

Nr 37

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner
angående rösträtt för utlandssvenskar.*

I de likalydande motionerna nr 359 i första kammaren av herr Schött *m. fl.* och nr 428 i andra kammaren av herr Wahlund *m. fl.* hemställs, »att riksdagen måtte besluta att för sin del antaga en lag med tidsbegränsad giltighet, enligt vilken svenska medborgare, som vistas utomlands, tillerkännes rösträtt vid 1966 års kommunalval och därefter förrättade allmänna val i enlighet med av konstitutionsutskottet utarbetade författningstexter, samt att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag snarast möjligt till en definitiv lösning av frågan om rösträtt åt svenska medborgare, som vistas utomlands».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen i andra kammaren.

Gällande bestämmelser

Rösträtten vid *andrakammarval* — varmed rösträtten vid *allmän folkömröstning* sammanfaller enligt 49 § regeringsformen — regleras i 16 § riksdagsordningen. Där stadgas till en början, att rösträtt tillkommer varje svensk medborgare, som uppfyller ett ålders- och ett myndighetskrav. I ett särskilt stycke tillägges, att röstlängd skall finnas till efterrättelse vid val och att rösträtten skall, på sätt i vallagen finnes närmare bestämt, grundas på förhållandena vid tiden för röstlängdens tillkomst. Då röstlängden enligt vallagens bestämmelser skall bygga på mantalsskrivningsuppgifterna, innebär det angivna stadgandet, att mantalsskrivning i riket utgör en förutsättning för rösträtt. Motsvarande krav var intill 1909 års rösträttsreform inskrivet direkt i riksdagsordningen.

Rösträtten vid *kommunala val* regleras i 6 § kommunallagen, 6 § kommunallagen för Stockholm, 7 § landstingslagen och 9 § lagen om församlingsstyrelse. Samtliga dessa stadganden innehåller, såvitt här är av betydelse, att rösträtt tillkommer varje inom kommunen mantalsskriven svensk medborgare, som uppfyller samma ålders- och myndighetskrav som gäller enligt 16 § riksdagsordningen.

Mantalsskrivningen regleras i folkbokföringsförordningen. Enligt dess be-

stämmelser kan endast följande kategorier svenska medborgare, som ej är bosatta inom riket, bli här mantalsskrivna: de som är anställda i rikets tjänst på utrikes ort ävensom deras familjer och svenska tjänstefolk; svenska sjömän som är inskrivna på svenskt sjömanshus; samt på utrikes ort anställda präster och missionärer med familjer så länge de ej uttagit utvandringscertifikat. Alla andra utlandssvenskar är sålunda uteslutna från rösträtt.

Frågans tidigare behandling

Frågan om rösträtt för utlandssvenskar har vid ett flertal tillfällen varit föremål för reformkrav och utredningar. En kort översikt häröver skall lämnas i det följande. För en närmare redogörelse hänvisas till betänkandet SOU 1962:19 och konstitutionsutskottets utlåtande 1964:3, båda berörda nedan.

Vid 1929 års riksdag avslogs en motion i ämnet. Konstitutionsutskottet förklarade sig i avgivet utlåtande (nr 4) inte kunna finna, att från Sverige emigrerade personer borde äga rösträtt i riket, även om de bevarade svenskt medborgarskap.

I en av *socialstyrelsen* år 1941 framlagd utredning om utlandssvenskarna (SOU 36) avvisades tanken på att införa rösträtt för dessa under hänvisning bl. a. till att de i många fall blivit mer eller mindre främmande för förhållandena i hemlandet och att det ofta skulle bli svårt att garantera upprätthållandet av uppställda rösträttskrav.

Vid 1949 och 1953 års riksdagar avslogs ånyo motioner i ämnet, sedan konstitutionsutskottet i avgivna utlåtanden (nr 22 resp. nr 5) vidhållit den tidigare ståndpunkten.

I motioner vid 1954 års riksdag begärdes, att frågan om utlandssvenskars folkbokföring skulle upptagas till prövning med hänsyn till dess betydelse i rösträttshänseende. Sedan tredje lagutskottet i avgivet utlåtande (nr 7) avstyrkt motionerna, avslogs dessa.

Vid nordiskt justitieministermöte i december 1953 diskuterades möjligheterna att bevara medborgare i nordiska länder vid deras rösträtt i hemlandet även under längre tids vistelse i annat nordiskt land. Mötet beslöt, att frågan skulle upptagas till behandling i de olika länderna. Till 1955 års *valutredning* överlämnades sedermera att överväga bl. a. spörsmålet om rösträtt för utlandssvenskar.

