

Regeringens proposition

1975/76: 23

om kommunal rösträtt för invandrare;

beslutad den 23 oktober 1975

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G.E. STRÄNG

HANS GUSTAFSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

I propositionen föreslås att i Sverige bosatta utlänningar får rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige samt vid prästval. Som särskild förutsättning för utlännings rösträtt skall enligt förslaget gälla att vederbörande har varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Detta innebär i praktiken att det stora flertalet av de utlänningar som får rösträtt har bott i Sverige oavbrutet minst ca tre år närmast före valet.

Med rösträtten skall enligt förslaget också följa valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

De föreslagna lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1976 och de nya bestämmelserna kommer alltså att kunna tillämpas första gången vid 1976 års val.

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härigenom föreskrives 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 *den* 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.

Den som ej är svensk medborgare äger rösträtt endast om han varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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.

¹Lagen omtryckt 1969:765.

²Senaste lydelse 1974:559.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrives 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 *den* 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.

Den som ej är svensk medborgare äger rösträtt endast om han varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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.

¹Lagen omtryckt 1969:766.

²Senaste lydelse 1974:560.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

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

Nuvarande lydelse

Rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter tillkommer *en- var* 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.

Föreslagen lydelse

9 §²

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

Den som ej är svensk medborgare äger rösträtt endast om han varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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

Frågan 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.

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

Härigenom föreskrives att 4 kap. 2 och 8 §§ 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.

I allmän röstlängd upptages *svensk medborgare* 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.

Under de förutsättningar som i första stycket angives för svensk medborgare upptages i röstlängden även utlänning som enligt länsstyrelsens personband varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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.

¹Senaste lydelse 1974:215.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

Har någon icke blivit upptagen i allmän röstlängd eller har det i längden beträffande honom antecknats att han blir röstberättigad viss dag efter den 1 september det år röstlängden upprättas och har anmärkning häremot ej framställts på sätt som föreskrives i 4 § första stycket, skall länsstyrelsen efter ansökan av honom eller av lokala skattemyndigheten besluta om rättelse i röstlängden, om det är uppenbart att fel till hans nackdel föreligger. Sådan ansökan skall ha gjorts hos länsstyrelsen senast den 1 september det år då röstlängden upprättades. Ansökan som göres för sent upptages ej till prövning.

Beslutar länsstyrelsen om rättelse i röstlängd, skall länsstyrelsen genast underrätta lokala skattemyndigheten om beslutet. Lokala skattemyndigheten skall genast rätta röstlängden i enlighet med beslutet. Innan detta skett äger beslutet icke verkan.

Mot beslut varigenom ansökan om rättelse avslagits eller avvisats får talan ej föras. Mot beslut om rättelse får talan föras endast i samband med besvär över val vid vilket beslutet länt till efterrättelse.

Har någon icke blivit upptagen i allmän röstlängd eller har det i längden beträffande honom antecknats att han blir röstberättigad viss dag efter den 1 september det år röstlängden upprättas *eller att rösträtt ej föreligger vid val till riksdagen* och har anmärkning häremot ej framställts på sätt som föreskrives i 4 § första stycket, skall länsstyrelsen efter ansökan av honom eller av lokala skattemyndigheten besluta om rättelse i röstlängden, om det är uppenbart att fel till hans nackdel föreligger. Sådan ansökan skall ha gjorts hos länsstyrelsen senast den 1 september det år då röstlängden upprättades. Ansökan som göres för sent upptages ej till prövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

² Senaste lydelse 1974:215.

5 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom föreskrives att 70 § utlänningslagen (1954:193) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden äger Konungen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

Föreslagen lydelse

70 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råda sådana utomordentliga förhållanden som äro föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, äger regeringen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här, rätt att inneha offentligt förtroendeuppdrag här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har regeringen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-10-23

Närvarande: statsråden Sträng, ordförande, och Andersson, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition om kommunal rösträtt för invandrare

1 Inledning

Sedan början av 1930-talet har Sverige varit ett invandringsland. Under perioden 1931–1974 har drygt 1 milj. personer invandrat till Sverige. En del av dem har återvänt till hemlandet eller fortsatt till tredje land. Andra har stannat i Sverige och blivit svenska medborgare. Deras antal uppskattas till ca 250 000. Många av invandrarna har emellertid stannat här utan att söka svenskt medborgarskap. Av de i Sverige bosatta utlänningarna som har fyllt 18 år har sålunda ca 150 000 bott här så länge att de uppfyller gällande krav på viss tids vistelse i Sverige för förvärv av svenskt medborgarskap.

Invandrarernas ställning i Sverige har under 1960- och 1970-talen ägnats en betydande uppmärksamhet. Främst genom invandrarutredningens betänkanden om bl. a. grundutbildning i svenska för vuxna invandrare (SOU 1971:51), om tolkservice och tolkutbildning (SOU 1972:83) och om invandrarernas och minoriteternas allmänna situation i Sverige (SOU 1974:69 och 70) föreligger det nu en kartläggning av invandrarernas och de olika språkliga minoriteternas situation på olika samhällsområden.

Frågan om att oberoende av medborgarskap ge invandrarna någon form av direkt politiskt inflytande i invandrarlandet har sedan många år diskuterats i både nationella och internationella sammanhang.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 10 maj 1974 tillkallade jag sakkunniga för att utreda frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för i Sverige bosatta utlänningar.

De sakkunniga¹, som antog namnet rösträttsutredningen, avlämnade i mars 1975 betänkandet (SOU 1975:15) Kommunal rösträtt för invandrare.

¹Borgarrådet Lars Ahlvarsson, ordförande, kommunalrådet Börje Andersson, fil. kand. Mirko Benko, riksdagsledamoten Frida Berglund, professorn Osmo Hormia samt riksdagsledamöterna Torkel Lindahl, Eivor Marklund, Martin Olsson och Kurt Söderström.

De lagförslag som läggs fram i betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Parallellt med rösträttsutredningen har under Nordiska ministerrådet en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från de nordiska länderna kartlagt de administrativa och praktiska problem som kunde vara förenade med förverkligandet av ett inom Nordiska rådet väckt förslag om nordisk kommunal rösträtt och valbarhet för nordbor och övervägt lösningar på dessa problem. Arbetsgruppen, som antog namnet nordiska rösträttsutredningen, avlämnade i mars 1975 betänkandet (NU 1975:4) Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet.

Efter remiss har yttranden över det svenska betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån, riksskatteverket (RSV), nämnden för samhällsinformation, ärkebiskopen, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk (SIV), statens planverk, statens brandnämnd, riksnämnden för kommunal beredskap, civilbefälhavarna i östra och västra civilområdena, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län, domkapitlen i Strängnäs, Västerås, Lund, Göteborg och Luleå, hemvistsakkunniga (Fi 1970:71), utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin, kommunallagsutredningen (C 1970:30), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Moderata ungdomsförbundet, Arbetarnas bildningsförbund, Studieförbundet, Studieförbundet Vuxenskolan, Stiftelsen Invandartidningen, Sveriges Radio AB, Esternas representation i Sverige, Estniska kommittén, Finlandssvenskarnas riksförbund, Grekiska riksförbundet, Immigrantinstitutet, Italienska riksförbundet, Riksförbundet av internationella föreningar för invandrar-kvinnor, Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer.

Vid länsstyrelsernas remissyttranden har fogats yttranden från resp. landstingskommun samt Karlshamns, Olofströms, Ronneby, Bjuvs, Landskrona, Lunds, Malmö, Trelleborgs, Göteborgs, Uddevalla, Ale, Borås, Lilla Edets, Marks, Trollhättans, Degerfors, Hällefors, Karlskoga, Laxå, Lindesbergs, Fagersta, Hallstahammars, Köpings, Skinnskattebergs, Surahammars, Västerås, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Gällivare, Haparanda, Kiruna och Luleå kommuner. Några domkapitel har bifogat yttranden från församlingar och kyrkliga samfundigheter. LO har bifogat yttranden från ett antal till organisationen anslutna fackförbund.

Det nordiska betänkandet har inte remissbehandlats i Sverige men har för kännedom överlämnats till remissinstanserna.

2 Nuvarande förhållanden m. m.

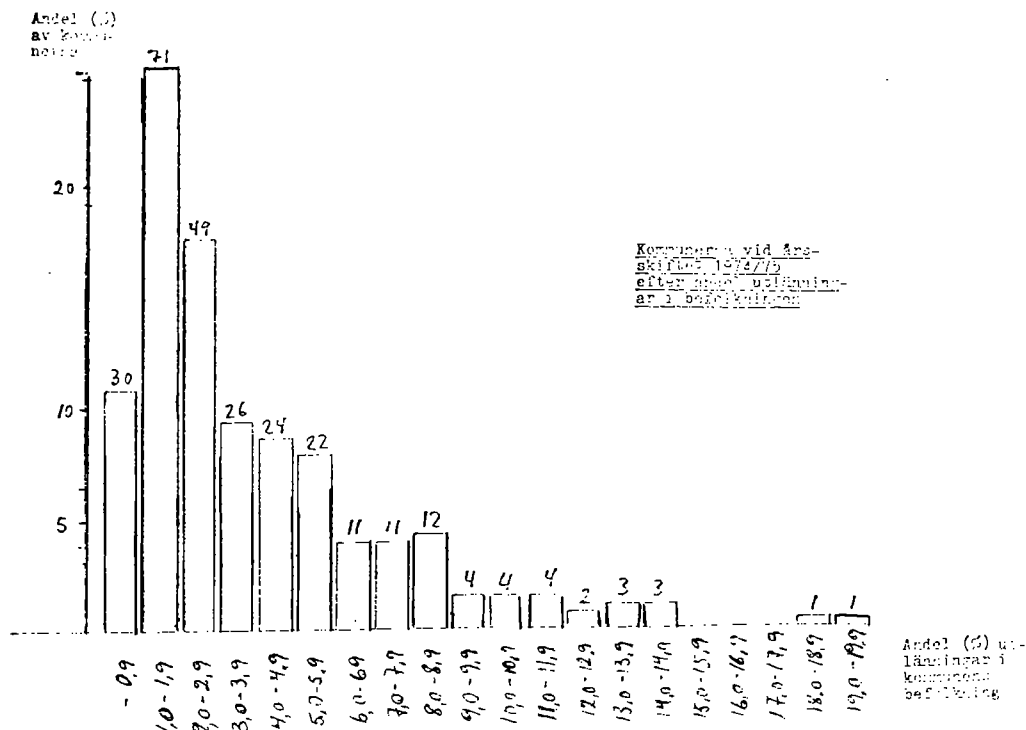
2.1 Några statistiska uppgifter om utlänningarna i Sverige

Vid årsskiftet 1974/75 fanns 401 158 utlänningar kyrkobokförda i Sverige, vilket motsvarade 4,9 % av den totala befolkningen (8,1 milj.). Av dessa utlänningar var 262 276 personer 18 år eller äldre.

Vid samma tidpunkt fanns det 183 181 finska medborgare kyrkobokförda i Sverige. Till de övriga länder som hade stora invandrargrupper i Sverige hörde Jugoslavien (40 000), Danmark (32 173), Norge (26 823), Förbundsrepubliken Tyskland (17 831) samt Grekland (17 699). De nu nämnda medborgarskapsgrupperna utgjorde 80 % av samtliga utlänningar i Sverige. Av alla utlänningarna var 61 % medborgare i övriga nordiska länder.

F. n. sker tämligen små förändringar i antalet utlänningar i Sverige. Under år 1974 har totala antalet utlänningar i Sverige ökat med ca 4 000 personer. Vissa förskjutningar har skett mellan nationsgrupperna. Sålunda har antalet finska medborgare under år 1974 minskat med 5 000 personer, medan antalet danska medborgare ökat med 4 000 personer.

Utlänningarna i Sverige är starkt koncentrerade till de mest tätbefolkade delarna av landet. Deras fördelning på kommuner framgår av följande figur.

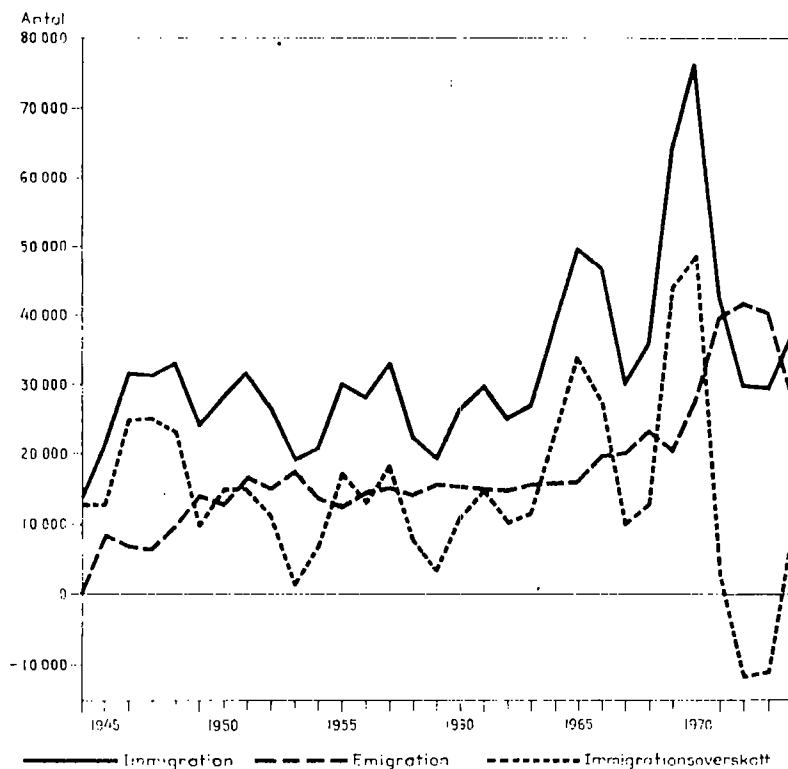


Vid årsskiftet 1974/75 hade 18 av landets 278 kommuner en andel utlänningar av 10 % eller mera. 78 kommuner hade en utlänningsandel av 5 % eller mera. Dessa siffror har inte undergått några större förändringar under år 1975.

Vid årsskiftet 1974/75 var 262 276 av utlänningarna i Sverige i svensk myndighets- och rösträttsålder, dvs. 18 år eller äldre. En bearbetning av tillgängliga statistikuppgifter visar att många av dem har bott i Sverige under en lång följd av år. Av de 259 500 vuxna utlänningar (18 år eller äldre) som var kyrkobokförda i Sverige vid årsskiftet 1973/74 hade uppskattningsvis 127 300 varit bosatta i Sverige minst sex år, 143 600 minst fem år, 173 100 minst fyra år, 208 800 minst tre år och 228 800 minst två år. Det betyder att ungefär hälften av alla de vuxna utlänningar som bodde i Sverige vid årsskiftet 1973/74 hade bott här minst sex år och att ungefär 80 % av dem hade bott här minst tre år.

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

In- och utvandringens omfattning (inkl. svenska medborgare) under åren 1944–1974 framgår av följande figur.



Folkutbytet har varit särskilt livligt med de övriga nordiska länderna. Sedan år 1954, då den fria nordiska arbetsmarknaden inrättades mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige, har ca 880 000 flyttningar skett mellan nordiska länder, varav majoriteten till Sverige.

Utvandringen var, som man ser av den nyssnämnda figuren, jämn under hela 1950-talet och första hälften av 1960-talet med ca 15 000 personer om året. Av dem som årligen utvandrade var ca 5 000 personer svenska medborgare. Mot slutet av 1960-talet och början av 1970-talet ökade utvandringen 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 starkt under hela efterkrigsperioden. Det är framför allt arbetskraftsinvandringen som har varit beroende av konjunkturerna i Sverige.

Under första halvåret 1975 invandrade 20 400 personer, vilket är en ökning med 6 800 jämfört med samma period år 1974. Utvandringen minskade under första halvåret 1975 med 2 500 jämfört med motsvarande tid föregående år och uppgick till 11 500.

Under många år har största antalet invandrare kommit från Finland. Under första halvåret 1975 kom emellertid största antalet från Danmark, nämligen 6 600. Från Finland invandrade 4 700 personer, vilket är en ökning med 1 200 i förhållande till motsvarande period år 1974. Samtidigt minskade utvandringen till Finland från 5 200 till 3 600 personer. Invandringsunderskottet i förhållande till Finland på 1 700 personer första halvåret 1974 har därmed bytts ut mot ett överskott på 1 100 under första halvåret 1975.

Av dem som invandrade till Sverige första halvåret 1975 var 14 600 nordiska medborgare, dvs. personer som kunde invandra till Sverige utan arbetstillstånd och uppehållstillstånd. Invandringen av utomnordiska medborgare var 6 000. F. n. är det således de nordiska medborgarna som svarar för ökningen av invandringen till Sverige.

Sverige hade under år 1974 ett invandringsöverskott om ca 9 000 personer. Enbart för första halvåret 1975 är invandringsöverskottet uppe i närmare 9 000 personer.

Vid årsskiftet 1973/74 var 259 500 utländska medborgare (inklusive statslösa personer) i åldern 18 år och äldre kyrkobokförda i Sverige. I följande tabell har de grupperats efter medborgarskap och efter hur lång tid de har 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.

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.

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.

Utlänningarna i Sverige är som tidigare sagts 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 bosatta i Sverige. Spridningen efter invandringsår är förmodligen inte densamma i varje kommun som i hela landet.

Om man likväl antar att spridningen är densamma och vidare utgår från en tänkt kvalifikationstid av tre år, är det möjligt att i varje fall översiktligt beräkna hur stor andel utlänningarna skulle ha utgjort av kommunens röstberättigade invånare vid 1973 års val. Om sålunda de som invandrat senast den 1 november 1970 hade haft rösträtt vid 1973 års val, skulle ca 27 % av kommunerna ha fått mindre än 1 % och ytterligare 33 % mellan 1 och 3 % utlänningar i sina valmanskåror. För 49 kommuner skulle andelen utlänningar bland de röstberättigade troligen ha legat över 5 %. Av dessa skulle troligen endast sju kommuner ha haft mer än 10 % utländska väljare. Att antalet kommuner med hög andel utländska väljare 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 har valts i exemplet. I följande tabell anges samtliga kommuner som

enligt de givna förutsättningarna troligen skulle ha haft minst 5 % utlänningar bland de röstberättigade vid 1973 års val.

Län Kommun	Antal röst- berättigade år 1973	Troligt antal röstberättigade utlänningar	Trolig andel (%) utlänningar bland de röstberättigade
Stockholms län			
Botkyrka	32 425	4 350	11,8
Haninge	28 197	2 850	9,2
Huddinge	35 896	2 860	7,4
Järfälla	30 801	2 600	7,8
Lidingö	23 906	1 300	5,2
Nacka	32 682	3 570	9,9
Sigtuna	16 021	1 410	8,1
Solna	40 158	2 850	6,6
Stockholm	527 789	28 570	5,1
Sundbyberg	21 496	1 420	6,2
Södertälje	47 018	5 390	10,3
Tyresö	15 569	1 640	9,6
Täby	24 266	1 710	6,6
Upplands-Bro	7 408	750	9,2
Upplands-Väsby	13 536	1 850	12,0
Värmdö	8 267	1 150	12,2
Uppsala län			
Enköping	21 456	1 207	5,3
Häbo	4 500	340	7,0
Södermanlands län			
Eskilstuna	60 462	5 110	7,8
Flen	12 329	650	5,0
Oxelösund	8 625	880	9,3
Östergötlands län			
Finspång	16 379	1 170	6,7
Jönköpings län			
Gislaved	17 306	1 050	5,7
Kronobergs län			
Markaryd	7 888	460	5,5
Blekinge län			
Olofström	10 097	1 700	14,4
Malmöhus län			
Bjuv	8 656	640	6,9
Landskrona	26 355	1 700	6,1
Malmö	182 412	10 950	5,7
Trelleborg	24 139	1 500	5,9
Göteborgs o. Bohus län			
Göteborg	318 405	22 550	6,6
Mölndal	30 704	1 620	5,0
Älvsborgs län			
Åle	12 215	870	6,6
Lilla Edet	6 719	590	8,1
Borås	71 077	5 790	7,5
Trollhättan	33 039	2 030	5,8

Län Kommun	Antal röst- berättigade år 1973	Troligt antal röstberättigade utlänningar	Trolig andel (%) utlänningar bland de röstberättigade
Skaraborgs län			
Skövde	29 385	1 810	6,0
Värmlands län			
Storfors	3 708	240	6,1
Örebro län			
Degerfors	8 423	460	5,5
Hällefors	7 765	500	6,1
Laxå	5 948	340	5,5
Västmanlands län			
Fagersta	10 649	1 000	8,6
Hallstahammar	11 399	1 460	11,4
Köping	17 810	1 840	9,3
Skinnskatteberg	3 495	350	9,1
Surahammar	6 480	980	13,1
Västerås	77 518	4 960	6,0
Gävleborgs län			
Hofors	10 160	580	5,4
Norrbottens län			
Haparanda	5 683	571	9,1
Kiruna	19 445	1 190	5,8

2.2 Rösträttsfrågans tidigare behandling

Före år 1973 togs frågan om utökade politiska rättigheter för invandrare, i första hand kommunal rösträtt, upp i motioner till 1968 och 1971 års riksdagar.

Under år 1972 lade grundlagberedningen fram betänkandet (SOU 1972:15) Ny regeringsform/Ny riksdagsordning. I betänkandet anfördes bl. a. följande (s. 126).

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 införs 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 bered-

ningens 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.

Beträffande grundlagberedningens ställningstagande till frågan om kommunal rösträtt för invandrare blev remissopinionen 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, Svenska kommunförbundet, länsstyrelsen i Norrbottens län, förvaltningsutskotten i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs och Malmöhus läns landstingskommuner samt kommunfullmäktige i Stockholm, Malmö och Göteborg. 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. Positiva till tanken på kommunal rösträtt för utlänningar var statens invandrarverk, en ledamot av utredningen om den kommunala demokratin och åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet.

I prop. (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. (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 sammanhanget ta ställning till frågan om kommunal rösträtt för utländska medborgare.

I motioner (1973:113, 117, 541 och 1545) med anledning av propositionen väcktes förslag om införande av kommunal rösträtt för invandrare och en förkortning av kvalifikationstiden för erhållande av svenskt medborgarskap.

Konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 24) noterade att fråga hade 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 anført 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.

Frågan om införande av kommunal rösträtt för invandrare och om ändring av kvalifikationstiden för erhållande av svenskt medborgarskap togs upp också i motioner till 1974 års riksdag (1974:141, 351 och 931).

Konstitutionsutskottet (KU 1974:31) erinrade om det pågående utredningsarbetet och hemställde att riksdagen skulle förklara motionerna besvarade med vad utskottet hade anfört. Riksdagen följde utskottet.

Invandrarutredningen tar i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna upp frågan om medinflytande och medborgarskap för utländska medborgare som har bosatt sig i riket. Utredningen föreslår att kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap sänks från sju till fem år för icke nordbor och förklarar sig stödja de förslag som har förts fram i olika sammanhang om en sänkning av kvalifikationstiden för nordbor från tre till två år. Dessa frågor bereds f. n. inom arbetsmarknadsdepartementet.

Under slutet av 1960-talet fick utlandsfinländarna 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.

Frågan togs senare upp av den finländska migrantdelegationen som i september 1971 hos Finlands regering hemställde om förslag i Nordiska rådet om förverkligande av en nordisk kommunal rösträtt och valbarhet. Delegationens förslag remissbehandlades i Finland. Samtliga remissinstanser biträdde förslaget. Ett flertal remissinstanser menade också att saken borde behandlas i Nordiska rådet. Under återopande av delegationens 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 delegationens initiativ om en av nationalitet oberoende kommunal rösträtt och valbarhet.

Nordiska rådets juridiska utskott hemställde den 22 september 1973 att Nordiska rådet med anledning av det finska regeringsförslaget måtte hemställa att Nordiska ministerrådet snarast undersökte frågan om införande av kommunal rösträtt och valbarhet för nordiska medborgare i de nordiska länderna företrädesvis på grundval av ömsesidighet.

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

Efter beslut därom av Nordiska ministerrådet den 7 december 1973 tillsattes en nordisk arbetsgrupp (nordiska rösträttsutredningen) med uppdrag att kartlägga de administrativa och praktiska problem som kunde vara förenade med förverkligandet av förslaget om nordisk kommunal rösträtt och valbarhet samt anvisa lösningar på dessa problem. Nordiska rösträttsutredningen lämnade våren 1975 betänkandet (NU 1975:4) Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet. I betänkandet konstateras att införandet av

en kommunal rösträtt och valbarhet i bosättningslandet för invandrare från annat nordiskt land inte skulle möta några praktiska eller administrativa svårigheter av större betydelse. Från teknisk synpunkt finns enligt utredningen inga hinder mot att genomföra reformen så att invandrare från de andra nordiska länderna kan rösta vid det första kommunalvalet efter år 1975, dvs. i Finland och Sverige hösten 1976, i Danmark och Island våren 1978 och i Norge hösten 1979.

Enligt utredningens mening väger de positiva skälen för en nordisk kommunal rösträtt tungt. Utredningen erinrar om att det inte har ingått i dess uppdrag att ta ställning till den principiella frågan om en nordisk kommunal rösträtt och valbarhet bör införas. Om en sådan reform genomförs, anser utredningen det rimligt att som särskild förutsättning för kommunal rösträtt för invandrade nordbor ställa upp krav på viss tids bosättning i landet före valet. Utredningen har för sin del kommit till att en kvalifikationstid av tre år kunde vara lämplig. Enligt utredningens mening är det önskvärt att man så långt som möjligt undviker att för invandrare ställa upp speciella valbarhetsvillkor utöver de villkor som kan ställas upp för själva rösträtten eller som gäller för landets egna medborgare.

Om reformen genomförs bör den enligt utredningen omfatta både val till primärkommunerna och till de sekundärkommuner (amtskommuner, sysselskommuner, fylkeskommuner och landstingskommuner) som förekommer i alla de nordiska länderna utom Finland. Reformen bör i princip även omfatta kyrkliga val.

Det nordiska betänkandet behandlades av Nordiska rådets juridiska utskott vid sammanträde i Helsingfors den 12 maj 1975.

I överensstämmelse med utskottets förslag hemställde Nordiska rådets presidium i skrivelse den 10 juni 1975 att Nordiska ministerrådet snarast möjligt och senast med verkan till kommunalvalen i Finland och Sverige år 1976, i Danmark och Island år 1978 och i Norge år 1979 skulle söka genomföra den ordningen att medborgare i nordiskt land som under en minsta period som inte får överskrida tre år har haft fast bostad i annat nordiskt land får rösträtt och blir valbar i såväl primärkommunala som sekundärkommunala val i det landet. Presidiet uttalade sig för att det för valbarhet inte borde ställas upp speciella villkor utöver dem som gäller för rätten att rösta eller som gäller för landets egna medborgare.

2.3 Invandrares politiska inflytande i andra länder m. m.

I Västeuropa finns uppskattningsvis åtta miljoner utländska arbetstagare och sammanlagt ca tretton miljoner invandrare. Det stora flertalet av dem kommer från länder som står utanför den gemensamma marknaden.

De väst-europeiska länderna har olika regler om förvärv av medborgarskap. Kvalifikationstiderna varierar mellan fem och tolv år.

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

Debatten om politiskt inflytande för invandrare har pågått länge 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 Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike.

I *Italien* har regeringen lagt fram förslag i parlamentet om rösträtt i riksval 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.

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 hade varit bosatta i Belgien i minst tio år. Den andra motionen avsåg alla utlänningar som hade varit bosatta i Belgien minst fem år, varav två år i den aktuella kommunen. Denna motion avsåg även valbarhet. Ytterligare en motion av samma innehåll har förekommit under år 1974, nu med den särskilda rösträttskvalifikationen att invandraren, om han fyllt 28 år, skall ha gjort värnplikt i hemlandet eller fått civilförsvarsutbildning i Belgien.

Sedan slutet av 1960-talet förekommer i Belgien ett slags kommunala samrådsorgan, bestående av invandrare. F. n. finns det ett 20-tal sådana organ. De har skapats av kommunerna själva utan direkt stöd av statlig författning och är organiserade på olika sätt i olika kommuner. Medlemmar i råden tillsätts genom allmänna val, där invandrare som har bott en tid av ett till två år i Belgien har rösträtt. Valdeltagandet har varit relativt lågt.

Liknande anordningar på regional och delstatlig nivå förekommer i några delstater i Förbundsrepubliken Tyskland (Ausländerparlament, Ausländerbeiraten) och på lokal nivå i bl. a. Frankrike, Nederländerna och Schweiz.

Schweiz har ca 6,5 milj. invånare, varav ca en milj. är utlänningar (16 %). Flertalet utlänningar är arbetare från Italien och Spanien. Landet består av 25 suveräna stater (kantoner). Varje kanton är indelad i kommuner, som utövar ett lokalt självstyre av samma typ som de nordiska kommunerna.

I kantonen Neuchatel finns sedan år 1849 en rätt för utlänningar att rösta i kommunala val. Utlänning har där kommunal rösträtt – men är inte kommunalt valbar – om han har fyllt 20 år, har bosättningsstillstånd i kantonen sedan mera än fem år och 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.

Brittiska samväldet är en frivillig sammanslutning av 34 självständiga nationer med Storbritannien som inofficiell ledarnation. Övriga medlemmar har det gemensamt att deras territorier har varit kolonier i det under 1960-talet slutligen avvecklade brittiska imperiet. Den sammanlagda befolkningen i samväldet uppgår till 865 milj. 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.

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

I *Australien* gäller att medborgare i annat samväldesland som har bott i Australien mera än sex månader och uppnått den allmänna rösträttsåldern 18 år har rösträtt och valbarhet i allmänna val på alla nivåer.

I 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 övervägande delen av invandrarna vid denna tid kom från samväldesländer och i egenskap av "british subjects" automatiskt fick rösträtt och valbarhet. Denna rösträtt avskaffades under trycket av krigshändelserna. År 1974 återinfördes kommunal rösträtt för icke-samväldesmedborgare. Reformen får delvis ses mot bakgrunden av att man i Australien har kvar den äldre brittiska ordning enligt vilken kommunalskatten är en fastighetsskatt och kommunal rösträtt endast tillkommer den som är 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 har satts ner från tre till ett år.

