNDAL	46647	2862	61	339	1351	16	304	42	66	144	144
21 DRUST	9760	106	11	16	12	0	19	0	0	13	27
02 PARTILLE	26970	1525	57	199	623	5	168	9	20	59	116
27 SÖTENAS	9262	216	23	17	47	18	37	0	1	0	9
15 STENUNGSUND	13801	643	47	76	233	8	169	0	2	22	74
86 STRÖMSTAD	9377	304	32	16	18	0	217	0	6	8	8
35 TANUM	10870	161	15	16	37	0	64	0	3	0	23
19 TJÖRN	10075	154	15	11	29	0	44	0	4	1	29
85 UDDEVALLA	47056	1592	34	183	764	4	288	46	4	61	87
07 ÖCKERÖ	8983	129	14	41	19	13	21	0	0	0	12
15 ÄLVSBORGS LÄN	412414	24245	59	1433	15055	19	1797	1117	100	2172	830
21 ÄLE	20558	1755	85	174	1024	7	140	91	5	173	52
82 ÄLINGSÅS	26954	905	34	70	346	0	88	80	4	136	57
60 BENGTSFORS	12352	489	40	19	215	1	153	16	3	28	25
83 BORÅS	106287	10521	99	332	7614	3	289	683	31	744	225
04 DALS-ED	5118	135	26	10	49	0	52	0	0	3	3
07 FÄRGELANDA	6825	152	22	13	78	0	25	0	0	9	14
66 HERRLJUNGA	8924	159	18	8	108	0	16	0	5	2	14
24 LERUM	27288	869	32	145	227	0	175	6	18	86	68
62 LILLA EDET	10606	1192	112	94	859	0	57	7	0	87	29
63 MARK	29738	1829	62	97	836	1	74	106	2	508	60
61 MELLERUD	10432	219	21	29	32	4	49	0	0	70	11
65 SVENLJUNGA	9872	158	16	30	63	0	31	1	0	1	16
52 TRANEMO	11640	652	56	16	391	0	44	90	0	78	21
81 TRULLHATTAN	49428	3873	78	251	2689	0	422	20	24	111	99
84 ULFICEHAMN	21337	509	24	33	193	0	36	8	3	110	44
27 VÄRGÅRDA	8003	96	12	10	59	0	6	8	0	1	4
80 VÄNERSBORG	33772	498	15	67	145	3	97	1	5	23	68
85 ÅMÅL	13280	234	18	35	87	0	43	0	0	2	20
16 SKARABORGS LÄN	261471	7692	29	372	4528	22	475	128	61	909	359
86 FÄLKÖPING	32411	312	10	43	94	0	40	0	2	22	36
02 GRÄSTORP	5259	29	6	1	16	0	2	0	0	0	6
43 GULLSPING	7042	252	36	5	159	0	31	28	0	1	15
61 GÖTENE	12169	172	14	19	47	0	18	0	1	50	17
23 HÄBO	6093	97	16	12	18	0	8	21	0	8	12
84 HJÖ	7380	126	17	19	51	0	7	0	0	4	15
37 KARLSBORG	8251	93	11	5	63	0	1	0	5	4	5
81 LIDKÖPING	34695	623	18	49	128	1	75	8	28	150	60
80 MARIESTAD	24563	1410	57	29	1049	0	54	19	6	54	36
22 MULLSJÖ	4698	112	24	14	71	0	8	0	0	0	1
82 SKARA	17240	283	16	24	66	0	36	2	2	89	14
83 SKÖVDE	45416	3295	73	78	2454	11	124	19	16	313	74
62 TIBRO	10610	328	31	18	121	10	17	0	1	82	22
85 TIDAHOLM	12932	235	18	10	79	0	20	30	0	47	19
63 TÖREBODA	10130	89	9	6	54	0	4	0	0	11	11
60 VARA	22582	236	10	40	58	0	30	1	0	74	16
17 VÄRMLANDS LÄN	283246	7045	25	624	2575	42	2239	52	25	222	339
84 ÄRVIKA	27356	587	21	34	129	2	312	1	1	2	10
30 EDA	9725	460	47	37	15	0	390	0	0	0	17
82 FILIPSTAD	15697	705	45	56	477	0	88	2	0	6	25
63 FORSHAGA	10398	128	12	9	23	4	50	0	0	0	11
64 GRUMS	10818	486	45	37	241	4	111	3	3	26	13
83 HAGFORS	18934	460	24	49	262	0	74	0	0	2	35
61 HAMMARÖ	10791	339	31	45	107	0	99	37	9	8	18
80 KARLSTAD	72234	1471	20	159	379	21	424	6	3	61	90
15 KIL	9116	153	17	19	47	0	42	0	2	7	14
81 KRISTINEHAMN	27625	844	31	78	348	3	141	2	5	86	52
62 MUNKFORS	5513	55	10	10	7	0	14	0	1	5	7
60 STORFORS	5349	461	86	25	368	5	22	0	0	6	15
66 SUNNE	13671	70	5	3	4	0	23	0	0	0	6
85 SÄFFLE	19971	375	19	33	116	2	116	1	1	12	15
37 TORSBY	16282	243	15	20	22	0	175	0	0	1	9
65 ÅRJÄNG	9766	208	21	10	30	1	158	0	0	0	2