Innan valutredningen slutfört sitt arbete, framlades i motioner vid 1958 års B-riksdag och vid 1960 års riksdag förslag till sådan ändring i vallagen, varigenom utlandssvenskar skulle erhålla rösträtt vid andrakammarval. Motionerna avslogs, sedan konstitutionsutskottet i avgivna utlåtanden (nr 4 resp. nr 17) avstyrkt under hänvisning till det pågående utredningsarbetet.

Utskottet, som erkände frågans betydelse, förklarade sig vid det förra tillfället förvänta, att valutredningen i god tid före utgången av år 1959 skulle framlägga betänkande i ämnet. Vid det senare tillfället uttalade utskottet, att ehuru det varit önskvärt att frågan kunnat lösas före 1960 års andrakammarval, kunde lagstiftningsåtgärder inte tillstyrkas, innan utredningen slutförts.

Förslag i ämnet framlades i *valutredningens betänkande 1962* (SOU 19). Den tekniska lösningen innebar i huvudsak, att en utlandssvensk skulle kunna upptagas i röstlängden efter egen, skriftlig och bevitnad anmälan, om han varit mantalsskriven i riket något av de senaste fem åren, inte förvärvat utländskt medborgarskap och inte omyndigförklarats av svensk eller utländsk myndighet, varom vederbörande skulle avge försäkran på heder och samvete. Enligt utredningens mening är det svårt att åstadkomma ett från valsäkerhetssynpunkt helt tillfredsställande bestyrkande av att en utlandssvensk verkligen uppfyller medborgarskaps- och myndighetskraven, men med hänsyn särskilt till femårsbegränsningen syntes riskerna för fel vara mycket ringa med utredningens konstruktion. Två ledamöter reserverade sig mot femårsregeln, och en tredje förordade en viss uppmjukning av densamma.

Utredningens förslag avsåg endast andrakammarval. Om utlandssvenskars deltagande i kommunala val anfördes:

För att utlandssvenskarna skulle kunna delta i kommunala val skulle krävas en utvidgning av den kommunala rösträtten. Med hänsyn till det berörda sambandet mellan kommunal rösträtt och kommunalt medlemskap torde en sådan utvidgning emellertid endast kunna ske inom ramen för vad som gäller med avseende å sådant medlemskap; att utsträcka den kommunala rösträtten så, att rösträtt vid kommunalt val skulle tillkomma andra än kommunmedlemmar låter sig enligt valutredningens förmenande icke göra. Det enda skäl, som skulle kunna åberopas för en sådan utsträckning av den kommunala rösträtten, är det samband som råder mellan vissa kommunalval — landstingsmannaval och stadsfullmäktigeval i sådana städer som ej tillhöra landsting — samt valen till första kammaren. Därest detta skäl skulle tillmätas avgörande betydelse, bleve konsekvensen den att utlandssvenskarna skulle tillerkännas rösträtt endast vid vissa kommunalval. Valutredningen finner det för sin del synnerligen tveksamt, om hänsynen till ett kommunalvals rikspolitiska betydelse skulle kunna övervinna de principiella betänkligheterna mot att utsträcka den kommunala rösträtten till andra än kommunmedlemmar. Oavsett huru därmed må förhålla sig, bör det dock enligt valutredningens förmenande icke förekomma, att innan författningsutredningen slutfört sin översyn av bland annat gällande tvåkammerssystem, genomföra ändrade rösträtsregler med avseende å kommunalvalen uteslutande för att bereda utlandssvenskar möjlighet att genom deltagande i dessa val påverka sammansättningen i riksdagens första kammare.

Den enda möjligheten att tillerkänna utlandssvenskar rösträtt vid kommunalval utan att bryta mot principen, att rösträtten skall grundas på medlemskap i kommunen, torde vara att låta utlandssvensk rösta inom

kommun, där han visserligen icke är mantalsskriven men där han dock har fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt. En dylik utvidgning av den kommunala rösträtten skulle dock endast möjliggöra för ett förhållandevis begränsat antal utlandssvenskar att delta i kommunala val. Härtill kommer att det med en sådan utvidgning bleve svårt att förhindra att en utlandssvensk bleve genom fastighetsinnehav i eller skattskyldighet till flera kommuner röstberättigad i mer än en kommun. Från principiell synpunkt läser det tillika kunna ifrågasättas, om det kan vara riktigt att endast för utlandssvenskar låta fastighetsinnehav eller skattskyldighet grundlägga rösträtt i en kommun. En mera generell utvidgning av den kommunala rösträtten i nu antydd utsträckning, varigenom den kommunala rösträtten i högre grad än vad nu är fallet sammanfölla med det kommunala medlemskapet såsom detta reglerats i gällande kommunallagar, skulle emellertid innebära ett frångående av principen, att sådan rösträtt endast skall kunna utövas i *en* kommun.

