

Nr 143

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen m. m.; given Stockholms slott den 1 april 1960.

Under åberopande av bilagda, i statsrådet förda protokoll över justitiedepartementsärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogade förslag till

- 1) ändrad lydelse av 28 § regeringsformen;
- 2) upphävande av 31 § regeringsformen; samt
- 3) ändrad lydelse av 51 § riksdagsordningen.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i grundlagstiftningen i tre avseenden.

För det första föreslås en uppmjukning av regeringsformens bestämmelser om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst. Förslaget innebär, att vissa grupper av tjänster — nämligen de, vilka kräver medicinsk eller teknisk utbildning — i vidgad utsträckning skall stå öppna även för utlänningar. Nu gällande krav på att utlänning skall vara av utmärkt förtjänst för att komma i fråga till vissa befattningar skall enligt förslaget borttagas.

För att den i regeringsformen upptagna bestämmelsen att stadsfullmäktige skall avgiva förslag vid tillsättande av befattning såsom borgmästare eller rådman icke skall omöjliggöra ett eventuellt förstatligande av rådhusrätterna redan inom den valperiod som börjar 1961 föreslås vidare, att nämnda grundlagsbestämmelse upphäves och t. v. ersättes med ett motsvarande stadgande i lagen om val av borgmästare och rådman.

I propositionen föreslås slutligen slopande av det i riksdagsordningen uppställda förbudet för talman att delta i kammares omröstning.

Förslag

till

1) ändrad lydelse av 28 § regeringsformen*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

§ 28.

Konungen äger att i statsrådet utnämna och befordra svenske medborgare till alla de ämbeten och tjänster, högre och lägre, vilka äro av den egenskap, att Konungen fullmakter därå utfärdar, dock böra vederbörande förut med förslag hava inkommit, där sådana hittills ägt rum. *Konungen vare ock obetaget, att, efter vederbörandes hörande, eller uppå deras framställning, till lärarebefattningar vid universiteterna, de teologiska läraretjänsterna likväl undantagna, såsom ock till lärare- och andra beställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd eller skön konst, ävensom till läkarebefattningar, kalla och befordra även utländske män och kvinnor av utmärkt förtjänst. Likaledes må Konungen kunna uti militära ämbeten nyttja utlänningar av sällsynt skicklighet, men icke till kommendanten i fästningarna. Till konsul må ock utlänning nämnas, där lön ej är med befattningen förenad.*

Konungen äger att i statsrådet utnämna och befordra svenske medborgare till alla de ämbeten och tjänster, högre och lägre, vilka äro av den egenskap, att Konungen fullmakter därå utfärdar, dock böra vederbörande förut med förslag hava inkommit, där sådana hittills ägt rum. Till lärarebefattningar vid universiteterna, de teologiska läraretjänsterna likväl undantagna, såsom ock till lärare- och andra beställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd eller skön konst, ävensom *eljest till befattningar, vilka kräva medicinsk eller teknisk utbildning, må dock utnännas även utländske män och kvinnor. Till konsul må ock utlänning nämnas, där lön ej är med befattningen förenad.*

Konungen fäste — — — — — än föredraganden.

Kvinna må — — — — — 87 § 2 mom. stadgar.

Varje departementschef — — — departementet höra.

2) upphävande av 31 § regeringsformen

§ 31.

Till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådman i stad äge stadsfull-

(Denna paragraf utgår.)

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

mäktige föreslå tre behöriga personer. Bland de föreslagna utnämner Konungen en till innehavare av tjänsten.

Närmare bestämmelser om val för upprättande av förslag till de tjänster, nu sagts, meddelas genom särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

3) ändrad lydelse av 51 § riksdagsordningen

§ 51.

Talmännen eller, i händelse av förfall för dem, vice talmännen åligger, var för sin kammare, att utfärda kallelse till sammanträden, att ärendena därvid föredraga, att upptaga, reda och framställa de yttrade meningarna, att göra propositioner för besluts fattande och vidmakthålla ordning vid sammanträdena, allt efter de föreskrifter denna grundlag innehåller. Dock må den, som talmansbefattningen utövar, ej deltaga i överläggning eller omröstning och ej heller något annat föreslå, än som erfordras till verkställighet av grundlagarna, av riksdagens eller kamrarnas särskilda beslut eller i övrigt av de reglementariska stadganden, som för riksdagsärendenas behandling blivit antagna.

Talmännen eller, i händelse av förfall för dem, vice talmännen åligger, var för sin kammare, att utfärda kallelse till sammanträden, att ärendena därvid föredraga, att upptaga, reda och framställa de yttrade meningarna, att göra propositioner för besluts fattande och vidmakthålla ordning vid sammanträdena, allt efter de föreskrifter denna grundlag innehåller. Dock må den, som talmansbefattningen utövar, ej deltaga i överläggning och ej heller något annat föreslå, än som erfordras till verkställighet av grundlagarna, av riksdagens eller kamrarnas särskilda beslut eller i övrigt av de reglementariska stadganden, som för riksdagsärendenas behandling blivit antagna.

Talman åter — — — — — sammanträde avsluta.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 1 april 1960.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEJERSTAM, NORDLANDER.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, fråga om *ändringar i regeringsformen m. m.* Föredraganden anför följande.

Författningsutredningens arbete torde leda till att förslag om en genomgripande revision av våra grundlagar kommer att föreläggas riksdagen under valperioden 1961—1964. Slutligt beslut om reformen kan med hänsyn till den ordning som gäller för grundlagsändringar fattas först under därpå följande valperiod. Jag vill emellertid nu anmäla vissa grundlagsfrågor, som synes så angelägna att de, utan avvaktan på den allmänna författningsrevisionen, bör föranleda förslag om grundlagsändring, att antagas såsom vilande vid 1960 års riksdag för att slutligt kunna genomföras under perioden 1961—1964. Dessa frågor avser reglerna om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst, städernas förslagsrätt vid tillsättande av borgmästare och rådmän samt slutligen förbudet för talman att delta i kammares omröstning.

A. Frågan om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst

Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 juni 1958 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Lindell, en utredningsman — dåvarande borgmästaren, numera landshövdingen Olov Rylander — för att verkställa översyn av bestämmelserna i 28 § regeringsformen om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst. Att såsom expert biträda utredningsmannen förordnades den 21 oktober 1959 hovrättsassessorn, docenten Gustaf Petré. Sedan viss del av utredningsarbetet numera slutförts, har utredningen i delbetänkande den 11 januari 1960 (stencilerat) framlagt förslag om ändrad lydelse av vissa bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen. Vid betänkandet fogat *förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen* torde få fogas såsom *bilaga A* till detta protokoll.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av justitiekanslers-
ämbetet, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, fång-
vårdsstyrelsen, överbefälhavaren, arméintendenturförvaltningen, marinför-
valtningen, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, försva-
rets fabriksstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets forskningsan-
stalt, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, försäkringsrådet, riksförsäk-
ringsanstalten, pensionsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen,
medicinalstyrelsen, statspolisintendenten, civilförsvarsstyrelsen, generalpost-
styrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen,
vattenfallsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, kammarkollegiet,
statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån,
bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen, riksräkenskapsverket,
kontrollstyrelsen, riksarkivet, kungl. biblioteket, nationalmuseum, skolöver-
styrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, domänstyrelsen, lantbrukssty-
relsen, lantmäteristyrelsen, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrel-
sen, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, sjöfartsstyrelsen, pa-
tent- och registreringsverket, försäkringsinspektionen, riksnämnden för eko-
nomisk försvarsberedskap, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Söder-
manlands, Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs, Värmlands,
Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län, domkapitlen
i Uppsala, Skara, Västerås, Växjö, Härnösand, Visby och Stockholm, kans-
lern för rikets universitet, överstyrelsen för de tekniska högskolorna, Sven-
ska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska lands-
tingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföre-
ningen, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksför-
bund och Sveriges akademikers centralorganisation. I ett antal yttranden
har åberopats yttranden från andra myndigheter, organ och sammanslut-
ningar.

Gällande rätt m. m.

Den centrala bestämmelsen om svenskt medborgarskap som villkor för
erhållande av statstjänst återfinns i 28 § regeringsformen. Enligt detta stad-
gande äger Konungen till de ämbeten och tjänster, å vilka han utfärdar
fullmakt, utnämna och befordra endast svenska medborgare. Härutöver in-
nehåller 4 § regeringsformen bestämmelse om att statsrådets ledamöter
skall vara infödda svenska medborgare. Vid sidan av regeringsformens
nämnda bestämmelser stadgas i annan ordning krav på svenskt medbor-
garskap för särskilda tjänster och befattningar i ställig eller eljest offent-
lig tjänst. Exempelvis gäller enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken, att lagfaren
domare skall vara svensk medborgare. Vidare har i instruktioner för vissa
affärsdrivande verk intagits föreskrifter, som begränsar eller förhindrar
möjligheterna att anställa utländska medborgare.

Efter bokstaven avser 28 § regeringsformen blott ett mindre antal stat-
liga tjänster, nämligen de vilkas innehavare medelst fullmakt tillsättes av
Kungl. Maj:t. Enligt praxis kräves emellertid svenskt medborgarskap även

då Kungl. Maj:t vid utnämningar använder sig av andra anställningsdokument än fullmakt. Däremot har 28 § regeringsformen icke ansetts utgöra hinder för förordnande av utlänning att på kortare tid som vikarie uppehålla en tjänst, även om han icke kunnat komma i fråga som ordinarie innehavare av denna.