KOMMUN	FOLK- MÄNGD	DARAV UTLÄNNINGAR EFTER MEJERUGARSKAPSLAND										TYSK- LAND FORB. REP.
		SAMT- LIGA	I PRO- MILLE AV FOLK- MÄNGD- DEN	DAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN		
18 ÖREBRO LÄN	273561	11092	41	627	7222	9	913	102	74	638	473	
82 ASKERÖSUND	11186	236	21	16	142	0	27	0	3	18	12	
62 DEGERFORS	11753	830	71	83	652	0	28	0	0	25	12	
61 HALLSBERG	16533	420	25	28	260	0	27	0	0	52	23	
63 HALLEFORS	11431	962	84	50	720	0	80	3	0	17	61	
83 KARLSKOGA	38351	2541	66	138	1934	0	161	0	10	71	102	
81 KUMLA	16694	433	24	34	225	0	41	22	1	32	10	
60 LAXÅ	8880	609	69	32	434	0	44	12	4	60	15	
85 LINDSBERG	24523	1184	48	61	925	0	62	14	6	26	29	
64 LJUSNÄRSBERG	7303	443	61	11	336	0	36	0	0	18	29	
84 NORA	9072	393	43	10	310	0	30	1	1	2	6	
80 ÖREBRO	117835	3071	26	164	1344	9	377	50	49	317	174	
19 VÄSTMANLÄNDS LÄN	260074	22409	86	711	15883	41	1338	136	819	1078	567	
84 ARBOGA	14820	612	41	28	425	0	40	5	2	43	33	
82 FAGERSTA	16114	1885	117	64	1645	0	85	1	0	13	22	
61 HALLSTADHAMMAR	18732	2759	147	80	2133	0	118	3	137	110	29	
17 HEBY	13148	376	29	21	276	1	12	0	1	24	12	
60 KUNGSÖR	7995	558	70	13	488	0	15	0	0	7	8	
83 KÖPING	28168	3514	125	98	2659	0	186	2	9	386	58	
62 NORBERG	6618	392	59	10	349	0	7	0	0	3	1	
81 SALA	20128	424	21	25	332	0	23	0	0	12	36	
04 SK INNSKATTEBERG	5372	693	129	15	649	0	18	0	0	2	5	
07 SURAHAMMAR	11043	2202	181	27	1768	0	58	9	6	33	16	
80 VÄSTERÅS	117936	9194	78	333	5189	40	776	116	664	445	347	
20 KÖPPARBERGS LÄN	278104	9111	33	455	6043	3	1162	25	52	151	325	
84 ÄVESTA	27485	1284	47	42	977	0	120	4	0	19	26	
81 BÖRLANGE	45611	2436	54	184	1832	2	171	13	13	15	53	
80 FALUN	46719	851	18	73	387	0	161	4	12	13	43	
26 GAGNEF	8652	202	23	13	103	0	35	0	0	7	1	
83 HEDEMORA	16650	751	45	14	626	0	45	2	0	3	23	
29 LEKSAND	12434	176	14	5	59	0	34	0	0	0	23	
85 LUDVIKA	33031	1609	49	64	1039	1	194	1	19	74	75	
23 MALUNG	12053	250	21	16	82	0	118	0	0	6	14	
62 MORA	17511	176	10	1	36	0	75	0	5	1	14	
34 ORSA	6950	61	9	5	7	0	10	0	0	0	11	
31 RATTVIK	10634	127	12	5	43	0	21	1	0	0	21	
61 SMEDJEBACKEN	13366	866	65	10	749	0	59	0	3	12	6	
82 SÄTER	9827	108	11	8	53	0	17	0	0	0	1	
21 VANSBRO	8730	106	12	12	27	0	42	0	0	1	11	
39 ÄLVDALEN	8651	108	12	3	23	0	60	0	0	0	3	
21 GÄVLEBORGS LÄN	292021	6753	23	263	4661	7	481	26	34	163	329	
83 BOLLNÄS	33106	266	8	13	138	0	30	3	0	3	18	
80 GÄVLE	84576	2521	30	83	1588	3	177	19	23	132	141	
04 HÖFORS	14741	1085	74	73	892	0	51	0	0	0	30	
84 HUDIKSVALL	36615	624	17	37	424	0	55	4	3	10	34	
61 LJUSDAL	22172	119	5	5	70	0	17	0	0	4	5	
32 NORDANSTIG	11524	107	9	7	60	0	7	0	0	1	13	
01 ÖCKELBO	6532	71	11	1	55	0	3	0	0	1	0	
21 ÖVANAÄR	7893	32	4	0	17	0	6	0	0	0	1	
81 SANDVIKEN	43202	1289	30	37	954	3	100	0	1	9	62	
82 SÖDERHAMN	31860	639	20	7	483	1	35	0	7	3	25	
22 VÄSTERNORRLÄNDS LÄN	267273	4191	16	85	2903	9	514	15	11	27	126	
80 HÄRNÖSAND	27191	300	11	7	145	3	71	1	0	4	15	
82 KRÄMFORS	28361	508	18	5	420	0	33	0	0	2	17	
83 SÖLLEFTEÅ	26575	256	10	10	166	0	37	0	0	0	5	
81 SUNDSVALL	92483	1844	20	40	1222	5	240	10	9	21	55	
62 TIMRÅ	18245	467	26	4	378	0	45	0	1	0	4	
60 ÅNGE	14350	177	12	1	134	1	24	2	0	0	1	
84 ÖRNSKÖLDSDAL	60068	639	11	18	438	0	64	2	1	0	29	