Valutredningen har med hänsyn till det ovan anförda icke ansett sig böra framlägga något förslag i syfte att bereda utlandssvenskar möjlighet att delta i kommunalvalen.

I anledning av viss remisskritik mot valutredningens förslag tillkallades i januari 1963 en ny utredning, varom hänvisas till särskilt avsnitt nedan.

Vid 1964 års riksdag väcktes motioner med förslag till provisorisk lagstiftning, som skulle ge utlandssvenskar rösträtt redan vid årets andrakammarval och gälla i avbidan på den definitiva reglering, som förväntades framkomma genom utredningsarbetet. Motionerna avslogs på hemställan av konstitutionsutskottet, som i avgivet utlåtande (nr 3) uttalade, att det var önskvärt att frågan bragtes till en lösning men att någon godtagbar sådan ännu inte framkommit, och att en från valsäkerhetssynpunkt otillfredsställande reglering inte kunde antagas ens som ett provisorium. I avgiven reservation anfördes, att frågans angelägenhetsgrad motiverade provisoriska åtgärder och att en godtagbar grundval för sådana skapats genom valutredningens arbete.

Motionerna

Efter att inledningsvis ha erinrat om huvuddragen av frågans utveckling under senare år och understrukt dess betydelse anför motionärerna, att det är önskvärt att riksdagen redan innevarande år stiftar en provisorisk lag som kan tillämpas vid 1966 års kommunalval. Med hänsyn till de utredningar och remissyttranden med alternativa förslag till lösningar, som redan föreligger, bör det enligt motionärernas mening vara möjligt för utskottet att konstruera sådana tillfälliga bestämmelser, som är godtagbara från lagtekniska synpunkter. Skulle det visa sig, att stora svårigheter föreligger, finns möjlighet att begränsa valdeltagandet till att gälla valen till landsting och till stadsfullmäktige i städer utanför landsting.

Utredningen om utlandssvenskars folkbokföring

I direktiven för den nya utredningen anförde departementschefen huvudsakligen följande, efter att ha redogjort för valutredningens förslag och remissyttrandena däröver:

Av vad sålunda förekommit torde framgå, att stora meningsskiljaktigheter råder beträffande den lämpligaste lösningen av frågan om utlandssvenskarnas rösträtt. Tydligt är också att det är förenat med avsevärda svårigheter att med bevarad valsäkerhet lösa frågan på den väg valutredningen tänkt sig. Med hänsyn härtill och till frågans vikt är det befogat att, innan slutlig ställning tages, pröva andra vägar att förbättra utlandssvenskars möjligheter till valdeltagande. Ett uppslag, som framförts såväl motionsledes i riksdagen som inom valutredningen och som kan vara förtjänt att närmare övervägas, är att i folkbokföringen upptaga även vissa andra grupper av utlandssvenskar än de som nu kvarstår såsom folkbokförda hos oss. Jag tänker härvid närmast på utlandssvenskar, som med hänsyn till arten av den verksamhet de utövar utomlands kan antagas komma att återflytta till Sverige inom en icke alltför avlägsen framtid eller vilkas samhörighet med Sverige eljest är mera tydligt uttalad. Som exempel på hithörande kategorier av utlandssvenskar kan nämnas svenska tjänstemän vid internationella organisationer, till vilka Sverige är anslutet, de svenska tidningarnas utlandskorrespondenter och annan i utlandet stationerad svensk personal vid svenska företag. Enligt min mening bör en utredning nu komma till stånd med uppgift att närmare undersöka möjligheterna att genomföra en reform i angiven riktning samt att framlägga de förslag, vartill utredningen kan leda. Om det visar sig möjligt och lämpligt att i betydligt större utsträckning än för närvarande upptaga utlandssvenskar i folkbokföringen bör utredningen beakta önskemålet, att bokföringen av dem åtminstone i princip kommer att ske å den ort, som de i folkbokföringshänseende tillhörde vid sin utflyttning ur riket. Vid utredningen bör även uppmärksammas, att folkbokföringen är förenad med andra rättsverkningar än sådana som rör rösträtten och dess utövning. Det får med hänsyn härtill övervägas, huruvida den form av folkbokföring, som gäller för här i riket bosatta personer, jämväl bör komma till användning beträffande utlandssvenskar, som finnes böra vara här folkbokförda. Utredningen bör bedrivas så skyndsamt som sakens komplicerade beskaffenhet medger.