För vissa grupper av tjänster innehåller emellertid 28 § regeringsformen undantag från regeln att Kungl. Maj:t endast äger utnämna svenska medborgare till innehavare av statstjänster.

Det första undantaget omfattar »lärarebefattningar vid universiteterna». Det är här ej fråga om enbart professorsbefattningar utan också andra befattningar, med vilka undervisningsskyldighet är förenad, t. ex. laboratoriefattningar. De teologiska lärarna omfattas icke av undantagsstadgandet, vilket torde sammanhånga med att dessa vid sidan av sin vetenskapliga gärning har till uppgift att utbilda präster för tjänstgöring i svenska kyrkan.

En andra grupp utgöres av »lärare- och andra beställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd eller skön konst». Här avses t. ex. befattningar vid statens bibliotek, arkiv och muséer men också lärartjänster vid de speciella utbildningsanstalterna för exempelvis lantbruks-, veterinär- och apotekaryrkena, om lärarverksamheten är förenad med vetenskaplig forskning.

Som en tredje grupp nämner lagen »läkarebefattningar». Detta stadgande omfattar fasta läkartjänster av olika slag, exempelvis provinsialläkartjänsterna.

För samtliga tre nu nämnda grupper av befattningar gäller enligt grundlagens föreskrift att en utlänning för att kunna utnämnas måste vara av utmärkt förtjänst. Med hänsyn till denna föreskrift har det ansetts icke vara tillräckligt att en utlänning är klart överlägsen de svenska medborgare, som skulle kunna ifrågakomma, utan hans skicklighet måste också absolut sett vara av hög kvalitet.

Ordalydelsen i nu ifrågavarande stadgande ger vid handen, att initiativet till anställande av utlänning skall utgå från Kungl. Maj:t eller vederbörande myndighet. Enligt praxis tillgår det emellertid i allmänhet så att utlänning, som önskar ifrågakomma till en ledig tjänst, hos Kungl. Maj:t begär tillstånd att i vanlig ordning få söka tjänsten. Då utlänningen erhållit sådant tillstånd och därefter söker tjänsten, tillämpas den normala tillsättningsproceduren.

Från regeringsformens krav på svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst finns ytterligare två undantag. Enligt det ena må »Konungen kunna uti militära ämbeten nyttja utlänningar av sällsynt skicklighet, men icke till kommendanten i fästningarna». Denna möjlighet har icke på lång tid utnyttjats och stadgandet torde numera vara obsolet. Det andra undantaget avser olönade konsulter. Det är här fråga om utländska medborgare, som förordnas att på platser, där någon av utrikes-

departementet utsänd och avlönad konsul av svensk nationalitet icke befunnits erforderlig, handlägga vissa konsulära ärenden.

Vad härefter angår frågan om underordnad myndighets rätt att anställa utländska medborgare kan enligt praxis i vart fall tjänster, som icke är ordinarie, besättas med annan än svensk medborgare i vidare omfattning än vad fallet är när utnämningsrätten tillkommer Kungl. Maj:t. En förutsättning för att underordnad myndighet skall äga tillsätta en tjänst med utländsk medborgare anses dock vara att Kungl. Maj:t därtill lämnar sitt tillstånd.

Beträffande de kommunala tjänsterna är rättsläget mera svåröverskådligt. Allmänt kan sägas, att när det gäller några av de mest betydelsefulla av de kommunalt anställda grupperna, nämligen läkare- och lärarekategorierna, lagbestämmelser saknas, som utestänger utländska medborgare från anställning. Vad beträffar sådana kommunala läkartjänster, som tillsättes av Kungl. Maj:t, exempelvis överläkartjänsterna vid kroppssjukhusen, tillämpas dock i praxis i full utsträckning bestämmelserna i 28 § regeringsformen. För andra kommunala läkartjänster föreligger däremot icke något formellt hinder för vederbörande huvudman att besätta tjänsterna med utländska medborgare.

Utredningen

Efter redogörelse för vissa tidigare framförda förslag, avseende uppmjukningar av 28 § regeringsformen, samt för utvecklingen i riktning mot en gemensam nordisk arbetsmarknad (betänkandet sid. 21—30) konstaterar utredningen att en betydande opinion föreligger för att åtminstone i viss utsträckning låta medborgare i våra nordiska grannländer erhålla statstjänst i Sverige. Överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden har kommit att omfatta huvudsakligen blott den enskilda arbetsmarknaden. För den statliga arbetsmarknaden har överenskommelsen bl. a. på grund av grundlagsstadgandet för Sveriges del icke fått någon större betydelse. Som exempel på hur stadgandet står hindrande i vägen anför utredningen att det förslag till överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare, som nyligen efter rekommendation av Nordiska rådet framlagts, endast torde få begränsad betydelse, om icke möjligheter öppnas för läkare från grannländerna att här erhålla alla slag av tjänster. Utredningen finner därför att tidpunkten nu är inne att mildra de mer än hundraåriga reglerna i 28 § regeringsformen om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst.

En sådan grundlagsändring bör enligt utredningens mening icke ta hänsyn enbart till medborgare i övriga nordiska länder utan det bör jämväl beaktas att det i åtskilliga fall kan visa sig fördelaktigt att kunna i svensk statstjänst anställa även medborgare från icke-nordiska länder. Särskilt torde detta bli fallet i fråga om exempelvis lärare- och teknikertjänster. Beträffande medborgare från icke-nordiska länder torde det emellertid icke

minst av rent praktiska skäl ej bli möjligt att gå så långt, som då det gäller medborgare från de nordiska länderna.

Beträffande de principiella invändningar och betänkligheter mot vidgade möjligheter för andra än svenska medborgare att vinna anställning i svensk statstjänst anför utredningen:

Vid rekryteringen av de statliga befattningarna måste statsnyttans krav — i vidaste bemärkelse — vara vägledande. Att vid varje tillfälle kunna förvärva den för tjänsten mest lämpade är ett allmänt samhällsintresse. Jämväl torde det åvila statsmakterna att i möjligaste mån taga del i det vidgade internationella samarbete, som karakteriserat efterkrigstiden och som kan antagas sätta en allt starkare prägel på utvecklingen under den närmaste framtiden, icke minst genom skapandet av större marknadsområden och andra former för ett fördjupat ekonomiskt samarbete bl. a. inom Europa. Icke minst med hänsyn härtill måste ett strängt nationalistiskt betraktelsesätt få stå tillbaka, och i stället de vidgade internationella perspektiven få göra sig gällande även i nu förevarande hänseende.

Utredningen hävdar, att svenska statens verksamhet i den del den avser myndighetsutövning bör omhänderhas av svenska medborgare. Den allmänna utvecklingen har emellertid lett till att staten även ägnar sig åt verksamhet med vilken egentlig myndighetsutövning icke är förenad ehuru måhända inslag därav finnes. Dessutom förekommer ett stort antal mera underordnade befattningar i vilka knappast blir fråga om egentlig myndighetsutövning. Utredningen anser därför, att ett mycket stort antal statliga tjänster icke är förenade med sådan myndighetsutövning, att svenskt medborgarskap ovillkorligen måste fordras av deras innehavare.

Enligt utredningens mening ligger det å andra sidan uppenbarligen i sakens natur, att man icke kan helt frånfalla kravet på svenskt medborgarskap. Sålunda måste kravet på svenskt medborgarskap undantagslöst upprätthållas i fråga om chefsbefattningar, ledande tjänster inom central och lokal statlig administration, domartjänster och officersbefattningar. Avsevärda svårigheter möter enligt utredningen vid gränsdragningen mellan å ena sidan de tjänster för vilka kravet på svenskt medborgarskap alltfört måste bibehållas och å andra sidan övriga tjänster. Denna gräns kan förmodas bli flytande och behöva förskjutas tid efter annan. Utredningen anser det därför naturligt att välja en sådan lagteknisk metod, att man i grundlagen inför regler i fråga om befattningar, vilka är av mera central betydelse för statslivet och beträffande vilka bestämda föreskrifter kan lämnas. Gränsdragningen i övrigt mellan statliga tjänster, som är av den natur, att de endast bör kunna besättas med svenska medborgare, och de, som skall kunna innehas även av icke-svenska medborgare, föreslår utredningen skola ske genom lag, stiftad i den ordning 87 § 1 mom. regeringsformen föreskriver. I en sådan lag kunde vissa allmänna principer angivas, som det skulle ankomma på Kungl. Maj:t att närmare tillämpa.

Vad angår de befattningar och uppdrag för vilka man i grundlagen bör uppställa krav på svenskt medborgarskap föreslår utredningen, att ändring

icke göres i gällande bestämmelser, att statsrådets medlemmar skall vara infödda svenska medborgare. I grundlagen bör enligt utredningens mening vidare fastslås, att krav på svenskt medborgarskap skall uppställas som villkor för utnämning till justitieråd, regeringsråd och justitiekansler. Utredningen föreslår, att reglerna härom intages i de grundlagsbud, vilka upptager övriga bestämmelser om kompetensvillkoren för respektive ämbeten.