KOMMUN	FOLK- MANGD	ÖFRÄV UTLÄNNINGAR EFTER MEUBORGARSKAPSLAND									TYSK- LAND FORB. REP.
		SAMT- LIGA	I PRO- MILLE AV FOLK- MANG- DEN	DAN- MARK	FIN- LAND	IS- LAND	NORGE	GREK- LAND	ITA- LIEN	JUGO- SLA- VIEN	
23 JÄMTLANDS LÄN	132542	1504	11	83	507	2	592	1	16	7	81
26 BERG	9093	42	5	1	15	0	7	0	0	0	1
05 BRÄCKE	9691	182	19	4	110	0	55	0	0	0	2
61 HÄRJEDELEN	12859	122	9	13	30	2	42	0	0	0	11
09 KRÖKUM	13177	171	13	8	52	0	92	0	0	0	8
03 RAGUNDA	8125	156	19	0	130	0	13	0	1	0	6
13 STRÖMSLÄND	18198	171	9	6	52		85		1	4	8
21 ÅRE	9225	156	17	5	19	0	109	0	0	2	7
80 ÖSTERSUND	52174	504	10	46	99	0	185	1	14	1	38
24 VÄSTERBOTTENS LÄN	233865	2436	10	91	1363	19	281	12	25	19	118
81 LYCKSELE	14657	145	10	5	100	0	22	0	0	0	4
01 NORDMALING	7802	69	9	0	44	0	4	0	0	0	13
17 NORSJÖ	10410	55	5	0	30	0	11	0	0	0	3
09 ROBERTSFORS	7417	58	8	0	51	0	0	0	0	0	1
82 SKELLEFTÅ	71570	474	7	12	255	1	68	0	4	5	19
22 SÖRSELE	4130	26	6	8	9	0	7	0	0	0	1
21 STORUMEN	8402	42	5	0	9	0	25	0	0	0	6
80 UMEÅ	72960	1381	19	54	746	18	126	12	21	14	54
62 VILHELMINA	8647	29	3	3	15	0	7	0	0	0	2
04 VINDELN	7227	55	8	6	31	0	4	0	0	0	2
60 VÄNNÄS	11621	82	7	3	53	0	5	0	0	0	13
63 ÅSELE	9022	20	2	0	10	0	2	0	0	0	0
25 NORRBOTTENS LÄN	259067	6940	27	169	5778	2	482	7	16	13	145
06 ÅRJEPLÖG	4266	45	11	1	9	0	30	0	0	0	0
05 ÅRVIDSJÄUR	8154	38	5	0	8	0	19	0	0	0	6
82 BODEN	27329	189	7	16	96	2	17	0	3	4	10
23 GÄLLIVARE	25707	551	21	14	431	0	61	0	0	2	10
83 HÄPERÄNDA	8939	1101	123	1	1079	0	1	0	0	0	6
10 JÖKKMÖKK	7738	87	11	17	32	0	31	0	0	0	3
14 KÄLIX	18323	343	19	14	283	0	14	0	3	0	5
84 KIRUNA	31002	2077	67	43	1816	0	170	0	1	0	22
80 LULEÅ	62119	1516	24	28	1248	0	60	6	8	4	49
21 PÄJÄLA	10064	265	26	2	255	0	0	0	0	0	4
81 PITEÅ	34092	307	9	19	152	0	44	1	1	3	20
60 ÄLVISBYN	8749	52	6	2	19	0	10	0	0	0	10
13 ÖVERKÄLIX	5685	44	8	12	30	0	0	0	0	0	0
18 ÖVERTORNEÅ	6900	325	47	0	320	0	5	0	0	0	0
HELA RIKET	8144428	397452	49	28237	188150	1526	26575	16918	6809	40166	18402