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

I *Canada*, 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 Canada år 1968 behålla sin rösträtt till år 1973.

Europarådets rådgivande församling antog den 26 september 1973 en rekommendation om utländska arbetares integrering i värdlandet. I rekommendationen föreslås bl. a. att invandrare skall ha möjlighet att själva välja rådgivande kommunala nämnder, sammansatta i proportion till hur de olika nationaliteterna är representerade inom kommunen, samt att de skall få rösträtt och valbarhet i kommunala val när de har bott fem år i värdlandet och tre år i den berörda kommunen.

Inom de *Europeiska gemenskaperna* har tillsatts en arbetsgrupp för att undersöka under vilka förutsättningar och inom vilken tid det skulle vara möjligt att ge medborgare i de nio medlemsländerna särskilda rättigheter som medborgare i EG. Med särskilda rättigheter avses härvid bl. a. rösträtt och valbarhet i kommunala val.

2.4 Kommunerna och landstingskommunerna

2.4.1 Den kommunala och landstingskommunala indelningen

Sverige är indelat i 278 kommuner och 23 landstingskommuner. Landstingskommunerna sammanfaller med länen med tre undantag. Gotlands län utgör sedan år 1971 en enda kommun vilken även handhar landstingsuppgifter. Utanför landstingskommun står även Malmö och Göteborgs kommuner. För Stockholms läns landstingskommun gäller fr. o. m. år 1971 vissa speciella bestämmelser, motiverade av samordningsproblemen mellan landstingskommunerna och kommunerna i Stor-Stockholmsområdet. Landstingskommunen fullgör förutom sedvanliga landstingsuppgifter även en del uppgifter som traditionellt åvilar kommuner.

2.4.2 Den kommunala och landstingskommunala organisationen

Kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765) (KL), kommunallagen (1957:50) för Stockholm (omtryckt 1969:766) (KLS), landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101) (LL) och lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1972:228) (LFS) ger en ram för den kommunala organisationen. Ramen är uppbyggd efter en dualistisk princip som gör skillnad mellan beslutande och verkställande uppgifter. Beslutanderätten utövas av de direktvalda fullmäktigförsamlingarna resp. landstingen, vilkas storlek inom vissa gränser bestäms av kommunen eller landstingskommunen själv. Förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelsen och övriga indirekt valda nämnder. År 1974 innehade sammanlagt ca 30 000 personer uppdrag som ordinarie ledamöter i kommunernas och landstingskommunernas olika beslutande och förvaltande organ. Ledamöterna och suppleanterna i styrelser och övriga nämnder utgör en betydligt större personkrets än fullmäktigförsamlingarna och landstingen.

2.4.3 Medlemskap i kommun och landstingskommun

Medlem av kommun är den som är mantalsskriven i kommunen, äger eller brukar fast egendom i kommunen eller är taxerad till allmän kommunalskatt där (2 § KL). Man lägger märke till att medlemskapet är knutet till mantalsskrivningen, inte som rösträtten till kyrkobokföringen. Medlemskapet är oberoende av medborgarskap. Utlänning kan alltså vara kommunmedlem.

I 76 § KL 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 bestämmelsen (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 § LL föreskrivs att medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunens område. En motsvarighet till 76 § KL finns i 78 § LL.

2.4.4 Kommunernas och landstingskommunernas ställning i grundlagen

Fastän kommunerna länge har varit ett viktigt och efter hand alltmera framträdande inslag i det svenska samhället, omnämndes de i den t. o. m. år 1974 gällande regeringsformen endast med en bestämmelse om beskattningsrätten (57 § andra stycket).

I nya regeringsformen (RF) regleras kommunerna i tre hänseenden, nämligen i fråga om den kommunala indelningens struktur, innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt formerna för den kommunala verksamheten.

I det inledande kapitlet om statsskickets grunder slås redan i 1 § fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl. a. genom kommunal självstyrelse och att denna bygger på allmän och lika rösträtt. I samma kapitel finns en bestämmelse som anger att det 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 (6 §).

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

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 190) erinras om de betydande samhällsuppgifter som statsmakterna på olika områden har ålagt kommunerna. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som sålunda har 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 kapitlet om rättskipning och förvaltning finns en bestämmelse om att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun (11 kap. 6 §).

Regler om de kyrkliga kommunerna återfinns 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 bestämmelsen att beslutanderätt utövas av valda församlingar. I detta avseende förutsätts att beslutanderätten kan utövas direkt av medlemmarna i den kyrkliga kommunen.

2.4.5 Kommunernas och landstingskommunernas befogenheter

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

Till den allmänna kompetensen hänförs verksamhet som grundar sig på KL, 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 (3 och 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 KL. Specialregleringen är numera omfattande och har ofta föranletts av att principerna för den allmänna kompetensen inte har 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. Den svarar genomsnittligen för ca 75 % av en kommuns utgifter. Kommunerna har ålagts stora uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, bostadsförsörjningen, social-, barna- och nykterhetsvården, skolväsendet samt hälso- och sjukvården.

Vad som nu sagts om kommunernas kompetens gäller i princip även landstingskommunernas kompetens. I dag är hälso- och sjukvården landstingskommunernas helt dominerande uppgift. Landstingskommunerna driver även viss verksamhet inom kultur-, utbildnings- och kommunikationssektorerna.

2.4.6 Den kommunala normgivningsmakten

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

En begränsad normgivningsmakt kan enligt 8 kap. RF tillerkännas kommunerna. Kommunerna har sålunda befogenhet att anta 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 beslutas 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 planläggningsbesluten enligt byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775) (stadsplan, byggnadsplan, generalplan, regionplan, förordnande om tillämpning av utomplansbestämmelser, tomtindelning). Planläggningsbeslut fattas av kommunens fullmäktige eller byggnadsnämnden och underställs länsstyrelsen eller regeringen.

2.4.7 Kommunal verksamhet med särskilda inslag av myndighetsutövning

Ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som brukar betecknas som utövning av offentlig myndighet är att det rör sig om beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Karakteristiskt för dessa förvaltningsakter är att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller regler av privaträttslig natur. Vidare har de samhällsorgan som svarar för dem en monopolställning i förhållande till enskilda rättssubjekt, som alltså inte kan fatta sådana beslut eller vidta sådana åtgärder med de rättsverkningar som tillkommer dem när de fattas eller vidtas av de behöriga samhällsorganen.

Myndighetsutövning i denna bemärkelse bedrivs av såväl de beslutande som de förvaltande och verkställande kommunala organen. Kommunfullmäktige utövar exempelvis offentlig myndighet när en stadsplan antas eller det kommunala vetot beträffande rusdrycksutskänkning används eller avgifter beslutas för nyttjande av allmän plats. Men inslag av myndighetsutövning förekommer mest hos de förvaltande och verkställande organen. Genom speciallagstiftning har dessa organ befogenheter att fatta beslut som på ett ingående sätt berör den enskildes ekonomi och personliga förhållanden i övrigt.

Byggnadsnämnd kan på grund av bestämmelser i byggnadslagen och byggnadsstadgan (1959:612) inom ramen för förekommande bebyggelseplaner och bebyggelselagstiftning bestämma när och var bebyggelse får ske och hur den skall vara utformad. Nämnden beslutar sålunda i frågor om byggnadslov och utövar dessutom tillsynsuppgifter i fråga om byggnadsverk-

samheten. Nämnden har tvångsmedel till sitt förfogande och kan exempelvis utfärda vitesförelägganden inom sitt ansvarsområde.

Hälsovårdsnämnd, som enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) har att utöva det närmaste inseendet över den allmänna hälsovården inom kommunen, har bl. a. befogenhet att meddela föreskrifter till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller på plats eller i lokal dit allmänheten har tillträde. Nämnden har också befogenhet att meddela förelägganden och förbud av olika slag. I sådana sammanhang har nämnden också befogenhet att föreskriva vite.

Skolstyrelse, som enligt skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026) är styrelse för grundskolan och därtill hörande verksamhet och som ofta är styrelse för all undervisning i kommunen under högskolenivå, har bl. a. att besluta om dispenser från skolplikt och om barns intagning i skola.

Barnavårdsnämnd, som enligt barnavårdslagen (1960:97, omtryckt 1971:308) har att sörja för samhällets vård av barn och ungdom i kommunen, har bl. a. att fatta beslut i ärenden som rör den enskildes fysiska integritet. Det ingår sålunda i nämndens befogenheter att under i lagen närmare angivna förutsättningar meddela föreskrifter rörande barns och ungdomars levnadsförhållanden, anordna övervakning för unga eller besluta om omhändertagande för samhällsvård.

Även *nykterhetsnämnd* har befogenheter som rör den enskildes fysiska integritet. Enligt lagen (1954:579) om nykterhetsvård (omtryckt 1971:307) ligger det exempelvis inom nämndens befogenhet att under de förutsättningar som närmare anges i lagen vid vite kalla en person för att höras inför nämnden beträffande sina förhållanden, avstänga en person från köp av rusdrycker, ställa en person under övervakning eller genom ansökan hos länsrätt föranstalta om att en person vid behov blir tvångsintagen på vårdanstalt.

Socialnämnd har enligt lagen (1956:2) om socialhjälp att tillse att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Nämndens beslut i fråga om olika former av understöd och om förhållandena på de ålderdomshem som det åligger kommun att anordna och driva innefattar i stor utsträckning sådan maktutövning i förhållande till den enskilde som avses med uttrycket myndighetsutövning.

De uppgifter som ankommer på kommun inom de tre nyssnämnda vårdområdena får enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd handhas av en gemensam *social centralnämnd*.

Myndighetsutövning med karaktär av rättskipning utövas i *besvärnämnd*. För prövning av s. k. tjänstebesvär har kommun och landstingskommun möjlighet att inrätta en särskild besvärnämnd som extra besvärinstans mellan övriga kommunala nämnder och statlig besvärinstans (76 § 3 mom. KL, 80 § 3 mom. KLS och 78 § 3 mom. LL). Besvärnämndens egenskap av ett slags lägre förvaltningsdomstol har medfört att reglerna i förvalt-

ningslagen (1971:290) i stor omfattning har gjorts tillämpliga på ärenden hos nämnden. Besvärsnämnd kan där den förekommer sägas medföra en utbyggnad av det vanliga kommunalbesvärsinstitutet.

2.4.8 Kommunal verksamhet av särskild betydelse för totalförsvaret

En vägledande princip för totalförsvaret är att ansvaret för en verksamhet skall ligga på samma myndighet i krig och fred. Det ankommer bl. a. på kommuner och landstingskommuner att fullgöra sina uppgifter även i krig så långt det är möjligt och verksamheten inte är av det slag att den kan läggas ner. På flera områden måste den verksamhet som skall fortsätta ges en delvis annan inriktning än fredsverksamheten.

Samhällets allmänna omställning från freds- till krigsförhållanden liksom verksamheten under sådana förhållanden regleras av redan i fred antagna lagar och andra författningar. Hit hör framför allt ett antal s. k. fullmaktslagar som träder i tillämpning automatiskt i händelse av krig men som kan bringas i tillämpning genom beslut av regeringen redan vid krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Bestämmelser av stor betydelse för kommunernas verksamhet i krig finns i lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., vanligen kallad administrativa fullmaktslagen (AfL), och i kungörelsen (1943:137) med tillämpningsföreskrifter till denna lag (TAfL).

I de krigs- eller kristillstånd då AfL kan träda i tillämpning får regeringen förordna bl. a. om överflyttande av uppgifter från en myndighet till en annan. Uppgift för viss kommunal myndighet kan flyttas över till annan kommunal myndighet i samma kommun eller i annan kommun. Enligt TAfL har såväl statliga som kommunala myndigheter att under krig, krigsfara och utomordentliga av krig föranledda förhållanden i möjligaste mån anpassa sin verksamhet efter det rådande läget. Organisation, arbetsformer och förfarande skall i största möjliga utsträckning förenklas (2 § TAfL). De kommunala nämnderna får i dessa lägen fatta beslut med mindre antal ledamöter än annars är föreskrivet. Dock skall förutom ordföranden minst en ledamot närvara, om det inte oundgängligen krävs att ordföranden ensam beslutar för nämnden. I trängande fall blir fullmäktiges ordförande behörig att fatta beslut som annars ankommer på fullmäktigförsamlingen (12 § TAfL). Kommunen har också möjlighet att flytta uppgifter som enligt fredslagstiftningen ankommer på viss nämnd till en annan nämnd. Regleringen i sin helhet kännetecknas av att den möjliggör långtgående förenklingar i hela samhällsapparaten för att hålla den funktionsduglig även under mycket svåra yttre förhållanden.

Det som nu har sagts om kommuner gäller även landstingskommuner (10 § TAfL).

Enligt civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1975:712) har kommunerna

vissa uppgifter inom civilförsvaret. De grundläggande bestämmelserna om kommunernas åligganden finns i 40 § 1 mom. civilförsvarslagen. Åliggandena grupperar sig i huvudsak kring allmänna skyddsrum och andra byggnadsanordningar, materiel samt lokaler. Kommun har sålunda bl. a. att inrätta och utrusta skyddade ledningscentraler för det allmänna civilförsvaret samt skyddsrum på allmänna platser för befolkningen. I varje kommun skall kommunernas civilförvarsuppgifter enligt 41 § 1 mom. 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 får dock att anförtro uppgifterna åt annan nämnd.

I lagen (1964:63) om kommunal beredskap och kommunala beredskapskungörelsen (1964:722) åläggs kommunerna skyldighet att redan i fredstid planlägga och vidta andra förberedelser såväl för att fullgöra uppgifter enligt civilförsvarslagen som för att i krig eller krigsfara upprätthålla annan nödvändig kommunal verksamhet. Kommun är enligt lagen skyldig att lämna annan kommun bistånd under civilförvarsberedskap, dels i form av förberett bistånd av utrymningskommun åt inkvarteringskommun, dels som bistånd mellan närbelägna kommuner i situationer som medför akuta svårigheter. Kommunen är vidare skyldig att redan i fredstid planlägga och på annat sätt förbereda verksamheten i krig eller krigsfara, t. ex. att förbereda reparation av kommunaltekniska anläggningar efter krigsskador. Planläggningsskyldigheten gäller för alla kommunala verksamhetsområden av betydelse för totalförsvaret. Lagen innehåller också särskilda regler för den kommunala organisationen i krig eller krigsfara, vilka ger kommunstyrelsen möjligheter att omfördela kommunens personella och materiella resurser och att ge direktiv för inriktningen av nämndernas verksamhet.

Uppgift som kommun skall fullgöra under civilförvarsberedskap och som saknar motsvarighet i fredstid skall, i den mån föreskrifter för uppgiftens handhavande inte har meddelats i särskild lag eller författning, handhas av en *beredskapsnämnd*. Kommun får tillsätta särskild beredskapsnämnd. Beredskapsnämnd får tillsättas redan i fredstid. Om särskild beredskapsnämnd inte inrättas, skall kommunstyrelsen vara beredskapsnämnd. Kommun är dock oförhindrad att uppdra åt annan kommunal nämnd att vara beredskapsnämnd (9 §).

I krig är kommun enligt lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning skyldig att i den omfattning regeringen bestämmer fullgöra uppgifter för att fylla befolkningens och produktionens behov av viktiga förnödenheter eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen. Sådan skyldighet kan på grund av regeringens förordnande inträda bl. a. vid krigsfara (1 och 2 §§). Uppgifterna handhas av *kristidsnämnd*. Kommun kan tillsätta särskild kristidsnämnd. Om sådan nämnd inte finns, skall kommunstyrelsen vara kristidsnämnd. Kommun kan också uppdra åt annat kom-

munalt organ att vara kristidsnämnd (4 §).

Landstingskommuns allmänna skyldighet att beredskapsplanera sin verksamhet är endast reglerad i den förut berörda tillämpningskungörelsen till allmänna fullmaktslagen. Ännu så länge finns det alltså för landstingskommunernas del inte någon motsvarighet till den reglering som för kommunernas del finns i lagen om kommunal beredskap. För den dominerande landstingskommunala uppgiften – hälso- och sjukvård – finns en särskild beredskapsreglering i krigssjukvårdslagen (1953:688) och krigssjukvårdskungörelsen (1955:442). Regleringen innebär omfattande förändringar i den civila hälso- och sjukvårdens organisation i händelse av krig eller liknande tillstånd. Det åligger landstingskommunerna att i fred göra upp erforderliga planer för övergång till krigsorganisation. Landstingskommunerna har också ansvaret för att omställning vid behov sker i enlighet med planlagd organisation och att verksamheten därefter bedrivs planenligt. Ledningen för verksamheten förändras i händelse av krig. Inom varje län skall sålunda länsstyrelsen leda den allmänt civila hälso- och sjukvården.

2.4.9 *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 kommunala förtroendeuppdrag och i varje fall i stor utsträckning har kommunal erfarenhet, dels genom att det lekmannainflytande som man i dag finner i flertalet viktigare organ inom den statliga regional- och lokalförvaltningen utövas av personer som har valts av beslutande kommunala församlingar. Härtill kommer sambandet i den gemensamma valdagen.

Ansvaret för genomförandet av samhällsplaneringen åvilar till stor del kommunerna, inte minst när det gäller det fysiska samhällsbyggandet. Den samhällsplanering som utförs på regional och central nivå är därför nära förbunden med den planering som sker i kommunerna. Samhällsutvecklingen är ett resultat av samspel mellan stat, kommun och enskilda på både planerings- och verkställighetsstadiet. Bostadsbyggandet, som i fråga om initiativ och verkställighet är en kommunal angelägenhet, är ett bra exempel på den samverkan som sker mellan stat och kommun. En kommun upprättar för sin del ett bostadsbyggnadsprogram baserat på bl. a. efterfrågan på bostäder i kommunen, kommunens planberedskap etc. Sedan statmakterna ställt låneram för bostadsbyggande till länets 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. Kommunala 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.

Det ekonomiska sambandet finns bl. a. genom statsbidragen till kommunerna. Den kommunala verksamheten är i hög grad beroende av sådana bidrag. År 1973 uppgick statsbidragen till drygt 9 000 milj. kr. eller 24,2 % av kommunernas totala inkomster. 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 skillnaderna i utdebiteringsbehov och skattetryck samt att stimulera kommunerna till att bedriva eller bygga ut viss verksamhet.

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 skatteutjämningsbidrag till kommunerna uppgick år 1974 till 1 600 milj. kr. Kostnaderna för motsvarande bidrag till landstingskommunerna var 860 milj. kr. Det ekonomiska sambandet ser man också däri att varje kommun i dag är beroende av statliga lån eller lånetillstånd av regeringen för att tillgodose sina kreditbehov.

Det personella sambandet mellan staten och kommunerna ligger bl. a. i att riksdagsledamöter i viss utsträckning uppehåller kommunala eller landstingskommunala förtroendeuppdrag vid sidan av sitt riksdagsmandat.

Många av riksdagsledamöterna har tidigare intagit framskjutna förtroendemannabefattningar på sina hemorter. Denna personalunion brukar betraktas som en särskild garanti för att statsmakterna i sina beslut skall göra rimliga avvägningar mellan riksintressen å den ena samt lokal- och regionintressen å den andra sidan.

Ett visst personsamband finns också mellan den decentraliserade statsverksamheten och kommunerna. Den statliga lokal- och regionalförvaltningen i Sverige präglas i dag 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 kommuner och landstingskommuner.

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). Huvudargumentet för den gemensamma valdagen var sambandet mellan stat och kommun. I prop. 1968:27 med förslag till ändringar i regeringsformen (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.

En mycket stor majoritet av väljarna röstade vid 1970 och 1973 års val på samma parti i samtliga val. År 1970 var det enligt den officiella statistiken endast sex procent av väljarna som i kommunalvalet röstade på annat parti än i riksdagsvalet. År 1973 var motsvarande andel nio procent. Väljarna hade större benägenhet att rösta på samma parti i riksdagsval och landstingsval än i riksdagsval och kommunfullmäktigval. Med ledning av dessa siffror kan man säga att väljarna i stor utsträckning låter sin uppfattning om rikspolitiken avgöra valet av parti i kommunalvalen.

2.5 Utlännings rättsställning i Sverige

Utlänningarna i Sverige är i rättsligt hänseende inte någon enhetlig grupp. Sålunda varierar den rättsliga ställningen i vissa hänseenden med nationaliteten, eftersom en del rättigheter, företrädesvis sådana som är av ekonomisk natur, har 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 utlänningarna i Sverige.

En särställning intar också de utlänningar som har bosättningsstillstånd i Sverige. De är i de flesta hänseenden likställda med svenska medborgare.

2.5.1 Grundläggande likheter och skillnader i rättsställning mellan svensk medborgare och utlänning

Utlänningar som är bosatta i Sverige är i princip likställda med svenskar när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. I enlighet med Europarådets av Sverige biträdda 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 har ansetts böra tillkomma var och en oavsett var han bor. Genom att svenska medborgares men inte utlänningars rättsskydd på området är inskrivet i RF kan svenska medborgares skydd för dessa fri- och rättigheter formellt sägas vara starkare än det skydd som gäller för utlänningar. Fri- och rättighetsutredningen (Ju 1973:19) lägger i sitt nyligen lämnade betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter fram förslag som innebär att utlänningar i stor omfattning jämföras med svenskar i fråga om grundlagsskyddet för fri- och rättigheter.

Utlänningar åtnjuter yttrandefrihet, religionsfrihet, förenings- och försam-

lingsfrihet 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 svenska medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet. Utlänningar har väsentligen samma rätt till rättshjälp som svenska medborgare. Vidare är svenskar och utlänningar likställda på bostadsmarknaden och i fråga om rätt till undervisning och utbildning. I fråga om 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 inte folkpension. Även i fråga om rätt till hälso- och sjukvård är utlänningar jämställda med svenska medborgare.

Enligt utlänningslagen (1954:193) har utlänning inte någon ovillkorlig rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige. Utlänning 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, exempelvis fastighetsrätten, kan uppvisa särskilda restriktioner för utlänningar.

Svensk rätt innehåller inte något förbud för utlänning att delta i politisk verksamhet eller att vara medlem i politisk förening.

2.5.2 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 ner och arbeta i annat nordiskt land än hemlandet. Passkontrollen vid de internordiska gränserna är också upphävd för nordbor. För utomnordiska medborgare fordras giltigt pass och i vissa fall visering för vistelse i riket upp till tre månader. För längre tids vistelse än tre månader krävs uppehållstillstånd.

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 har 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. Bestämmelserna om bosättningsstillstånd gäller inte medborgare i nordiskt land. I prop. (1975/76:18) om ändring i utlänningslagen (1954:193), m. m. föreslås att bosättningsstillstånd skall ersättas av ett permanent uppehållstillstånd, som i regel skall utfärdas efter ett års vistelse här.

Enligt utlänningslagen finns det fyra former för att avlägsna utländska medborgare från Sverige, nämligen avvisning, förpassning, förvisning och

utvisning.

Vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden får regeringen enligt 70 § utlänningslagen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Enligt lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund kan särskilda ingripanden göras mot utlänning i vissa strängt avgränsade situationer. I den nyss nämnda propositionen föreslås att bestämmelserna i lagen med vissa ändringar förs in i utlänningslagen.

Utlänning har i princip samma frihet som svensk medborgare att förflytta sig i Sverige och att uppehålla sig på olika platser här. Allemansrätten gäller exempelvis såväl för utlänning som för svensk medborgare.

Enligt 14 § utlänningslagen får emellertid regeringen, om det av hänsyn till rikets säkerhet anses påkallat, inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Med stöd av denna bestämmelse har i kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. till skydd för anläggningar av betydelse för totalförsvaret fastställts vissa skyddsområden och kontrollområden.

Huvudregeln enligt kungörelsen är att utlänning inte får uppehålla sig inom skyddsområde eller kontrollområde utan särskilt tillstånd (4 och 14 §§). Från huvudregeln gäller enligt 5 § en del undantag. Utlänning får sålunda uppehålla sig inom skyddsområde högst 72 timmar i följd på plats som regeringen fastställer. Utlänning får använda sådan väg inom skyddsområde som regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, länsstyrelsen fastställer. Utlänning får också resa med järnväg inom skyddsområde. Utlänning kan beviljas tillstånd att uppehålla sig inom skyddsområde under längre tid eller på annan plats än som nu sagts. Utlänning kan också beviljas tillstånd att bosätta sig inom skyddsområde (6 §). Inom kontrollområde är restriktionerna för utlänning mindre stränga. Här får sålunda utlänning uppehålla sig under tre månader på sådan del av området som regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, länsstyrelsen fastställer (15 §). Begränsningarna i utlännings rätt att uppehålla sig eller bosätta sig inom kontrollområde gäller inte för medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge (17 §).

2.5.3 Behörighet att inneha förtroendeuppdrag

En grundläggande rättslig skillnad mellan utlänning och svensk medborgare består i att utlänning inte har rätt att rösta i allmänna val och inte heller är valbar till uppdrag som riksdagsman, landstingsman, kommunfullmäktig, kyrkofullmäktig eller som ledamot av kommunal nämnd. En närmare redogörelse för gällande rätt i detta hänseende lämnas i ett särskilt avsnitt (2.7).

Förtroendeuppdrag förekommer även i den statliga lokal- och regio-

nalförvaltningen. Dessa uppdrag 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 (4 kap. 6 § rättegångsbalken),

nämndeman i fastighetsdomstol (6 och 7 §§ lagen, 1969:246, om fastighetsdomstol),

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

juryman i tryckfrihetsmål (12 kap. 4 och 5 §§, tryckfrihetsförordningen),

ledamot i polisstyrelse (38 och 77 §§ polisinstruktionen, 1972:511),

ledamot i lokal eller särskild taxeringsnämnd (4, 6 och 13 §§ taxeringslagen, 1956:623),

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 kap. 6, 7, 9, 20 och 24 §§ lagen, 1962:381, om allmän försäkring),

ledamot i trafiknämnd (3 § lagen, 1964:731, om trafiknämnder),

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; 11 kap. 11 § RF) och

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

I fråga om ledamot av inskrivningsnämnd har behörighetsvillkoret formen av hänvisning till villkoren för valbarhet som landstingsman och kommunfullmäktig. I övriga fall uppställer resp. författning ett direkt krav på att ledamot skall vara svensk medborgare.

Utlänning är däremot behörig som ledamot i

övervakningsnämnd (37 kap. brottsbalken),

kriminalvårdsnämnd (37 kap. brottsbalken),

länskolnämnd (22 § skollagen, 1962:319),

länsbostadsnämnd (22 § instruktionen, 1965:669, för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna),

länsarbetsnämnd (31 § instruktionen, 1965:667, för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna),

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

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

skogsvårdsstyrelse (3 § förordningen, 1960:267, angående skogsvårdsstyrelser) och

styrelse för vårdanstalt för alkoholmissbrukare (3 § stadgan, 1956:551, för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare).

2.5.4 Rätt att ta del av allmänna handlingar

Den primära regleringen av allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare fri tillgång till allmänna handlingar. Inskränkningar i denna rätt får göras endast om det är påkallat antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, myndigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

Enligt 14 kap. 5 § TF är utlännings jämställd med svensk medborgare när det gäller tillgången till allmänna handlingar, om inte annat följer av TF eller annan lag eller författning. Möjligheterna att begränsa utlännings rätt har utnyttjats i kartsekretessförordningen (1975:372).

I särskild lag skall enligt 2 kap. 1 § TF noga anges de fall då allmänna handlingar enligt nyssnämnda grunder skall hållas hemliga. Den särskilda lag som här åsyftas är lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (omtryckt 1971:203) (sekretesslagen). Allmänt gäller att frågan om viss allmän handling är offentlig eller hemlig prövas av den förvarande myndigheten varje gång en framställning om utbekommande av handlingen föreligger. Avgörande för prövningen är de särskilda sekretessbestämmelsernas innehåll. För prövningen är emellertid ovidkommande om den som har begärt handlingen är svensk medborgare eller inte. Inte heller är för prövningen av intresse i vilket syfte handlingen begärs. Konstateras handlingen vara offentlig skall den lämnas ut.

Enligt 4 § sekretesslagen får regeringen förordna om sekretess för vidsträckta grupper av handlingar inom totalförsvaret. En gemensam förutsättning för sådant förordnande är att offentliggörande kan medföra fara för rikets säkerhet. Sådana förordnanden har meddelats i särskilda författningar. Ingen av dessa författningar innehåller bestämmelser som utesluter utlännings från att i denna hans egenskap få tillgång till allmänna handlingar.

Den förut nämnda kartsekretessförordningen gäller framställning, utlämnande och godkännande för spridning och utförelse av kartmaterial som har upprättats inom statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket. Enligt 13 § får sådan av lantmäteriverket eller sjöfartsverket upprättad handling som innefattar flygbildmaterial eller data ur verkets geodetiska arkiv inte lämnas ut till utlännings utan tillstånd av lantmäteriverket resp. sjöfartsverket, även om handlingen skulle vara tillgänglig för svensk medborgare. I övrigt har författningen inte några särbestämmelser om utlännings tillgång till verkets handlingar. Det är alltså inte heller enligt denna författning formellt uteslutet för utlännings att få tillgång till allmän handling.

Som framgår av ett följande avsnitt (2.5.6) är utlännings i betydande utsträckning behörig att inneha offentlig tjänst i Sverige. Bl. a. denna omständighet aktualiserar frågan om sekretess mellan myndigheterna.

Sekretesslagen ger inte direktiv i vad mån myndigheterna skall kunna få tillgång till varandras handlingar. Om en myndighet hos en annan myndighet begär att få ta del av en handling som inte får lämnas ut till var och en, skall enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (SOU 1975:22 s. 115) den myndighet som ansvarar för handlingen alltid kontrollera att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet. Även om den andra myndigheten behöver uppgiften, kan omständigheterna leda till bedömningen att sekretessintresset väger tyngre.

Regler om hemligstämpling finns i 2 kap. 14 § TF.