I fråga om den närmare utformningen av 28 § regeringsformen anför utredningen att den utgått från att med hänsyn till författningsutredningens pågående arbete icke andra ändringar i nämnda paragraf bör föreslås än de, som är oundgängligen nödvändiga för att på ett önskvärt sätt mildra de nuvarande reglerna. Utredningen har valt den metoden att i paragrafen uttryckligen ange de tjänster eller grupper av tjänster, beträffande vilka ett absolut medborgarskapskrav bör upprätthållas. I fråga om de administrativa chefsbefattningar och liknande tjänster, som enligt utredningen skall vara svenska medborgare förbehållna, har utredningen anknutit till uppräkningsen av förtroendesysslorna i 35 § regeringsformen. Utredningen framhåller, att ett antal av dessa sysslor visserligen icke kan betraktas som chefstjänster, men att det med hänsyn till deras karaktär av förtroendesysslor likväl förefaller naturligt att av deras innehavare fordra svenskt medborgarskap. Å andra sidan är icke alla chefsbefattningar förtroendesysslor enligt 35 § regeringsformen. Utredningen anser emellertid att krav på svenskt medborgarskap bör upprätthållas också för varje chefstjänst, som är jämförlig med de i nämnda grundlagsstadgande omförmälda chefsbefattningarna. I förslaget till författningstext anger utredningen detta på så sätt att endast svensk medborgare må utnännas till innehavare av i 35 § angiven syssla eller »med sådan jämförlig chefstjänst». Utredningen anför, att cheferna för en mängd nytillkomna centrala ämbetsverk och liknande fristående institutioner, vilka icke innehar förtroendesysslor enligt 35 § regeringsformen, exempelvis cheferna för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, medicinalstyrelsen och skolöverstyrelsen, får anses inneha med förtroendesyssla jämförlig chefstjänst. Det av utredningen föreslagna uttryckssättet avses vidare skola täcka även sådana befattningar som tjänsterna såsom statssekreterare och avdelningschefer i departementen, likaså avdelningschefstjänster i länsstyrelserna. Att med ledning av lönegrader göra någon klar gränsdragning mellan vad som kommer att falla under grundlagsbudet och vad som kommer att stå utanför är enligt utredningens mening icke möjligt. I vissa fall torde redan tjänster i byråchefslönegraden vara att hänföra under den föreslagna grundlagsregeln, medan å andra sidan professorer, som placerats i högre lönegrad, icke omfattas av uttrycket »jämförlig chefstjänst».

Krav på svenskt medborgarskap bör enligt utredningens mening även uppställas i fråga om ytterligare tre grupper av tjänster, nämligen beträffande domare, officerare och biskopar.

I fråga om övriga statstjänster har utredningen icke funnit erforderligt, att uttryckliga regler i medborgarskapsavseende intages i själva grundlagen. Utredningen utgår emellertid från att medborgarskapskrav måste uppställas

beträffande ett stort antal tjänster utöver dem, som angivits. Bestämmelser härom bör enligt utredningens mening inflyta i den särskilda lag, som förutsättes skola stiftas. Utredningen har icke ansett sig ha anledning att i nu förevarande sammanhang ingå på innehållet i den tilltänkta lagen utan har förklarat sig skola återkomma härtill i ett senare betänkande.

Utredningen påpekar, att den utformning av grundlagsbudet, som förslaget innehåller, är avsedd att omfatta utnämningar av alla slag till de ifrågasvarande tjänsterna. Stadgandet riktar sig sålunda icke allenast till Kungl. Maj:t utan även till andra instanser med utnämningbefogenhet. Det blir sålunda att tillämpa t. ex. då chefen för armén utnämner fänrikar eller då ministern för utrikes ärendena utnämner tjänstemän inom utrikesdepartementet. Ej heller göres skillnad mellan ordinarie och icke-ordinarie tjänster. Däremot tar förslaget icke någon ställning till tillfälliga förordnanden av olika slag, t. ex. vikariatsförordnande o. d. I den mån bestämmelser rörande dylika anses erforderliga föreslår utredningen, att regler i detta hänseende intages i den särskilda lag, som förutsättes skola komma att stiftas. Utredningen påpekar, att det kan visa sig ändamålsenligt och lämpligt att låta vissa statliga tjänster stå öppna för medborgare i annat nordiskt land men däremot icke för medborgare från icke-nordiska länder. Författningsförslaget har avfattats så, att en dylik differentiering blir möjlig. Bestämmelser av sådant innehåll förutsättes skola inrymmas i den särskilda lagen. I denna skulle, om så anses behöfligt, också regler för kommunala tjänster kunna upptagas.

Utredningen har genomgått regeringsformen även i återstående delar, liksom riksdagsordningen, i syfte att tillse, huruvida vid den omläggning, som utredningen föreslår, medborgarskapskravet bör beaktas även beträffande andra uppdrag och tjänster än de, som står i omedelbart sammanhang med 28 § regeringsformen.

Beträffande riksdagsmannauppgifter yttrar utredningen att kravet på svenskt medborgarskap finns inskrivet i 26 § riksdagsordningen. Däremot saknas ett sådant stadgande i fråga om fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt beträffande riksdagens revisorer. Även om det i praktiken knappast torde komma i fråga, att riksdagen eller dess elektor till dessa uppdrag väljer andra än svenska medborgare, bör det likväl i grundlagen klart utsägas, att svenskt medborgarskap är en förutsättning för erhållande av de nämnda uppdragen. Ändring föreslås för att tillgodose detta önskemål i 72 § regeringsformen (fullmäktige för riksbanken) samt i 70 § riksdagsordningen (fullmäktige i riksgäldskontoret) och 72 § riksdagsordningen (riksdagens revisorer).

Vad härefter angår riksdagens egna tjänstemän och befattningshavarna vid riksdagens verk erfordras enligt utredningens mening föreskrift i grundlagen endast såvitt avser ombudsmännen. Dessa har nämligen i olika andra avseenden jämställts med justitie- och regeringsråd. Självfallet bör även ombudsmännen vara svenska medborgare. Föreskrift härom föreslås skola införas i 96 § regeringsformen.

Remissyttrandena

I det stora flertalet yttranden har utredningens förslag i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Allmänt vitsordas, att 28 § regeringsformen behöver överses. Förslaget att i grundlagen slopa kravet på svenskt medborgarskap för erhållande av svensk statstjänst hälsas i många yttranden med tillfredsställelse. På flera håll förekommer uttalanden, att behov av friare regler föreligger för skilda områden såsom vetenskap, sjukvård och teknik. Den nordiska samarbetstanken har särskilt understrukits av en del remissorgan.

Allmänt positiva uttalanden om utredningens ståndpunktstaganden har gjorts av bl. a. *försäkringsinspektionen*, som ansluter sig till utredningens uppfattning att det ligger i statens intresse att oberoende av medborgarskapsfrågan kunna för varje tjänst förvärva den för befattningen bäst lämpade. *Arbetsmarknadsstyrelsen* instämmer i utredningens uttalande att grundlagsbestämmelserna utgör ett allvarligt hinder för en naturlig vidareutveckling av det nordiska samarbetet, och påpekar att detta särskilt äger sin riktighet, när det gäller de pågående strävandena att åstadkomma en gemensam nordisk arbetsmarknad för akademiker. *Landsorganisationen* understryker det riktiga i utredningens målsättning, att så långt som möjligt utöka rättigheterna för andra än svenska medborgare att vinna anställning i svensk statstjänst. Några myndigheter — *försvarets fabriksstyrelse*, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *fiskeristyrelsen* och *försäkringsinspektionen* — yttrar, att nu gällande bestämmelser stått hindrande i vägen, när det för dem gällt att för en tjänst förvärva utländsk medborgare med stor kapacitet. *Fiskeristyrelsen* nämner, att den för ett par år sedan icke kunde till styrelsens havsfiskelaboratorium knyta en synnerligen kvalificerad finsk, svensktalande forskare i laboratorers ställning, emedan grundlagsenligt hinder ansågs föreligga att bereda vederbörande annat än anställning som extra tjänsteman.

Upps slutningen kring förslaget är emellertid ej enhällig. Bortsett från att på en del håll anförts betänkligheter, som ej lett till uttryckligt avstyrkande har en direkt negativ hållning, med skilda motiveringar, intagits av *justitiekanslersämbetet*, *hovrätten för Övre Norrland*, *chefen för flygvapnet*, *kammarkollegiet*, *kammarrätten*, *riksräkenskapsverket*, *riksarkivet*, *länsstyrelsen i Hallands län*, *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, *länsstyrelsen i Väster-norrlands län*, *kanslern för rikets universitet*, *juridiska fakulteten i Uppsala* och *Sveriges akademikers centralorganisation*.

En i flera yttranden angiven motivering för avstyrkande är att grundlagsändring bör anses stå till dess utredningen framlagt sitt förslag till lag om visst medborgarskap som villkor för erhållande av ämbete eller tjänst. Några myndigheter menar att man därjämte, innan ärendet avgöres, bör avvakta författningsutredningens förslag om grundlagsrevision.