Bilaga 2 Exempel på organisation för primärkommun som även fullgör landstingskommunal uppgifter



Bilaga 3 Kommunalval i Norden

en söndag	maj/juni	1974	Is
1-15	mars	1974	Da
en måndag	sept	1975	No
3:e sönd	sept	1976	Sve
1:a sönd	okt	1976	Fi
	—	1977	—
Sve vart	maj/juni	1978	Is
3:e år;	mars	1978	Da
övriga	sept	1979	No
vart 4:e	sept	1979	Sve
år utan	okt	1980	Fi
gemensam	—	1981	—
valdag.	maj/juni	1982	Is
	mars	1982	Da
	sept	1982	Sve
	sept	1983	No
	okt	1984	Fi
	sept	1985	Sve
	maj/juni	1986	Is
	mars	1986	Da
	sept	1987	No
	okt	1988	Fi
	sept	1988	Sve
	—	1989	—
	maj/juni	1990	Is
	mars	1990	Da
	sept	1991	No
	sept	1991	Sve
	okt	1992	Fi
	—	1993	—
	maj/juni	1994	Is
	mars	1994	Da
	sept	1994	Sve
	sept	1995	No
	okt	1996	Fi
	sept	1997	Sve
	maj/juni	1998	Is
	mars	1998	Da
	sept	1999	No
	sept	2000	Sve
	okt	2000	Fi
	—	2001	—