Den vanliga eller enkla hemligstämplingen behandlas i paragrafens första stycke. Finns hos myndighet allmän handling som skall hållas hemlig och anser myndigheten att särskild åtgärd bör vidtas för att hindra obehörigt utlämnande, får myndigheten förse handlingen med anteckning om att den är hemlig. Denna s. k. enkla hemligstämpling har i och för sig inte någon rättslig betydelse. Huruvida utlämnande skall vägras prövas som redan sagts av den förvarande myndigheten utslutande p. g. a. bestämmelserna i sekretesslagen. Stämpeln är bara en varningssignal som innebär att handlingen bedömdes som hemlig av den som en gång satte på stämpeln.

I paragrafens andra stycke behandlas s. k. kvalificerad hemligstämpling. Det heter där att regeringen beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Med stöd av denna bestämmelse har regeringen uppdragit sekretessprövning i fråga om vissa slag av handlingar rörande försvaret, utrikespolitiken och polisens verksamhet åt departementschef.

Nu åsyftade handlingar skall förseas med en särskild anteckning härom, s. k. kvalificerad hemligstämpel, varav bl. a. skall framgå vilken myndighet som är behörig att pröva frågan om utlämnande. En sådan hemligstämpel är till skillnad från den vanliga hemligstämpeln bindande för övriga myndigheter.

De förslag som offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén lägger fram innebär inte några sakliga förändringar i gällande regler om hemligstämpling.

2.5.5 Rätt att idka näring m. m.

Enligt lagen (1968:555) om rätt för utlännings och utländskt företag att idka näring får i riket utlännings i princip inte idka näring i Sverige utan särskilt tillstånd (näringsstillstånd). Från tillståndsplikten är undantagna personer som har beviljats bosättningsstillstånd. Sådant tillstånd ifrågakommer inte för nordiska medborgare. De är alltid skyldiga att söka närings-

tillstånd. För dem tillämpas emellertid en liberal tillståndspraxis i enlighet med rekommendation av Nordiska rådet (prop. 1968:98 s. 120). I förutnämnda prop. 1975/76:18 föreslås att utlänning som är bosatt här i landet och som har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall vara likställd med svensk medborgare i fråga om rätt att idka näring.

Enligt aktiebolagslagen (1944:705) skall stiftare av aktiebolag vara svensk medborgare (4 §). Styrelseledamöter och verkställande direktör 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 firmatecknare inte 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 (1968:564) om tillfällig handel får sådan handel drivas av utlänning endast om särskilda skäl finns och efter särskilt tillstånd. Utlänning som har bosättningsstillstånd kan dock fritt driva tillfällig handel med vissa angivna produkter. I prop. 1975/76:18 föreslås att vad nu har sagts om bosättningsstillstånd i stället skall gälla permanent uppehållstillstånd.

Rätten att vara ägare eller ansvarig utgivare av periodisk skrift tillkommer endast svensk medborgare (5 kap. 1 och 2 §§ TF). Massmedieutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1975:49) Massmediegrundlag att i lag skall kunna föreskrivas att sådan behörighet skall tillkomma även utländsk medborgare. Utlänning kan inte bli antagen till ledamot av Sveriges advokatsamfund (brevet, 1963:580, till Sveriges advokatsamfund angående fastställelse å stadgar för advokatsamfundet) och får i princip inte heller uppträda som ombud eller biträde i rättegång. Enligt sjöbefälskungörelsen (1964:187) är svenskt medborgarskap en förutsättning för behörighet att utöva befäl på handelsfartyg eller fiskefartyg. Enligt mäklareordningen (1893:51) måste vissa mäklare vara svenska medborgare. Svenskt medborgarskap är inte någon förutsättning för att vara verksam som läkare, tandläkare, veterinär eller apotekare.

2.5.6 Rätt att inneha offentlig tjänst

Bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF ger uttryck för grundsatsen att utlänning 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 myn-

dighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst som 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 ställas upp 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, omtryckt 1974:1009) 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.

Grundlagberedningen hade föreslagit att det i kommunaltjänstemannalagen (1965:275) skulle skrivas in 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 utlänningar 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 lagts fram.

I förarbetena till de nyss redovisade bestämmelserna i 4 § 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).

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. Kungörelsen reglerar inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst som är av betydelse för rikets säkerhet. Personalkontroll får företas endast i fråga om tjänst som är hänförd till skyddsklass. Skyddsklass 1 omfattar tjänster som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Skyddsklass 2 omfattar övriga tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet (4 §). I kungörelsen finns en förteckning över de myndigheter som får företa personalkontroll. Förteckningen upptar f. n. inte någon kommunal myndighet. Om personalkontroll bör företas i fråga om tjänst hos annan myndighet än som avses i förteckningen, skall myndigheten göra framställning därom till regeringen (3 §).

Har statlig tjänst hänförts till skyddsklass, får myndighet inte tillsätta tjänsten med annan än svensk medborgare eller förordna annan än svensk medborgare att utöva tjänsten (förordningen, 1975:608, om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster).

2.5.7 Rätt att förvärva naturtillgångar

För utländska rättssubjekt gäller vissa restriktioner beträffande förvärv av naturtillgångar i Sverige. Av särskilt intresse är lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. Huvudregeln är att utlänning i varje särskilt fall skall ha tillstånd för att här i riket få förvärva fast egendom. Reglerna för utlänningar gäller i detta sammanhang även utländska juridiska personer, 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.

2.5.8 Utlännings rättsliga ställning i övrigt

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. Utlänning 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 (1 § värnpliktslagen, 1941:967). 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 med-

dela befrielse från värnpliktstjänst för den som har gjort militärtjänst utomlands. Den möjligheten utnyttjas i praxis så att befrielse meddelas den som har gjort minst 200 dagars militärtjänst utomlands.

Utlänning är som huvudregel inte heller skyldig att delta i civilförsvaret. Enligt civilförsvarslagen 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 verksskydd för anläggning eller byggnad, där han har sin huvudsakliga sysselsättning. Tjänstgöringen får inte avse ordnings- och bevakningstjänst.

Svensk rätt ställer i viss utsträckning samma nationella lojalitetskrav på här bosatta utländska medborgare som på svenska medborgare. Brotsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet (19 kap.) utgår sålunda från den principiella inställningen att förövare av sådant brott kan vara såväl utlänning som svensk medborgare. Emellertid kan utlänningar för att tjäna sitt eget land, som 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., 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 straffrihet gäller för gärningar företagna av utlänning som tillhör en fientlig krigsmakt under förutsättning att gärningen inte står i strid mot ömsesidigt gällande avtal eller allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

2.6 Förvärv av svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan erhållas på fyra olika sätt; genom födelse, legitimation, naturalisation och anmälan. Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap ställer upp fyra villkor för att en utlänning genom ansökan skall kunna bli svensk medborgare (naturaliseras). Han skall ha fyllt 18 år, ha vistats i landet under sju år, ha fört en hederlig vandel under vistelsen och ha möjlighet att försörja sig och sin familj (6 §). Dessutom krävs i princip att den sökande befrias från sitt gamla medborgarskap. Dispens kan medges från samtliga villkor.

För nordisk medborgare krävs endast tre års vistelse här. För utomnordisk medborgare ges dispens från kravet på sju års vistelse här, om han har vistats i Sverige minst fyra år och har varit gift med svensk medborgare sedan minst tre år. För nordisk medborgare kan kravet på tre års vistelse här sänkas till två år, om han har varit gift med svensk medborgare i ett 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).

Varje utlänning som är mellan 21 och 23 år, som har 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 fem år kan genom anmälan hos länsstyrelsen erhålla svenskt medborgarskap (3 §).

Under åren 1968–1973 naturaliserades 8 000–12 000 personer per år. År 1972 naturaliserades 10 305 personer, varav 6 244 personer hade medborgarskap i annat nordiskt land och 4 786 personer var finska medborgare. Motsvarande siffror för år 1973 var 12 901, 7 866 resp. 6 178. F. n. bor det ca 250 000 personer i Sverige som efter anmälan eller ansökan har förvärvat svenskt medborgarskap.

2.7 Val av landstingsmän och kommunfullmäktige m. m.

2.7.1 *Direkta val 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 (1 kap. 3 § vallagen, 1972:620). Rösträtt vid val av kommunfullmäktige tillkommer enligt 6 § KL och 6 § KLS den som är svensk medborgare, är kyrkobokförd i kommunen, har uppnått arton års ålder senast valdagen och 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.

Valbar är var och en som uppfyller villkoren för rösträtt (7 § KL, 7 § KLS, 8 § LL). Valbarhetsbedömningen görs oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd. Det innebär bl. a. att den som upphör att vara kyrkobokförd i kommunen samtidigt upphör att vara valbar.

Regler om röstlängd finns i 4 kap. vallagen. Röstlängden tjänar som urkund vid alla förrättningar för allmänna val, dvs. val av riksdagsledamöter, landstingsmän, kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige samt vid vissa prästval. Den lokala skattemyndigheten skall varje år senast den 15 juni ha upprättat allmän röstlängd för varje valdistrikt.

I röstlängden skall tas upp var och en som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet, är svensk medborgare, har fyllt eller före den 1 september fyller 17 år och ej är omyndigförklarad (4 kap. 2 §). För den som inte har 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 har upprättats (4 kap. 7 §).

Vid konstruktionen av röstlängdsförfarandet har man eftersträvat en röstlängd som så långt som möjligt är aktuell vid valtillfället. 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 inte registrerade i röstlängden och in-

verkar alltså i princip inte på rösträtten vid ett val i september samma år. Detta medför en del inte önskvärda effekter som har måst godtas, exempelvis att en del personer har rösträtt i främmande kommun, att en del personer saknar rösträtt fastän de borde få rösta och att en del personer kan utöva rösträtt fastän de på materiella grunder inte borde ha någon sådan rätt.

I viss utsträckning kan emellertid eventuella felaktigheter i den av lokala skattemyndigheten upprättade röstlängden rättas enligt särskilda regler där- om i 4 kap. vallagen. Röstlängden ligger framme för granskning hos lokala skattemyndigheten under fem dagar i slutet av juni (3 §). Den som anser att röstlängd är felaktig på det viset att han själv felaktigt har uteslutits från rösträtt eller att annan oriktigt har tagits upp som röstberättigad får senast den 15 juli skriftligen göra anmärkning mot längden hos länsstyrelsen (4 §). Vid offentligt sammanträde en vecka senare prövas förekommande anmärkningar. Anmärkningsinstitutet har ringa användning.

Av större praktisk betydelse är möjligheten att genom ett mera sum- mariskt förfarande få rättelse av vissa uppenbara fel i röstlängd gentemot vilka anmärkning inte har framställts. Om en person inte har kommit med i röstlängden eller där felaktigt blivit antecknad som röstberättigad först efter den 1 september, kan han eller lokala skattemyndigheten efter ansökan hos länsstyrelsen få rättelse i röstlängden under förutsättning att det är uppenbart att fel föreligger till hans 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 per- soner en månad före valdagen (7 kap. 2 §). Röstberättigad som inte får röst- kort blir därigenom upplyst om att något fel föreligger i hans fall och kan allt efter felets beskaffenhet antingen begära duplett-röstkort hos lokala skat- temyndigheten eller hos länsstyrelsen ansöka om rättelse i längden.

2.7.2 Indirekta val

De valbarhetsregler som enligt det föregående gäller för de beslutande församlingarna är enligt 32 och 45 §§ KL, 31, 47 och 51 §§ KLS samt 43 och 54 §§ LL tillämpliga också på kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och de fakultativa nämnderna. Detsamma gäller – på grund av hänvisningar i specialförfattningarna – i fråga om de specialreglerade nämnderna.

Fullmäktigförsamlingarnas val av ledamöter och suppleanter i kommun- styrelsen och övriga nämnder kan ske antingen enligt majoritetsprincipen eller proportionellt.

Bestämmelserna om proportionellt val för utseende av ledamöter i kom- munala nämnder finns i 22 § KL, 23 § KLS och 32 § LL. 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 som valet avser, ökat med 1. Principen är att en grupp som är tillräckligt

stor för att ha chans att få ett mandat vid proportionell fördelning skall kunna genomdriva att valet görs proportionellt. Om yrkande om proportionellt val har framställts, skall valet omfatta samtliga platser som vid tillfället skall besättas. Bestämmelserna är tillämpliga på val av kommunstyrelsen och de s. k. fakultativa – frivilliga – nämnderna samt på bl. a. val av revisorer och revisorssuppleanter. För Stockholm gäller dock att varken borgarrådsberedningen eller de fakultativa nämnderna omfattas av bestämmelsen om proportionella val. Specialreglerade nämnder på vilka bestämmelserna är tillämpliga är bl. a. skolstyrelse, socialnämnd, barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, civilförsvarsnämnd, familjebidragsnämnd och arbetslöshetsnämnd, men däremot inte nykterhetsnämnd och hälsovårdsnämnd.

Oavsett om dessa bestämmelser är tillämpliga eller ej sker valen i de beslutande kommunala församlingarna vanligen så att man beräknar vilket resultat en fördelning av mandaten efter den proportionella metoden skulle ge och sedan håller ett majoritetsval som innebär samma mandatfördelning. Detta medför att såväl majoritetspartiet/partierna som minoritetspartiet/partierna i regel är representerade i kommunstyrelsen och de övriga kommunala nämnderna.

2.7.3 *Reglerna 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 alltjämt har ett gemensamt rättsligt arv på många områden. Danmark, Finland, Island och Norge 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 har fyllt eller fyller 20 år, är dansk medborgare, har fast bostad i kommunen och ej är omyndigförklarad. Rösträtt ger också valbarhet, dock medför viss grövre brottslighet förlust av valbarhet.

Finland: I Finland finns ingen sekundärkommunal indelning. Rösträtt vid val till de primärkommunala beslutande församlingarna tillkommer var och en som vid valårets ingång var medlem av kommunen, hade fyllt minst 18 år och under valåret hade mantalsskrivits eller bort mantalsskrivas i kommunen. Rösträtt tillkommer inte utlänning och inte heller den som har gjort sig skyldig till visst brott mot valförfarandet. Omyndigförklaring utgör inte hinder för rösträtt. Rösträtt ger också valbarhet.

Island: Rösträtt och valbarhet vid val till kommunalbestyrelserna i de isländska primär- och sekundärkommunerna tillkommer den som har fyllt 20 år på valdagen, är isländsk medborgare eller åtnjuter samma rätt som isländska medborgare (danskar som har bott på Island sedan år 1946), är

bosatt i kommunen och inte är omyndigförklarad.

Norge: Rösträtt vid kommunala val har varje norsk medborgare som bor i kommunen och kommer att ha fyllt 20 år vid utgången av valåret, om han inte har frändömts rösträtten, gått i främmande makts tjänst utan regeringens samtycke eller är omyndigförklarad. Rösträtt ger valbarhet.

2.8 Kyrkobokföring och mantalsskrivning

Registreringen av den i Sverige bosatta befolkningen – folkbokföringen – sker dels fortlöpande hos pastorsämbetet i kyrkoböcker och andra register för varje församling (kyrkobokföring), dels årligen hos lokal skattemyndighet i mantalslängder för varje kommun (mantalsskrivning) (1 § folkbokföringsförordningen, 1967:198). I Stockholm och Göteborg är det den lokala skattemyndigheten som ombesörjer kyrkobokföringen.

Varje person skall kyrkobokföras i den församling och på den fastighet där han är bosatt (11 §). Förordningen anger inte några tidsgränser för när en vistelse skall anses hemvistgrundande och föranleda kyrkobokföring. 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.

För flyttande mellan de nordiska länderna gäller särskilda bestämmelser enligt en internordisk överenskommelse och kungörelsen (1969:403) om folkbokföring vid internordisk flyttning. Systemet bygger på att en person inte anses som utflyttad från ett land utan att han har registrerats som inflyttad i det andra landet. Förfarandet möjliggörs genom utväxling av flyttningsbetyg och flyttningsbevis. Enligt överenskommelsen är det inflyttningslandet som avgör om flyttning har skett och dess beslut blir sålunda automatiskt avgörande för personens avregistrering i utflyttningslandet. Inte heller när det gäller nordiska medborgare som invandrar till Sverige finns några fasta tidsgränser för hur lång den avsedda vistelsen här skall vara för att medföra kyrkobokföring. I huvudsak tillämpas motsvarande regler som vid flyttning mellan församlingar i Sverige.

Trots möjligheterna till kontroll av icke anmäld in- och utvandring kan det inte undvikas att en viss eftersläpning förekommer mellan den faktiska flyttningen och den genom kyrkobokföringen registrerade bosättningen. Utlännningar kan inte alltid antas känna till skyldigheten att anmäla in- och utvandring och det kan alltså dröja innan en 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 på bl. a. avisering från pastorsämbetena om

t. ex. in- och utvandring.

Mantalskrivning 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 mantalskrivningen. Mantalskrivningen har flera betydelsefulla rättsverkningar och avgör bl. a. i vilken kommun och församling kommunalskatt och församlingsskatt skall erläggas. Mantalskrivningen förrättas av lokal skattemyndighet.

2.9 Församlingarna

2.9.1 *Medlemskap i svenska kyrkan m. m.*

De grundläggande rättigheterna beträffande religionsutövning behandlas i religionsfrihetslagen (1951:680). Här slås fast 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.

Religionsfrihetslagen reglerar också frågan om medlemskap i svenska kyrkan. Medlem i svenska kyrkan kan endast den vara som är svensk medborgare eller är bosatt i Sverige (6 §). Den som förvärfvar 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 han hos pastor i den församling där han är kyrkobokförd har anmält att han inte vill inträda i kyrkan (9 §).

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 tas upp i kyrkan. Detsamma skall också gälla, om sökanden har 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 (10 §). 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 (11 §).

Ca 95 % av Sveriges befolkning tillhör svenska kyrkan. Svenska kyrkan är den största invandrarkyrkan i Sverige. Ca 180 000 av de omkring 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.

Medlem av svenska kyrkan har att betala församlingsskatt till församling och pastorat eller annan samfällighet. Denna skatt utgår, liksom skatt till de borgerliga kommunerna, i procent av beskattningsbar inkomst. Den som inte är medlem av kyrkan betalar i församlingsskatt 30 % av vad som utgår för medlem (lagen, 1951:691, om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan).

2.9.2 Svenska kyrkans organisation m. m.

Svenska kyrkans basorganisation – församlingarna – regleras väsentligen i 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 stämmer överens med den reglering som gäller för kommunerna enligt KL. Svenska kyrkan kan sägas vara organiserad på tre nivåer, den lokala, den regionala och den nationella.

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 §§ LFS samt i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval. 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 varje inom församlingen kyrkobokförd svensk medborgare, som är medlem av svenska kyrkan och har uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock inte rösträtt (9 och 34 §§ LFS). Valorganisationen för kyrkofullmäktigvalen är densamma som för de borgerliga valen och lagen om kyrkofullmäktigval hänvisar i stor utsträckning till vallagen. Den lokala allmänpolitiska strukturen återspeglas ofta i sammansättningen av kyrkofullmäktige. Valdeltagandet vid val av kyrkofullmäktige är vanligtvis mycket lågt.

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 inte är svensk medborgare saknar såväl rösträtt som valbarhet vid nu nämnda val.

LFS ger de icke-territoriella församlingarna en särställning. Beträffande sådana församlingar skall LFS gälla i tillämpliga delar men om församlingen så beslutar skall i stället gälla den ordning som tidigare har tillämpats. Nu-

mera 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 dessa 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 personkategorier som anges i förordningen. I de nationella församlingarna skall enligt 4 § förordningen kyrkobokföras de som enligt särskilda föreskrifter är medlemmar av dessa församlingar. De nationella församlingarna har genom särskilda beslut helt eller delvis ställt sig utanför LFS. För den som inte är svensk medborgare gäller som särskild förutsättning för rösträtt och valbarhet i finska församlingen att han har bott i Sverige i tre år och i de tyska församlingarna att han har varit medlem i församlingen ett år.

Gränserna för församlingarnas kompetens bestäms av föreskriften att församling själv får vårda sina angelägenheter (2 § LFS). Härmed avses anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom, åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, åldersstigna, sjuka och andra som är i behov av omvårdnad samt avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal. För dessa ändamål får församlingen ta ut skatt och använda sina ekonomiska resurser i övrigt.

I många fall betjänas två eller flera mindre församlingar av samme pastor (kyrkoherde). Tillsammans bildar de då ett pastorat. Större församlingar utgör egna pastorat. Genom kyrkofonden sker viss utjämning mellan pastorat med olika ekonomisk bärkraft. Denna utjämning avser dock endast pastoratens kostnader för avlöning av präster och kyrkomusiker. Andra kyrkliga kostnader, 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 möjlig genom att man bildar kyrkliga samfälligheter. I en dylik samfällighet delas utgifterna lika. Den mest betydelsefulla ekonomiska utjämningen sker emellertid genom statliga skatteutjämningsbidrag som utgår till församlingar, pastorat och samfälligheter.

Sverige är indelat i 13 stift. Dessa är svenska kyrkans regionala enheter. Ledningen och tillsynen av kyrkans verksamhet utövas av biskopen och domkapitlet. De regionala organens ställning är fastlagd i bl. a. lagen (1936:567) om domkapitel och domkapitlens verksamhet finansieras av staten. Ledamot i domkapitel skall vara svensk medborgare (8 §).

Det är främst på den nationella nivån som svenska kyrkan framstår som en statskyrka. För stiftande av kyrkolag fordras enligt övergångsbestämmelserna till RF beslut av både riksdag och kyrkomöte. Viktiga lagar om kyrkans verksamhet kan dock stiftas utan medverkan av kyrkomötet. Ett

exempel på detta är LFS som enligt äldre grundlagsterminologi är av kommunallags natur. Kyrkomötet består av samtliga 13 biskopar, 26 prästerliga ombud som är valda av stiftens präster samt 57 lekmannaombud som är valda av elektorerna vilka i sin tur har valts av kyrkofullmäktige.

Ärenden som rör den offentligt reglerade delen av kyrkans verksamhet handläggs av regeringen och en rad centrala statliga myndigheter, 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 centrala kyrkliga styrelser. Ordinarie prästerliga tjänster i territoriellt pastorat tillsätts enligt lagen (1957:577) om prästval i regel genom val inom pastoratet. På grund av 1809 års regeringsforms krav på svenskt medborgarskap för statlig fullmaktstjänst har som ett av flera valbarhetskrav tidigare ansetts gälla att präst skall vara svensk medborgare. Enligt RF finns inte något sådant krav.

Var tredje gång kyrkoherde- och komministertjänst är ledig tillsätts tjänsten av regeringen resp. domkapitlet utan föregående val. Rösträtt vid prästval tillkommer den som har rösträtt på kyrkostämma i församling inom pastoratet. Utlänning får alltså inte delta i prästval.

2.9.3 Kyrkomötets inställning till rösträttsfrågan

Vid 1970 års kyrkomöte hemställdes i motion nr 48 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. Utskottet (särskilda utskottet, betänkande nr 2) hemställde om bifall till motionen och kyrkomötet beslutade i enlighet härmed (kskr 1970:7).

Genom beslut den 26 april 1972 lämnade Kungl. Maj:t framställningen utan åtgärd.

2.9.4 Förhållandena i övriga nordiska länder

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

Vid kyrkokommunala val i Danmark gäller, förutom krav på medlemskap i folkekirken, samma rösträts- och valbarhetsregler som vid borgerligt kommunala val. Rösträtt och valbarhet tillkommer dock även den som är omtydligt förklarad och även utlänning, under förutsättning att han sedan minst ett år är bosatt i Danmark. Motsvarande bestämmelser torde gälla i Island.

I Finland gäller att utlänning 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. I grekisk-

ortodoxa församlingar i Finland har endast finska medborgare rösträtt. Vid kyrkokommunala val i Finland gäller, i motsats till vid borgerliga kommunala val, dels att omyndigförklarad saknar rösträtt och dels att endast den som har uppnått 25 års ålder är valbar.

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

2.10 Reformens inverkan på invandrares utländska medborgarskap

I Amerikas förenta stater fanns tidigare en lagregel som föreskrev att amerikansk medborgare förlorade sitt amerikanska medborgarskap, om han röstade i ett allmänt politiskt val i ett främmande land (Immigration and Nationality Act, Section 349 a 5). Lagrummet har emellertid utgått, sedan landets högsta domstol i ett avgörande år 1967 funnit att det var oförenligt med konstitutionen.

Från de svenska ambassaderna i Jugoslavien, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Italien, Storbritannien, Polen, Turkiet, Ungern, Österrike, Tjeckoslovakien, Spanien, Nederländerna, Schweiz, Frankrike och Portugal har inhämtats att det i dessa länder inte finns några lagbestämmelser om förlust av medborgarskap vid deltagande i kommunalval i annat land. Några sådana bestämmelser finns inte heller i de nordiska länderna.

De nu nämnda länderna svarar för ca 95 % av invandrarna i Sverige.

3 Röstretsutredningen

3.1 Kommunal rösträtt för invandrare

Som bakgrund för sina överväganden tar röstretsutredningen upp invandrarernas faktiska och rättsliga ställning i det svenska samhället. De viktigaste komponenterna i denna bakgrund är – säger utredningen sammanfattningsvis – den varaktiga närvaron i vårt land av ett betydande antal invandrare, det svenska samhällets ansvar för invandrarna och den svenska rättsutvecklingen som i stort sett utan meningsskiljaktigheter gradvis har åstadkommit en långtgående rättslikhet mellan alla här bosatta, oavsett nationalitet. Utredningen pekar i detta sammanhang på att invandrarna redan nu har 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. Genom sitt av medborgarskap oberoende medlemskap i arbetsmarknadens organisationer kan invandrarna dels utöva det inflytande på arbetsplatsen som den svenska arbetsrätten tillerkänner de anställda, dels indirekt påverka kommunal- och rikspolitiken.

Utredningen tar härfter upp till diskussion det nuvarande sambandet mellan rösträtt och medborgarskap. I en värld som är indelad i självständiga stater är det enligt utredningen naturligt att – i enlighet med vad som med vissa undantag gäller i alla länder – som 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 enligt utredningens mening inte ske utan vägande skäl. Med hänsyn till det stora antalet invandrare i vårt land och det erkännande som vi efter hand har gett åt bosättningen som grundläggande förutsättning för offentligrättsligt reglerade rättigheter och förmåner ligger det emellertid enligt utredningens mening nära till hands att nu införa någon form av direkt offentligrättsligt politiskt inflytande för invandrare.

Utredningen framhåller att invandrarna genom sina arbetsinsatser samt genom att betala skatter och avgifter verksamt bidrar till den svenska välfärdsutvecklingen. Bortsett från skyldigheten att fullgöra värnplikt och civiltjänstplikt 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, anser utredningen, 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, säger utredningen, 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.

Utredningen tar särskilt upp frågan om en avkortning av kvalifikations-tiden för erhållande av svenskt medborgarskap och anför att en sådan förändring inte medför någon tillfredsställande lösning av frågan om politiskt inflytande för invandrarna. Många invandrare avstår från att söka svenskt medborgarskap, fastän de skulle kunna påräkna bifall till en sådan ansökan. Anledningarna till detta är av mycket skiftande slag, säger utredningen. 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 är svåra att överblicka. Det är 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 också när de har vistats flera år i Sverige framstå som ovisst om de kommer att förbli här, flytta hem eller flytta till ett annat land. Vidare har invandraren enligt utredningens mening i allmänhet knappast någon påtaglig olägenhet av att inte vara svensk medborgare. I det dagliga livet framstår rättigheterna och skyldigheterna som i stort sett oberoende av nationaliteten. De svårigheter som invandraren kan möta i sitt vardagsliv är inte av den arten att de kan övervinnas genom förvärv av svenskt medborgarskap.

Utredningen anmärker i detta sammanhang att några av de centraleuropeiska invandrarländerna har anordnat olika slag av rådgivande invandrarorgan. Värdet av sådana organ har emellertid varit omstritt. Något politiskt inflytande i verklig bemärkelse kan, säger utredningen, knappast utövas enbart genom yttrande- eller samrådsrätt. Sådant inflytande uppnås bäst genom ett på rösträtt grundat aktivt inflytande i samhället.

I ett avsnitt om särskilda skäl för ett kommunalpolitiskt inflytande framhåller utredningen att utlandssvenskarna har rösträtt vid val till riksdagen inom fem år från utflyttningen från Sverige, att Finland nyligen har berett utlandsfinländarna en till tiden obegränsad rösträtt vid riksval i hemlandet, att Norge har gett rösträtt i riksval åt sina utomlands bosatta medborgare inom en bortovarotid av tio år samt att Italien erbjuder ett exempel på en liknande utveckling bland de centraleuropeiska länderna. Utredningen anser sig kunna skönja ett internationellt mönster för migranternas politiska rättigheter, som innebär att migranterna skulle få behålla sina rikspolitiska rättigheter i hemlandet och förvärva lokal- och regionalpolitiska rättigheter i värdlandet. Utredningen noterar emellertid samtidigt att det finns ett förslag i Norge om att den rösträtt i riksval som utomlands bosatta normmän nu har skall utvidgas till att gälla också kommunala val.

Ett tungt vägande argument för ett kommunalpolitiskt inflytande anser sig utredningen finna i invandrarernas speciella situation och de skyldigheter som kommunerna har mot kommuninvånarna oavsett nationalitet. Utredningen pekar här på invandrarutredningens iakttagelser och förslag om åtgärder för invandrarna i fråga om bostadsförsörjning, socialvård, kultur-

politik, utbildning och samhällsinformation. Det är här, säger utredningen, fråga om behov som kräver särskilda insatser från just kommunernas sida. Över huvud taget synes de åtgärder som behövs för att förbättra invandrarnas situation vara av sådant slag att de främst bör ankomma på kommunerna.

Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande för invandrarna skulle enligt utredningens mening vara ägnat att stimulera det lokala samhällets ansträngningar att motverka invandrarnas svårigheter på olika områden. Ett sådant inflytande skulle också vara ägnat att stärka invandrarnas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. I detta sammanhang erinrar utredningen om att den största delen av invandrarnas ekonomiska prestationer till samhället i allmänhet går till kommunen i form av skatter och kommunala avgifter. De gynnsamma effekterna av ett ökat politiskt inflytande för invandrarna kan emellertid inte fullt ut bevisas. I detta avseende hänvisar utredningen 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 särskilda omständigheter som stöder tanken på ett direkt kommunalpolitiskt inflytande anser sig utredningen finna på kommunalrättsens område. Utredningen erinrar om att en utlänning kan vara medlem av kommun under samma förutsättningar som en svensk medborgare och att kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765) (KL) – bortsett från rösträtt och valbarhet – inte heller i övrigt gör någon skillnad mellan svenskar och utlänningar. Utredningen säger också att den likställighetsprincip som enligt bestämmelserna i 76 § KL gäller för kommunmedlemmarna oavsett nationalitet även har upprätthållits i många specialförfattningar som finns för särskilda kommunala verksamhetsområden som bostadsförsörjning, skolväsende, barnavård, nykterhetsvård etc. Utredningen pekar i detta sammanhang också på att tillämpningen av de förhållandevis fåtaliga svenska författningar som särbehandlar utlänningar genomgående ankommer på statliga myndigheter. Utredningen säger sammanfattningsvis att KL eller annan lagstiftning om kommunal verksamhet på det hela taget inte lämnar något utrymme för favorisering av svenska medborgare och anför som exempel att det i rättspraxis har slagits fast att utlänning i princip inte får ges en i förhållande till svenska medborgare mindre förmånlig behandling i kommunal bostadsko (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 enligt utredningens mening ligga väl i linje med övrig reglering av förhållandet mellan kommunerna och deras invånare.

I ett särskilt avsnitt tar utredningen upp skäl mot kommunal rösträtt för icke svenska medborgare och säger att en av de mera beaktansvärda invändningarna mot en sådan 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. En annan

beaktansvärd invändning är enligt utredningens mening 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. Utredningen erinrar dock om att det finns en hög rörlighet i den svenska befolkningen i allmänhet och att det sålunda redan nu är ett vanligt inslag i de kommunala valen att väljare har att ta ställning till frågor om exempelvis fysisk planering och turordning för serviceanläggningar vars slutliga betydelse för honom själv kan vara ytterst tveksam.

I sin sammanfattande bedömning av de olika skälen för och emot en reform säger sig utredningen vara medveten om att en kommunal rösträtt för utlännningar skulle ge ett inflytande åt dem som sträcker sig något längre än det lokalpolitiska inflytande i egentlig mening som utredningen har redovisat argument för. Utredningen anser emellertid att de skäl som talar för reformen har sådan tyngd att invändningarna får vika.

Utredningen föreslår att i Sverige varaktigt bosatta utlännningar får rösträtt vid val av kommunfullmäktige. Sådan rösträtt föreslås även vid val av landstingsmän. Utredningen framhåller att landstingskommunerna genom sjukvården, som är den helt dominerande landstingskommunala uppgiften, tillhandahåller personlig service av i princip samma slag som t. ex. den kommunala socialvården. Någon avgörande principiell skillnad föreligger inte mellan uppgiftsfördelningen staten-landstingskommunerna och uppgiftsfördelningen staten-kommunerna. Utredningen erinrar också om att några kommuner (Gotland, Malmö och Göteborg) även fullgör landstingskommunala uppgifter och att landstingskommunen i Stockholms län fullgör en del betydelsefulla primärkommunala uppgifter. Reformen bör också enligt utredningens mening avse rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och vid prästval. I fråga om de kyrkliga valen gör sig en del särskilda skäl gällande. 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 församlingsmedlemmar som saknar sådant medborgarskap. Utredningen erinrar också om att ett enhälligt kyrkomöte har uttalat sig för att medlemskap i svenska kyrkan bör medföra rösträtt inom samfundet utan hänsyn till medborgarskap.

I enlighet härmed föreslår utredningen ändringar i 6 § KL, 6 § KLS och 9 § LFS. Rösträtt vid val av landstingsmän tillkommer enligt 7 § LL var och en som är röstberättigad vid val av kommunfullmäktige inom landstingskommunen. Utredningens förslag föranleder därför ingen ändring i LL.

3.2 Särskilda villkor för kommunal rösträtt

Utredningen tar härfter upp frågan om särskilda villkor för en kommunal rösträtt för utlänningar. För en sådan rätt bör, säger utredningen, som grund-

läggande villkor gälla samma förutsättningar som nu gäller för svenska medborgares rösträtt. Till grundförutsättningarna bör sålunda höras att utlänningen bor i kommunen i den meningen att han är kyrkobokförd där när röstlängden upprättas och att han har uppnått 18 års ålder på valdagen. Den nuvarande regeln om att omyndighetsförklaring diskvalificerar för rösträtt bör i princip också gälla utlänning.

Utredningen framhåller emellertid att de nämnda grundförutsättningarna inte kan anses tillräckliga. Rimliga garantier bör skapas 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. Utredningen säger att det finns flera tänkbara metoder för att uppnå sådana garantier. 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. Om sådana och andra mera individinriktade rösträttsvillkor säger utredningen att de lätt kan uppfattas som diskriminerande och nedsättande och att de därför bör undvikas. Utredningen finner även beaktansvärda administrativa skäl mot individinriktade särvillkor i sammanhanget. Sådana villkor skulle enligt utredningen göra särskilda manuella inslag i valförfarandet nödvändiga. 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 enligt utredningens mening viss tids vistelse i landet.

Invandrarna är, säger utredningen, inte någon enhetlig grupp. Det är också svårt att göra invandringsfria grupperingar bland dem. I detta sammanhang finner utredningen 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 de finländska invandrarna har sålunda kommit från rent finskspråkiga områden. Utredningen finner underlaget för en differentierad kvalifikationstid osäkert och anser det 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 anser utredningen

tala för en sådan ordning. Utredningen förordar därför en enhetlig kvalifikationstid för alla här bosatta utländska medborgare.

I fråga om kvalifikationstidens längd pekar utredningen på några fasta utgångspunkter. Efter två års vistelse i landet kan invandrare från utomnordiskt land få bosättningsstillstånd i Sverige, vilket i fråga om rätten att vistas här ger ungefär samma ställning som den som invandrare från de nordiska länderna har. Från denna utgångspunkt menar utredningen att en vistelsetid av två år kan sägas utgöra en nedre gräns för kvalifikationstiden. För förvärv av svenskt medborgarskap finns två olika vistelerekvisit, tre år för medborgare i övriga nordiska länder och sju år för medborgare i andra länder. Från denna utgångspunkt menar utredningen att det med visst fog kan hävdas att kvalifikationstiden inte bör understiga tre år och inte överstiga sju år. Redan av det skälet att medborgare från de övriga nordiska länderna antalsmässigt dominerar bland invandrarna anser utredningen att kvalifikationstiden bör vara väsentligt kortare än sju år. Härför talar också de förslag om förkortade naturalisationstider som har lagts fram av bl. a. invandrarutredningen liksom samhällets efter hand mera framgångsrika strävanden att göra invandrarna bekanta med svenska språket och svenska förhållanden i övrigt. Utredningen framhåller å andra sidan att man vid bestämmandet av kvalifikationstid måste beakta 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 anser att tre års kvalifikationstid innebär en rimlig avvägning mellan de olika synpunkterna på frågan. Något krav på viss tids vistelse i kommunen bör enligt utredningens mening inte ställas upp.

Med en treårig kvalifikationstid säger sig utredningen i princip mena en oavbruten treårig bosättning under tiden närmast före val. Utredningen tillägger att en motsvarande anknytning till Sverige i och för sig skulle kunna skapas av ett flertal kortare vistelser i Sverige eller av en tidigare längre tids vistelse här. Men särregler av detta slag skulle enligt utredningens bedömande komma att beröra ett ganska litet antal personer och skulle samtidigt medföra registreringstekniska komplikationer. Utredningen säger sig därför inte vilja föreslå några sådana särbestämmelser rörande kvalifikationstiden.

I en reservation föreslår ledamöterna Eivor Marklund och Mirko Benko att kvalifikationstiden begränsas till två år.

Utredningen tar härfter upp frågan om hur kravet på viss tids vistelse här bör närmare bestämmas och frågan om vilken metod som bör användas när det gäller att ta upp utlänningar i röstlängd. Utredningen säger att det skulle vara fördelaktigt om man kunde knyta kvalifikationstiden till kyrkobokföringen. Det skulle vara väl förenligt med den principdiskussion som utredningen har fört om kvalifikationstid. En anknytning till kyrkobokföringen skulle emellertid medföra ett omfattande manuellt förfarande vid

upprättande av röstlängd. Man skulle med denna metod, säger utredningen, knappast kunna undvika ett system med enskilda ansökningar. Olägenheterna med ett sådant system finner utredningen så stora att systemet inte bör komma i fråga. Utredningen väljer i stället den närmare bestämningen av kvalifikationstiden att invandraren skall vara mantalsskriven i Sverige för valåret och ha varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren. Om denna bestämning säger utredningen att den är väl förenlig med ADB-tekniken vid röstlängdsframställning och att bestämningen innebär att så gott som samtliga röstberättigade utlänningar vid valtillfället har bott i Sverige oavbrutet under de tre åren närmast före valet. Bestämningen medger vissa avbrott i vistelsen i Sverige men detta är enligt utredningens mening inte någon nackdel av avgörande betydelse.

I enlighet med det anförda föreslår utredningen att det i 6 § KL och 6 § KLS som förutsättning för utlännings rösträtt anges att han skall vara mantalsskriven i Sverige för valåret och ha varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren. Utredningens förslag till ändring i 4 kap 2 § vallagen innebär följande. Även utlänning skall tas upp i röstlängd. Därvid skall antecknas att rösträtt inte föreligger vid val till riksdagen. För utlänning som inte enligt länsstyrelsens register har tagits upp i stomme till mantalslängd för det år röstlängden upprättas och för de två närmast föregående åren antecknas att rösträtt inte föreligger vid val av landstingsmän och fullmäktige.

I fråga om rösträtt i kyrkliga val kan enligt utredningens mening kvalifikationstid avvaras. Församlingarnas offentlighetsrättsliga befogenheter är enligt utredningens bedömning ganska begränsade. Utländsk medborgare med evangelisk-luthersk trosbekännelse kan bli medlem i svenska kyrkan så snart han har 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 ställa upp särskilda restriktioner för vissa samfundsmedlemmars rätt att medverka i församlingens beslutsprocess. Utredningen påpekar att den svenska kyrkan är den evangelisk-lutherska folkkyrkan inom svenskt territorium. Att en luthersk trosbekännare från ett annat land, som under vistelse här ansluter sig till vår 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, säger utredningen, torde svenska kyrkan kunna tillföras värdefulla impulser genom medlemmar med erfarenhet från andra lutherska kyrkor. Med hänsyn till detta och till att ett graderat medlemskap inom ett trosamfund framstår som olämpligt finns det enligt utredningen mening inte anledning att ställa upp någon särskild kvalifikationstid för rösträtt vid kyrkliga val. Utredningen 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.

3.3 Valbarhet

Enligt utredningen är det generellt sett 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 enligt utredningen 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 eller av andra jämförbara individuella skäl helt oförmögna att inneha ett förtroendeuppdrag, fastän de formellt är valbara. Den nuvarande frånvaron av särskilda begränsningar i valbarheten bygger alltså inte, säger utredningen, 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 utlänningar, som sedan en följd av år bor i Sverige, finns det enligt utredningens mening utrymme för särskilda överväganden rörande utlännings valbarhet. En viktig utgångspunkt för dessa överväganden anser utredningen vara de liberala regler som fr. o. m. nya regeringsformens ikraftträdande den 1 januari 1975 gäller om utlännings tillträde till tjänster hos staten och kommunerna (en redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitt 2.5.6).

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

Utredningen tar upp kommunernas insatser inom civilförsvaret och framhåller att dessa insatser är ett led i landets totalförsvär. Det kan med visst fog hävdas, säger utredningen, att inte ens utlänningar som har bott längre tid i Sverige borde få 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. Utlänning har sålunda varken skyldighet eller rätt att delta i landets militära försvar. I fråga om civilförsvär kan utländska medborgare med civilförsvarsplikt f. n. endast åläggas delta i visst verksskydd. För en mindre restriktiv syn på invandrades deltagande i kommunala civilförsvarsangelägenheter talar enligt

utredningens mening å andra sidan det förhållandet 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 utlänningar har, säger utredningen, 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. Härtill kommer, säger utredningen, att civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1975:712) ger regeringen befogenhet att ålägga utlänningar lika vittgående civilförsvarsplikter som ordinärt åvilar svenska medborgare. Det är inte osannolikt, anser utredningen, att beslut i den riktningen kan bli nödvändiga i händelse av krig eller krigsfara.

Utredningen tar också upp den kommunala beredskapen och framhåller att det enligt beredskapslagstiftningen åligger kommun och landstingskommun att utarbeta och upprätthålla planer för den civila kommunala verksamheten i händelse av krig eller krigsfara. Detta är också, säger utredningen, en kommunal verksamhet som med hänsyn till sitt samband med totalförsvaret kunde sägas vara en angelägenhet som exklusivt borde ankomma på svenska medborgare. Men även här finns enligt utredningens mening 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, säger utredningen till sist, 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 säger sig för sin del inte finna tillräckliga skäl att utesluta invandrarna från att delta i handläggningen av de totalförvarsfrågor som nu har 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 de som utredningens uppdrag erbjuder.

Utredningen för här efter över valbarhetsdiskussionen till övriga specialreglerade kommunala nämnder och säger att dessa nämnder tämligen ofta kan ha att fatta beslut som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning. Det gäller då, säger utredningen, särskilt sådana ärenden inom barna- och ungdomsvården som enligt socialvårdslagstiftningen ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd eller social centralnämnd som första instans och som ligger i gränsområdet mellan rättskipning

och kriminalvård, exempelvis ärenden om barns omhändertagande för samhällsvård. Utredningen pekar i detta sammanhang också på sådana för den enskilde ekonomiskt ingripande beslut som kan fattas av exempelvis byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Utredningen anför att det i många hänseenden kan vara värdefullt att nämnderna även i ärenden av den art som nu har berörts har ett inslag av ledamöter med särskild kännedom om och erfarenhet av invandrarnas situation. Utredningen anser sig inte heller i fråga om dessa nämnder böra föreslå någon särskild begränsning av invandrarnas valbarhet eller i deras rätt att som valda ledmöter delta i handläggningen av vissa slag av ärenden.

Utredningen pekar i detta sammanhang på att partiella restriktioner i fråga om invandrades behörighet att delta i de olika kommunala organens verksamhet inte är särskilt väl förenliga med KL:s regler om den kommunala organisationen. Utredningen säger sig då främst tänka på den gemenskap i ärendebehandlingen som finns mellan den beslutande församlingen å ena samt de förvaltande och verkställande organen – nämnderna – å andra sidan. Beredningsreglerna gör kommunstyrelsen och dess motsvarighet i landstingskommun och kyrklig kommun till obligatoriskt beredningsorgan för alla ärenden i den beslutande församlingen och medför vanligen att beredningen måste ske i ytterligare någon nämnd.

Utredningens inställning i fråga om valbarheten blir sammanfattningsvis den att några särskilda begränsningar inte bör gälla för utlännings valbarhet till de beslutande församlingarna och nämnderna eller till kommunala förvaltningsuppdrag i övrigt. Utredningens förslag i denna del föranleder – med hänsyn till anknytningen mellan bestämmelserna om valbarhet och bestämmelserna om rösträtt i kommunallagarna – inte några författningsändringar.

Utredningen säger sig inte finna anledning att i varje fall f. n. slopa det krav på att överförmyndare skall vara svensk medborgare som finns i 19 kap 8 § föräldrabalken och som efter särskilda överväganden från riksdagens sida kom att bestå vid de ändringar i föräldrabalken som beslutades hösten 1974 (prop. 1974:142 s. 154, LU 1974:38 s. 63, rskr 1974:404 och SFS 1974:1038). Utredningen erinrar vidare om att det inte har ingått i uppdraget att överväga om utlänning bör vara valbar till sådana statliga regionala eller lokala organ vars ledamöter helt eller delvis utses av kommunfullmäktige eller landsting och nämner som exempel på organ som inte omfattas av utredningens förslag länsnykterhetsnämnd, inskrivningsnämnd och polisstyrelse. Utredningen föreslår ändringar i kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga och i polisinstruktionen (1972:511) för att undvika att de föreslagna ändringarna i kommunallagarna automatiskt skulle få följden att utlänning kan utses till ledamot i dessa statliga organ. 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 för-

utsättning för valbarhet till dessa organ berörs sålunda inte av utredningens förslag.

3.4 Verkan av omyndighetsförklaring

Utredningen tar upp frågan om vilken verkan man i rösträttshänseende bör tillmätta omyndighetsförklaring som utvandrarnadets myndigheter kan ha meddelat beträffande i Sverige bosatta invandrare. Utomlands meddelad omyndighetsförklaring av icke svenska medborgare får civilrättsliga verkningar i Sverige enligt bestämmelserna 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. Utredningen erinrar om att frågan om verkningar i rösträttshänseende av utomlands meddelade omyndighetsförklaringar behandlades vid 1967 års riksdag, när kravet på bosättning som villkor för rösträtt i Sverige blev uppmjukat för utlandssvenskarnas skull. Utredningen påpekar att man den gången intog ståndpunkten att en omyndighetsförklaring som hade meddelats av utländsk myndighet skulle vara diskvalifikationsgrund, om omyndighetsförklaringen hade giltighet i Sverige i andra hänseenden än beträffande rösträtten (prop. 1967:145 s. 52, KU 1967:55, rskr 1967:379).

Utredningen anför att det f. n. inte är känt hur många utomlands omyndigförklarade utlänningar som finns i Sverige. Någon registrering av sådana omyndighetsförklaringar sker f. n. inte i landet. I sin diskussion om hur man skall behandla denna fråga anför utredningen inledningsvis att i Sverige bosatta utlänningar inte i något hänseende bör ha bättre rätt än i Sverige bosatta svenska medborgare. Omyndighetsförklaring bör därför enligt utredningen i princip diskvalificera även utlänning från rösträtt i kommunalaval. Att med omyndighetsförklaring här måste avses varje omyndighetsförklaring som har meddelats av svensk domstol finner utredningen självklart. Utredningen anser att man vidare bör låta sig vägledas av principen att alla här civilrättsligt giltiga omyndighetsförklaringar bör inverka på rösträtten och kommer därmed fram till att i princip varje utomlands meddelad omyndighetsförklaring av utlänning bör utesluta vederbörande från rösträtt i Sverige.

Utredningen anför att överläggningar med den nordiska arbetsgrupp som har behandlat frågan om nordisk kommunal rösträtt för invandrare har visat att registreringen i Sverige av omyndighetsförklaringar 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 har blivit omyndigförklarade i något av dessa länder. Det första ledet i denna registrering får enligt utredningen göras på grundval av ett engångsutbyte av information

genom folkbokföringsmyndigheterna i resp. land. Den fortlöpande registreringen får enligt utredningen ske med anlitande av det nordiska flyttningsbetyget. Därmed är det enligt utredningen möjligt att få effekt av omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för rösträtt bland ca 130 000 av de invandrare som enligt utredningsförslaget skulle få kommunal rösträtt och valbarhet vid 1976 års val.

Om de icke-nordiska väljarna vid 1976 års kommunalval säger utredningen att deras antal kan uppskattas till ca 70 000 personer, fördelade på ett mycket stort antal länder. Att genomföra ett systematiskt registrerings-system beträffande omyndighetsförklaringar i denna del av invandrarbefolkningen i Sverige anser utredningen möta så stora praktiska svårigheter att det inte kan komma i fråga. Detsamma gäller även registrering av omyndighetsförklaringar bland nya invandrare från icke-nordiska länder. De allmänna domstolarna bör emellertid åläggas att lämna underrättelser till pastorsämbetena beträffande sådan omyndighetsförklaring som kommer till deras kännedom i ärenden enligt bestämmelserna i nyssnämnda internationellt privaträttsliga författningar.

Ofullkomligheten i registreringen av omyndighetsförklaringarna bland icke-nordiska invandrare anser utredningen kunna godtas mot bakgrunden av att det sannolikt förekommer ytterst få fall av utomlands meddelad omyndighetsförklaring bland invandrarna. Om ett verkligt behov av omyndighetsförklaring och förmynderskap föreligger för en person som har bott i Sverige längre tid, har man enligt utredningen anledning räkna med att denne också blir omyndigförklarad här. Utredningen menar därför att bristerna i registreringen av omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för kommunal rösträtt är av så ringa praktisk betydelse att de får godtas.

3.5 Samordning med andra länder

Beträffande frågan om en samordnad nordisk reform anför utredningen att en svensk reform bör föregås av överläggningar i Nordiska ministerrådet i syfte att om möjligt uppnå nordisk enhetlighet på området, i varje fall såvitt avser nordiska medborgare.

Utredningen tar också upp frågan huruvida Sverige gentemot andra nationer i allmänhet bör ställa krav på ömsesidighet så att svensk medborgare som bor i annat land får motsvarande rösträtt där som det andra landets medborgare får i Sverige. Ett sådant krav vore enligt utredningens mening inte onaturligt fastän det kan vara mindre tilltalande att använda rösträtten som internationellt bytesobjekt. Genom att ställa upp ett sådant krav kunde man tänkas i någon mån påskynda rösträttsfrågans behandling i de centraleuropeiska länderna. Utredningen framhåller å andra sidan att krav på en mera generell ömsesidighet som förutsättning för en svensk reform med säkerhet skulle medföra att betydande invandrargrupper i Sverige skulle komma i en undantagsställning som knappast kan godtas. Ömsesidigheten

behöver enligt utredningens mening inte för den skull 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 kan uppnås bör enligt utredningens mening inte i något hänseende vara ett hinder för att genomföra reformen i Sverige.

Enligt utredningen saknar det för svenskt vidkommande betydelse hurvida en här röstberättigad utlänning till äventyrs har kommunal rösträtt även i sitt hemland. Om exempelvis Norge skulle införa den tioåriga rösträtten för utlandsnormmän även i kommunalval i Norge, bör detta enligt utredningens mening inte inverka på norska medborgares rösträtt i svenska kommunalval. Med denna inställning säger sig utredningen inte ha anledning att gå närmare in på frågan om dubbel rösträtt. För övrigt saknas realistiska förutsättningar för mera långtgående internationella samordningar på detta område. I sistnämnda hänseende hänvisar utredningen till att det varje år förekommer kommunalval i något av de nordiska länderna och att det ofta förekommer kommunalval i mera än ett nordiskt land under samma år.

3.6 Information

Utredningen ägnar betydande uppmärksamhet åt informationsfrågor och framhåller att ett beslut om kommunal rösträtt för invandrare bör följas av tämligen omfattande information med sikte i första hand på valet hösten 1976. Informationen bör inriktas på att förbättra invandrarnas 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. Huvudmän för den objektiva samhällsinformationen bör i första hand vara staten och kommunerna. Huvudmannaskapet för den mera politiskt inriktade informationen bör i första hand ankomma på de politiska partierna och organ som står dem nära, främst de olika studieförbunden.

Utredningen anför vidare att informationsinsatserna måste utformas och dimensioneras efter mottagarnas i flera hänseenden speciella förutsättningar. Eftersom en del av informationen blir av kvalificerad natur och invandrarnas förmåga att tillgodogöra sig upplysningar på svenska språket är starkt varierande, bör informationen lämnas inte bara på svenska utan också på invandrarnas egna språk. Insatserna bör utformas under beaktande av förhållandena i invandrarnas hemländer. Förhållandena i andra länder avviker, framhåller utredningen, alltid i något hänseende från förhållandena i Sverige. En del av invandrarna har kommit som flyktingar från diktaturer där möjligheten att politiskt påverka den egna situationen har varit starkt begränsad. Andra kommer från länder med mindre utvecklade demokratiska system där politiskt inflytande endast i liten utsträckning har kommit folkets flertal

till del. Många invandrare har således begränsade erfarenheter av att genom fria allmänna val själva påverka sin politiska och sociala situation. Flertalet av invandrarnas hemländer har en samhällsorganisation som skiljer sig från den svenska. I det hänseendet erinrar utredningen om att de svenska landstingskommunerna saknar motsvarighet i många av utvandrarländerna. Till de omständigheter som enligt utredningen också måste beaktas hör ojämnheter i bildningsnivån bland invandrarna.

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 bör vara en angelägenhet för de politiska partierna.

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

Den *grundläggande informationen* om samhället, kommunerna och rösträtten bör enligt utredningen ställas samman i en broschyr (ABC-materialet) som översätts till 14 invandarspråk och som översänds till samtliga utländska medborgare som har fyllt 18 år, dvs. även till dem som inte uppfyller villkoren för rösträtt och valbarhet. Därvid bör adressuppgifterna i länsstyrelsernas personband utnyttjas för distributionen liksom även andra kanaler som studieförbund, invandrarbyråer, fackliga organisationer o. d. Materialet bör även kunna användas i undervisningen i svenska språket för invandrare. Det bör innehålla en kortfattad information om bl. a. kommunernas och landstingskommunernas uppgifter, hur de styrs och arbetar, rollfördelningen mellan stat och kommun, de politiska partierna, utvecklingen av den svenska demokratin, invandrarnas kommunala rösträtt, valhemligheten, de kyrkliga kommunerna, valsystemet och valtekniken.

Med utgångspunkt från ABC-materialet bör enligt utredningens förslag SIV och skolöverstyrelsen (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 av materialet.

Studieförbunden har, anför utredningen, f. n. möjlighet att anordna 10-timmars *studiecirklar* i samhällskunskap, till vilka utgår helt kostnadstäckande statsbidrag. Det anslag som SÖ f. n. disponerar för ändamålet räcker för 10 000 timmar per år. Anslaget bör enligt utredningen höjas så att bidrag kan utgå till förslagsvis 30 000 timmar inför 1976 års val.

Rekrytering och utbildning av cirkelledare till dessa cirklar bör, anför utredningen, ske i nära samarbete med invandrarorganisationerna. Förhoppningen är att cirkeldeltagarna skall kunna fungera som informatörer till sina landsmän.

Utredningen utgår från att *Invandartidningen* kommer att bevaka frågan om kommunal rösträtt för invandrare. I anslutning till valrörelsen hösten 1976 bör enligt utredningen *Invandartidningen* utkomma i en storupplaga på 15 språk som delas ut 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. Den stiftelse som utger *Invandartidningen* bör få särskild ersättning genom SIV för kostnaderna för den föreslagna storupplagan.

Sveriges Radio väntas enligt utredningen spela en betydelsefull roll framför allt i fråga om information till svenskarna. Via televisionen når man främst de svenskspråkiga invandrarna men genom de finskspråkiga sändningarna också de finländska invandrarna.

Utredningen erinrar om att det i en del *tidningar* och tidskrifter förekommer att plats lämnas för information till invandrare på andra språk än svenska, företrädesvis på finska. Utredningen anser att det är angeläget att de publikationer som har sådana invandarspalter genom SIV får en systematiserad information om invandarnas rösträtt. Vidare bör verket genom pressorienteringar o. d. stimulera även den övriga pressen att informera om reformen. Utredningen anser att de förut beskrivna informationsinsatserna bör kompletteras genom att SIV annonserar i såväl dagspressen och folkrörelsepressen som invandrapressen.

Införandet av kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare medför enligt utredningen att RSV:s insatser för att informera väljarna om hur det praktiskt går till att rösta måste utökas. Verkets informationsåtgärder börjar redan under maj/juni valåret. Då påminns väljarna om möjligheten att kontrollera den allmänna röstlängden. Denna ligger ute hos de lokala skattemyndigheterna för granskning under slutet av juni månad. Därefter följer valbroschyr, dagspressannonsering, TV-spots m. m. under augusti och september månader. RSV bör utarbeta en särskild broschyr på 15 språk som direkt distribueras till alla röstberättigade invandrare och som finns till förfogande för de politiska partierna (upplaga 500 000 exemplar) med beskrivning över hur det praktiskt går till att rösta.

Utredningen föreslår att medel anslås för informationsåtgärder i anslutning till införande av kommunal rösträtt för invandrare enligt följande.

Anslag till SIV för	kanslikostnader	260 000
	ABC-materialet	555 000
	fördjupningsmaterial	100 000
Anslag till SÖ för	studiecirklar (höjning)	1 620 000
	cirkelledarutbildning	300 000
	bidrag till studieförbunden	
	för s. k. uppsökande verksamhet	
	och annan information om	
	studiecirkelarna m. m.	1 500 000

Anslag till SIV för ersättning till In-	
vandrartidningen	170 000
annonsering	400 000
Anslag till RSV för annonsering m. m.	360 000
broschyr	225 000
Anslag till SIV för oförutsedda utgifter m. m.	230 000
	5 720 000

Utredningen framhåller att det i flertalet kommuner och landstingskommuner ordinärt förekommer en mer eller mindre systematisk information till allmänheten beträffande sådana förhållanden som är av lokalt eller regionalt samhälleligt intresse. Utredningen förutsätter att den kommunala informationen till allmänheten får det inslag av invandrarinformation som är särskilt motiverad av rösträtsreformen.

Enligt utredningens mening är det önskvärt att kommunerna 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.

I samband med informationsfrågorna tar utredningen också upp frågan om särskilt samhälleligt ekonomiskt stöd till de politiska partierna inför 1976 års val. I detta hänseende erinrar utredningen inledningsvis om att 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 har rösträtt och valbarhet bara i de kommunala valen. Partierna ställs, säger utredningen, 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 m. m. Utredningen framhåller att de politiska partierna otvivelaktigt möter en del speciella problem som ställer särskilda ekonomiska och personella krav på dem. Utredningen anför vidare att det nya väljartillskottet kommer att fördyra den lokala valkampanjen. Merkostnaderna finner utredningen svåra att bedöma. Partiernas kostnader blir enligt utredningen 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 faktorer som kan få betydelse för kostnaderna hör enligt utredningen främst antalet invandrare,

spridningen på nationaliteter och förekomster av invandrare som har bott längre resp. kortare tid i kommunen eller i Sverige. I kommuner med s. k. politiskt balansläge kan även små väljartillskott av invandrare påverka partiernas kampanjkostnader.

Det är, säger utredningen, ett allmänt samhällsintresse att det nya väljartillskottet smälter in i den svenska partipolitiken. Partibildningar bland invandrarna på ren nationalitetsgrund lär inte främja vare sig invandrarnas egna intressen eller det svenska samhället. Det är enligt utredningen rimligt att samhället understödjer de politiska partierna i deras ansträngningar att nå invandrarna med de politiska budskapen.