Kammarkollegiet framhåller, att frågan om utlännings tillträde till stats-tjänst icke i detalj kan överblickas utan undersökning av förhållandet till vissa närliggande rättsområden, såsom reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap, det för svensk statstjänst karakteristiska fullmaktssystemet, eventuellt även den straffrättsliga regleringen i 25 kap. strafflagen. Någon sådan undersökning har icke redovisats i det nu framlagda betänkandet. Eftersom det icke är uteslutet att undersökningen — vilken torde bli erforderlig för den blivande civillagstiftningen i ämnet — även kan ge resultat, som bör beaktas vid utformningen av reglerna i 28 § regeringsformen, ligger häri en anledning till tvekan om det lämpliga i att utan tvingande skäl redan nu besluta rörande grundlagsändringen. Härtill kommer att grundlagsändringen, i varje fall med den i betänkandet föreslagna utformningen, förutsätter att civillagstiftningen företages samtidigt, eftersom hela området utanför de i 28 § regeringsformen angivna befattningarna eljest skulle bli oreglerat. Det är med hänsyn härtill rimligt att icke ens riksdagens första beslut i grundlagsfrågan fattas utan att utformat förslag eller åtminstone principförslag i civillagsfrågan föreligger. Om grundlagsfrågan får anstå till dess utredningsuppdraget slutförts, torde utsikt finnas att frågan skall kunna prövas samtidigt med författningsutredningens blivande förslag, vilket ur flera synpunkter skulle vara till fördel. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det varit önskvärt, att ett genomarbetat förslag till den tilltänkta lagen av icke-grundlagsnatur förelegat jämsides med grundlagsförslaget eller att i vart fall de principer, efter vilka ett sådant förslag är avsett att uppbyggas något närmare angivits. I och med att författningsutredningen framlägger sitt förslag öppnas möjlighet att på ett ur lagteknisk synpunkt tillfredsställande sätt lösa även lagärendet om utlännings tillträde till svensk statstjänst. *Kanslern för rikets universitet* ansluter sig i huvudsak till det yttrande, som avgivits av *juridiska fakulteten i Uppsala*, vari framhålles att reformens sakinnehåll rimligen måste vara av den betydelse för frågan om grundlagsändringarna, att hela saken borde övervägas i ett sammanhang. Det är både historiskt och sakligt oriktigt att betrakta grundlagsstadgandena såsom allenast formella hinder för lagstiftarens rörelsefrihet och att därför anse sig berättigad urlaka dem till innehållslöshet; dessa stadganden har avsett och avse att ge den materiella regleringen av förhållandet. Liknande synpunkter har anförts av bl. a. *Sveriges akademikers centralorganisation*.

Även några av de remissorgan, som ej ställt sig helt avvisande till att utredningens förslag nu genomföres, har understrukt, att ett ställningstagande till förslaget försvåras av att frågan i hela dess vidd icke kan överblickas förrän också förslaget till den civila lagen framlagts. Betänkligheter av denna art har anförts av *hovrätten för Västra Sverige*, *arméintendenturförvaltningen*, *marinförvaltningen*, *försäkringsrådet*, *civilförsvarsstyrelsen*, *skogsstyrelsen*, *överståthållarämbetet*, *domkapitlet i Uppsala* och *Svenska landstingsförbundet*.

Vissa av de myndigheter, som motsatt sig att förslaget nu göres till föremål för lagstiftning, har ansett att behovet av att i större utsträckning än nu utnyttja utländska medborgare i våra statliga ämbeten och tjänster icke torde vara mera trängande och att utredningen icke anfört något skäl för att grundlagsändringen icke skulle tåla uppskjutas över ännu en fyraårsperiod. *Justitiekanslersämbetet* anför sålunda, att utredningen icke lämnar någon motivering till förslagets ståndpunkt, att ändringarna omedelbart bör genomföras, och ämbetet ifrågasätter om det med verkligt fog kan göras gällande, att ett ytterligare uppskov med frågans lösning skulle vara förenat med olägenheter av betydelse. Principiellt är frågan om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst av synnerlig vikt och dess lösning bör ej ske i brådskans tecken. Tvärtom bör fullt tillräckligt rådrom anslås, och detta icke blott för att ett formellt och sakligt i olika avseenden så väl övertäget förslag som möjligt skall kunna framläggas till antagande utan också för att tillräcklig tid skall stå till buds för dryftande i den allmänna debatten av denna för medborgarna i gemen angelägna fråga.

Ett skäl som framföres för uppskov är att klarhet bör skapas i fråga om svensk medborgares möjlighet att förvärva statstjänst i övriga nordiska länder. *Justitiekanslersämbetet* framhåller sålunda att tanken synes vara, att medborgarna i de övriga nordiska länderna i relativt stor omfattning skulle beredas formell möjlighet att erhålla svensk statstjänst, och då uppkommer frågan, hur det i motsvarande avseende ställer sig för svenska medborgare i de övriga nordiska länderna. *Länsstyrelsen i Hallands län* ifrågasätter, om icke under den tid, då de olika författningsförslagen avvaktas, mera ingående överläggningar borde hållas med våra nordiska grannländer i syfte att förmå dem att åt svenska och andra nordiska medborgare ge en ställning i förevarande avseende som något så när svarar mot den tillämnade svenska lagstiftningens generösa normer. Härigenom skulle ett steg tagas mot en gemensam nordisk arbetsmarknad även inom denna sektor av samhällslivet. *Humanistiska fakulteten i Uppsala* framhåller att full likställighet mellan medborgare i olika nordiska länder beträffande tillträde till vetenskapliga befattningar icke kan åstadkommas enbart genom grundlagsbestämmelser och dylikt. Sådan likställighet förutsätter enligt fakultetens mening även reciprocitet. Såvitt fakulteten har sig bekant är professorer i andra länder, inklusive de nordiska, visst icke öppna för svenska sökande utan vidare. Reciprocitets-synpunkten har även framhävts av *försäkringsrådet, civilförsvarsstyrelsen, kammarrätten, bank- och fondinspektionen, riksräkenskapsverket, kontrollstyrelsen, skogsstyrelsen, juridiska fakulteten i Lund, Statstjänarkartellen och Sveriges akademikers centralorganisation*.

Utredningens uppfattning, att svenska statstjänster i princip bör stå öppna jämväl för utländska medborgare har ej heller lämnats obestridd. *Kammarrätten* vänder sig med styrka

mot ett avsteg från gällande ordning och betonar särskilt, att den solidaritet med stat och samhälle, som medborgarskapet principiellt förutsätter, och det troskapsförhållande som det konstituerar är själva grundvalen för den särskilda trohetsplikt som innehavet av statstjänst ålägger. *Justitiekanslersämbetet* anser att svenska statstjänster i princip bör vara förbehållna svenska medborgare och att detta är av sådan vikt att det liksom hittills bör vara inskrivet i grundlagen. Att denna princip bör råda finner ämbetet närmast självklart. *Hovrätten för Övre Norrland* påpekar att de statliga tjänsterna intar en särställning på arbetsmarknaden och att förhållandena i väsentliga hänseenden är olika mot vad som gäller på den privata sektorn. *Riksarkivet* framhåller, att en lika radikal ändring av förhållandet mellan medborgarskap och statstjänst icke torde ha genomförts i något annat västerländskt land och att Sverige, om utredningens förslag genomföres, sålunda skulle komma att inta en särställning. Konsekvenserna härav finner riksarkivet svåra att överblicka. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner grundsatsen att svensk statstjänst i regel bör besättas med svensk medborgare vara riktig. För de allra flesta statstjänster är det nämligen av värde att de innehas av personer med den svenske medborgarens förtroenhet med svenska förhållanden och med den svenske medborgarens särskilda förpliktelser mot den svenska staten. Det är också rimligt att staten vårdar sig om landets egna innevånare genom att ge dem företrädesrätt till de tjänster de utbildat sig för. Myndigheterna måste givetvis tillse att utbildningsmöjligheterna utbygges och planlägges så att landets behov kan tillgodoses. *Domkapitlet i Uppsala* anför, att grunden till att svenskt medborgarskap utgör ett konstitutivt behörighetsvillkor för innehav av statstjänst är statsintresset av att endast den, som äger den samhörighet med riket, som medborgarskapet förutsätter och är fullt delaktig av medborgarskapets förpliktelser, äger utöva myndighetsfunktion inom riket. Att grundsatsen i princip tillämpas på all offentlig tjänst torde få ses mot bakgrunden av statens tidigare begränsade verksamhetssfär inom samhället. De uppmjukningar av principen som sedermera skett har företrädesvis avsett tjänster för andra ändamål än egentlig myndighetsfunktion och där det samtidigt förelegat ett påtagligt statsintresse att för tjänsten förvärva icke svensk medborgare av utmärkt förtjänst. Enligt domkapitlets mening är det av största vikt att nyssnämnda grundsats alltfört uppehålls och i tillfredsställande form blir grundlagsfäst i vad avser tjänster med uppgift att utöva egentlig myndighetsfunktion, ävensom beträffande andra för statens säkerhet betydelsefulla tjänster. *Statstjänstemännens riksförbund* yttrar, att bedömandet av frågan om utlännings tillträde till den statliga sektorn av arbetsmarknaden måste ske från den förutsättningen att svensk statsförvaltning och i synnerhet myndighetsutövning principiellt skall uppbäras av svenska medborgare.