Bilaga 4

1 Systemlösning för att ta upp utlänningar i röstlängd

1.1 Inledning

Utgångspunkter för en systemlösning har bl. a. varit:

- krav på en viss tids registrerad bosättning utöver de vanliga villkoren för rösträtt, dock bara beträffande bosättning i Sverige och inte oavbrutet i viss kommun
- upptagandet i röstlängd skall såsom med nuvarande röstlängd ske utan att särskilt yrkande behöver framställas av den som vill rösta
- en framställning av röstlängden med nya kategorier röstberättigade bör liksom nu bygga på ADB
- systemet bör i möjligaste mån inlemmas i och anknyta till gällande ordning för röstlängden.

1.2 Personbandet

1.2.1 *Allmänt*

För varje länsstyrelse förs ett magnetbandsregister över den kyrkobokförda befolkningen inom länet. Registret hålls aktuellt genom avisering av ändringar från ett flertal myndigheter. Registret aktualiseras varje vecka. I samband med aktualiseringen av personbandet sker en mängd vidareavisering till andra myndigheter.

1.2.2 *Innehåll*

Personbandet innehåller för varje person bl. a. följande uppgifter:

- personnummer
- namn
- adress
- aktuell kyrkobokföring
- aktuell mantalsskrivning

- föregående mantalsskrivning
- medborgarskap
- tillhörighet till svenska kyrkan
- omyndighetsregistrering

Kyrkobokförings- och mantalsskrivningsuppgifterna består bl. a. av årsangivelse, koder för län, kommun och församling samt fastighetsnummer.

Kyrkobokföringsuppgifterna hålls aktuella genom den veckovisa aviseringen.

Aktuella mantalsskrivningsförhållanden visar var personen var kyrkobokförd den 1 november (mantalsdagen). Uppgifterna skapas i ADB-systemet med ledning av uppgifterna om kyrkobokföring. Vid förändring av aktuell mantalsskrivning kommer uppgiften om den tidigare aktuella mantalsskrivningen att utgöra uppgift om föregående mantalsskrivning.

1.2.3 *Användning*

Förutom tidigare nämnd avisering till andra myndigheter ligger personbandet till grund för utskrift av bl. a. stomme till mantalslängd och till röstlängd.

1.2.4 *Kommentar*

Som framgått av beskrivningen av personbandets innehåll finns i registret uppgifter om mantalsskrivning (aktuell och föregående) samt aktuell kyrkobokföring.