Utredningen väntas framlägga sitt betänkande före årets utgång.

Utskottet

Frågan om rösträtt åt utlandssvenskar har under en följd av år varit föremål för uppmärksamhet och föranlett allt starkare reformkrav. Utskottet har vid flera tillfällen understrukit frågans vikt och det angelägna i att den snarast bringas till en tillfredsställande lösning. Då den genom förevarande motioner än en gång aktualiserats, kan utskottet sålunda instämma i motionärernas allmänna syfte.

Motionärerna vill i viss mån utsträcka frågans räckvidd i förhållande till vad som tidigare i första hand övervägts. Sålunda framförs synpunkten, att utlandssvenskar bör vinna rösträtt även vid kommunala val, främst vid val till landsting och till stadsfullmäktige i städer utanför landsting. Utskottet hyser tvekan inför tanken på en allmän kommunal rösträtt för utlandssvenskar. Så länge det nuvarande tvåkammerssystemet består kan det emellertid med fog göras gällande, att dessa svenska medborgare bör ha samma möjligheter som andra att påverka även första kammarens sammansättning. Begränsas frågan härtill, kan utskottet i princip ansluta sig till motionärernas förslag. Någon provisorisk lagstiftning i ämnet, som kan tillämpas redan vid 1966 års val, finner sig utskottet dock inte kunna tillstyrka.

Det väsentliga i detta sammanhang är emellertid, att frågan om utlandssvenskarnas rösträtt vid andrakammarval skyndsamt bringas till en tillfredsställande lösning. Som framgått av den föregående redogörelsen var denna fråga under ett flertal år föremål för överväganden inom 1955 års valutredning, som år 1962 framlade ett förslag i ämnet. Därefter tillkallades en ny utredning, vars arbete nu pågått i närmare tre år. I betraktande av de önskemål, som vid flera tillfällen framförts av riksdagen om en lösning av frågan, är det långt utdragna utredningsarbetet ägnat att inge starka betänkligheter. Enligt utskottets mening bör riksdagen, i enlighet med motionärernas hemställan, i skrivelse till Kungl. Maj:t ånyo understryka sin önskan om att frågan skyndsamt bringas till lösning.

Av anförda skäl hemställer utskottet,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 359 och II: 428, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag snarast möjligt till en slutlig lösning av frågan om rösträtt åt svenska medborgare, som är bosatta utomlands.

Stockholm den 19 oktober 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Hernelius och Sörenson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Zetterberg* och Gustafsson i Stenkyrka.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Georg Pettersson, Damström, Erik Olsson, Carl Albert Andersson, Adamsson, Nilsson* i Östersund, *Henningsson, Johansson* i Trollhättan och *Zetterberg*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Frågan om rösträtt för utlandssvenskar har under en följd av år varit föremål för uppmärksamhet. Utskottet har vid flera tillfällen uttryckt önskemål om att frågan bringas till en lösning. Då den nu ånyo upptagits i förevarande motioner, har en väsentlig utsträckning av dess räckvidd påkallats. Motionärerna förordar sålunda, att utlandssvenskarna tillerkänns rösträtt inte bara vid andrakammarval utan även vid alla kommunalval, och hemställer om en provisorisk lagstiftning som kan tillämpas redan vid 1966 års val. Om tekniska svårigheter skulle befinnas föreligga för förverkligande av detta förslag, bör lagstiftningen enligt motionärerna begränsas till att avse val till de kommunala församlingar, som utgör valkorporationer för första kammaren. Utskottet kan inte ansluta sig till dessa förslag. Liksom motivet för att bereda utlandssvenskar rösträtt vid andrakammarval måste vara deras samhörighet med hemlandet, måste en kommunal rösträtt förutsätta en motsvarande samhörighet med hemkommunerna, något som endast undantagsvis kan förutsättas föreligga. Liksom 1955 års valutredning ställer sig utskottet därför avvisande till tanken på kommunal rösträtt för utlandssvenskar.

Motionärerna hemställer även, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag snarast möjligt till en definitiv lösning av frågan om rösträtt åt svenska medborgare, som är bosatta utomlands. Som framgått av redogörelsen ovan är denna fråga föremål för en utredning, vilken beräknas vara avslutad före årets utgång. Med hänsyn härtill kan utskottet inte finna fog för någon sådan framställning från riksdagens sida i ämnet, som motionärerna åsyftar.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 359 och II: 428 inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.