Ett stort antal remissinstanser har understrukit vikten av att befattningar som har betydelse för rikets inre och yttre säkerhet förbehålles svenska medborgare. I ett flertal fall har man an-

givit att säkerhetsskäl talar för att i grundlagen bibehålla svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av befattningar inom totalförsvaret. Uttalanden av denna innebörd har gjorts av bl. a. *överbefälhavaren*. *Chefen för marinen* framhåller att även om utvecklingen lett därhän, och ett vidgat internationellt utbyte av arbetskraft inom vissa av samhällets områden numera är mera önskvärt än tidigare, detta likväl icke bör gälla försvarsväsendet. Omsorgen om rikets säkerhet kräver i det »kalla krigets» tidevarv mer än tidigare, att den allra största restriktivitet iakttages, när det gäller att anställa utlänning vid krigsmakten och vid totalförsvarets myndigheter i övrigt. Det kan därför innebära vanskligheter att, som utredningen föreslagit, i 28 § regeringsformen första stycket utbyta »svenske medborgare» mot »män och kvinnor». *Chefen för flygvapnet* är av samma uppfattning och påpekar att ett bibehållande av grundlagens nuvarande lydelse jämte möjlighet att med Kungl. Maj:ts tillstånd för speciellt fall få anställa utlänning bäst synes tillgodose försvarets säkerhetskrav. *Arméintendenturförvaltningen* anför att regeln om svenskt medborgarskap för erhållande av statstjänst är av sådan grundläggande natur att den för försvarets del bör inskrivas i grundlagen. *Statspolisintendenten* pekar på vissa erfarenheter från andra världskriget samt yttrar härom:

Därest Sverige i en framtid skulle bli indraget i krig och utsatt för ockupation av främmande makt äger man självfallet icke utgå från att en ockupationsmakt under alla förhållanden kommer att respektera landets lagar, det må vara grundlag eller i annan ordning tillkommen författning. Emellertid tala erfarenheterna, icke minst från andra världskriget, för att en ockupationsmakt i vissa fall i det längsta söker utöva sin makt med formellt stöd av det ockuperade landets lagar. Eftersom det högre polisbefälet under en ockupation av det egna landet kommer att inneha nyckelposter vad gäller landets oberoende inom ramen för de mot detsamma riktade militära åtgärderna torde man böra räkna med den risken att ockupationsmakten, i ett ansträngt läge och på längre sikt, kan komma att söka remplacera ockuperade polisämbetsmän i det ockuperade landet med egen personal och att man skaffar sig formellt underlag härför genom lagändring, som tillkommit genom ett för ockupationsmakten gagneligt politiskt inflytande av mer eller mindre tillfällig natur.

Sveriges akademikers centralorganisation framhåller, att grundlagsbestämmelserna icke kan utformas blott med sikte på en fredlig utveckling med allt bättre internationella förhållanden. Möjligheten av ett mera spänt internationellt läge, krig och ockupation måste också tagas i betraktande.

Hovrätten för Övre Norrland, riksarkivet, länsstyrelsen i Västernorrlands län, domkapitlen i Uppsala och Stockholm, Svenska landstingsförbundet och *Sveriges akademikers centralorganisation* har pekat på möjligheten att låta utländsk medborgare åt vilken lämpligen bör anförtros svensk statstjänst vinna svenskt medborgarskap. *Hovrätten för Övre Norrland* yttrar sålunda, att 6 § lagen om medborgarskap ger möjligheter att utan större omgång förläna vederbörande den erforderliga kvalifikationen, som ligger i ett svenskt medborgarskap. *Riksarkivet* påpekar att, då

det finnes medföra gagn för riket, naturalisation må beviljas utlänning, även om han icke, såsom eljest kräves, haft hemvist i riket under sju år. Följden av förslaget synes bli, att i vissa fall en utlänning lättare skulle kunna erhålla svensk statstjänst än svenskt medborgarskap och att det förra kunde bli en förutsättning för det senare. Enligt riksarkivets mening skulle det motsatta förhållandet vara rimligare. *Sveriges akademikers centralorganisation* anför liknande synpunkter och framhåller, att nu ifrågavarande invändning icke blott har formell utan även reell innebörd. Så t. ex. är det enligt organisationen nödvändigt, att innehavarna av flertalet läkartjänster har god kännedom om svenska språket, svensk sociallagstiftning och svenska sociala förhållanden samt den svenska befolkningens sociologi. Krav på sådan kännedom tillgodoses i stor utsträckning genom medborgarskapsbestämmelsernas krav på viss tids vistelse i landet. Vill man göra det lättare för personer av utländsk eller nordisk härkomst att erhålla svensk statstjänst, synes det organisationen naturligare att ändra medborgarskapsbestämmelserna än att upphäva kravet på svenskt medborgarskap. I varje fall måste denna möjlighet ha undersökts innan ställning toges i lagstiftningsfrågan.

En särskild fråga, som behandlats i några yttranden, avser spörsmålet om vid tjänstetillsättning utländska och svenska medborgare skall tävla på lika villkor. *Hovrätten för Övre Norrland* är skeptisk mot en sådan tanke samt anför:

Såvitt framgår av betänkandet avses att i vart fall medborgare från övriga nordiska länder och stundom måhända även utlänningar i övrigt skola på väsentligen samma villkor som svenskar få konkurrera med dessa om statliga befattningar. Den omständigheten att en sökande är svensk skall uppenbarligen enligt förslagets grundtanke icke få medföra ett avgörande till hans förmån. Någon utredning angående följderna därav att utlänningar och svenska medborgare på detta sätt jämföras vid konkurrens om statliga tjänster har icke förebragts. Det är emellertid att befara, att verkningarna kunna komma att bli olyckliga. Vid den mera formella vägning av meriter, som nödvändigt är förbunden med tillsättning av statlig befattning, kan det för att medsökande svenskar skola slås ut vara tillräckligt att utlänningens examensbetyg är i någon, kanske relativt ringa mån bättre eller att han skaffat sig viss praktik utomlands, som måhända icke stått svenskarna till buds.

Det skulle häremot kunna invändas, att de, som blivit ställda åt sidan, få söka sin bärning i utländsk statstjänst. Även om reciprocitet formellt skulle vara ordnad olika stater emellan, är det dock ingalunda givet att reell reciprocitet finnes. Om utländska medborgare söka svensk statstjänst, är detta säkerligen framför allt betingat av att anställningsmöjligheterna inom deras fack äro dåliga i hemlandet. Att hänvisa svenska medborgare att i sin tur söka anställning där är under sådana förhållanden uppenbarligen till föga nytta för dessa. En annan orsak till att utlänningar söka svensk statstjänst kan vara att löne- och levnadsförhållanden äro sämre i hemlandet än här. Värdet av en reciprocitet under sistnämnda förhållanden synes minst sagt tvivelaktig.

Juridiska fakulteten i Lund riktar uppmärksamheten på det samband som finns mellan medborgarskapsvillkoret och stadgandet i 28 § regeringsformen, att Konungen vid alla befordringar skall fästa avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke å deras börd. Att rubba på detta stadgande kan enligt fakulteten knappast komma i fråga. Stadgandet medför emellertid, i den mån medborgarskapskravet avskaffas, att Kungl. Maj:t får icke blott rätt utan även skyldighet att utnämna en utlänning, som är mera meriterad än sin medsökande. Full ömsesidighet i detta viktiga hänseende bör rimligen vara en förutsättning för medborgarskapskravets avskaffande, något som bör beaktas vid utarbetandet av den särskilda lagen i ämnet. *Humanistiska fakulteten i Uppsala* finner att ett generellt slopande av kravet på utmärkt förtjänst för utlänning vid sökande av ordinarie befattning vid universitet skulle innebära vissa olägenheter. Den i regeringsformen angivna begränsningen för utlännings tillträde till professur har enligt fakulteten varit ett verksamt och nödvändigt skydd för de svenska forskare, som slagit in på den ur befordringssynpunkt vanskliga vetenskapliga banan. Fakulteten befarar, att ett borttagande av begränsningen i fråga skulle komma mycken oro och olust åstad bland de unga forskarna. Liknande synpunkter har anförts av *lärarkollegierna vid tekniska högskolan i Stockholm* och vid *Chalmers tekniska högskola*. *Justitiekanslersämbetet* anser, att det bör fordras ett ganska avsevärt försteg för att en utlänning vid tjänstetillsättning skall gå före en svensk. Detta anser ämbetet bör gälla också medborgare i de nordiska länderna. *Lantmäteristyrelsen* håller före att det som en allmän presumtion bör gälla att svensk medborgare är mera meriterad för svensk statstjänst än utlänning. För att denna presumtion skall brytas måste den utländske medborgaren vara klart överlägsen i fråga om förtjänst och skicklighet.

Vad angår den närmare utformningen av grundlagsstadgandet uttalar *justitiekanslersämbetet*, i enlighet med sin förut angivna principiella uppfattning, att kravet på svenskt medborgarskap för erhållande av statstjänst alltjämt bör vara inskrivet i grundlagen. Ämbetet anser det emellertid icke tillfyllest att endast själva principen upptages i grundlagen utan anser att i grundlag också bör anges de allmänna grunder, som skall iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen med närmare reglering av medborgarskapskrav såsom villkor för erhållande av statstjänst. Även *kammarkollegiet* och *juridiska fakulteten i Uppsala* anser att grunderna för den särskilda lagstiftningen är av den vikt att de så långt det är möjligt bör angivas i grundlag. *Länsstyrelsen i Hallands län* påpekar de svagheter som vidlåder förslaget till följd av att utredningen varit nödsakad att anknyta sitt förslag till de språkligt och delvis även sakligt ålderdomliga bestämmelserna i nu gällande 28 och 35 §§ regeringsformen. Om det anses vara av sådan avgörande betydelse att vissa tjänstemän är svenska medborgare att detta förhållande bör komma till uttryck i grundlagen kan det knappast vara tillfredsställande att, sedan hänvisning skett till tjänsterna i 35 § re-

geringsformen, ett så vagt uttryck som »med sådan jämförlig chefstjänst» användes för angivande av dessa befattningar. *Hovrätten för Västra Sverige* anser däremot, att hänvisningen till 35 § regeringsformen är befogad för att undvika att 28 § regeringsformen tynges med en omfattande uppräknig.