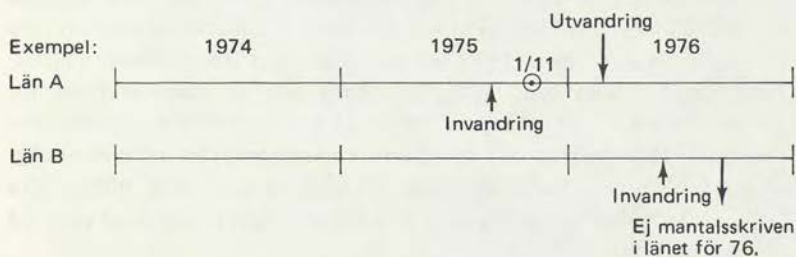
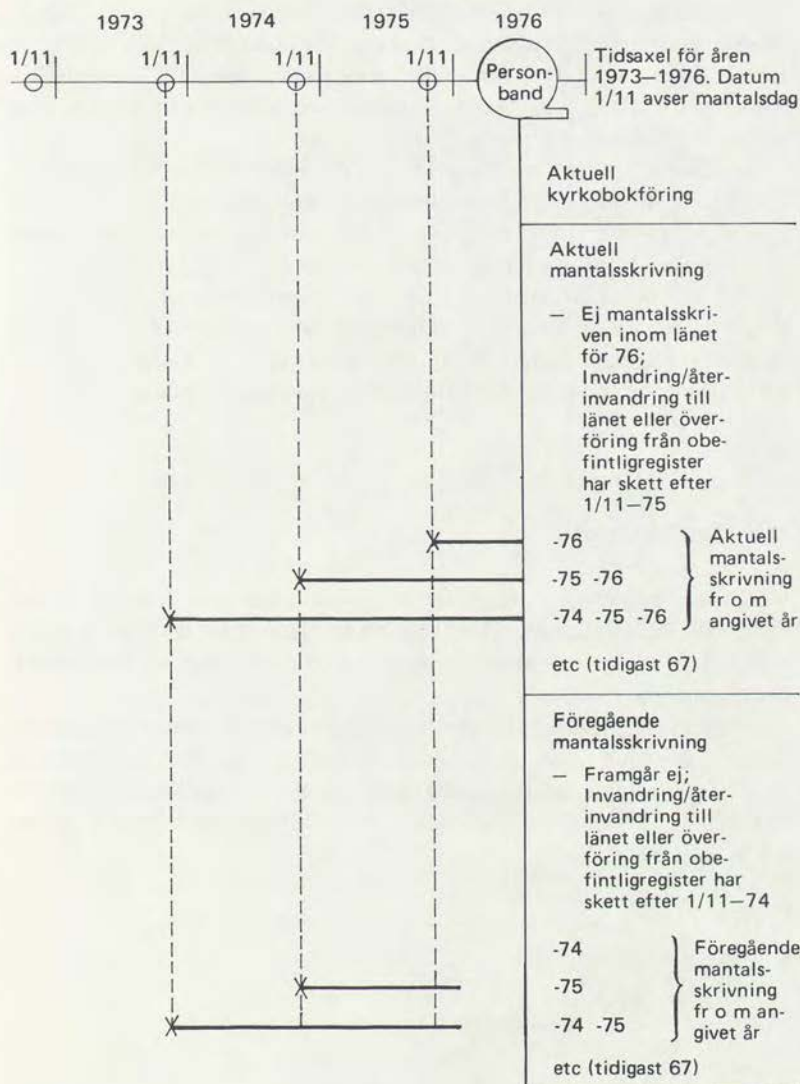
Om rösträtt för invandrarna grundas på mantalsskrivning är det således möjligt att framställa stomme till röstlängd med ledning av personbandet.

Eftersom det aktuella personbandet vid tidpunkten för framställning av röstlängden (stommen) inte utvisar personens mantalsskrivningsförhållanden i behövlig utsträckning krävs emellertid tillgång till andra register. Som framgår av det följande finns erforderliga äldre personband för detta ändamål bevarade.

Som framgår av schemat är det inte alltid möjligt att utläsa om personen är mantalsskriven i annat län än det där röstlängden upprättas. Så är fallet om en tidigare mantalsskriven person utvandrat men återinvandrat till nytt län under 1976.

Ut- och invandring mellan två mantalsdagar kan således inte utläsas ur magnetbandsregistren.

Schematisk beskrivning av personbandets uppgifter om kyrkobokföring och mantalsskrivning (förhållandet 1976-06-01)



1.3 Bevarade personband

Med ledning av det aktuella personbandet framställs vid varje års slut ett magnetbandsregister som ligger till grund för utskrift av stomme till den mantalslängd som skall gälla för mantalsåret (följande kalenderår). Bandregistret skall enligt gällande instruktion bevaras i tio år. Registret kallas i det följande stomband.