Eftersom samhälleligt ekonomiskt stöd åt partierna är en etablerad företeelse, ligger det enligt utredningen 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 enligt utredningen väntas förekomma. Utredningen förordar att behovet av samhälleligt stöd tillgodoses inom ramen för det statliga och kommunala partistödet. Utredningen tillägger avslutningsvis att den utgår från att reformen föranleder uppjustering av partistödet.

4 Remissyttrandena

4.1 Remissutfallet i stort

Rösträttsutredningens förslag har vid remissbehandlingen fått ett positivt mottagande. En stor majoritet av de icke-kyrkliga remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag i huvudsak eller lämnar dem i allt väsentligt utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kammarrätten i Göteborg*, *civilförsvarsstyrelsen*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *statens planverk*, *civilbefälhavaren i östra civilområdet*, *länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län*, *hemvistsakkunniga*, *utredningen om den kommunala demokratin*, *Landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *LO* och *TCO*. Hit hör också samtliga *landstingskommuner*, *kommuner*, *fackförbund* och *invandrарorganisationer* som har yttrat sig över förslagen.

Flertalet av de kyrkliga remissinstanserna, vilka mestadels har begränsat sina yttranden till de kyrkokommunala frågorna, biträder helt utredningens förslag i denna del eller lämnar dem utan erinran. Denna grupp utgörs av *ärkebiskopen*, *domkapitlen i Strängnäs, Västerås, Lund, Göteborg och Luleå*, *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* samt ungefär hälften av de församlingar och kyrkliga samfälligheter som har yttrat sig över förslagen, nämligen *Torshälla församling*, *Örebro kyrkliga samfällighet*, *Köpings kyrkliga samfällighet*, *Göteborgs kyrkliga samfällighet*, *Halmstads kyrkliga samfällighet* samt *Nödinge*, *Jukkasjärvi* och *Örnäsens församlingar*.

De invändningar som en minoritet av remissinstanserna anför mot utredningens förslag gäller främst valbarhet, kvalifikationstid för rösträtt och valbarhet, den närmare bestämningen av kvalifikationstiden och metoden för att ta upp utlänningar i röstlängd. Ingen remissinstans motsätter sig att invandrare tillerkänns rösträtt i de direkta kommunala valen.

4.2 Kommunal rösträtt för invandrare

Samtliga remissinstanser som yttrar sig i fråga om ett borgerligt kommunalpolitiskt inflytande oberoende av medborgarskap ansluter sig till utredningens mening att ett sådant inflytande bör tillerkännas utlänning som med viss varaktighet är bosatt i Sverige. Några av remissinstanserna understryker sin positiva inställning till förslaget i sin helhet genom att framhålla att starka skäl talar för reformen.

Några remissinstanser tar fasta på invandrarnas prestationer i det svenska samhället genom arbete och genom betalning av skatter och avgifter. Detta argument understryks av *länsstyrelserna i Blekinge och Örebro län*, *Borås* och *Trollhättans kommuner* samt *Svenska sjöfolksförbundet*. *Borås kommun*

tillägger att invandrarnas insatser särskilt kommer bosättningskommunen till godo.

En del av remissinstanserna berör bosättningen som förutsättning för rättighetsutövning i Sverige. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför att det med den uttunning i innebörden av begreppet svenskt medborgarskap som fortlöpande har ägt rum inte är nödvändigt att behålla anknytningen mellan den kommunala rösträtten och det svenska medborgarskapet. Det torde enligt länsstyrelsens mening vara rimligare att anknyta den kommunala rösträtten till det förhållandet att vederbörande är varaktigt bosatt här i landet, betalar kommunalskatt i Sverige och därför är medlem i den kommun det gäller. Att bosättningen, inte medborgarskapet, i framtiden bör vara den grund som rösträtten vid borgerliga kommunala val bygger på framhålls också av *länsstyrelserna i Älvsborgs och Norrbottens län*. Även *planverket* ansluter sig uttryckligen till denna ståndpunkt. Planverket pekar bl. a. på värdet av att allmänheten har insyn i den kommunala planeringsprocessen och erinrar om det i betänkandet (SOU 1974:17–18) Solidarisk bostadspolitik påvisade behovet av ett vidgat boendeinflytande.

Att utredningens förslag kan motiveras från demokratisk synpunkt framhålls av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *Moderata ungdomsförbundet* och *Svenska kommunalarbetsareförbundet*. Om reformen kan ge invandrarna en djupare samhörighet med det svenska samhället, är den enligt *kommunalarbetsareförbundets* mening tillsammans med utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder ett viktigt instrument för att förhindra segregations-tendenser. *Länsstyrelsen i Örebro län* menar att förslaget tillgodoser ett väl-motiverat rättvisekrav. Samma inställning har *Ludvika kommun*.

Frågan vilken betydelse man i sammanhanget bör tillerkänna sambandet mellan stat och kommun har inte tilldragit sig någon större uppmärksamhet bland remissinstanserna. *Göteborgs kommun* framhåller dock att det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter och att kommunen därför har vissa betänkligheter mot att utländska medborgare får kommunal rösträtt. Emellertid anser kommunen att så goda skäl talar för reformen att dessa betänkligheter bör vika.

Några remissinstanser erinrar om de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som antagits vid 1975 års riksmöte (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). *SIV* bedömer sålunda den föreslagna reformen som ett viktigt steg mot att förverkliga de mål som har antagits i fråga om invandrar- och minoritetspolitiken. Liknande synpunkter anförs av *arbetsmarknadsstyrelsen*, *Huddinge kommun*, *LO*, *Svenska metallindustriarbetareförbundet*, *TCO* och *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer*. *Arbetsmarknadsstyrelsen* upplyser i detta sammanhang att styrelsen nyligen har anordnat ett antal konferenser i invandrarfrågor för tjänstemän av olika kategorier samt att det vid dessa konferenser har ansetts angeläget att invandrarna själva får delta i utformningen av de ytterligare åtgärder som behövs för att förbättra deras situation.

Utredningens synpunkt att den föreslagna reformen skulle främja invandrarnas anpassning och trivsel i det svenska samhället understryks av bl. a. *länsstyrelserna i Blekinge och Örebro län* samt av *Gällivare och Borås kommuner*. Även *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* anför synpunkter av detta slag och säger att rösträtt för invandrare kan bidra till lugn och stabilitet i samhällsutvecklingen och till att minska riskerna för allvarliga motsättningar och oro inom befolkningen. En lugn utveckling och en god tradition i det demokratiska samarbetet mellan invandrarna och befolkningen i övrigt kan enligt nämndens uppfattning vara en stor tillgång under krig, vid krigsfara eller vid stor politisk oro ute i världen.

Några remissinstanser som vid frågans tidigare behandling har ställt sig tveksamma eller avvisande till frågan om en kommunal rösträtt för invandrare menar att den har kommit i ett nytt läge genom bl. a. riksdagsmotioner och utredningens arbete. Till dessa remissinstanser hör *utredningen om den kommunala demokratin* och *Svenska kommunförbundet*.

Kopparbergs läns landstingskommun tar upp frågan om en begränsning av reformen till att avse endast nordbor och säger att denna fråga hänger intimt samman med frågan om man skall kräva internationell ömsesidighet. I detta hänseende framhåller landstingskommunen att frågan om ömsesidighet med all sannolikhet skulle ta lång tid att lösa. Ett krav på ömsesidighet skulle därför medföra att reformen skulle försenas kraftigt och till att betydande invandrargrupper skulle komma i undantagsställning. Frågan om kommunal rösträtt för invandrare måste enligt landstingskommunen ses mot bakgrund av Sveriges speciella ställning som invandrarland. Mot denna bakgrund anser landstingskommunen att reformen bör omfatta alla utlänningar oavsett nationalitet.

Samtliga remissinstanser som yttrar sig i frågan om ett kyrkligt kommunalpolitiskt inflytande oberoende av medborgarskap ansluter sig till utredningens mening att ett sådant inflytande bör anordnas för här bosatta utländska medborgare som är medlemmar i svenska kyrkan. Endast några av de kyrkliga remissinstanserna går närmare in på frågans principiella aspekter. *Ärkebiskopen* framhåller inledningsvis att svenska kyrkan samt dess församlingar och kyrkliga samfälligheter har ställningen av på en gång trossamfund och offentligrättsliga organ. Från kyrklig synpunkt är det angeläget att hävda kyrkans egenskap av trossamfund. Kan kyrkan godta en utländsk medborgare som medlem av sitt trossamfund, synes enligt ärkebiskopen starka skäl tala för att den nye kyrkoskattskyldige medlemmen, så snart administrativa hänsyn gör det möjligt, också tillerkänns rätten att utöva de med medlemskapet normalt förenade offentligrättsliga befogenheterna. Ärkebiskopen framhåller vidare att möjligheterna att nyinvandrade utlänningar inom församlingarna skulle komma att utöva ett för kyrkans liv ogynnsamt inflytande inte får överdrivas. Inträde i svenska kyrkan vinnas av utlänning först efter ansökan hos pastor i den församling där han är kyrkobokförd. Föresättningarna för bifall till ansökningen ställer sig olika

för medlem av evangeliskt-lutherskt trossamfund och för annan. Båda kategorierna har dock att ansöka om medlemskap och bifall till ansökningsen medför bl. a. skyldighet att betala full församlingsskatt. Denna konsekvens torde i regel avhålla en för kyrkans verksamhet helt främmande eller mot verksamheten negativt inställd person från att söka medlemskap i kyrkan och därigenom få rösträtt i kyrkliga val.

Domkapitlet i Lund anmäler sin tillfredsställelse över att utredningen genom att göra åtskillnad mellan rösträtt vid borgerliga kommunala val och vid kyrkliga val ger ett klart uttryck för svenska kyrkans karaktär av trossamfund. *Domkapitlet i Strängnäs* anför att det inom stiftet bor förhållandevis många utlänningar som tillhör svenska kyrkan och att dessa utlänningar i allmänhet har en mycket positiv inställning till kyrkan och kyrkans arbete. Domkapitlet erinrar om att medlemskap i svenska kyrkan enligt religionsfrihetslagen inte är beroende av det nationella medborgarskapet och att det för kyrkan väsentliga är att hennes medlemmar verkligen omfattar kyrkans lära. Medlemskapet i kyrkan bör enligt domkapitlets mening medföra en fullständig organisatorisk tillhörighet med samtliga de rättigheter och plikter som man kan ha som medlem av en kyrkokommun.

4.3 Särskilda villkor för rösträtt

De remissinstanser som yttrar sig över frågan om ett borgerligt kommunalpolitiskt inflytande för utlänningar är utan undantag ense med utredningen om att det bör fordras något mer än enbart bosättning i landet för att personer som saknar svenskt medborgarskap skall kunna tillerkännas ett sådant inflytande. Med enstaka undantag biträder samtliga remissinstanser också utredningens förslag att som enda särskilda förutsättning för ett sådant inflytande skall krävas viss tids boende i Sverige. Det stora flertalet remissinstanser anser också i likhet med utredningen att ungefär tre års i princip oavbrutet boende i Sverige kan vara en lämplig särskild förutsättning för ett kommunalpolitiskt inflytande för utlänningar.

De remissinstanser som biträder utredningens förslag på denna punkt har mestadels inte funnit anledning att närmare utveckla sin mening. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför dock att en förutsättning för att den som inte är svensk medborgare skall få rösträtt i kommun och landstingskommun bör vara att han har kunskaper i svenska språket och en god anpassning till och kännedom om svenska samhällsförhållanden. Övervägande delen av de myndiga utlänningar som har varit fast bosatta i landet under i det närmaste tre år torde enligt länsstyrelsens mening uppfylla dessa villkor. *Planverket* framhåller att en kvalifikationstid är nödvändig och tillägger att tre år får anses vara en väl vald kvalifikationstid. *Kopparbergs läns landstingskommun* menar att en kvalifikationstid av tre år ger en tillfredsställande garanti för att den utländske väljaren har tillräcklig kännedom om och förståelse för svenska förhållanden.

JK menar att en kvalifikationstid av tre år är för kort. Han anför i detta sammanhang att en utlänning som har vistats här under endast några år och kanske inte ens behärskar svenska språket mycket ofta saknar tillräckliga insikter och kvalifikationer för att besluta i kommunala frågor. Eftersom det innebär stora fördelar att knyta rösträtten till valbarheten, ifrågasätter JK om det inte skulle vara en från alla synpunkter mera tillfredsställande lösning att förlänga kvalifikationstiden för rösträtt.

Några remissinstanser förordar kortare kvalifikationstid än tre år. *Hallstahammars kommun* menar sålunda att redan mantalsskrivning den 1 november året före valåret bör kvalificera för rösträtt. Kommunen anför att kunskaper om det svenska samhället naturligtvis är värdefulla men likväl inte torde ha någon avgörande betydelse för vilket parti väljaren önskar stödja med sin röst. Det torde i stället vara rimligt att anta att invandrarna mera ser på vilket parti i Sverige som bäst motsvarar den politiska uppfattning som de för med sig hit. Det är vidare enligt kommunens bedömning rimligt att anta att invandrarna blir mera benägna för studier av svenskt samhällsliv ju förr de får rösträtt. Det kan enligt *Moderata ungdomsförbundet* inte anses påkallat med hela tre års vistelse här i landet för att invandrare från nordiskt land skall få rösträtt och valbarhet. Också *Finlandssvenskarnas riksförbund* föreslår en kortare kvalifikationstid än tre år för nordbor. *Immigrantinstitutet* säger att kvalifikationstiden bör hållas så kort som möjligt för utlänningar i allmänhet, eftersom man annars enligt institutets mening kan befara att de utlänningar som stannar i Sverige kort tid förblir ointresserade av det svenska samhället.

Två remissinstanser framhåller uttryckligen att man bör bestämma olika kvalifikationstider för nordiska och utomnordiska utlänningar. *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, som vill se rösträtten som ett alternativ till medborgarskap snarare än som en inskolning i det svenska samhället, anser att de kvalifikationstider som gäller för medborgarskap bör gälla som kvalifikationstid även för rösträtt och valbarhet. Länsstyrelsen tillägger att de kvalifikationstider som f. n. gäller för medborgarskap enligt länsstyrelsens mening är onödigt långa. *Svenska sjöfolksförbundet* vill ha längre kvalifikationstid för utomnordiska än för nordiska utlänningar. Förbundet föreslår att kvalifikationstiden för andra utlänningar än nordbor bestäms till fyra år och vill inte motsätta sig att motsvarande tid för utländsk nordbo bestäms till två år. En vistelse här under tre år kan inte generellt anses tillräckligt lång för att ge utlänning insikt i det kommunala arbete som bedrivs i Sverige och i de särskilda åsikter som våra olika politiska partier företräder i kommunala sammanhang. Man får, säger förbundet, inte glömma att en mycket stor del av de invandrare som har kommit till Sverige och som kan komma hit inte är förtrogna med vare sig svenska språket eller våra levnadsförhållanden. Endast ett fåtal invandrare härstammar från skandinaviska länder med besläktat språk och levnadssätt. Kunskap i landets språk är inkörsporten till integration i samhället. Lagstiftningen om ledighet och lön vid deltagande

i svenskundervisning för invandrare gäller endast för ett begränsat antal invandrare, medan däremot förslaget om kommunal rösträtt gäller för samtliga invandrare, således också för den stora grupp av invandrarkvinnor som inte deltar i arbetslivet. Förbundet anser därför att rätten till undervisning i svenska språket på samhällets bekostnad bör utvidgas att gälla samtliga invandrare. Invandrarna bör också få rätt till en intensiv undervisning i samhällskunskap, speciellt kommunalkunskap. För rösträtt bör krävas att utlänningen visar intyg om att han har deltagit i sådan undervisning. Ett sådant krav bör emellertid enligt förbundet inte resas i fråga om invandrare som har svenska, danska eller norska språket som modersmål eller som annars har sådana kunskaper i något av dessa språk att undervisning inte kan anses erforderlig. Förbundet understryker att det är en sak att ge utlänning här i riket bosättningsstillstånd och en annan sak att bevilja honom rösträtt, något som förutsätter integration i samhället och en djupare insikt i samhällets uppbyggnad.

SIV menar att kvalifikationstiden inte undantagslöst behöver vara oavbruten. Verket föreslår att rösträtt får tillkomma även utlänning som har varit frånvarande vid en av de tre mantalsskrivningarna närmast före valet. Med en sådan ordning säger sig verket vilja undvika att tillfällig bortovaro från Sverige, exempelvis på grund av militärtjänst, som slumpvis infaller omkring den 1 november får betydelse för rösträtten.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig på denna punkt ansluter sig till utredningens mening att kvalifikationstid kan avvaras i kyrko-kommunala val. En viss tveksamhet yppas dock i några av dessa positiva yttranden. *Ärkebiskopen* anför att det även vid kyrkliga val i och för sig är önskvärt med 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 angelägenheterna. *Ärkebiskopen* ifrågasätter riktigheten av utredningens konstaterande att församlingarnas offentlighetsrättsliga befogenheter är begränsade. Trots detta och trots önskvärdheten i och för sig av lika regler på ifrågavarande punkt för borgerliga kommunala och kyrkliga val anser dock *ärkebiskopen* under hänvisning till sina allmänna skäl för reformen att särskild kvalifikationstid i fråga om rösträtt i kyrkliga val kan avvaras. Medlemskapet i trossamfundet svenska kyrkan bör ur kyrklig synpunkt väga tyngst. Av medlemskapet bör så snart det kan ske naturligen följa de offentlighetsrättsliga befogenheter som tillkommer svenska medlemmar av kyrkan. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* säger att de skäl som har föranlett förslaget om treårig kvalifikationstid vid borgerliga kommunala val i princip bör kunna åberopas för en motsvarande ordning vid kyrkokommunala val. Förbundet säger sig med tvekan godta de skäl som utredningen åberopar – församlingarnas begränsade offentlighetsrättsliga befogenheter, olämpligheten av graderat medlemskap inom ett trossamfund och

internationella ekumeniska hänsynstaganden – för att avstå från kvalifikationstid vid de kyrkokommunala valen.

Domkapitlet i Lund hyser inte någon tvekan på denna punkt och framhåller att utländskt medborgarskap i och för sig inte längre utgör hinder för erhållande av ordinarie prästerlig tjänst i svenska kyrkan. En norsk eller finländsk präst kan under vissa betingelser men utan avseende på medborgarskap eller krav på viss tids vistelse i Sverige bli innehavare av ordinarie prästtjänst med vilken kan följa ledamotskap i kyrkoråd etc. Om sålunda någon kvalifikationstid inte krävs av prästerna som har huvudansvaret för det mesta av församlingens verksamhet, synes något sådant krav inte heller böra ställas upp för lekmäns aktiva engagemang inom kyrkan. Det bör också, framhåller domkapitlet, erinras om att man särskilt i de kretsar som slår vakt om kyrkans breda folkliga förankring hittills har värt sig mot varje tanke på att ställa upp särskilda kvalifikationskrav utöver medlemskapet i kyrkan för att få utöva beslutanderätt i de kyrkliga organen. Sålunda har man avvisat krav på dop, konfirmation eller på annat sätt dokumenterat aktivt deltagande i församlingslivet som villkor för valbarhet vid kyrkliga val. Att just för invandrargruppen ställa större krav på förtrogenhet med kyrkans och det svenska samhällets funktionssätt än för svenska medborgare med medlemskap i kyrkan kan uppfattas som diskriminerande på ett sätt som inte bör komma i fråga inom ett kristet samfund. Domkapitlet framhåller vidare att majoriteten av invandrarna i vårt land hittills utgörs av medborgare från andra nordiska länder, där det finns lutherska folkkyrkor vilkas ställning och uppgifter i folk- och samhällsliv motsvarar svenska kyrkans. Eftersom rösträtten och valbarheten vid kyrkliga val är begränsad till medlemmar i svenska kyrkan, kan det här endast bli fråga om sådana invandrare som är lutherska trosbekännare. Det kommer alltså i flertalet fall att röra sig om medborgare i annat nordiskt land eller om tyskar.

Enligt *domkapitlet i Göteborg* är det ett rättvisekrav att medlemskap i svenska kyrkan innebär fullt medlemskap utan någon inskränkning. Detta krav blir tillgodosett genom utredningens förslag.

De övriga remissinstanser som godtar eller lämnar utan erinran utredningens förslag på denna punkt gör detta utan att ta upp någon närmare diskussion kring frågan om kvalifikationstid. Dessa remissinstanser är *domkapitlen i Strängnäs och Västerås, Örebro, Köpings, Göteborgs och Halmstads kyrkliga samfälligheter* samt *Nödinge, Jukkasjärvi och Örnäs församlingar*.

En inte obetydlig minoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i fråga om rösträtt vid val av kyrkofullmäktige föreslår att man i kyrkokommunala val på samma sätt som i borgerliga kommunala val har en treårig kvalifikationstid. Dessa remissinstanser är *länsstyrelsen i Stockholms län, Södertälje, Stora Tuna, Västanfors, Landskrona och Uddevalla kyrkliga samfälligheter* samt *Jämshögs, Trelleborgs och Timrå församlingar*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* åberopar att det vid kyrkofullmäktigval och prästval är fråga om personval och att det utan särskild kvalifikationstid i många

fall kommer att saknas möjlighet till personlig kännedom om kandidaterna.

Trelleborgs församling berör frågan om utlännings valbarhet i kyrkokommunala val och framhåller att förslaget innebär att vilken utländsk medborgare som helst som vinner inträde i svenska kyrkan automatiskt skall kunna väljas till varje post i församlingen. Med tanke på hittillsvarande svaga valdeltagande i kyrkokommunala val skulle, framhåller församlingen, den ordning som utredningen föreslår kunna leda till att församlingens ledning kom att utövas utan den nödvändiga kompetens som kyrklig förankring, lokalkännedom, etablering i det svenska samhället etc. ger. Med den kvalifikationstid som föreslås för borgerliga kommunala val skulle tillräckliga garantier i detta hänseende kunna uppnås. Hänvisningen till svenska kyrkans ställning som trossamfund som skäl för att avstå från särskild kvalifikationstid är enligt församlingens mening inte kategoriskt användbar. De kyrkokommunala besluten, säger församlingen slutligen, gäller till vida övervägande del ekonomi och administration och torde kräva samma kunskap om lokala förhållanden som andra slag av kommunala beslut.

Det stora flertalet remissinstanser godtar utan närmare diskussion utredningens förslag att kravet på viss tids vistelse i landet för rösträtt i borgerliga kommunala val formuleras som ett krav på att vederbörande skall ha blivit mantalsskriven i Sverige för valåret och för de två närmast föregående åren. Flertalet remissinstanser har inte heller något att erinra mot den föreslagna metoden för att ta upp röstberättigad utlänning i röstlängd. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför att det hade varit önskvärt att för varje utlänning kunna fastställa den faktiska vistelsen i landet. Med hänsyn till de svårigheter och olägenheter som skulle följa av ett sådant system anser emellertid länsstyrelsen att utredningens förslag att mantalsskrivningen skall vara avgörande bör godtas.

RSV instämmer i princip i de synpunkter som utredningen anför till stöd för att mantalsskrivningen och inte kyrkobokföringen skall användas när det gäller att konstatera utlännings vistelse i Sverige. *RSV* gör dock det tillrättaläggandet att en anknytning av kvalifikationstiden till kyrkobokföringen inte nödvändigtvis behöver medföra ett system med enskilda ansökningar. Varje pastorsämbete kan tillställas en förteckning över samtliga i församlingen kyrkobokförda utlänningar som har uppnått rösträttsålder. Förteckningen kan tas fram ur länsstyrelsens personband. Samtliga pastorsämbeten skulle därefter med förteckningen som utgångspunkt kunna gå genom personakterna för de personer som anges på förteckningen. Personakten visar en persons kyrkobokföringsförhållanden, såväl aktuella som föregående. Detta manuella förfaringsätt torde dock bli så tids- och arbetskrävande att *RSV* inte vill förorda att det tillämpas. *RSV* tillstyrker därför utredningens förslag till kvalifikationsgrund som det från teknisk synpunkt mest praktiska alternativet.

En viss formell skiljaktighet föreligger enligt *RSV* mellan förslaget att det i kommunallagarna som förutsättning för rösträtt skall tas in ett krav

på mantalsskrivning vissa år och förslaget att det i vallagen skall anges att endast den som enligt länsstyrelsens register är upptagen i stomme till mantalslängd motsvarande år skall antecknas som röstberättigad. Beslut som medför att någon tas upp i eller utesluts ur mantalslängd, sedan stomme till mantalslängd har framställts, anges nämligen inte i det magnetband varmed stommen till mantalslängd har tryckts utan kommer till synes genom manuella ändringar i den lokala skattemyndighetens exemplar av stommen fram till den 1 mars mantalsåret, då längden justeras. Ändringarna i den justerade mantalslängden framgår dessutom av länsstyrelsens s. k. nummerband över den i länet kyrkobokförda och mantalsskrivna befolkningen. En förbättring till kommande val efter år 1976 kan ske genom att de magnetband som används för stomme till mantalslängd framdeles kompletteras med beslut om mantalsskrivning fram till den 1 mars mantalsåret. Den nämnda skiljaktigheten vid 1976 års val kommer emellertid att få mycket ringa betydelse. I det nummerband varmed röstlängden framställs per den 1 juni valåret framgår i många fall direkt mantalsskrivningen även för tidigare år. Finns inte uppgifter registrerade om mantalsskrivning för åren 1974–1976, kontrolleras successivt stombanden för åren 1976, 1975 och 1974. Undantagsvis skulle därvid kunna förekomma, att en person exempelvis har tagits upp i stomme till mantalslängd för år 1974 men uteslutits i den justerade mantalslängden för samma år och sålunda rätteligen inte borde tas med i röstlängden. Fall av detta slag torde bli ytterligt sällsynta. Det motsatta fallet, dvs. att en person som har blivit mantalsskriven för åren 1974–1976 inte har tagits med i röstlängden, torde inte behöva befaras uppkomma med hänsyn till det kontrollsystem som finns.

Flera remissinstanser har emellertid invändningar mot utredningens förslag i fråga om den närmare utformningen av bestämmelserna om hur kvalifikationstiden skall beräknas. JK anför att det synes föreligga inte obetydliga risker för att en person som uppfyller de kriterier på varaktig bosättning som utredningen ställer upp som förutsättning för utlännings kommunala rösträtt i verkligheten inte har varit bosatt här under tre år. Även om utredningen synes medveten om att så kan bli fallet, förefaller det enligt JK som om utredningen har underskattat dessa risker. JK framhåller särskilt, förutom arbetsmarknadens rörlighet både inom och utom Sverige, invandrarnas tydligen inte ringa benägenhet att efter några år återvända till sitt hemland eller flytta till ett tredje land. JK erinrar i detta sammanhang om att avregistrering av utländsk medborgare i svensk folkbokföring i viss utsträckning är beroende av anmälan av den utländske flyttaren själv.

Även länsstyrelsen i Stockholms län är kritisk mot utredningens förslag i denna del och framhåller att man måste ställa ett ovillkorligt krav på teknisk säkerhet vid genomförandet av allmänna val. Länsstyrelsen anför att vid det senaste valet ett fåtal röster avgjorde den politiska majoriteten i några kommuner och att felaktigheter beträffande utlännings upptagande i röstlängd, som påtalas genom besvär, kan föranleda att valutgången på-

verkas och att omval måste ske. Under hänvisning till yttrandet från lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi föreslår länsstyrelsen i stället en reglering som innebär att de utlänningar som har varit kyrkobokförda i Sverige de senaste tre åren blir röstberättigade. Ett sådant system torde enligt länsstyrelsens bedömning vara betydligt säkrare och därför böra utredas och övervägas närmare.

Länsstyrelsen anför vidare att risk för felaktigheter när invandrare skall tas upp i röstlängd föreligger oavsett vilken metod man väljer. Sådana fel kan enligt vallagen rättas till genom ett särskilt anmärkningsförfarande i juli månad eller, om det är uppenbart att fel föreligger i fråga om uteslutning ur röstlängd, efter ansökan senast den 1 september. År 1973 uppgick antalet ansökningar av detta slag i Stockholms län till ett femtiotal. De avsåg regelmässigt fall som kunde prövas utan tidsödande utredningar. Rättelseansökningar i fråga om invandrare kan komma att bli betydligt fler och mer svårbedömda. Prövningen av dessa ansökningar torde kunna klaras i början av september genom en koncentrerad arbetsinsats. Ett starkt ökat antal ansökningar som skall behandlas under tidspress medför emellertid risk att bedömningar görs som vid senare överprövning – kanske på ett fullständigare material – anses oriktiga. Sådana felaktiga beslut kan överklagas endast i samband med besvär över själva valet. En ökad frekvens av ansökningar och rättelsebeslut innebär enligt länsstyrelsens mening att man måste fråga sig om det är en lämplig ordning att slutligt pröva rättelsefrågorna först efter besvär över själva valet, vilket i ogynnsamma fall kan leda till att omval måste ske. Man bör enligt länsstyrelsen överväga att antingen låta rättelseärendena och eventuellt också anmärkningsärendena prövas i endast en instans, som fallet nu är vid avslag på rättelseansökan, eller låta valprövningsnämnden slutligt pröva besvären före valet. Den sistnämnda lösningen kan dock göra det nödvändigt att tidigare lägga sista dagen för ansökan om rättelse.

Lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi ifrågasätter om det kan anses tillräckligt att lita till mantalsskrivningarna vid bedömningen av vistelsetiden i Sverige. Det är inte ovanligt att utlänningar bor i Sverige under kortare perioder. Om invandringen sker i oktober ett år, blir utlänningen i regel mantalsskriven för det följande året. Även om han sedan flyttar ut ur landet och blir avregistrerad från kyrkobokföringen i december samma år eller i januari påföljande år, är han mantalsskriven för hela året. Om detta upprepas även nästa år och han sedan det tredje året återkommer och stannar i Sverige över valet, har han alltså kvalificerat sig för rösträtt med endast knappt ett års vistelse i Sverige. Myndigheten erinrar vidare om de bestämmelser som finns om internordiska flyttningar och framhåller att personer som flyttar till ett annat nordiskt land och inte anmäler detta blir kyrkobokförda och mantalsskrivna under rubriken utan känd hemvist (27 och 29 §§ folkbokföringsförordningen). F. n. är i Stockholm 68 personer registrerade på detta sätt. Dessa personer är alltså mantalsskrivna i Sverige

men är bevisligen inte bosatta här. Av det anförda framgår, säger myndigheten, att det torde vara vanskligt att med utgångspunkt i mantalsskrivningen bedöma om en utlänning oavbrutet har varit bosatt i Sverige under tre år närmast före valet.