Önskemål har från flera håll framställts, att grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap för erhållande av statsjänst skall gälla för flera befattningar än vad utredningen föreslagit. *Kammarkollegiet* påpekar sålunda, att, som en konsekvens av att vissa råd i rikets kollegier enligt 102 § regeringsformen har säte i riksrätten, grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap bör gälla för samtliga byråchefer i rikets kollegier. *Domkapitlet i Uppsala* framhåller, att krav i grundlagen på svenskt medborgarskap bör uppställas för samtliga tjänster inom Kungl. Maj:ts kansli. *Luftfartsstyrelsen* ifrågasätter om icke alla tjänstemän, vilka tillsätts av Kungl. Maj:t utan ansökningsförfarande, bör omfattas av grundlagsstadgandet. *Justitiekanslersämbetet* anser, att stadgandet bör omfatta jämväl byråchefer, sektionschefer och därmed jämförliga, måhända även befattningshavare i lägre tjänsteställning, och *sjöfartsstyrelsen* anför att grundlagsenligt krav på svenskt medborgarskap bör gälla för byråchefer och motsvarande befattningar med förvaltningsuppgifter. *Polisintendenten* hävdar, att länspolischefer (landsfogdar) och polismästare, som är undantagna från området för landsfogdes polisverksamhet, enligt grundlagen bör vara svenska medborgare. *Överbefälhavaren, chefen för marinen, marinförvaltningen och försvarets civilförvaltning* anser, att skäl saknas att icke behandla civilmilitära befattningshavare med officers tjänsteklass på enahanda sätt som officerare och yrkar därför, att stadgandet måtte komma att omfatta jämväl dessa civilmilitära befattningar. *Statskontoret* ifrågasätter om icke de skäl, som talar för att officersbefattningarna omfattas av grundlagsstadgandet, med nära nog samma styrka gör sig gällande i fråga om underofficersbefattningarna. *Civildönsvarsstyrelsen* föreslår, att hela frågan om medborgarskap för krigsmaktens personal regleras i ett sammanhang i allmän lag. *Överstyrelsen för de tekniska högskolorna* ifrågasätter om icke rektor för universitet eller annan högskola har sådan ställning och sådana funktioner att krav för dessa befattningar på svenskt medborgarskap bör uppställas i grundlagen.

Å andra sidan har i det yttrande som avgivits av *domkapitlet i Stockholm* diskuterats, huruvida biskop med nödvändighet måste vara svensk medborgare. Med hänsyn till kyrkans övernationella ställning kunde det enligt domkapitlets mening visa sig förmånligt att till innehavare av en biskopstjänst kunna förvärva någon utländsk, och framförallt då nordisk teolog med särskilt framstående kunskaper och egenskaper i övrigt.

Domkapitlet i Uppsala framhåller, att med hänsyn till de risker, som kan vara förbundna med att icke-svensk medborgare utövar tjänst av viss central betydelse, kravet på svenskt medborgarskap för innehavare av de i förslaget till ändrad lydelse av 28 § andra stycket regeringsformen angivna tjänsterna bör utvidgas till att omfatta jämväl den som i egenskap av vikarie utövar sådan tjänst.

Beträffande utredningens uttalande om lämpligheten av att vissa statliga tjänster förbehålles medborgare i annat nordiskt land men däremot icke medborgare i icke-nordiskt land förklarar sig *kammarkollegiet* icke vara övertygat om behovet eller lämpligheten av att beträffande statstjänst, som icke kräver svenskt medborgarskap, i författning göra åtskillnad mellan medborgare i annat nordiskt land och övriga utlänningar. Kollegiet framhåller att såväl den allmänna samhörigheten som samhörigheten i språkligt hänseende och förtroget med likartade samhällsförhållanden gör att det oberoende av lagstiftning under alla förhållanden främst blir medborgare i våra grannländer, som skulle komma att utnyttja möjligheten till statstjänst. Inom verksamhetsområden, där krav på legitimation uppställts för yrkesutövning, kan självfallet den prövning som ur denna synpunkt befinnes erforderlig komma att ge medborgare från visst land bättre möjligheter än annan utlänning även i fråga om tillträde till statstjänst. Skulle det emellertid anses påkallat att i författning tillerkänna medborgare i annat nordiskt land bättre ställning i fråga om tillträde till statstjänst än annan utlänning, bör enligt kollegiets mening en dylik åtskillnad likväl knappast böra givas grundlagsstöd.

Gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare

I ett av den nordiska kommittén för utredning av frågan om gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare och tandläkare på hösten 1959 avgivet betänkande (SOU 1959: 39) har förslag framlagts till överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare. Enligt förslaget skall medborgare, som i fördragsslutande stat avlagt medicinsk examen och till följd därav vunnit obegränsad legitimation i den stat, där examen avlagts, äga rätt att under vissa närmare angivna förutsättningar utöva läkarkonsten i de övriga fördragsslutande staterna. Läkare i fördragsslutande stat, som vunnit legitimation i annan sådan stat, bör enligt förslaget vara i princip berättigad att erhålla civil tjänst såsom läkare i sistnämnda stat utan hinder av att han icke är medborgare i denna stat. Envar fördragsslutande stat skall enligt förslaget förbinda sig att vidta åtgärder för att i den mån så befinnes möjligt genomföra de ändringar i gällande bestämmelser, som är erforderliga för att tillgodose bl. a. nyssnämnda princip såvitt angår statliga civila tjänster, ävensom i övrigt verka för att dessa principer vinner tillämpning jämväl i fråga om icke statliga tjänster.

Kommittén uttalar i betänkandet att det med hänsyn till det alltmer vidgade nordiska samarbetet framstår som särskilt angeläget med en revision av bestämmelserna i 28 § regeringsformen om svenskt medborgarskap som förutsättning för innehav av offentlig tjänst.

Departementschefen

Såsom av den förut lämnade redogörelsen framgår innefattas i 28 § regeringsformen den huvudsakliga regleringen av frågan om svenskt med-

borgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst. Nämnade stadgande, som i det väsentliga fick sin nuvarande utformning för över hundra år sedan, avser visserligen efter bokstaven blott de ordinarie befattningar, vilkas innehavare tillsättes av Kungl. Maj:t medelst fullmakt. Bestämmelsen har emellertid i praxis fått en betydligt mera vidsträckt tillämpning. Det anses numera, att samtliga av Kungl. Maj:t tillsatta ordinarie tjänster, oavsett anställningsformen, kan besättas endast med svenska medborgare. Även vad beträffar extra ordinarie tjänster, vilka tillsättes av Kungl. Maj:t, anses gälla att de är förbehållna svenska medborgare. Beträffande sådana fall däremot, då det ankommer på underordnad myndighet att tillsätta tjänsten, synes praxis ha utvecklats i den riktningen att tjänster som icke är ordinarie anses kunna, i vart fall efter tillstånd av Kungl. Maj:t, besättas med annan än svensk medborgare.

Den på 28 § regeringsformen grundade allmänna principen att blott svenska medborgare må vinna statstjänst är ej undantagslös. Kungl. Maj:t är nämligen enligt nämnda stadgande oförhindrad att till lärarbefattningarna vid universiteten — med undantag för de teologiska lärartjänsterna — samt till lärar- och andra beställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd eller skön konst, ävensom till läkarbefattningar utnämna även utlänningar. En förutsättning för att utländsk sökande skall kunna komma i fråga är emellertid att han är av utmärkt förtjänst. Undantag är också stadgat för det stora flertalet av de militära befattningarna samt för befattningarna som olönad konsul. Det för de militära befattningarna upptagna undantagsstadgandet tillämpas numera ej.

Beträffande möjligheten att till kommunala befattningar utse utländsk medborgare är läget något oklart. Särskilt intresse tilldrar sig de kommunala läkartjänsterna. Då fråga är om sådana kommunala läkartjänster, som tillsätts av Kungl. Maj:t, d. v. s. överläkartjänsterna vid kroppssjukhusen, tillämpas i praxis i full utsträckning bestämmelserna i 28 § regeringsformen. Sådana kommunala läkartjänster, som icke tillsätts av Kungl. Maj:t — t. ex. underläkartjänsterna vid kroppssjukhusen — anses däremot kunna besättas med personer, som icke har svenskt medborgarskap.

Frågan om en uppmjukning av de i 28 § regeringsformen stadgade reglerna om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst har sedan en längre tid tillbaka varit aktuell. Bl. a. har framkommit önskemål om att man skall vidga möjligheterna för vetenskapsmän från de nordiska grannländerna att få anställning vid svenska universitet och högskolor. Den första framstötten i syfte att åvägbringa en mindre restriktiv ordning i vad avser utländsk medborgares möjligheter att erhålla svensk statstjänst gjordes genom en riksdagsmotion år 1932. Motionen föranledde ingen åtgärd, men frågan återkom sedermera i motioner vid 1938 och 1947 års riksdagar. Som en följd av 1947 års motion kom frågan att uppföras på dagordningen för det nordiska lagstiftningssamarbetet. Nordiska rådet har ägnat uppmärksamhet och intresse åt frågan.

Det förslag, som nu framlagts av särskild utredningsman, innebär, att endast vissa för statslivet väsentliga ämbeten och uppdrag grundlagsenligt skall vara förbehållna svenska medborgare. Sålunda föreslås, att i grundlagen skall fastslås att till statsråd, justitieråd, regeringsråd och justitiekansler endast svensk medborgare skall kunna utnämnas. Grundlagsenligt krav på svenskt medborgarskap skall vidare enligt förslaget upprätthållas i fråga om övriga i 35 § regeringsformen nämnda förtroendesysslor och med dem jämförliga cheftjänster, domar- och officersbefattningar samt biskops-ämbeten. Beträffande övriga statstjänster har utredningen visserligen utgått från att medborgarskapskrav i ganska vidsträckt omfattning måste upprätthållas med anledning bl. a. av säkerhetssynpunkter. Närmare bestämmelser härom avses emellertid ej skola ingå i grundlagen, utan utredningen föreslår att frågan regleras i en av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag. Några närmare överväganden angående innehållet i den ifrågavarande lagstiftningen har ej redovisats av utredningen i denna etapp av utredningsarbetet.