Stombandet innehåller uppgifter om de personer som var kyrkobokförda den 1 november (mantalsdagen). Vid avisering om flyttning, inbegripet in- och utvandring, vid tiden omkring mantalsdagen anger pastorsämbetet om flyttningen skett före eller efter den 1 november.

Med ledning av stombandet som visar personbeståndet enligt kyrkobokföringen den 1 november framställer länsstyrelsen en stomme till mantalslängd för följande kalenderår. Justeringar av namn, adresser i detta stomband har gjorts fram till mitten av december månad.

1.4 Mantalslängd

Lokal skattemyndighet upprättar mantalslängden med ledning av den maskinellt framställda stommen. Stommen läggs ut för granskning under tiden 15 januari – 5 februari. Stommen kan rättas fram till den 1 mars, då den justeras.

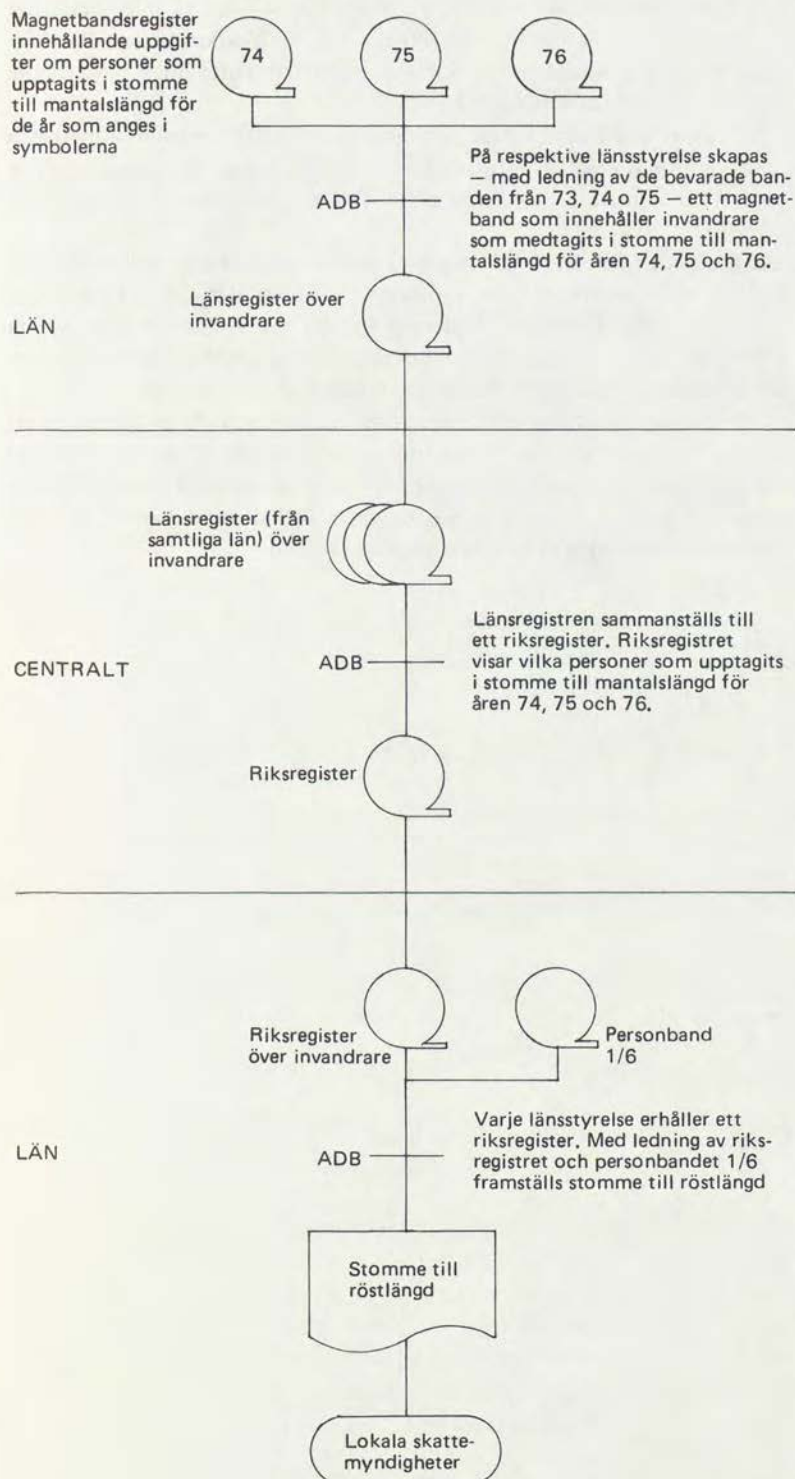
De förändringar som lokal skattemyndighet gör i stommen till mantalslängd i samband med att längden upprättas eller med anledning av allmänhetens och kommunernas granskning aviseras till länsstyrelsen för rättelse av personbandet över den kyrkobokförda befolkningen. Stombandet justeras ej.