Om man emellertid godtar utredningens slutsats att oavbruten bosättning i Sverige under tre år inte skall krävas och accepterar avbrott i vistelsen i Sverige under kvalifikationstiden, återstår enligt myndigheten frågan om det tekniska system som utredningen lägger fram är hållbart. Enligt utredningens förslag till ändring i bl. a. kommunallagen skall utlänning som är mantalsskriven här för valåret och som har varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren ha rösträtt. I förslaget till ändring i 4 kap. 2 § vallagen sägs bl. a. att för utlänning som inte enligt länsstyrelsens register har tagits upp i stomme till mantalslängd för det år röstlängden upprättas och för de två närmast föregående åren skall antecknas att rösträtt inte föreligger. En person som flyttar till Stockholm i oktober 1973 och anmäler inflyttningen i januari 1974, blir mantalsskriven i Stockholm för år 1974. Han är emellertid inte upptagen i stomme till mantalslängd för år 1974. Om han bor kvar och mantalsskrivs för åren 1975 och 1976, är han mantalsskriven för de tre åren och skall enligt kommunallagarna ha rösträtt. På motsatt sätt kan en person vara upptagen i stomme till mantalslängd men av olika skäl inte bli mantalsskriven. Fråga uppkommer om "stomme till mantalslängd" i utredningens förslag till ändring i 4 kap. 2 § vallagen avser stommen sådan den ser ut när den upprättas av länsstyrelsen enligt 40 § folkbokföringsförordningen eller stommen när den efter ändringar, strykningar eller tillägg skrivs under av lokala skattemyndigheten enligt 43 § förordningen. Om utredningen hade avsett stommen sådan den ser ut vid justeringstillfället, borde uttrycket "den justerade mantalslängden för året" ha använts. Med hänsyn till de felrisker och komplikationer som är förbundna med det system för framställning av röstlängd som utredningen föreslår kan man befara svårigheter för de lokala skattemyndigheterna att hinna med det omfattande utredningsarbete som kan bli nödvändigt i samband med framställning till länsstyrelsen om rättelse av röstlängd hösten 1976. Oklarheten i lagförslagen måste i allt fall klarläggas.

Myndigheten ifrågasätter om inte ett enklare och säkrare system bör tillämpas för att ta upp invandrare i röstlängd. Som utgångspunkter för ett sådant system anger myndigheten att röstberättigad är utlänning som enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd på fastighet den 1 juni och som har varit kyrkobokförd oavbrutet i Sverige det år röstlängden upprättas och de två närmast föregående kalenderåren. Det nuvarande röstlängdssystemet bygger på kyrkobokföringen och rösträttshindren markeras i kyrkobokföringen och länsstyrelsens personband. Det synes därför, anför myndigheten, mest naturligt att på motsvarande sätt registrera även rösträttshinder för invandrare vid kommunala val. En sådan registrering torde kunna göras automatiskt, när invandraren första gången kyrkobokförs i Sverige, genom

att en årtalssiffra för inflyttningsåret registreras. De tre senaste årens årtalssiffror får därmed markera rösträttshinder för invandrare beträffande kommunfullmäktig- och landstingsval. Det fjärde året utlänningen är bosatt i Sverige bör rösträttshindret automatiskt kunna raderas ut ur länsstyrelsens bandregister. Om rösträtten för invandrare sålunda helt knyts till kyrkobokföringen, blir det möjligt att införa kommunal rösträtt för invandrare först till 1979 års val. Det torde dock, säger myndigheten, finnas goda möjligheter att redan år 1976 införa hindersmarkeringar i datasystemet för dem som invandrar fr. o. m. den 1 januari 1976 och för dem som har invandrat till Sverige under åren 1974–1975. Länsstyrelsen kan i början av år 1976 framställa en förteckning församlingsvis över de utlänningar som är kyrkobokförda i resp. församling. Pastorsämbetet kan kontrollera förteckningen mot församlingsliggaren. Vid kontrollen kan för varje person som har flyttat in till Sverige fr. o. m. år 1974 i förteckningen markeras att rösträttshinder föreligger vid kommunala val. Med ledning av den kompletterade förteckningen kodas rösträttshindren in i länsstyrelsens bandregister. Därefter torde röstlängd kunna framställas enligt samma principer som f. n. Eventuella fel torde utan svårigheter kunna rättas enligt 4 kap. 8 § vallagen.

Myndigheten sammanfattar sitt förslag till system att ta upp utlänning i röstlängd på följande sätt. Endast de personer som oavbrutet har varit kyrkobokförda i Sverige valåret och de två närmast föregående kalenderåren blir röstberättigade. Bestämmelserna om rösträtt i kommunallagarna knyts även för utlänningar enbart till kyrkobokföringen. Vid anmärkning mot röstlängden eller ansökan om rättelse av röstlängden blir det enkelt att med ledning av kyrkoböcker m. m. fastställa det rätta förhållandet. Det merarbete som uppkommer vid kontroll av den förut nämnda förteckningen torde väl uppväga det i annat fall befarade rättelseförfarandet som under stark tidspress måste genomföras under augusti och september 1976.

4.4 Valbarhet

En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om valbarhet i borgerliga kommunala val godtar eller lämnar utan erinran utredningens mening att rösträtt för invandrare också bör medföra valbarhet och att särskilda villkor utöver rösträttsvillkor inte bör ställas upp för valbarhet. En sådan uppfattning redovisas av *kammarrätten i Göteborg*, *civilt försvarsstyrelsen*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *socialstyrelsen*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *SIV*, *planverket*, *statens brandnämnd*, *civilbefälhavaren i östra civilområdet*, *Landstingsförbundet* samt alla hörda länsstyrelser, landstingskommuner och kommuner.

Civilt försvarsstyrelsen anför att det sekretsskydd som finns inom civilförsvaret ger vissa garantier för att uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet inte sprids. Med de kriterier som utredningen ställer upp för invandrarnas rösträtt och valbarhet har styrelsen från civilförsvarssynpunkt inget att erinra mot utredningens förslag. Styrelsen tillägger dock att andra

regler kan behöva tillämpas under beredskap och krig. Eftersom utredningen redan har uppmärksammat detta, förutsätter styrelsen att dessa frågor utreds ytterligare. *Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* anför att det från totalförsvarssynpunkt är av speciellt intresse att reformen skulle innebära viss insyn för utlänningar i den kommunala beredskapsplanläggningen. I vissa fall är sådan insyn enligt beredskapsnämnden väl motiverad från allmänt demokratiska utgångspunkter. Det gäller t. ex. civilförsvarsnämnd och kris-tidsnämnd. Även utlänningar kan i krig åläggas civilförsvarsuppgifter och de drabbas givetvis på samma sätt som andra medborgare av regleringar, ransonering och andra påtagliga följder av en krissituation. Det kan i sådana situationer enligt beredskapsnämndens mening vara av ett rent praktiskt värde att ha ett genom rösträtt och representation formaliserat samarbete med invandrargrupperna och kunna räkna med deras medansvar.

Socialstyrelsen anför att ärenden rörande beredskapsplanläggning i kommuner och landstingskommuner av hälso-, sjuk- och socialvården i fred mera sällan är sekretessbelagda. Under beredskaps- och krigsförhållanden torde ärendenas betydelse för landets totala försvar och även sekretessgraden öka. Dessa omständigheter bör dock enligt socialstyrelsens mening inte hindra att röstberättigade utlänningar bör vara valbara till de organ där sådana frågor behandlas. Frågan om utlännings befattning med civilförsvarsuppgifter berör enligt *statens brandnämnd* i förhållandevis hög grad brandförsvaret med hänsyn till den viktiga uppgift som kommunernas fredstida brandstyrkor har inom civilförsvarets krigsorganisation. Nämnden säger sig särskilt ha övervägt utredningens ställningstagande i valbarhetsfrågan och ansluter sig till det resultat som utredningen har kommit fram till. *Civilbefälhavaren i östra civilområdet* delar utredningens uppfattning att röstberättigad invandrare skall vara valbar till specialreglerade nämnder som civilförsvarsnämnd, beredskapsnämnd och övriga nämnder där totalförsvarsfrågor handläggs. Det kan enligt civilbefälhavarens mening vara en fördel för lösandet av lojalitetskonflikter att representanter för invandrarna ingår i sådana nämnder. Civilbefälhavaren delar också utredningens uppfattning att 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 bör lösas från andra utgångspunkter än de som utredningens uppdrag erbjuder.

En grupp remissinstanser anmäler betänklighet mot förslaget om valbarhet. Mest kritisk är *JK* som inledningsvis framhåller att det ingalunda är naturligt att, som utredningen har gjort, koppla samman rösträtt och valbarhet när fråga är om utlänningar som har bott i Sverige bara några få år och många gånger inte ämnar stanna här. *JK* pekar på att förslaget öppnar väg för utlänningar att delta i de för kommunmedlemmarna kanske viktigaste besluten och nämner här särskilt beslut av kommunfullmäktige, social centralnämnd och byggnadsnämnd samt tillägger att utredningens förslag också går ut på att utlänningar skall kunna delta i handläggning

av totalförsvarsfrågor. I mycket stor utsträckning innebär besluten myndighetsutövning och man kan, säger JK, inte komma ifrån att de nämnda kommunala organen fullgör statliga eller halvstatliga uppgifter som har överflyttats på kommunerna. Enligt JK:s mening kan det redan av principiella skäl ifrågasättas om utlänningar, kanske med bristande anknytning till och samhörighet med vårt land, bör få delta i svenska kommunala beslut som ofta är av avgörande betydelse för svenska såväl allmänna som enskilda intressen. Vidare torde, fortsätter JK, en utlänning som vistas här endast några år och kanske inte ens behärskar svenska språket mycket ofta sakna de insikter och kvalifikationer som behövs för att besluta i hithörande ämnen. Särskilt utlänningar från mindre utvecklade länder eller länder med icke-demokratiskt statsskick torde först efter åtskilliga år bli så insatta i svenska förhållanden och traditioner m. m. att så viktiga uppgifter kan anförtros dem. Synpunkter av detta slag har, säger JK, anförts också när frågan om kommunal rösträtt behandlats i riksdagsmotioner och andra sammanhang och då stundom avvisats som icke bärkraftiga. Men synpunkterna har då, enligt JK, bedömts med hänsyn till rösträtten och inte valbarheten. I förhållande till valbarheten har aspekterna en helt annan tyngd som måste anses väga över invandrarnas intresse att delta i beslutsprocesser av olika slag. Att som utredningen över så gott som hela linjen lita till det politiska urvalet anser JK inte försvarligt och tillägger att han då främst åsyftar kommuner med starkt inslag av utlänningar. Han anser att utredningen visserligen har presterat goda praktiska skäl för sin ståndpunkt men att sakliga synpunkter talar för en mera avvaktande attityd. Synpunkter av det slag som föranledde riksdagen att år 1974 kräva att överförmyndare skall vara svensk medborgare kan enligt JK:s mening väl anföras även i fråga om ett stort antal andra uppdrag. JK vill därför bestämt förorda att utlänningars valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag i vart fall begränsas till uppdrag med vilka inte följer myndighetsutövning. JK ifrågasätter slutligen, under hänvisning till att stora fördelar kan uppnås genom att valbarheten knyts till rösträtten, om inte en från alla synpunkter mer tillfredsställande lösning kan vinnas genom förlängning av kvalifikationstiden för rösträtt. Hans betänkligheter mot utredningens förslag i deras helhet minskar i samma mån som kvalifikationstiden ökar.

Utredningens förslag i fråga om valbarhet biträds inte heller av ÖB som säger att vissa begränsningar i fråga om utlännings valbarhet till de beslutande församlingarna och till nämnderna synes erforderliga. Vid de överväganden som har legat till grund för utredningens ställningstaganden har enligt ÖB:s mening de kommunala organens insatser och insyn i totalförsvaret inte tillräckligt beaktats. Utredningen har nästan uteslutande diskuterat civilförsvarsfrågor. Kommunerna har, anför ÖB, att handlägga frågor som rör hela totalförsvaret och får därigenom tillgång till uppgifter som av sekretessskäl inte bör delges obehöriga. De kommunala nämnder som närmast har att behandla frågor av detta slag är byggnadsnämnden, häl-

sovårdsnämnden och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har överinseende över kommunens nämnders och styrelser arbete och fullgör de uppgifter som åvilar beredskapsnämnd, brandstyrelse, civilförvarsnämnd och kristidsnämnd, om särskilda sådana nämnder inte är tillsatta. Särskilt under beredskapstillstånd och krigstillstånd vore det enligt ÖB synnerligen olämpligt med utländsk representation i kommunala nämnder med insyn i totalförsvaret. Han föreslår att utlänning inte skall vara valbar till de nämnder som enligt lag eller enligt kommunens beslut har att handlägga frågor av betydelse för totalförsvaret.

Även *civilbefälhavaren i västra civilområdet* är kritisk mot förslaget om valbarhet. Han avstyrker förslaget och anför att motiven för bestämmelserna i 28 § civilförvarskungörelsen om utlännings begränsade skyldighet att medverka i civilförsvaret bör vara tillämpliga även beträffande inskränkning av invandrades valbarhet till kommunala nämnder och uppdrag. Som ytterligare motiv för sin mening åberopar civilbefälhavaren att vissa tjänster och uppdrag inom det kommunala ansvarsområdet kan hänföras till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446). Han finner det uppenbart att invandrare på grund av sin beroendeställning till hemlandet kan utsättas för påtryckningar att inhämta hemliga upplysningar om andra invandrare. Valbarhet till kommunala nämnder och uppdrag ökar dessa risker.

Rikspolisstyrelsen, som i princip tillstyrker förslaget om valbarhet, anser att frågan om utlännings befattning med totalförvarsfrågor behöver utredas närmare och framhåller att utredningen inte har lämnat någon motivering för sin mening att valbarheten bör vara undantagslös. Hänsynen till rikets säkerhet måste enligt rikspolisstyrelsen kräva att de speciella problem som uppstår rörande totalförsvaret först utreds och får en tillfredsställande lösning. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar*, som har begränsat sitt yttrande till konsekvenserna av förslaget från totalförvarssynpunkt, hyser också betänkligheter mot förslaget att utlänning skall vara valbar. Överstyrelsen vill för sin del fästa uppmärksamheten på att såväl kommuner som landstingskommuner kan komma att få ytterligare totalförvarsuppgifter och därmed också måste erhålla ytterligare information om förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Genom att kommunerna medverkar i totalförsvarets, inte minst det ekonomiska försvarets, beredskapsplanläggning och att en kommunal krigsorganisation har byggts upp och kan komma att ytterligare utvecklas kommer allt flera av såväl kommunernas som landstingskommunernas förtroendevalda att få del av uppgifter av hemlig natur. *Riksnämnden för kommunal beredskap* framhåller att planläggning för kommunal beredskap i vissa fall kan kräva tillgång till sådana uppgifter. Hemliga uppgifter skall emellertid inte redovisas i kommunernas delplaner och det är också i praktiken ovanligt att det kommer in hemliga uppgifter där. Det finns enligt nämnden inte något behov av särskilda säkerhetsbestämmelser i fred, om utlänning blir valbar enligt förslaget. Situationen blir en annan, om man får en ytterligare integration mellan vissa funktioner av det civila

och det militära försvaret. Under beredskap och krig kan vidare situationen bli en helt annan. Den saken bör enligt nämndens mening beaktas redan vid överväganden i fred.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i fråga om valbarhet i kyrkokommunala val godtar eller lämnar utan erinran utredningens förslag att rösträtt i kyrkokommunala val också skall ge valbarhet till kyrkokommunala förtroendeuppdrag.

4.5 Verkan av omyndighetsförklaring

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i fråga om verkan av omyndighetsförklaring biträder eller lämnar utan erinran utredningens förslag att omyndighetsförklaring, vare sig den har meddelats i Sverige eller i annat land, i princip bör diskvalificera utlänning från rösträtt. *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* säger att man bör godta ofullkomligheterna i registreringen av omyndigförklarade icke nordiska ulänningar. *Stockholms kommun* framhåller att risken för att omyndigförklarad utlänning skall utöva rösträtt eller bli vald är så marginell och så svår att eliminera att den får accepteras.

4.6 Information

De remissinstanser som närmare går in på informationsfrågorna delar utredningens mening att särskilda informationsinsatser är ett nödvändigt komplement till reformen. De flesta av dessa remissinstanser godtar också i huvudsak utredningens förslag om hur informationen bör utformas. Remissinstanserna är över lag positivt inställda till förslaget om en centralt utarbetad grundläggande informationsbroschyr.

Det fördjupningsmaterial som enligt utredningen skall framställas av SIV och SÖ är enligt *Studieförbundet Vuxenskolan* ett mycket viktigt material i informationskampanjen. Materialet bör vara så omfattande och informativt att det i sig självt kan utgöra underlag för studiecirkelverksamhet. Vid framställningen av detta material bör man ge de olika riksdagspartierna möjlighet att på lika antal sidor presentera sig själva. De politiska partierna får själva i samarbete med studieförbunden svara för framställning av ytterligare kompletteringsmaterial för att ge mer partipolitisk information, anför *Vuxenskolan*. Det är därför nödvändigt att man från samhällets sida ger de politiska partierna ekonomiska möjligheter för denna ytterligare informationsveksamhet. Vid utformning av extra informationsmaterial bör SIV bistå studieförbunden med översättningshjälp. Bidragen till studieförbunden bör utformas så att det utgår ett grundbelopp för planering m. m. och ett belopp som står i proportion till antalet genomförda cirklar.

Vuxenskolan anser det angeläget att alla studieförbund får möjlighet att delta i informationsverksamheten. Denna fråga berörs också av *Studieförbundet*, som framhåller att ABF, Folkuniversitetet, TBV och Studieförbundet

jandet är störst bland studieförbunden när det gäller undervisning i svenska språket för invandrare och att det skulle vara ett slöseri med resurserna att inte låta en stor del av informationen gå genom studiecirklar i dessa förbund. Utredningens förslag innebär enligt ABF att myndigheterna får ett styrande och reglerande inflytande över studieförbundens verksamhet. ABF avvisar förslaget om att SIV tillsammans med SÖ och studieförbunden skall utarbeta ett gemensamt studiematerial. Detta bör vara studieförbundens egen angelägenhet. Samhället bör ställa medel till förfogande främst till de studieförbund som har politiska partier som medlemsorganisationer. Anslaget till cirkelledarutbildning, 300 000 kr., finner ABF otillräckligt. Enbart för ABF:s del måste resurserna tredubblas, om tillräcklig utbildning skall kunna genomföras. Uppfattningen att det föreslagna anslaget för cirkelledarutbildning är för litet delas av *Stockholms kommun*.

Svenska metallindustriarbetareförbundet anser att de studieförbund som önskar det bör få ekonomiska möjligheter att självständigt utarbeta sitt undervisningsmaterial. Det politiska budskapet måste finnas med i informationen om rätten att rösta och det studiecirkelmateriel som de olika studieförbunden skall använda måste utgå från de grundvärderingar som studieförbunden företräder. Även *SIV* understryker vikten av att studieförbunden självständigt får utarbeta studiematerial och utbilda cirkelledare.

För annonsering om studiecirkelverksamheten bör särskilda medel, förslagsvis 400 000 kr., beräknas, anför *SÖ*. *Sveriges Radio* redovisar de åtgärder som företaget planerar inför den föreslagna reformen och anför att de önskemål om information genom radio och TV som utredningen har lagt fram kommer att tillgodoses genom dessa åtgärder. *Nämnden för samhällsinformation* anför att utredningen har beräknat kostnaderna för annonsering i dags- och folkrörelsepress till för låga belopp.

Några remissinstanser berör frågan om statsbidrag till kommunerna. *Haninge kommun* anför sålunda att informationen till invandrarna får betraktas som en riksangelägenhet och att kommuner med stor andel invandrare bland sin befolkning bör få statsbidrag till sina informationskostnader. *Stockholms och Fagersta kommuner* anför liknande synpunkter. Enligt *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer* bör även kommunerna och invandrarorganisationerna få statliga bidrag för informationsåtgärder. Bidragen bör fördelas av *SIV*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att det är angeläget att statligt stöd utgår till de lokala partiorganisationerna i proportion till antalet invandrare i kommunen. *Fagersta, Hallstahammars och Surahammars kommuner* anför liknande synpunkter. *Hallstahammars kommun* anser dock att hänsyn även bör tas till partiernas representation i kommunfullmäktige. Också *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att de politiska partierna bör få särskilda anslag för informationsinsatser. Utredningens uttalande att partiernas merkostnader för information med anledning av reformen bör täckas genom att det statliga och det kommunala partistödet höjs biträds av *nämnden för samhällsinformation*.

5 Föredraganden

5.1 Allmänna synpunkter

Under hela efterkrigstiden har det i Europa förekommit betydande befolkningsrörelser över riksgränserna. De mest utvecklade industriländerna har tagit emot stora grupper av invandrare som mer eller mindre permanent har bosatt sig i dessa länder. Man beräknar att det i Västeuropa finns närmare 13 milj. invandrare.

Sverige har under praktiskt taget hela efterkrigstiden varit ett invandrarland. Som framgår av vad jag har anfört i det föregående beräknas Sveriges folkmängd till följd av invandringen ha ökat med ca 650 000 personer under åren 1944–1970. Det motsvarar ca 40 % av befolkningsökningen under denna tid. Invandringen har till stor del skett från de övriga nordiska länderna, främst Finland som f. n. svarar för ungefär hälften av hela antalet utlänningar här.

F. n. bor ungefär 400 000 utlänningar i Sverige. Av dessa kommer 183 000 från Finland, 40 000 från Jugoslavien, 32 000 från Danmark, 27 000 från Norge, 18 000 från Förbundsrepubliken Tyskland samt 18 000 från Grekland. Invandrare från dessa länder utgjorde 80 % av samtliga utlänningar i Sverige. Av alla utlänningarna var 61 % medborgare i övriga nordiska länder.

Av samtliga utlänningar i Sverige är ca 260 000 i vuxen ålder, dvs. 18 år och däröver.

Mer än hälften av de vuxna utlänningarna i Sverige (ca 150 000) har bott så länge här att de uppfyller gällande krav på viss tids oavbruten vistelse i Sverige för förvärv av svenskt medborgarskap (tre år för nordbo och sju år för icke nordbo). Många invandrare bor sålunda kvar i Sverige under en lång följd av år utan att utnyttja möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap.

Antalet personer som förvärvat svenskt medborgarskap varierar från år till år. F. n. finns det uppskattningsvis 250 000 personer i Sverige som har förvärvat svenskt medborgarskap efter anmälan eller ansökan.

Invandringen under kommande år är svår att bedöma. Den beror på en serie föränderliga faktorer, bland vilka allmänna och geografiskt begränsade konjunkturvariationer har stor betydelse. Fastän framtidsbedömningen är mycket osäker, finns det anledning räkna med att Sverige även i framtiden kommer att vara ett invandrarland med ett betydande inslag av varaktigt bosatta utlänningar i befolkningen.

Efter hand som antalet invandrare i vårt land har ökat har det uppträtt behov av åtgärder för att underlätta invandrarernas anpassning och förbättra deras sociala och kulturella situation. Vikten av att främja invandrarernas kunskaper i svenska språket uppmärksammades tidigt. Fr. o. m. budgetåret 1965/66 bedrivs försöksverksamhet med avgiftsfri undervisning för invandrare i svenska språket med samhällsorientering. Undervisningen handhas av studieförbunden och vissa folkhögskolor. Statsmakterna har vidare genom

lagstiftning gett anställda invandrare rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning. Statsmakterna antog år 1968 (prop. 1968:142, SU 1968:196, rskr 1968:405) riktlinjer för utlänningspolitiken m. m. Därvid uttalades bl. a. att invandringen till Sverige måste kontrolleras för att kunna anpassas till landets resurser och politik inom andra områden. Vidare lades principen fast att invandrarna borde ha möjlighet att leva på samma standard som den inhemska befolkningen. Insatserna för invandrarnas anpassning i Sverige skulle därför få ökat utrymme. Statsmakterna tog emellertid inte ställning till frågan om den långsiktiga inriktningen av olika åtgärder till förmån för invandrarna. Denna fråga skulle först behandlas av invandrarutredningen. Sedan utredningen fullgjort sitt arbete genom slutbetänkandet (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna, har 1975 års riksdag godkänt riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). Enligt detta beslut bör invandrar- och minoritetspolitiken präglas av en strävan att skapa jämlikhet mellan invandrare och svenskar. Invandrarna och minoriteterna bör ges möjlighet att välja i vilken mån de vill gå upp i en svensk kulturell identitet eller behålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Politiken bör även inriktas på att skapa samverkan mellan svenskar och invandrare för att öka solidariteten mellan dem och möjligheterna för invandrarna och minoriteterna att påverka beslut som rör deras egen situation.

De enligt svensk rätt mest framträdande skillnaderna mellan en svensk medborgares och en utlännings rättsställning kan sägas ligga i 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 i bl. a. bestämmelsen i 8 kap. 1 § RF om att lag eller annan föreskrift inte får innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller hindras att återvända till Sverige.

I övrigt har utlänningar och svenska medborgare i huvudsak samma ställning på en rad väsentliga områden. Yttrandefrihet, religionsfrihet och församlingsfrihet tillkommer i princip utlänning i samma mån som svensk medborgare. Också i fråga om rätt till undervisning är utlänning som vistas här jämställd med svensk medborgare. I fråga om sociala förmåner kan erinras om att utlänningar som slår sig ner i vårt land har i huvudsak samma rätt som svenska medborgare till bl. a. socialhjälp, barnbidrag, allmän tilläggspension, sjukvård och studiesociala förmåner. Folkpensionsförmåner är i princip förbehållna svenska medborgare men tillkommer enligt konventioner utlänningar av vissa nationaliteter. 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 har fått bostättningsstillstånd, ett tillstånd som kan meddelas dem efter två års vistelse i Sverige. Enligt förslag i prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen

(1954:193), m. m. skall bosättningsstillståndet ersättas av ett permanent uppehållstillstånd som i regel skall utfärdas efter ett års vistelse här.

Medborgare i övriga nordiska länder behöver inte särskilt tillstånd för att resa in, vistas och arbeta i Sverige. Andra utlänningar än nordbor måste i princip ha sådana tillstånd. Regleringen på detta område syftar bl. a. till att anpassa den utomnordiska invandringen till förhållandena på vår arbets- och bostadsmarknad.

Utvecklingen 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 RF, där det svenska medborgarskapet som generellt behörighetsvillkor vid tillsättning av statliga tjänster har utgått. Den varaktiga bosättningen har på allt fler områden fått större betydelse än medborgarskapet för åtnjutande av förmåner och rättigheter i Sverige.

Frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare har under senare år tilldragit sig allt större intresse. Den har diskuterats både i riksdagen och i t. ex. massmedierna. Riksdagen hemställde år 1973 hos Kungl. Maj:t om en förutsättningslös utredning i ämnet. Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 10 maj 1974 tillkallade jag i juni samma år sakkunniga för att utreda frågan. De sakkunniga, som antog namnet rösträttsutredningen, har i mars 1975 lagt fram betänkandet (SOU 1975:15) Kommunal rösträtt för invandrare. Betänkandet har nu remissbehandlats.

Jag vill erinra om att frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för medborgare i ett nordiskt land som bor i ett annat sådant land har utretts av en arbetsgrupp under Nordiska ministerrådet. Arbetsgruppen redovisar i betänkandet (NU 1975:4) Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet dels ett underlag för ett ställningstagande i den principiella frågan om en nordisk kommunal rösträtt och valbarhet bör införas, dels en kartläggning av de administrativa och praktiska problem som aktualiseras vid en sådan reform. Arbetsgruppen uttalar att det från teknisk synpunkt inte finns några hinder mot att reformen genomförs så att invandrare från de nordiska länderna får rösta vid det första kommunalvalet efter år 1975 i varje nordiskt land. Nordiska rådets presidium hemställer i en skrivelse den 10 juni 1975 till Nordiska ministerrådet att ministerrådet verkar för att det i de nordiska länderna snarast möjligt genomförs en lagstiftning om kommunal rösträtt och valbarhet grundad på principerna i den nordiska arbetsgruppens betänkande. Enligt skrivelsen bör således nordiska medborgare som, under en period som inte får bestämmas till längre tid än tre år, har varit bosatta i annat nordiskt land än hemlandet medges rösträtt och valbarhet vid primärkommunala och sekundärkommunala val i bosättningslandet. Nordiska ministerrådet har den 14 oktober 1975 beslutat att verka för att en nordisk kommunal rösträtt och valbarhet genomförs i enlighet med vad som anges i skrivelsen. Från Islands sida har därvid anförts att man i Island ännu

inte har tagit ställning i frågan och att man därför inte kan ansluta sig till beslutet.

Rösträttsutredningen föreslår att utlänningar som är bosatta i Sverige skall få rösträtt här vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Som särskild förutsättning för utlännings rösträtt i borgerliga kommunala val skall enligt förslaget gälla att han är mantalsskriven i Sverige för valåret och har varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren. Någon motsvarande kvalifikationstid anser utredningen inte påkallad för utlännings rösträtt i kyrkliga kommunala val. Med rösträtten skall enligt förslaget följa valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag. Remissopinionen och den allmänna debatten visar att det i grundläggande frågor finns en stor uppslutning bakom utredningens förslag. Av särskild betydelse är att de kommuner och landstingskommuner som har yttrat sig över betänkandet undantagslöst har ställt sig positiva till förslagen. Redan i direktiven till utredningen uttalade jag att starka skäl talar för att även de invandrare som inte har förvärvat svenskt medborgarskap medges rösträtt vid kommunala val. I det följande kommer jag att lägga fram förslag som i allt väsentligt ansluter till förslagen i betänkandet.