Förslaget har vid den mycket vidlyftiga remissbehandlingen fått ett övervägande gynnsamt mottagande. Det har från olika håll vitsordats, att gällande grundlagsbestämmelser är alltför restriktiva och bl. a. står hindrande i vägen för fortsatt utveckling av det nordiska samarbetet, särskilt såvitt avser strävandena att åstadkomma en gemensam nordisk arbetsmarknad för akademiker. Kritiska röster har dock ej saknats. En del remissinstanser har hävdat, att reformen bör anstå till dess förslag framlagts till den särskilda lag, vilken utredningen förutsatt skola komplettera de nya grundlagsbestämmelserna. Dessa remissinstanser har menat, att frågan om utländsk medborgares tillträde till statstjänst icke kan överblickas, förrän sådant förslag föreligger utarbetat. Det har också från en del håll gjorts gällande, att behovet av att i större utsträckning än nu utnyttja utländska medborgare i svensk statstjänst icke är mera trängande än att frågan om en grundlagsändring bör kunna uppskjutas ännu en fyraårsperiod; med ett sådant uppskov skulle frågan kunna samordnas med den väntade stora författningsreformen. De betänkligheter mot förslaget som framkommit hänför sig även till det förhållandet att det ej föreligger närmare utredning beträffande frågan i vilken utsträckning svensk medborgare kan påräkna tillträde till statstjänst i övriga nordiska länder. På några håll avvisas principiellt tanken att svenska statstjänster i väsentligt större omfattning än f. n. skall stå öppna för utlänningar.

För egen del är jag liksom utredningen av den uppfattningen, att det i åtskilliga fall, där det nu är grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap, skulle vara gynnsamt för Sverige att för en befattning kunna förvärva en utlänning med erforderlig kompetens för arbetsuppgifterna. Detta gäller enligt min mening icke bara tjänster på forskningens eller utbildningens områden utan även beträffande vissa delar av den offentliga förvaltningen. Såsom utredningen framhållit bör vid rekryteringen till de statliga befattningarna statsnyttans krav i vidaste bemärkelse vara vägledande. Att vid var-

je tillfälle kunna förvärva den för tjänsten bäst lämpade är ett allmänt samhällsintresse.

Av betydelse vid ställningstagandet till den föreliggande frågan är även sådana faktorer som önskemålet om intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet, icke minst inom Norden, med därav följande ökad rörlighet på den internationella arbetsmarknaden. För ett litet land som Sverige är det angeläget att kunna tillgodogöra sig erfarenheter och rön från länder, vilkas resurser i skilda hänseenden är bättre än våra egna. På vissa områden, bland annat inom sjukvården, råder i Sverige en svår brist på fackutbildad personal. Fackmän från främmande länder skulle därför här kunna göra en för vårt land gagnelig insats. I det långa loppet kan det ej vara förmånligt för vårt land och vårt folk att anlägga strängt nationalistiska synpunkter på samhällsfrågor av den typ det här gäller.

Som förut nämnts uppställer grundlagen f. n. såsom huvudprincip, att svenskt medborgarskap är villkor för erhållande av statstjänst. Reglerna om möjlighet för utländsk medborgare att förvärva sådan tjänst har konstruerats som undantag från denna huvudregel. En sådan uppläggning av lagstiftningen kan knappast betraktas som särskilt anmärkningsvärd i betraktande av de förhållanden som rådde då de ifrågavarande grundlagsstadgandena för mer än hundra år sedan utformades. Då det gäller att i dagens situation ge ny form åt lagstiftningen, synes emellertid mera naturligt att välja en motsatt utgångspunkt. Lagstiftningen bör sålunda i princip icke uppställa några hinder för utlänning att erhålla svensk statstjänst. Undantag från principen bör komma till uttryck genom att i lag anges de fall, då viss eller vissa tjänster bör förbehållas de egna medborgarna. Såsom utredningen föreslagit bör den huvudsakliga regleringen av frågan ske genom särskild lag, stiftad av Konung och riksdag gemensamt. I grundlagen bör emellertid enligt vad utredningen tänkt sig anges de högre eller eljest mera betydelsefulla befattningar, vilka bör vara förbehållna svenska medborgare. Enligt min mening bör därjämte de allmänna grunder, som skall iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen i ämnet, anges i grundlagen.

I likhet med flera remissinstanser anser jag det emellertid vanskligt att taga definitiv ställning till den tillämnade reformen utan att närmare utredning verkställts beträffande utformningen av den särskilda lag, som skulle komplettera grundlagens bestämmelser. En överblick över hela fältet av de problem, som på förevarande område gör sig gällande, synes nödvändig, innan mera genomgripande ändringar i grundlagens nuvarande bestämmelser vidtages. Denna överblick kan vinnas endast om grundlagsbestämmelserna och föreskrifterna i den särskilda lagen överväges i ett sammanhang.

Enligt det anförda bör det ankomma på utredningen att fullfölja förberedelserna till reformen genom att — efter de riktlinjer jag angivit och med beaktande av de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen av det nu föreliggande betänkandet — utarbeta förslag till den särskilda lag,

vilken förutsättes komma att innefatta den närmare regleringen av förevarande fråga. Även utformningen av grundlagsreglerna bör i samband härmed på nytt övervägas. Frågan härom är emellertid föremål även för författningsutredningens överväganden, låt vara att spörsmålet där icke har någon mera central betydelse. Utredningen bör följaktligen i nu angivna avseende utforma sitt förslag i samråd med författningsutredningen. Jag vill framhålla, att den omständigheten att en fullständig omarbetning av våra grundlagar pågår medför den fördelen, att utredningen vid utformningen av grundlagsbestämmelser i ämnet helt kan frigöra sig från innehållet i den gällande, ålderdomligt avfattade grundlagen.

Emellertid föreligger ett aktuellt behov av jämkningar på särskilda punkter i den gällande ordningen. Som framgår av den förut lämnade redogörelsen för betänkandet angående en gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare — vilket betänkande vid företagen remissbehandling i huvudsak tillstyrks eller lämnats utan erinran — är en revision av 28 § regeringsformen önskvärd för att en överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad för Sveriges del skall få någon större betydelse. Det är angeläget, att man snarast möjligt undanröjer hindren för ett sådant vidgat nordiskt samarbete, som en gemensam arbetsmarknad för läkare skulle innebära. Gällande lydelse av 28 § regeringsformen medger visserligen att andra än svenska medborgare utnämnes till läkartjänster, men möjligheterna att utnyttja detta medgivande begränsas av den i paragrafen uppställda förutsättningen att vederbörande skall vara »av utmärkt förtjänst». Även beträffande tandläkar- och sjukskötersketjänster är möjligheterna att anställa utlänningar begränsade, vilket under rådande förhållanden är olägligt.

En annan grupp befattningar, beträffande vilka det föreligger ett påtagligt och aktuellt intresse av att kunna till innehavare utse förtjänsta utlänningar, är vissa av de tjänster vid statliga verk och institutioner, som kräver högre teknisk utbildning. Det kan knappast betecknas som en särskilt tillfredsställande ordning att medan ett statligt bolag i förevarande hänseende är så gott som obundet i sin anställningspolitik det statliga ämbetsverket är utestängt från möjligheten att mera stadigvarande anställa utländska medborgare i sådana tjänster. Med tekniker åsyftar jag i förevarande sammanhang framför allt ingenjörer. Enligt min mening bör redan nu möjlighet öppnas att till de befattningar det här gäller förvärva även utländska medborgare.

För att tillgodose de nu angivna önskemålen vill jag förorda, att vissa ändringar vidtages i 28 § regeringsformen utan avvaktan på slutförandet av utredningen i ämnet. Till en början föreslås, att det i andra punkten i första stycket uppställda kravet att vederbörande skall vara »av utmärkt förtjänst» slopas. Ehuru denna ändring aktualiserats närmast av läkarbristen synes det ej vara anledning att begränsa den till att avse läkartjänsterna utan den bör gälla alla i sammanhanget avsedda befattningar. Vidare vill jag föreslå den ändringen, att i stället för läkarbefattningar nämnes be-

fattningar som kräver medicinsk utbildning. Härigenom kommer förutom läkare att inbegripas tandläkare och sjuksköterskor liksom även veterinärer. Tilläggas bör därjämte befattningar som kräver teknisk utbildning.

Jag vill i detta sammanhang även av praktiska skäl föreslå sådan jämkning i grundlagstexten, att de i andra punkten av första stycket avsedda befattningarna kan sökas av utlänningar under samma former som svenska medborgare. Det numera betydelselösa undantaget för militära befattningshavare torde kunna få utgå.

Genom de nu föreslagna ändringarna kommer de grundlagsmässiga hindren för åstadkommande av en gemensam nordisk arbetsmarknad för akademiker att å svensk sida undanröjas på stora områden.

Självfallet skall en utlänning ej anställas i exempelvis en teknikerbefattning, om detta kan anses strida mot landets säkerhetsintressen. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t eller vederbörande underordnade organ att vid tillsättandet av tjänsten beakta dessa intressen.

Den föreslagna nya lydelsen av grundlagsbestämmelsen innebär, att utländska medborgare i princip får möjlighet att på samma villkor som landets egna medborgare konkurrera med dessa om de ifrågavarande tjänsterna. Det i 28 § andra stycket regeringsformen stadgade kravet på skicklighet och förtjänst gör emellertid att vid konkurrens mellan i huvudsak lika kompetenta sökande det svenska medborgarskapet bör ge svensk sökande företräde framför utländsk medsökande; den närmare anknytning till det svenska samhället i avseende å språket m. m., som den svenske sökanden som regel äger, får nämligen anses göra honom mera skickad att uppehålla befattningen. Vidare är att beakta att rent praktiska skäl i många fall torde utestänga medborgare från icke-nordiska länder.