1.5 Systemförslag

1.5.1 Huvudprincip

I röstlängd upptas även utlänning som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband uppfyller de vanliga kraven för svensk medborgare, dvs. är kyrkobokförd, fyllt eller före den 1 september fyller sjutton år och inte är omyndigförklarad. För samtliga utlänningar anmärks att rösträtt inte föreligger vid riksdagsval. För utlänning som enligt länsstyrelsens magnetbandsregister (personband och stomband) inte är mantalsskriven för valåret och för de två närmast föregående åren anmärks att rösträtt inte föreligger vid landstings- och kommunfullmäktigeval. Om utlänning enligt personbandet inte är medlem av svenska kyrkan eller tillhör icke territoriell församling antecknas i längden att rösträtt inte föreligger vid de kyrkliga valen.

1.5.2 Schematisk beskrivning



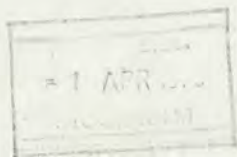
1.5.3 *Kommentar*

Den skisserade principlösningen är tänjbar så att — om så anses behövt — mantalsskrivning för flera år tillbaka kan undersökas genom datakörning av de s. k. stombanden. En viss osäkerhet råder dock beträffande den tekniska kvalitén på äldre band.

Systemet innehåller vidare den bristen att endast mantalsskrivningen utgör grund för att konstatera viss tids bosättning. En mellanliggande utvandring som inte påverkat mantalsskrivningen kommer sålunda inte till synes.

Ett särskilt problem utgör att grunden för samkörning mellan de olika bandregistren måste vara personnumret och att detta kan ha ändrats. Trots att särskilda åtgärder vidtagits för att säkerställa att uppgift om födelsetid blir rätt angiven, förekommer det ej sällan att personnumret för utlänning ändras under hans registrerade vistelse i Sverige.

Liksom för svenska medborgare torde möjligheten för en utlänning att begära rättelse före den 1 september vara tillfyllest om han inte får röstkort och anser sig ha uppfyllt kraven på att ha varit mantalsskriven vissa år i Sverige. Undersökning om rätta förhållandet kan då ske hos lokal skattemyndighet i de justerade mantalsländerna.



Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
 2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
 3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
 4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
 5. Bättre bostättning för flera. S.
 6. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. U.
 7. Framtida studerandehälsövård. U.
 8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
 9. Individen och skolan. U.
 10. Rörlig pensionsålder. S.
 11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
 12. Totalfinansiering. B.
 13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
 14. Konstnärerna i samhället. U.
 15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]

Rörlig pensionsålder. [10]

Vägrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2]

2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]

Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6]

Framtida studerandehälsövård. [7]

Individen och skolan. [9]

Konstnärerna i samhället. [14]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]



LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-02262-1