5.2 Kommunal rösträtt för invandrare

Under senare år har bl. a. i riksdagsmotioner framställts önskemål om politiska rättigheter för invandrare eller om åtgärder som underlättar för dem att bli svenska medborgare och därigenom nå politiskt inflytande. Önskemål i den riktningen har också framförts i Nordiska rådet och i Europarådet.

Invandrarna har redan nu ett visst indirekt politiskt inflytande i Sverige. De kan verka inom de svenska politiska partierna 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 sker där. Det frivilliga folkbildningsarbetet vänder sig till alla utan avseende på nationalitet. Invandrarna får också del av det medinflytande på arbetsplatsen som den svenska arbetsrätten tillerkänner de anställda.

Det direkta politiska inflytandet i landet genom rösträtt och valbarhet i allmänna val är emellertid som jag förut har nämnt alltför förbehållit svenska medborgare. Bestämmelserna härom finns vad gäller val till kommunfullmäktige i 6 § kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765) (KL) och 6 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm (omtryckt 1969:766) (KLS) samt i fråga om val till kyrkofullmäktige i 9 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1972:228) (LFS). Såvitt gäller val till landsting regleras rösträtten genom en föreskrift i 7 § landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101) (LL) om att rösträtt tillkommer den som är röstberättigad

vid val av kommunfullmäktige i kommun inom landstingskommunen. Valbar är den som uppfyller villkoren för rösträtt (7 § KL, 7 § KLS, 10 § LFS och 8 § LL).

I en värld av nationalstater framstår det som naturligt att som en principiell förutsättning för rätten till ett direkt politiskt inflytande över samhällsutvecklingen kräva den anknytning till landet som ligger i svenskt medborgarskap. Jag delar utredningens uppfattning att undantag från den principen inte bör ske utan vägande skäl.

Med hänsyn till det stora antalet invandrare i vårt land och det erkännande vi efter hand har gett åt bosättningen som grundläggande förutsättning för offentligrättsligt reglerade rättigheter och förmåner ligger det emellertid som utredningen också anför nära till hands att nu i någon form ge invandrarna ett direkt politiskt inflytande.

Som skäl för ett ökat politiskt inflytande för invandrarna anför utredningen att invandrarna genom sina arbetsinsatser samt genom att betala skatter och avgifter verksamt bidrar till den svenska välfärdsutvecklingen. Bortsett från skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilförsvarsplikt är de invandrare som inte är svenska medborgare underkastade samma skyldigheter som landets övriga invånare, säger utredningen vidare. 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 enligt utredningen skulle vara väl i stånd att utöva ett direkt politiskt inflytande. Samtidigt får de, konstaterar utredningen, 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. Jag kan helt instämma i dessa synpunkter.

Som framgår av vad jag förut har sagt går vägen till ett direkt politiskt inflytande f. n. uteslutande över förvärv av svenskt medborgarskap. Ett av de allmänna villkoren för att en utlänning skall kunna tas upp 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 särskilda skäl föreligger, får naturalisation beviljas även om de allmänna villkoren inte är uppfyllda. Är sökanden dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare, är kravet på vistelsetid begränsat till tre år.

Det har ibland hävdats att man skulle tillgodose intresset av ett direkt politiskt inflytande för invandrarna genom att avkorta kvalifikationstiderna för förvärv av svenskt medborgarskap. Många invandrare avstår emellertid som utredningen framhåller 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 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 har vistats flera år i Sverige vara ovisst om de kommer att förbli här eller flytta hem eller till ett annat land. De svårigheter som invandrarna kan möta i sitt vardagsliv är – som bl. a. invandrarutredningen har påvisat – inte av den arten att de kan övervinnas genom förvärv av svenskt medborgarskap. I likhet med rösträttsutredningen och en enhällig remissopinion anser jag därför att en avkortning av kvalifikationstiderna för förvärv av medborgarskap inte är någon tillfredsställande lösning av frågan om politiskt inflytande för invandrarna. Detta ställningstagande innebär inte att andra skäl skulle saknas att avkorta kvalifikationstiderna för svenskt medborgarskap. Denna fråga bereds f. n. inom arbetsmarknadsdepartementet på grundval av förslag av invandrarutredningen.

Invandrarernas politiska inflytande kan ges olika former. I några av de västeuropeiska invandrarländerna har man hittills stannat vid olika slag av rådgivande invandrarorgan. Värdet av sådana organ är emellertid 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 sådant inflytande för invandrarna. Som jag närmare skall utveckla i det följande finns det mycket som talar för en reform med inriktning på det kommunala planet.

Innan jag går närmare in på vad som kan anföras för och emot den antydda lösningen, vill jag peka på en internationell utvecklingstendens. Utlandssvenskarna har rösträtt vid val till riksdagen inom fem år från utflyttningen från Sverige och förslag har nyligen lagts fram om att tidsbegränsningen skall tas bort. Finland har nyligen berett utlandsfinländarna en till tiden obegränsad rösträtt vid riksdagsval i hemlandet. Norge har gett rösträtt i rikshal åt sina utomlands bosatta medborgare inom en bortovaratid av tio år. Bland de västeuropeiska länderna erbjuder Italien ett exempel på en liknande utveckling. Om man till detta lägger den opinion för ökade politiska rättigheter åt invandrarna i det land där de vistas som har framträtt både i Norden och i övriga Västeuropa, kan man här se början på en internationell utveckling mot att migranterna får behålla sina rikspolitiska rättigheter i hemlandet under viss tid och förvärva lokal- och regionalpolitiska rättigheter i värdlandet.

Av invandrarutredningens kartläggning och förslag samt av de ställningstaganden som 1975 års riksdag enligt vad jag tidigare har nämnt har gjort i fråga om invandrapolitiken framgår att särskilda insatser för invandrarna behövs inom en rad kommunala verksamhetsområden, främst bostadsförsörjningen, utbildningsväsendet, socialvården och kulturella verksamheter. Som rösträttsutredningen har framhållit är de åtgärder som behövs för att

förbättra invandrarnas situation i stor utsträckning 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 genomförandet av insatserna beror av kommunernas intresse för saken och deras vilja att anslå medel för de olika verksamheterna.

Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande för invandrarna skulle som utredningen framhåller vara ägnat att stimulera det lokala samhällets ansträngningar att motverka invandrarnas svårigheter på olika områden. Det svarar också väl mot att en betydande del av deras ekonomiska prestationer till det allmänna går till kommunen i form av skatt och kommunala avgifter. Ett sådant inflytande skulle vidare vara ägnat att stärka invandrarnas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. De gynnsamma effekterna av ett ökat politiskt inflytande för invandrarna kan emellertid inte fullt ut bevisas. I detta avseende får jag, i likhet med utredningen, hänvisa 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 invandrarnas kommunalpolitiska ställning i vårt land kan man, som utredningen också påpekar, 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 var och en som är mantalsskriven i kommunen, äger eller brukar fast egendom där eller är taxerad till allmän kommunalskatt i kommunen. Kommunmedlemskapet ger visserligen inte kommunal rösträtt och valbarhet. Medlemskapet ger däremot andra viktiga rättigheter i förhållande till kommunen. Som indirekt framgår av besvärshästämlelserna i 76 § KL är kommunen skyldig att basera alla sina beslut och åtgärder på grunder som är rättvisa gentemot kommunmedlemmarna. Detta innebär bl. a. att kommunmedlemmarna oavsett medborgarskap är likställda i fråga om rättigheter och skyldigheter i förhållande till kommunen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Denna likställighetsprincip har upprätthållits även i de många specialförfattningar som finns för särskilda kommunala verksamhetsområden som bostadsförsörjning, skolväsende, barnavård, nykterhetsvård etc. Kommunmedlemskapet ger vidare en av medborgarskap oberoende behörighet att överklaga kommunala beslut inom området för kommunens allmänna kompetens (76 § KL). Varken KL eller annan lagstiftning om kommunal verksamhet lämnar på det hela taget något utrymme för favorisering av svenska medborgare. Tillämpningen av de förhållandevis fåtaliga svenska författningar som särbehandlar utländska medborgare ankommer genomgående på statliga myndigheter.

Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande i form av rösträtt för de invand-

rare som är varaktigt bosatta i landet skulle alltså som utredningen framhåller ligga väl i linje med övrig reglering av förhållandet mellan kommunerna och deras invånare.

Som rösträttsutredningen påpekar finns det emellertid också skäl som talar mot kommunal rösträtt för invandrare. En beaktansvärd invändning mot en sådan reform är att kommunerna delar ansvaret med staten för ett stort antal samhällsuppgifter och att det därför inte alltid finns någon klar gräns mellan kommunala och statliga angelägenheter. Det finns otvivelaktigt ett högst konkret samband mellan kommunalpolitiken och rikspolitiken.

En betydande del av den kommunala verksamheten är reglerad av speciallagstiftning och villkor för statsbidrag. Den kommunala verksamheten är också i dag vägledd av kommunala flerårsplaner, vilka tillsammans med länsplaner och riksplaner bildar ett sammanhängande system. Uppdelningen mellan statliga och kommunala uppgifter, som är oklar främst i den meningen att den är starkt nyanserad, innebär att de rikspolitiska intentionerna i stor utsträckning förverkligas av kommunerna. En kommunal rösträtt sträcker sig alltså längre än till ett inflytande i frågor som rör bara den kommun där rösträtten utövas. När det gäller att bedöma vilken betydelse som bör tillmätas de synpunkter som jag nu har redovisat, måste emellertid beaktas att det inflytande som en kommunal rösträtt ger är begränsat i olika hänseenden. Den kommunala rösträtten ger sålunda inte något inflytande i frågor som rör t. ex. landets utrikes-, försvars- eller handelspolitik eller dess ekonomiska politik. Landets utveckling i stort bestäms vidare främst genom den lagstiftningsmakt som tillkommer riksdagen.

Mot en kommunal rösträtt för invandrare kan vidare invändas att rösträtt inte bör tillkomma den som inte känner sådan samhörighet med landet att han vill förvärva medborgarskap här och att det skulle leda till att innehållet i medborgarskapet tunnas ut i alltför hög grad, om sambandet mellan rösträtt och medborgarskap bryts. Som jag har anfört i det föregående behöver emellertid den omständigheten att en invandrare vill behålla den anknytning till hemlandet som medborgarskap där ger honom inte betyda att han inte känner samhörighet med Sverige. Redan med hänsyn till begränsningarna i det inflytande som vinnas genom kommunal rösträtt anser jag att synpunkten att innehållet i medborgarskapet skulle tunnas ut i alltför hög grad, om sambandet mellan medborgarskap och rösträtten bryts, inte bör tillmätas någon större betydelse.

En annan invändning mot tanken på en kommunal rösträtt för icke svenska medborgare 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 rörlighet som numera utmärker även den svenska befolkningen. Det är sålunda redan nu vanligt att en väljare i de kommunala valen får ta

ställning till frågor vars slutliga betydelse för honom själv är osäker.

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

Utredningens förslag att i Sverige varaktigt bosatta utlänningar skall ges rösträtt vid val av kommunfullmäktige har inte föranlett invändningar från någon remissinstans. Med stöd av vad jag har anfört i det föregående förordar jag att förslaget genomförs. Som utredningen – utan erinran från remissinstanserna – har föreslagit bör reformen avse också rösträtt 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 uppgiftsfördelningen staten-kommunerna. Jag vill i detta sammanhang erinra om att Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner inte ingår i landstingskommun och att de alltså har att fullfölja landstingskommunala uppgifter. Stockholms läns landstingskommun svarar vidare för en del betydelsefulla kommunala uppgifter.

I likhet med de remissinstanser som har uttalat sig på denna punkt biträder jag vidare utredningens förslag att reformen skall avse också rösträtt vid val av kyrkofullmäktige.

De förslag som jag nu har lagt fram föranleder ändringar i 6 § KL, 6 § KLS och 9 § LFS. Någon ändring behövs däremot inte i LL, eftersom det i 7 § LL föreskrivs att rösträtt vid val av landstingsmän tillkommer den som är röstberättigad vid val av kommunfullmäktige i kommun inom landstingskommunen.

Ordinarie tjänst som präst i territoriellt pastorat tillsätts enligt lagen (1957:577) om prästval i regel genom val inom pastoratet. Rösträtt tillkommer därvid den som har rösträtt på kyrkostämma i församling inom pastoratet. Förslaget att kravet på svenskt medborgarskap som förutsättning för rösträtt vid val av kyrkofullmäktige skall tas bort kommer därför att medföra att något sådant krav inte heller kommer att behållas när det gäller rösträtt vid prästval. Varken utredningen eller remissinstanserna har funnit att denna konsekvens bör föranleda att ett krav på svenskt medborgarskap bör skrivas in i lagen om prästval. Jag ansluter mig till denna bedömning.

Innan jag går in på frågan om vilka särskilda förutsättningar för rösträtt

som kan böra ställas upp för invandrarnas del, vill jag ta upp några särskilda frågor. Utredningens förslag avser kommunal rösträtt för invandrare från alla länder. Rösträtten skall alltså inte begränsas till att gälla t. ex. invandrare från de nordiska länderna eller från länder som medger där bosatta svenska medborgare motsvarande rättigheter. Remissinstanserna har inte haft något att invända mot att reformen får en sådan omfattning. Med hänsyn till de uttalanden som har gjorts inom bl. a. Nordiska ministerrådet synes man kunna räkna med att förslag om kommunal rösträtt för nordiska invandrare inom de närmaste åren kommer att läggas fram i Danmark, Finland och Norge. Även om en sådan reform genomförs i dessa länder, skulle de nyss antydda begränsningarna i en svensk reforms omfattning leda till att invandrarna i Sverige delades i två stora grupper, en med och en utan direkt politiskt inflytande. En sådan uppdelning skulle enligt min mening stå i strid mot de principiella skäl som jag har anfört till stöd för förslaget om kommunal rösträtt för invandrare. Jag anser därför att några begränsningar av det slag som jag nu har berört inte bör göras. Reformen bör alltså i princip avse alla här bosatta invandrare.

En fråga som också bör tas upp i detta sammanhang är om särskilda åtgärder bör vidtas för att hindra att en person blir berättigad att kort tid efter det att han har utövat kommunal rösträtt i ett land rösta vid kommunalval i ett annat land. Situationen kan t. ex. vara den att en invandrare deltar i ett kommunalval här och kort tid därefter flyttar tillbaka till sitt hemland där kommunalval skall äga rum inom en snar framtid. I likhet med utredningen anser jag att det för svenskt vidkommande saknar betydelse att en invandrare på detta sätt kan ha möjlighet att rösta också i sitt hemland. På samma sätt bör man enligt min mening bedöma det fallet att invandraren flyttar från Sverige till ett annat land än hemlandet. Att reglerna i något land skulle kunna tänkas bli sådana att en invandrare så gott som omedelbart kan få rösträtt där kan inte motivera särskilda restriktioner för invandrarnas rösträtt i vårt land. I Norge har nyligen införts en möjlighet för utomlands bosatta norska medborgare att delta i de norska kommunalvalen. Denna rätt gäller i tio år från utflyttningen från Norge. Inte heller det förhållandet att en här bosatt utlänning kan, medan han är bosatt i Sverige, delta i kommunalval i sitt hemland bör enligt min mening föranleda begränsningar i hans rätt att delta i de svenska kommunalvalen. Till de skäl som från principiell synpunkt kan anföras mot sådana begränsningar kommer att det torde stöta på oöverstigliga praktiska svårigheter att åstadkomma regler som hindrar s. k. dubbel kommunal rösträtt.

5.3 Särskilda villkor för rösträtt

Som särskild förutsättning för utlännings rösträtt vid val av kommunfullmäktige och landstingsmän skall enligt utredningens förslag gälla att utlänningen har bott i Sverige oavbrutet under ungefär tre år närmast före

valet. Med enstaka undantag biträder remissinstanserna utredningens mening att viss tids vistelse här är tillräcklig särskild förutsättning för rösträtt. Det stora flertalet remissinstanser anser också att tre år är en lämpligt avvägd kvalifikationstid. Några remissinstanser redovisar emellertid en annan uppfattning.

För egen del vill jag slå fast att som grundläggande villkor för en kommunal rösträtt för icke svenska medborgare bör gälla de särskilda förutsättningar som nu gäller för svenska medborgares rösträtt. Till grundförutsättningarna bör sålunda höras att invandraren bor i kommunen i den meningen att han är kyrkobokförd där när röstlängden upprättas och att han har 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 jag i det följande.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att dessa grundförutsättningar inte kan anses tillräckliga när det gäller rösträtt vid val till kommunfullmäktige och landsting. Rimliga garantier bör skapas 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.

Enligt utredningen skulle t. ex. språkprov och andra kunskapstester kunna användas som medel för att uppnå de garantier för samhörighet med det svenska samhället som bör föreligga. Den enskilde invandrarens personliga intresse för samhällsutvecklingen här skulle kunna prövas genom att man som villkor för rösträtt kräver särskild ansökan av den som vill bli upptagen i röstlängd. Utredningen anser att sådana särskilda rösträttsvillkor för invandrare lätt kan uppfattas som diskriminerande och att de därför bör undvikas. Bara en remissinstans uttalar sympati för rösträttsvillkor av det slag som nu har nämnts. Enligt utredningen talar också starka administrativa skäl mot individinriktade särvillkor. Sådana villkor gör särskilda manuella inslag i valförfarandet nödvändiga. Olika avsteg från nuvarande maskinella rutiner vid folkregistrering och röstlängdsframställning blir kostnadskrävande och svårhanterliga, framhåller utredningen. Jag delar utredningens mening att man i stället bör välja ett generellt särskilt rekvisit som på samma sätt som medborgarskapet lätt låter sig konstateras. Ett lämpligt sådant rekvisit är viss tids vistelse i landet.

En stor majoritet bland remissinstanserna ansluter sig som jag nyss har nämnt till utredningens förslag om en treårsregel. JK anser att en kvalifikationstid av tre år är för kort, medan några remissinstanser anser att den är onödigt lång, i vart fall när det gäller invandrare från annat nordiskt land. Länsstyrelsen i Västmanlands län föreslår sålunda att samma kvalifikationstid skall gälla för rösträtt som för förvärv av svenskt medbor-

garskap. Denna länsstyrelse anser vidare att kvalifikationstiderna för förvärv av medborgarskap bör sänkas.

Invandrarna är, som jag har påpekat i det föregående, inte någon enhetlig grupp. På grund av den nordiska språkgemenskapen och allt annat som är gemensamt för de nordiska länderna växer många av de nordiska invandrarna i Sverige på kortare tid än invandrare från andra länder in i det svenska samhällets förhållanden. Det kan samtidigt konstateras att inte ens de nordiska invandrarna i språkhänseende kan betecknas som någon enhetlig grupp. Många av de finländska invandrarna kommer sålunda från rent finskspråkiga områden.

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 i Sverige framstår det enligt min mening som svårt att finna invändningsfria grunder för en uppdelning av invandrarna i två eller flera grupper med olika kvalifikationstider. Även administrativa skäl talar mot en sådan ordning. Jag anser därför att en enhetlig kvalifikationstid bör gälla för alla här bosatta utlänningar.

Efter två års vistelse här kan en invandrare från ett utomnordiskt land få bosättningsstillstånd i Sverige. I prop. 1975/76:18 föreslås emellertid, som jag har nämnt i det föregående, att bosättningsstillståndet skall ersättas av ett permanent uppehållstillstånd, som i regel skall utfärdas efter ett års vistelse här. För förvärv av svenskt medborgarskap krävs en vistelsetid här av tre år för medborgare i övriga nordiska länder och sju år för medborgare i andra länder. Från denna utgångspunkt kan hävdas att kvalifikationstiden för rösträtt inte bör underskrida tre år eller överskrida sju år. Redan av det skälet att medborgare från de övriga nordiska länderna antalsmässigt dominerar bland invandrarna är det lämpligt att välja en kvalifikationstid som är väsentligt kortare än sju år. När kvalifikationstiden bestäms, måste å andra sidan beaktas att en viss tids vistelse här är en tämligen osäker garanti för att invandraren har förutsättningar att ta ställning i valet och har en sådan anknytning till Sverige att det framstår som motiverat att avsteg görs från kravet på medborgarskap.

Jag anser att en kvalifikationstid av tre år innebär en rimlig avvägning mellan de olika synpunkter som här anmäler sig. Något krav på viss tids vistelse i kommunen bör som också utredningen har funnit inte ställas upp.

Med en treårig kvalifikationstid avser jag en i princip oavbruten treårig bosättning under tiden närmast före valet. En motsvarande anknytning till Sverige skulle i och för sig kunna skapas av ett flertal kortare vistelser 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 de skulle samtidigt medföra registreringstekniska komplikationer. Jag finner därför inte anledning föreslå några sådana särbestämmelser.

I fråga om rösträtt i kyrkliga val kan enligt utredningens mening särskild

kvalifikationstid avvaras. Församlingarnas offentligrättsliga befogenheter är begränsade. Utländsk medborgare med evangelisk-luthersk trosbekännelse kan bli medlem i svenska kyrkan så snart han har bosatt sig här. Från religiös synpunkt kan, säger utredningen, särskilda restriktioner för vissa samfundsmedlemmars rätt att medverka i församlingens beslutsprocess te sig främmande. Att en luthersk trosbekännare från ett annat land som ansluter sig till vår lutherska kyrka och till den lokala församlingen på sin vistelseort inte förrän efter viss tid skulle få delta i församlingens beslut och rådslag framstår enligt utredningen som otillfredsställande från internationell ekumenisk synpunkt.

De flesta av de remissinstanser som uttalar sig på denna punkt ansluter sig till utredningens mening. Ärkebiskopen anför att han har kommit till denna ståndpunkt, trots att de skäl som utredningen anför till stöd för sitt förslag om en treårig kvalifikationstid vid de borgerliga kommunala valen kan återopas för motsvarande regel för de kyrkokommunala valen och trots att det i och för sig är önskvärt att enhetliga regler gäller för de båda valen. Medlemskapet i trossamfundet bör, framhåller ärkebiskopen, väga tyngst. Domkapitlet i Lund, som också ansluter sig till utredningens uppfattning, anför att man hittills har värt sig mot varje tanke på att ställa upp särskilda kvalifikationskrav, t. ex. krav på dop eller konfirmation, som villkor för valbarhet vid de kyrkliga valen. En inte obetydlig grupp remissinstanser anser emellertid att en kvalifikationstid av tre år bör krävas också för rösträtt vid val av kyrkofullmäktige.

De skäl som utredningen anför till stöd för sitt förslag att något krav på viss kvalifikationstid inte skall ställas upp när det gäller rösträtt och valbarhet vid val till kyrkofullmäktige är enligt min mening inte övertygande. Jag anser att anledning saknas att i detta sammanhang så starkt som utredningen och några remissinstanser gör betona kyrkans ställning av trossamfund. De beslut som fattas av de kyrkokommunala organen rör till övervägande del ekonomiska och administrativa frågor. Ställningstagandet till dessa frågor kräver liksom motsvarande beslut i de borgerliga kommunerna kunskaper i landets språk och kännedom om samhällsförhållandena här. Jag vill erinra om att församlingarna och de kyrkliga samfundligheterna är samhällsorgan som har utrustats med beskattningsrätt och vilkas verksamhet till stor del regleras av bestämmelser av samma slag som de som gäller för de borgerliga kommunerna. Från praktisk synpunkt talar också starka skäl för enhetliga regler om rösträtt och valbarhet i borgerliga resp. kyrkliga kommuner. Jag förordar därför att kravet på tre års bosättning här skall gälla också för rösträtt och valbarhet vid valen till kyrkofullmäktige.

En persons vistelse i Sverige under viss tid konstateras tillförlitligast genom att den fortlöpande kyrkobokföringen används som underlag för bedömningen. Utredningen har emellertid valt att anknyta treårskravet till mantalsskrivningen och i sitt förslag formulerat vistelserekvisitet så att för

utlännings rösträtt vid val av kommunfullmäktige och landsting skall krävas att utlänningen är mantalsskriven i riket för valåret och har varit mantalsskriven här för de två närmast föregående åren. Ett sådant krav skulle enligt utredningen innebära att så gott som samtliga röstberättigade utlänningar vid valtillfället hade bott i Sverige oavbrutet under de tre åren närmast före valet. Skälet till att utredningen har valt att utforma vistelsereckvisitet som en punktkontroll den 1 november under de tre år som närmast föregår valåret har enligt utredningen varit att en anknytning till kyrkobokföringen skulle kräva ett omfattande manuellt förfarande vid upprättande av röstlängd och att man med en sådan metod knappast skulle kunna undvika ett system med enskilda ansökningar.

Den lösning som utredningen föreslår kritisceras av JK, länsstyrelsen i Stockholms län och lokala skattemyndigheten i Stockholm. Dessa remissinstanser anser att utredningens förslag inte ger tillräckliga garantier för att en formellt röstberättigad utlänning verkligen har bott i Sverige under de tre åren närmast före valet. Länsstyrelsen och lokala skattemyndigheten föreslår att kravet på viss tids vistelse formuleras som ett krav på viss tids oavbruten kyrkobokföring. Lokala skattemyndigheten har också lämnat ett förslag till hur detta skulle kunna genomföras. I fråga om den närmare innebörden av förslaget får jag hänvisa till den redogörelse som jag har lämnat i det föregående (avsnitt 4.3). Jag konstaterar att förslaget medför att man måste ta fram uppgifter om invandringsår och fortlöpande kyrkobokföring för samtliga ca 400 000 utlänningar i Sverige. I övrigt synes förslaget kunna förverkligas på två sätt. En möjlighet är att införa en uppgift om invandringsår i länsstyrelsernas nuvarande personband. Enligt vad jag har inhämtat från RSV skulle det f. n. möta så stora rent datatekniska svårigheter att införa en sådan rutin att ett system med ett särskilt utlänningsregister klart vore att föredra. Ett sådant system skulle innebära att sådana förändringar inom gruppen utlänningar i Sverige som är av betydelse för den kommunala rösträtten fortlöpande måste samlas in och dataföras. Uppskattningsvis skulle ca 50 000 ut- och invandringar behöva registreras fortlöpande under ett år. Härtill skulle så komma behandling av uppgifter om födelser, dödsfall och förvärv av svenskt medborgarskap.

Lokala skattemyndighetens förslag har den fördelen att det bättre än utredningens förslag ger garantier för att utlänningar som får rösta i svenska kommunalval verkligen har bott i Sverige under ca tre år närmast före valet. Jag vill emellertid framhålla att inte heller detta system ger någon helt säker bild av en utlännings vistelse här i landet, eftersom det är beroende av att utlänningarna fullgör skyldigheten att till resp. pastorsämbete anmäla eventuella utflyttningar. Vid en jämförelse mellan de två förslagen bör man också ta hänsyn till att det antal personer som kan beröras av de bättre kontrollmöjligheter som lokala skattemyndighetens förslag ger är starkt begränsat. RSV har sålunda upplyst att det totala antalet utländska medborgare som ett visst år flyttar tillbaka hit efter mindre än ett års utlandsvistelse

f. n. kan uppskattas till högst 800 personer, eller till högst 2 400 personer för en treårsperiod. Man bör också ta hänsyn till att utlandsvistelse enligt svensk folkbokföringspraxis skall avse minst ett år för att föranleda avregistrering här i landet och att således flertalet av dessa 2 400 utlänningar inte skulle ha blivit avregistrerade i den svenska folkbokföringen, om man redan när de flyttade ut ur landet hade känt till att de skulle flytta tillbaka hit inom kortare tid än ett år. Det system som lokala skattemyndigheten föreslår har, som jag redan antytt, den nackdelen att det kräver stora personalinsatser hos pastorsämbetena, länsstyrelserna och riksskatteverket. De ökade kostnader och besvär som är förenade med systemet står enligt min mening inte i rimlig proportion till fördelarna.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört ansluter jag mig till utredningens förslag att kravet på viss tids vistelse i Sverige skall utformas som en punkt-kontroll. Jag förordar emellertid att punktkontrollen anknyts till kyrkobokföringen i stället för till mantalsskrivningen. Jag föreslår i enlighet härmed att det i 6 § KL, 6 § KLS och 9 § LFS som särskild förutsättning för utlännings rösträtt föreskrivs att han har varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Någon motsvarande ändring behöver inte göras i LL, eftersom rösträtten vid landstingsval enligt 7 § LL är anknuten till rösträtten vid val av fullmäktige i kommun inom landstingskommunen. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet förordar jag att det i 4 kap. 2 § vallagen föreskrivs att utlänning skall tas upp i röstlängd under den särskilda förutsättningen att han enligt länsstyrelsens personband har varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Jag förordar vidare att det i samma paragraf tas in föreskrift om att för utlänning skall antecknas att rösträtt inte föreligger vid val till riksdagen. Slutligen förordar jag att en följdändring görs i 4 kap. 8 § vallagen.

Skälen till att jag väljer den 1 november som kvalificeringsdag är följande. Inför den årliga mantalsskrivningen den 1 november sker en avstämning mellan pastorsämbetenas kortregister, som är basregister inom folkbokföringen, och länsstyrelsernas dataregister. Detta innebär att länsstyrelsens personband håller sin högsta kvalitet per den 1 november. En viktig omständighet är att länsstyrelserna har sparat bandregistren över kyrkobokförda per den 1 november för åren 1973, 1974 och 1975, medan register över kyrkobokförda exempelvis per den 1 juni under de aktuella åren inte finns. Med den valda lösningen har jag också tillmötesgått ett vid remissbehandlingen framställt önskemål om ett vistelserekvisit som är enklare att hantera när fråga uppkommer om rättelse av röstlängd än ett mantalsskrivningsrekvisit. Kyrkobokföringen per den 1 november ett år kan lätt kontrolleras i personakten hos pastorsämbetet. Jag vill till sist tillägga att kyrkobokföringsrekvisitet bör vara lättare att förstå för invandrarna än ett mantalsskrivningsrekvisit.

Den lösning som jag föreslår är anpassad till det ADB-system för folkbokföringen som vi nu har. Med det nya ADB-system som har beslutats

av riksdagen våren 1975 (prop. 1975:57, SU 1975:32, rskr 1975:230) och som avses bli successivt genomfört fr. o. m. år 1978 kommer de rent datatekniska förutsättningarna för ett vistelserekvisit som är anknutet till den förlöpande folkbokföringen att föreligga. De praktiska erfarenheterna av den lösning som jag föreslår bör få avgöra om det senare kan finnas anledning att gå över till ett system som innebär ett krav på oavbruten kyrkobokföring i Sverige.