Bestämmelserna i 28 § regeringsformen avser visserligen formellt endast statliga tjänster. Det är emellertid tydligt, att de nu föreslagna ändringarna får betydelse även för de kommunala tjänsterna. Exempelvis ökas möjligheterna att besätta kommunala läkartjänster med medborgare från andra länder. Detta förhållande markerar ytterligare reformens betydelse för främjande av en internordisk överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad för läkare.

B. Upphävande av städernas förslagsrätt vid tillsättning av borgmästare eller rådman

Enligt 31 § regeringsformen äger stadsfullmäktige till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådman i stad föreslå tre behöriga personer, bland vilka Konungen utnämner en till innehavare av tjänsten. Vidare stadgas att närmare bestämmelser om val för upprättande av förslag till borgmästare- eller rådmanstjänst meddelas genom särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag. Sådana bestämmelser har meddelats i lagen den 5 april 1949 (nr 114) om val av borgmästare och rådman.

I skrivelse den 16 november 1959 har *stadsdomstolsutredningen* anfört att det inflytande vid tillsättning av ledamotstjänst i rådhusrätt som 31 § regeringsformen tillförsäkrar magistratsstäderna sammanhänger med att dessa städer själva bekostar sin rättsskipning. Enligt vad utredningen vidare framhåller kommer den att i sitt slutbetänkande föreslå, att staten övertager kostnaderna för dessa domstolar. Utredningen påpekar att dess förslag, vilket beräknas kunna lämnas inom loppet av innevarande år, kommer att få karaktären av ett principuttalande.

Utredningen hävdar, att om rådhusrätterna förstatligas finns det ej anledning att bibehålla städernas valrätt vid tillsättande av ledamotstjänst i rådhusrätt. I samband med ett förstatligande bör därför 31 § regeringsformen upphävas. Det är emellertid ovisst, när frågan om rådhusrätternas förstatligande kan komma att föreläggas riksdagen för avgörande. För att genomförandet av reformen ej skall fördröjas föreslår utredningen, att förslag redan nu framlägges om upphävande av 31 § regeringsformen. Framlägges förslaget senare, skulle detta nämligen medföra, att reformen ej kan genomföras förrän tidigast 1965.

Utredningen anför att om det framdeles skulle visa sig, att frågan om förstatligande av rådhusrätterna ej kan behandlas av riksdagen inom den valperiod, som följer på 1960 års andrakammarval, bör det övervägas att till allmän civillag — exempelvis till 1949 års lag om val av borgmästare och rådman — överflytta regeringsformens bestämmelser om städernas valrätt vid tillsättning av domartjänst.

Under hänvisning till de skäl utredningen anfört förordar jag att förslag nu framlägges för riksdagen om upphävande av 31 § regeringsformen. Enligt vad jag under hand erfarit avser författningsutredningen att i sitt blivande betänkande med förslag till ny författning ej upptaga den ifrågavarande bestämmelsen. I avbidan på resultatet av stadsdomstolsutredningens arbete torde bestämmelsen böra överföras till 1949 års lag om val av borgmästare och rådman. Förslag härom torde få föreläggas nästa års riksdag.

C. Talmännens rösträtt

Enligt 52 § regeringsformen tillkommer det riksdagens kamrar att, på sätt i riksdagsordningen sägs, var för sig utse talman samt en förste och en andre vice talman. I 33 § riksdagsordningen föreskrives att vardera kamraren skall vid riksdagens början bland sina ledamöter välja talman samt en förste och en andre vice talman.

Om talmännens uppgifter vid riksdagsärendenas behandling i kamrarna stadgas bl. a. i 51 § riksdagsordningen. I sistnämnda paragraf föreskrives härjämte, att den som utövar talmansbefattningen ej må deltaga i överläggning eller omröstning och ej heller något annat föreslå, än som erfordras till verkställighet av grundlagarna, av riksdagens eller kamrarnas särskilda

beslut eller i övrigt av de reglementariska stadganden som blivit antagna för riksdagsärendenas behandling.

Den nuvarande ordningen för utseende av talmän och vice talmän har gällt sedan år 1921. Tidigare utsågs talmän och vice talmän av Konungen. Bestämmelserna i 51 § riksdagsordningen med bl. a. förbud för fungerande talmannen att delta i omröstning i kammaren har däremot oförändrade gällt sedan riksdagsordningens tillkomst år 1866. Motiven för förbudet har tydligtvis varit dels den ordning, som tidigare gällt för utseende av talman, och dels tanken att talmannen såsom ledare av förhandlingarna skall intaga en opartisk ställning. Den person som utses till talman är emellertid vald till riksdagsledamot i vanlig ordning, och det synes icke riktigt att han skall vara berövad möjligheten att utöva den viktigaste av de funktioner som tillkommer sådan ledamot, nämligen att delta i avgörandet av ärendena. Enligt min mening kan ej med fog göras gällande att rösträtt för talmannen — vilket förekommer i flertalet utländska parlament — skulle vara oförenlig med hans ställning såsom ledare av förhandlingarna.

Förevarande fråga torde komma under bedömande vid författningsutredningens arbete. Den stora författningsreformen kan emellertid icke vara slutligen genomförd förrän tidigast år 1965. Det synes befogat att utan avvaktan härpå förelägga riksdagen förslag till grundlagsändring, syftande till att de fungerande talmännen skall få utöva rösträtt vid ärendenas behandling i kamrarna. Ändringen torde böra ske så, att orden »eller omröstning» i 51 § första stycket riksdagsordningen får utgå.

I enlighet med vad i det föregående anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

- 1) *ändrad lydelse av 28 § regeringsformen;*
- 2) *upphävande av 31 § regeringsformen; samt*
- 3) *ändrad lydelse av 51 § riksdagsordningen.*

Föredraganden hemställer, att förslagen måtte genom proposition föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

Ulla Larsson

Bilaga A

Vid utredningens betänkande fogat förslag till grundlagsändringar

Regeringsformen

§ 17.

Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolv av Honom utnämnda lagkunniga, erfarna och redliga *svenska medborgare*, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol.

Närmare bestämmelser — — — 1 mom. stadgar.

§ 18.

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skall i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, stiftad av Konungen och riksdagen samfällt enligt den i 87 § 1 mom. stadgade ordning, uppdragas minst sju av Konungen utnämnda *svenska medborgare*, som förvaltat civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgöra Konungens regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skola hava fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas.

Närmare bestämmelser — — — omförmälda lag.

§ 27.

Till justitiekansler må Konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig *svensk medborgare*, som i domarevärv varit nyttjad. Denne, såsom Konungens högste ombudsman, åligger förnämligast, att föra eller låta föra Konungens talan i mål, som röra kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva.

§ 28.

Konungen äger att i statsrådet utnämna och befordra *män och kvinnor* till alla de ämbeten och tjänster, högre och lägre, vilka äro av den egenskap, att Konungen fullmakter därå utfärdar, dock böra vederbörande förut med förslag hava inkommit, där sådana hittills ägt rum.

Att endast svensk medborgare kan utnämnas till statsråd, justitieråd, regeringsråd och justitiekansler följer av vad därom stadgats. Till innehavare av annan i 35 § angiven syssla eller med sådan jämförlig chefstjänst eller av domarämbete eller av officersbefattning ävensom till ärkebiskop eller biskop må ock allenast svensk medborgare utnämnas. Utlänning må dock nämnas till konsul, där lön ej är med befattningen förenad. I vad mån härutöver visst medborgarskap må uppställas som villkor för erhållande av ämbete eller tjänst, därom stadgas i särskild lag stiftad i den ordning 87 § 1 mom. föreskriver.

Konungen fäste — — — departementet höra.

§ 72.

Riksbanken förbliver — — — stiftad lag.

Fullmäktige för riksbanken skola vara sju *svenska medborgare*, av vilka Konungen för tre år i sänder förordnar en jämte en suppleant och de övriga sex jämte sex suppleanter väljas av riksdagen för tid och på sätt i riksdagsordningen sägs. Den av Konungen förordnade ordinarie ledamoten vare fullmäktiges ordförande, men må ej utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Fullmäktig, som av riksdagen vägrats ansvarsfrihet, skall avgå från sin befattning. De av Konungen för fullmäktig eller suppleant meddelade förordnanden må återkallas, när Konungen så prövar skäligt.

Fullmäktige utse — — — till efterrättelse.

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända *svenska medborgare*, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Riksdagsordningen

§ 70.

1. De sex — — — honom återstått.

2. Riksdagen skall jämväl välja fullmäktige att, jämlikt särskilt reglemente, förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* äro sju *svenska medborgare*, vilka väljas för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Ordförande bland fullmäktige väljes särskilt. Av de övriga sex skola två årligen avgå. Har fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställs val för den tid, som för honom återstått. Då val av ordförande äger rum, utses denne före övriga fullmäktige.

3. Val av — — — utfalla lika.

§ 72.

Riksdagen förordnar årligen inom sex dagar efter dess öppnande till revisorer tolv *svenska medborgare*, vilka till halva antalet av vardera kammaren utses, att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Revisor utövar sin befattning till dess nytt val av revisorer förrättas.

Revisorerna välja — — — vidare behandling.