5.4 Valbarhet

Utredningen föreslår att utlänning som enligt förslaget får rösträtt i kommunala val också skall vara valbar till ledamot i de beslutande församlingarna och i nämnderna samt till andra kommunala förtroendeuppdrag.

Enligt utredningen är det naturligt att rösträtt och valbarhet följs åt så att valbarhet föreligger på samma grunder som rösträtt. Utredningen har särskilt övervägt om utlänningar bör vara valbara också till sådana kommunala förtroendeuppdrag som kan medföra kännedom om förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller innebära deltagande i beslut som på ett ingripande sätt berör enskilds rättsliga ställning. I detta sammanhang anför utredningen till stöd för sitt ställningstagande bl. a. att frågor som rör totalförsvaret inte handläggs uteslutande inom sådana specialreglerade nämnder som civilförvarnsnämnd och beredskapsnämnd och att sådana ärenden kan förekomma också i andra nämnder och i kommunfullmäktige. Kommunerna behöver, påpekar utredningen, inte inrätta särskilda nämnder för dessa ändamål.

Utredningens förslag i denna del får stöd av en stor majoritet bland remissinstanserna. Till de remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag hör bl. a. civilförvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, civilbefälhavaren i östra civilområdet och socialstyrelsen. Kritiska mot förslaget är däremot bl. a. JK, ÖB och civilbefälhavaren i västra civilområdet. JK anför att det redan av principiella skäl kan ifrågasättas om utlänningar, med kanske bristande anknytning till och samhörighet med vårt land, bör få delta i kommunala beslut som ofta är av avgörande betydelse för svenska allmänna eller enskilda intressen. Att som utredningen helt lita till det politiska urvalet är enligt JK inte försvarligt. Han förordar att utlänningars valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag begränsas till uppdrag som inte medför myndighetsutövning. Utredningen har enligt ÖB inte tillräckligt beaktat de kommunala organens insatser och insyn i totalförsvaret. Kommunerna har, anför han, att handlägga frågor som rör hela totalförsvaret och de får därigenom tillgång till uppgifter som av sekretessskäl inte bör delges obehöriga. De kommunala organ som ÖB särskilt syftar på är byggnadsnämnden, hälsovårdsnämnden och kommunstyrelsen. ÖB påpekar att kommunstyrelsen fullgör uppgifter som ankommer på bl. a. beredskapsnämnd, civilförvarnsnämnd och kristidsnämnd, om särskilda sådana näm-

der inte har inrättats. Särskilt under beredskapstillstånd och krig skulle det enligt ÖB vara synnerligen olämpligt med utlänningar som ledamöter i kommunala nämnder som har insyn i totalförsvaret. Också några remissinstanser som är positiva till utredningens förslag i fråga om valbarheten antyder att särskilda bestämmelser kan behövas för beredskapstillstånd och krig.

För egen del vill jag anföra följande.

F. n. är förutsättning för valbarhet till såväl de beslutande som de verkställande och förvaltande kommunala organen att vederbörande uppfyller villkoren för rösträtt. Självfallet ställer förtroendeuppdraget betydligt större krav på sin utövare än rösträtten. Att särskilda villkor för valbarhet, med några undantag som inte är av intresse i detta sammanhang, f. n. saknas torde bero på uppfattningen att det fria politiska urvalssystemet i princip är överlägset det urvalssystem som skulle kunna skapas genom legala restriktioner för valbarhet. Jag delar denna uppfattning och anser alltså att den som är röstberättigad vid de kommunala valen i princip också bör vara valbar.

RF ger uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheten att erhålla statlig tjänst. Något krav på svenskt medborgarskap för behörighet till kommunala tjänster finns f. n. inte.

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

Det kan med visst fog hävdas att inte ens utlänningar som har bott längre tid i Sverige borde vara behöriga att ta befattning med totalförsvarsuppgifter 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 civilförsvar kan utländska medborgare med civilförsvarsplikt f. n. endast åläggas delta i visst verksskydd. För en mindre restriktiv syn på invandrares deltagande i kommunala totalförvarsangelägenheter talar å andra sidan det förhållande att verksamheten är av intresse för hela civilbefolkningen i kommunen och trots sitt samband med det 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 utlänningar lika vittgående civilförsvarsplikter som ordinarie avilar svenska medborgare. Vad jag nu har sagt avser i första hand

kommunernas uppgifter inom civilförsvaret. Ett motsvarande resonemang kan emellertid föras i fråga om andra kommunala uppgifter med anknytning till totalförsvaret, t. ex. den kommunala beredskapen.

Frågor som rör totalförsvaret handläggs inte uteslutande inom sådana specialreglerade nämnder som civilförvarnsnämnd, beredskapsnämnd och kristidsnämnd. 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 civilförvarnsnämnd, beredskapsnämnd resp. kristidsnämnd men kommunen kan också anförtro uppgiften åt annan kommunal nämnd.

Särskilt vissa av de specialreglerade kommunala nämnderna kan tämligen ofta ha att fatta beslut som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning. Det gäller särskilt socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, social centralnämnd, byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att det i många hänseenden kan vara värdefullt att det också i nämnder som har uppgifter med påtagligt inslag av myndighetsutövning finns ledamöter med särskild kännedom om och erfarenhet av invandrarnas situation.

Jag vill till sist peka på att eventuelle partiella restriktioner i fråga om invandrares behörighet att delta i de olika kommunala organens verksamhet inte är väl förenliga med kommunallagarnas regler om den kommunala organisationen. Jag tänker då främst på den gemenskap i ärendebehandlingen som finns mellan den beslutande församlingen å ena sidan samt de förvaltande och verkställande organen – nämnderna – å andra sidan. Beredningsreglerna gör kommunstyrelsen och dess motsvarighet i landstingskommun och kyrklig kommun till obligatoriskt beredningsorgan för alla ärenden i den beslutande församlingen och medför vanligtvis att beredning måste ske i ytterligare någon nämnd. Av betydelse i detta sammanhang är också det informella samråd mellan olika nämnder som i stor utsträckning äger rum i kommunerna.

Min inställning är alltså 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 som uteslutande valbarhetsvillkor bör alltså gälla även för utlänningar. Enligt min uppfattning är det inte heller en framkomlig väg att begränsa utlännings rätt att som valda ledamöter i vissa kommunala nämnder delta i handläggningen av vissa ärendegrupper.

Vid krig eller krigsfara eller liknande förhållanden kan emellertid rikets säkerhet kräva att inskränkningar görs i utlännings rätt att fullgöra kommunalt förtroendeuppdrag. Under sådana förhållanden kan regeringen enligt 70 § utlänningslagen meddela särskilda föreskrifter om bl. a. utlännings rätt till anställning i Sverige. Efter samråd med statsrådet Leijon förordar jag att regeringen genom ett tillägg till paragrafen bemyndigas att meddela mot-

svarande föreskrifter om utlännings rätt att inneha offentligt förtroendeuppdrag och att paragrafens lydelse i övrigt anpassas till lydelsen av 13 kap. 6 § RF. Med offentligt förtroendeuppdrag avser jag då i första hand uppdrag som ledamot av beslutande församling eller nämnd hos kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun samt andra kommunala förtroendeuppdrag. Under begreppet kommer emellertid också att hänföras t. ex. uppdrag som ledamot av styrelse för statlig myndighet. Att jag inte väljer att använda begreppet kommunalt förtroendeuppdrag beror på att en sådan lösning skulle föranleda osäkerhet om exempelvis uppdrag hos landstingskommun innefattas i begreppet.

Enligt 19 kap. 8 § föräldrabalken krävs svenskt medborgarskap för valbarhet till överförmyndare och ledamot av överförmyndarnämnd. Detta villkor diskuterades i samband med de ändringar i föräldrabalken som beslutades hösten 1974. 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 att hans krävande uppgifter förutsätter goda insikter i svensk rätt och svensk förvaltning. Utskottet kunde därför inte finna anledning att i varje fall f. n. slopa kravet på att överförmyndare skall vara svensk medborgare (LU 1974:38 s. 63). Skäl att nu åter ta upp denna fråga till prövning finns enligt min mening inte.

Jag finner inte anledning att nu ta upp frågan om utlänning bör vara valbar till sådana statliga regionala eller lokala myndigheter vars ledamöter helt eller delvis utses av kommunfullmäktige eller landsting. Exempel på sådana statliga myndigheter där svenskt medborgarskap är en förutsättning för valbarhet är länsnykterhetsnämnd och polisstyrelse. Med hänsyn till att taxeringsnämnd, trafiknämnd, styrelse för försäkringskassa, pensionsdelegation och försäkringsnämnd inte kan betraktas som kommunala myndigheter går jag inte heller in på frågan om kravet på svenskt medborgarskap som förutsättning för valbarhet till dessa organ bör tas bort.

5.5 Verkan av omyndighetsförklaring

Den som är omyndigförklarad av domstol har inte rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landstingsmän eller kyrkofullmäktige (6 § KL, 6 § KLS, 7 § LL, 9 § LFS). Motsvarande regel gäller enligt 3 kap. 2 § RF vid val till riksdagen. I 4 kap. 2 § vallagen föreskrivs att den som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig inte skall tas upp i röstlängd.

Av de svenska medborgarna i Sverige är omkring 33 000 omyndigförklarade. Enligt utredningen är i Finland antalet omyndigförklarade medborgare omkring 16 000. Antalet omyndigförklarade medborgare i Danmark och Norge är enligt vad jag har inhämtat omkring 3 000 resp. 800. Uppgifter

saknas om hur många omyndigförklarade utlänningar som är bosatta i Sverige. Det synes emellertid kunna antas att antalet inte är stort. Utredningen anser att omyndighetsförklaring i princip bör diskvalificera även utlänning från rösträtt i kommunala val. I likhet med remissinstanserna delar jag denna uppfattning. Vissa svårigheter möter emellertid när det gäller att förverkliga en sådan ordning. För det första uppkommer frågan i vilka fall en utomlands meddelad omyndighetsförklaring beträffande utlänning bör tillmätas betydelse. För det andra finns uppgifter om omyndighetsförklaringar inte registrerade beträffande här bosatta utlänningar.

I prop. 1967:145 med förslag till lag angående ändring i lagen (1920:796) om val till riksdagen m. m. anförde föredragande departementschefen att en omyndighetsförklaring som har meddelats av utländsk myndighet beträffande svensk medborgare bör utgöra hinder för rösträtt endast om den har giltighet i Sverige i andra hänseenden än i fråga om rösträtten (prop. s. 52). En utomlands meddelad omyndighetsförklaring beträffande svensk medborgare torde enligt departementschefen i allmänhet inte ha sådan giltighet. Har en svensk förklarats omyndig i Danmark, Finland, Island eller Norge gäller beslutet emellertid civilrättsligt här i landet. Departementschefen ansåg att beslutet då borde beaktas även i rösträttshänseende.

Principen att en omyndighetsförklaring bör utgöra hinder för rösträtt endast om den har giltighet i Sverige i andra hänseenden än beträffande rösträtten bör enligt min mening tillämpas också i fråga om utlänningar som är bosatta här. När det gäller medborgare i de övriga nordiska länderna torde en sådan ordning i regel inte behöva medföra större svårigheter. Enligt 22 § förordningen (1931:429) om internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap skall nämligen lagakraftvunnen dom eller administrativ myndighets beslut om bl. a. omyndighetsförklaring som har meddelats i nordiskt land gälla i övriga nordiska länder utan särskild stadfästelse och utan prövning av avgörandets riktighet eller av dess förutsättningar med hänsyn till hemvist eller medborgarskap i det ena eller andra av de nordiska länderna.

I fråga om andra utlänningar än sådana nordbor som har omyndigförklarats i nordiskt land kan det däremot vara svårt att avgöra huruvida en omyndighetsförklaring som har meddelats i annat land än utlänningens hemland eller Sverige har giltighet här i civilrättsligt hänseende och därför bör beaktas även i rösträttshänseende. Man bör emellertid kunna utgå från att detta problem kommer att bli ytterst sällsynt.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att det inte behövs någon ändring eller komplettering av bestämmelserna i kommunallagarna eller vallagen om omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för rösträtt.

För att principen om omyndighetsförklaring som diskvalifikationsgrund för rösträtt skall få något egentligt innehåll i fråga om utländska medborgare fordras att uppgifter lämnas från deras hemländer om omyndighetsförklaringar som har meddelats där beträffande personer som därefter har invandrat

till Sverige. Överläggningar i denna fråga har inletts bl. a. mellan riksskatteverket och de centrala folkbokföringsmyndigheterna i de övriga nordiska länderna. Därvid övervägs bl. a. om överenskommelsen den 5 december 1968 om internordiskt flyttningsbetyg bör kompletteras med en föreskrift om att sådant flyttningsbetyg skall innehålla uppgift om huruvida omyndighetsförklaring har meddelats. Vidare övervägs möjligheterna att mellan de nordiska länderna lämna motsvarande uppgifter beträffande personer som redan nu har flyttat till annat nordiskt land. Det ankommer på regeringen att besluta om de författningsändringar m. m. som överläggningarna med de andra nordiska länderna kan föranleda.

I förhållande till utomnordiska länder saknas praktiska förutsättningar för ett informationsutbyte av det slag som jag nu har berört. Vissa uppgifter om omyndighetsförklaringar beträffande medborgare i dessa länder torde emellertid finnas hos tingsrätter som har handlagt förmynderskapsärenden som avses i 5 kap. 2, 4 eller 5 §§ lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Det ankommer på regeringen att pröva om dessa domstolar bör åläggas skyldighet att underrätta pastorsämbetena om sådana omyndighetsförklaringar. De brister i fråga om registrering av omyndighetsförklaringar som kan ha meddelats i hemlandet beträffande medborgare i utomnordiska länder har så ringa praktisk betydelse att de bör kunna godtas.

5.6 Information

I anslutning till en reform som innebär att invandrarna ges rösträtt och valbarhet i kommunala val behövs, som utredningen och remissinstanserna har funnit, tämligen omfattande informationsinsatser. Informationen bör avse det svenska samhällets organisation och arbetssätt i allmänhet, valförfarandet samt de politiska grupperingarna och meningsriktningarna i Sverige. Den allmänna samhällsinformationen bör främst förmedlas av staten. Den mera politiskt inriktade informationen bör ankomma på de politiska partierna och på organisationer som står dem nära. Med hänsyn till de gynnsamma erfarenheterna av studieförbundens medverkan i informationskampanjen Val 70 och av deras cirkelverksamhet om energipolitiken anser jag det särskilt angeläget att studieförbundens intresse och förutsättningar att göra insatser i den nu aktuella informationsverksamheten tas till vara. Jag vill nämna att studieförbunden både i sina remissyttranden och i andra sammanhang har ställt sig mycket positiva till att delta i informationsverksamheten.

Som utredningen framhåller måste informationsåtgärderna samordnas. När utredningen lade fram sitt betänkande på våren 1975 stod det klart att, under förutsättning att riksdagen beslutar om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare fr. o. m. 1976 års val, vissa informationsåtgärder kunde behöva sättas in kort tid efter riksdagens beslut och att det för-

beredelsarbete som kunde göras utan att riksdagens ställningstagande föregreps borde påbörjas omedelbart. Den 7 maj 1975 tillkallade jag med stöd av regeringens bemyndigande den 24 april 1975 en ledningsgrupp för att samordna arbetet med att förbereda de informationsåtgärder som bör ankomma på centrala statliga myndigheter och för att biträda myndigheterna med råd och anvisningar i fråga om utformning av informationsmaterial m. m. I denna ledningsgrupp ingår företrädare för regeringens kansli, RSV, nämnden för samhällsinformation, SIV, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Till gruppen har knutits en företrädare för vart och ett av de partier som är representerade i riksdagen. Ledningsgruppen bör svara för den övergripande samordningen av den informationsverksamhet i anslutning till reformen som finansieras av staten.

En grundläggande information om samhället, kommunerna och rösträtten bör ställas samman i en broschyr som översätts till de 14 största icke skandinaviska invandarspråken – vilket innebär att man kan nå ca 95 % av invandrarna – och distribueras till alla utlänningar i Sverige som har fyllt 18 år. Broschyren bör kostnadsfritt hållas tillgänglig för bl. a. kommunernas invandrarbyråer, studieförbund, invandrarorganisationer och fackliga organisationer. Det bör ankomma på ledningsgruppen att ansvara för utarbetandet av broschyren. Broschyren bör framställas i en upplaga av 1 000 000 exemplar. Kostnaderna härför beräknar jag till 750 000 kr. Härutöver har för budgetåret 1975/76 under fjortonde huvudtitelns anslag Kommundepartementet beräknats ett engångsbelopp om 200 000 kr. för vissa personalkostnader m. m. för utarbetande av broschyren (prop. 1975:1 bil. 16 s. 7, CU 1975:3, rskr. 1975:42).

Särskilda statsbidrag bör enligt min mening utgå till alla studieförbund som i anslutning till rösträttsreformen vill anordna studiecirklar i samhällsorientering för invandrare. Den samhällsorientering som studieförbunden kan erbjuda invandrarna i anslutning till reformen kan väntas bli en betydelsefull del av informationen till invandrarna om hur det svenska samhället fungerar. Det är viktigt att den kan erbjudas invandrarna utan deltagarkostnader.

Utredningen föreslår att statsbidrag skall kunna utgå enligt de bestämmelser som gäller för studiecirklar i svenska med samhällsorientering och särskild samhällsundervisning för invandrare. Det är angeläget att på kort tid nå så många invandrare som möjligt med den information som behövs i anslutning till rösträttsreformen. Jag anser inte att bestämmelserna för studiecirklar i svenska med samhällsorientering och särskild samhällsundervisning för invandrare är så utformade att de, utan väsentliga ändringar i fråga om bl. a. studietid och antal deltagare, kan tillämpas när det gäller en tillfällig och snabbt insatt studiekampanj av den karaktär som behövs i samband med rösträttsreformen. Dessutom är den formen av studier anknuten till invandarnas språkstudier, vilket inte bör vara fallet med samhällsorienteringen i anslutning till rösträttsreformen.

Lämpligare synes vara att anknyta till bestämmelserna om allmänna studiecirklar med tilläggsbidrag, s. k. prioriterade cirklar, i förordningen (1963:463) om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Dessa statsbidragsbestämmelser har förut tillämpats i samband med genomförandet av särskilda studiekampanjer om bl. a. energipolitiken. Jag anser därför att statsbidrag till studiecirklar i samhällsorientering för invandrare i anslutning till rösträtsreformen bör utgå enligt 1963 års förordning. Följande avvikelser från vad som gäller enligt förordningen bör dock göras. Beträffande studietiden gör som enda statsbidragsvillkor gälla att studiecirkel i samhällsorientering för invandrare skall omfatta minst tio studietimmar. Till kostnader för medverkan av tolk eller tolkar bör utgå högst 40 kr. för studietimme och tolk. Statsbidrag för medverkan av expert eller fackman bör inte utgå. Under högst tre timmar per tiotimmarsperiod bör det dock vara möjligt att låta någon person som inte deltar i cirkeln, t. ex. förtroendeman eller tjänsteman hos kommun eller landstingskommun, ge en lokalt präglad kommunal information. Utöver det statsbidrag som utgår till prioriterade studiecirklar, dvs. för budgetåret 1975/76 högst 53 kr. för studietimme varav 15 kr. utgör ett schabloniserat tilläggsbidrag, bör ett särskilt tilläggsbidrag utgå med 25 kr. för studietimme. Det sammanlagda statsbidraget bör alltså utgöra högst 78 kr. för studietimme, vilket bör göra det möjligt att erbjuda kostnadsfria cirklar. I fråga om studiecirklar som leds av lärare vid statsunderstödd folkhögskola bör särskilt tilläggsbidrag utgå med högst 25 kr. för studietimme. Det bör ankomma på regeringen att besluta om beloppet.

De särskilda statsbidragsbestämmelserna bör gälla för studiecirklar i samhällsorientering för invandrare som påbörjas tidigast den 1 januari 1976 och avslutas senast den 19 september samma år. Större andel av statsbidraget än normalt bör kunna utgå i förskott. Studiecirkelarna i samhällsorientering för invandrare kan beräknas omfatta ca 20 000 studietimmar. De sammanlagda kostnaderna för studiecirkelarna, kostnaderna för tolkar inräknade, beräknar jag till 1,8 milj. kr. Ca 1,5 milj. kr. av detta belopp beräknas belasta budgetåret 1975/76 och återstoden följande budgetår.

Det är enligt min mening angeläget att det, utöver en mera allmänt samhällsorienterande information till invandrarna, ges utrymme för en på politiska värderingar grundad information. De tre studieförbund – ABF, Medborgarskolan och Vuxenskolan – som har de inom riksdagen representerade politiska partierna som medlemsorganisationer bör därför få statsbidrag för att framställa ett eget studiematerial på olika språk. Statsbidraget bör täcka den del av framställningskostnaden som inte täcks av det bidrag som jag har föreslagit i det föregående. Jag beräknar medelsbehovet till 800 000 kr. Dessa studieförbund bör också få särskilda bidrag för cirkelledarutbildning. För detta ändamål beräknar jag 1,5 milj. kr. att fördelas mellan studieförbunden med antalet slutligt redovisade genomförda studietimmar som grund. Viss andel av den beräknade kostnaden bör kunna utgå i förskott. Slutreglering bör ske när cirkelverksamheten har avslutats. De tre studie-

förbunden bör stimuleras att tillsammans med resp. politiska parti anordna konferenser, bedriva s. k. uppsökande verksamhet och vidta andra åtgärder för att rekrytera deltagare till studiecirklarna. Statsbidrag bör därför utgå till sådan verksamhet. Jag beräknar medelsbehovet till 1 milj. kr. Beloppet bör fördelas mellan dessa studieförbund efter i princip samma grunder som det statliga partistödet för år 1976. Till kristen demokratisk samling som inte är medlem i något studieförbund men som är representerad i åtskilliga fullmäktigförsamlingar och i några landsting bör utgå bidrag för konferenser och uppsökande verksamhet. Jag beräknar medelsbehovet till 25 000 kr.

Stiftelsen Invandrantidningen bör ges resurser att i anslutning till valrörelsen ge ut ett särskilt nummer av tidningen med opartisk samhällsinformation och med utrymme för de politiska partierna att själva presentera en sammanfattning av sina program. Jag beräknar medelsbehovet till 170 000 kr. Jag utgår härvid från att tidningsnumret framställs i en upplaga av 300 000 exemplar på de 14 största icke skandinaviska invandrarpråken och på svenska samt från att det distribueras till samtliga invandrarhushåll i landet.

För RSV som har att svara för den tekniska valinformationen kommer vissa merkostnader att uppstå inför 1976 års val. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet beräknar jag merkostnaderna till 350 000 kr. för annonsering, 60 000 kr. för s. k. TV-spots speciellt för invandrare och 250 000 kr. för en informationsbroschyr på de 14 största icke skandinaviska invandrarpråken och på svenska i en upplaga av 500 000 exemplar. RSV:s sammanlagda merkostnad för information inför 1976 års val beräknar jag alltså till 660 000 kr.

Utöver den information som bör ankomma på statliga myndigheter och som jag nu har redovisat kommer som utredningen framhåller att behövas vissa ytterligare informationsåtgärder. Av remissyttrandet från Sveriges Radio framgår att företaget planerar att lämna information i radio och TV på ett sätt som stämmer väl överens med vad utredningen har angett som önskvärt. Jag utgår från att också pressen kommer att lämna information i samband med reformen.

Jag vill erinra om den betydelsefulla roll som invandrarernas egna organisationer kan få i informationsarbetet. Det är angeläget att de som svarar för informationen samråder med invandrarorganisationerna och tar del av deras synpunkter vid planeringen och genomförandet av informationsåtgärderna.

Många kommuner och landstingskommuner bedriver redan nu en omfattande informationsverksamhet riktad till invandrarna. Det är också vanligt att kommunerna har inrättat invandrarbyråer eller vidtagit andra åtgärder för att stödja invandrarna och främja deras anpassning i Sverige. Det är angeläget att kommunerna och landstingskommunerna medverkar i informationsverksamheten med anledning av införandet av kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare så att deras erfarenheter och resurser i övrigt tas till vara. Några remissinstanser föreslår att statsbidrag skall kunna utgå

till kommunerna för särskilda informationsinsatser i anslutning till reformen. Med hänsyn till de informationsinsatser som studieförbunden kan väntas göra utgår jag emellertid från att kostnaderna för kommunernas och landstingskommunernas information inte blir högre än att de kan bäras utan särskilda statsbidrag.

Som utredningen framhåller kommer rösträttsreformen att medföra ökade informationskostnader för de politiska partierna. Förslag om en uppjustering av det ekonomiska stöd till partierna som utgår enligt lagen (1972:625) om statligt partistöd kommer att föreläggas riksdagen inom kort. Jag vill också erinra om att kommuner och landstingskommuner enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti som är representerat i kommunfullmäktige resp. landstinget.

Sammanfattningsvis beräknar jag medel för information om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare enligt följande. Kostnaderna kommer att belasta budgetåren 1975/76 och 1976/77.

1. Allmän informationsbroschyr	750 000
2. Studiecirklar i samhällsorientering för invandrare ...	1 800 000
3. Framställning av studiematerial, cirkelledarutbildning, konferenser och uppsökande verksamhet	3 325 000
4. Särskild upplaga av Invandartidningen	170 000
5. Vidgad teknisk valinformation	660 000
	6 705 000

För bestridande av de kostnader som redovisas under punkterna 1, 3 och 4 förordar jag att medel anvisas under ett särskilt reservationsanslag under fjortonde huvudtiteln på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1975/76.

För bestridande av de kostnader under punkten 2 som beräknas belasta budgetåret 1975/76, 1,5 milj. kr., förordar jag att medel anvisas under ett särskilt förslagsanslag under fjortonde huvudtiteln på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1975/76.

Kostnaderna under punkt 5 bör belasta andra huvudtitelns förslagsanslag *Vissa kostnader i anledning av allmänna val.*

Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av de angivna grunderna för statsbidrag till information om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare.

6. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga inom kommundepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1953:753),
2. lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm,

3. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,

4. lag om ändring i vallagen (1972:620),

5. lag om ändring i utlänningslagen (1954:193),

dels att

6. till *Information om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare* under fjortonde huvudtiteln på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1975/76 anvisa ett reservationsanslag av 4 245 000 kr.

7. till *Bidrag till studiecirklar i samhällsorientering för invandrare* under fjortonde huvudtiteln på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1975/76 anvisa ett förslagsanslag av 1 500 000 kr.

8. godkänna de grunder som jag har förordat angående bestridande av kostnader för ifrågavarande ändamål under andra huvudtiteln.

7. Beslut

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

1. 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.

2 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 1974:560.

3 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

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.

Föreslagen lydelse

9 §²

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.

4 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

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.

Föreslagen lydelse

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 stamme 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

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1975-10-23	8
1 Inledning	8
2 Nuvarande förhållanden m. m.	10
2.1 Några statistiska uppgifter om utlänningarna i Sverige ...	10
2.2 Rösträttsfrågans tidigare behandling	15
2.3 Invandrades politiska inflytande i andra länder m. m.	18
2.4 Kommunerna och landstingskommunerna	21
2.4.1 Den kommunala och landstingskommunala indelning-	
en	21
2.4.2 Den kommunala och landstingskommunala organisa-	
tionen	21
2.4.3 Medlemskap i kommun och landstingskommun ...	22
2.4.4 Kommunernas och landstingskommunernas ställning	
i grundlagen	22
2.4.5 Kommunernas och landstingskommunernas befogen-	
heter	23
2.4.6 Den kommunala normgivningsmakten	24
2.4.7 Kommunal verksamhet med särskilda inslag av myn-	
dighetsutövning	24
2.4.8 Kommunal verksamhet av särskild betydelse för to-	
talförsvaret	26
2.4.9 Sambandet stat – kommun	28
2.5 Utlännings rättsställning i Sverige	30
2.5.1 Grundläggande likheter och skillnader i rättsställning	
mellan svensk medborgare och utlänning	30
2.5.2 Rätten att inresa, vistas och arbeta i Sverige	31
2.5.3 Behörighet att inneha förtroendeuppdrag	32
2.5.4 Rätt att ta del av allmänna handlingar	34
2.5.5 Rätt att idka näring m. m.	35
2.5.6 Rätt att inneha offentlig tjänst	36
2.5.7 Rätt att förvärva naturtillgångar	38
2.5.8 Utlännings rättsliga ställning i övrigt	38
2.6 Förvärv av svenskt medborgarskap	39
2.7 Val av landstingsmän och kommunfullmäktige m. m. ...	40
2.7.1 Direkta val m. m.	40
2.7.2 Indirekta val	41
2.7.3 Reglerna i övriga nordiska länder	42
2.8 Kyrkobokföring och mantalsskrivning	43
2.9 Församlingarna	44
2.9.1 Medlemskap i svenska kyrkan m. m.	44

2.9.2 Svenska kyrkans organisation m. m.	45
2.9.3 Kyrkomötets inställning till rösträttsfrågan	47
2.9.4 Förhållandena i övriga nordiska länder	47
2.10 Reformens inverkan på invandrades utländska medborgarskap	48
3 Rösträttsutredningen	49
3.1 Kommunal rösträtt för invandrare	49
3.2 Särskilda villkor för rösträtt	52
3.3 Valbarhet.	56
3.4 Verkan av omyndighetsförklaring	59
3.5 Samordning med andra länder	60
3.6 Information.	61
4 Remissyttrandena	66
4.1 Remissutfallet i stort	66
4.2 Kommunal rösträtt för invandrare	66
4.3 Särskilda villkor för rösträtt	69
4.4 Valbarhet.	77
4.5 Verkan av omyndighetsförklaring	81
4.6 Information.	81
5 Föredraganden	83
5.1 Allmänna synpunkter.	83
5.2 Kommunal rösträtt för invandrare	86
5.3 Särskilda villkor för rösträtt	92
5.4 Valbarhet.	98
5.5 Verkan av omyndighetsförklaring	101
5.6 Information.	103
6 Hemställan	107
7 Beslut	108
Bilaga Utredningens lagförslag.	109