

Nr 3

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående rösträtt för utlandssvenskar.

I de likalydande motionerna nr 359 i första kammaren av herr *Hilding m. fl.* och nr 429 i andra kammaren av herr *Björkman m. fl.* hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till sådana lagändringar, genom vilka utlandssvenskar erhåller möjlighet att utöva rösträtt vid val till andra kammaren, landsting och fullmäktige i städer utanför landsting, med tillämpning redan vid 1968 års andrakammarval».

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 folkomröstning* 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 tilläggs, att röstlängd skall finnas till efterrättelse vid val och att rösträtten skall, på sätt i vallagen finns 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 bestämmelser 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.

Frågan aktualiserades i riksdagen redan år 1929, berördes i en av socialstyrelsen år 1941 framlagd utredning om utlandssvenskarna och återupptogs i riksdagen åren 1949, 1953 och 1954. Vid alla dessa tillfällen avvisades tanken på rösträtt för utlandssvenskar. En förändrad inställning har framkommit under de senare åren. Huvudpunkterna i utvecklingen är följande.

Vid ett 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 det hade varit önskvärt att frågan kunnat lösas före 1960 års andrakammarval, men att lagstiftningsåtgärder inte kunde 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 bevittnad 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 var det svårt att åstad-

komma ett från valsäkerhetssynpunkt helt tillfredsställande bestyrkande av att en utlandssvensk verkligen uppfyller medborgarskaps- och myndighetskraven. Med hänsyn särskilt till femårsbegränsningen syntes emellertid riskerna för fel vara mycket ringa med utredningens konstruktion. Två ledamöter reserverade sig mot femårsregeln, och en tredje förordade en viss uppmykning av densamma.

Utredningens förslag avsåg endast andrakammarval, däremot inte kommunalval. I motiveringen härför anfördes bl. a., att det syntes svårt att släppa sambandet mellan kommunal rösträtt och kommunalt medlemskap. Att lösa frågan utan att bryta sambandet med medlemskapet syntes emellertid knappast möjligt. Det enda skäl, som skulle kunna åberopas för att ge utlandssvenskar rösträtt i en kommun utan motsvarande medlemskap, var enligt utredningen sambandet mellan vissa kommunalval och valen till första kammaren. Om detta skäl skulle tillmätas avgörande betydelse, blev konsekvensen, att utlandssvenskarna skulle ges rösträtt endast vid vissa kommunalval. Utredningen fann för sin del synnerligen tveksamt, om hänsynen till ett kommunalvals rikspolitiska betydelse borde kunna övervinna de principiella betänkligheterna mot att ge andra än kommunmedlemmar rösträtt.

I anledning av viss remisskritik mot valutredningens förslag, avseende främst brister från valsäkerhetssynpunkt, tillkallades i början av år 1963 en ny utredning, vilken antog benämningen *utredningen om utlandssvenskars folkbokföring*. Som dess huvuduppgift angavs i direktiven att överväga möjligheterna att i folkbokföringen upptaga även vissa andra grupper av utlandssvenskar än de som nu kvarstår däri och på denna väg lösa rösträttsfrågan med bevarad valsäkerhet.

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 det pågående utredningsarbetet. Motionerna avslogs på hemställan av konstitutionsutskottet (10 led.), som i avgivet utlåtande (nr 3) uttalade, att det var önskvärt att frågan bragtes till en lösning men att någon godtagbar sådan ännu icke framkommit, och att en från valsäkerhetssynpunkt otillfredsställande reglering inte kunde antagas ens som ett provisorium. I avgiven reservation (10 led.) anfördes, att frågans angelägenhetsgrad motiverade provisoriska åtgärder och att en godtagbar grundval för sådana skapats genom valutredningens arbete.

Även vid 1965 års riksdag återupptogs frågan i motioner, vari hemställdes dels om en provisorisk lagstiftning, som gav utlandssvenskarna rösträtt vid 1966 års kommunalval, dels om en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag snarast möjligt till en definitiv lösning av frågan. I sitt vid höstsessionen avgivna utlåtande (nr 37) tillstyrkte konstitutionsutskottet (10 led.) sistnämnda hemställan. Utskottet förklarade sig hysa tvekan inför

tanken på en allmän kommunal rösträtt för utlandssvenskar. Om frågan begränsades till att avse, att dessa medborgare skulle ges samma rätt som andra att påverka första kammarens sammansättning, kunde utskottet i princip ansluta sig till motionärerna men fann sig inte kunna tillstyrka någon provisorisk lagstiftning i ämnet. Det väsentliga var enligt utskottets mening, att frågan om utlandssvenskarnas rösträtt vid andrakammarval skyndsamt bragtes till lösning. Det utdragna utredningsarbetet var ägnat att inge starka betänkligheter. I en reservation (10 led.) hemställdes om avslag på motionerna. Det framhölls, att frågan väsentligt utvidgats i motionerna genom kravet på kommunal rösträtt. Detta borde avvisas, då en sådan samhörighet med hemkommunen, som måste vara förutsättning för kommunal rösträtt på samma sätt som samhörigheten med hemlandet var grunden för rösträtt vid andrakammarval, endast undantagsvis kunde förutsättas föreligga. Med hänsyn till att den pågående utredningen kunde förväntas vara slutförd inom kort, fann reservanterna heller inte skäl för någon framställning till Kungl. Maj:t. Riksdagen biföll reservationen.

Utredningen om utlandssvenskars folkbokföring

I december 1965 framlade utredningen om utlandssvenskars folkbokföring sitt betänkande, »Utlandssvenskars registrering» (SOU 1965: 73). Om detta bör i detta sammanhang, med hänsyn till motionernas innehåll, två punkter antecknas.

Enligt utredningens uppfattning (bet. sid. 114 ff) är grundlagsändring en förutsättning för att ge utlandssvenskar, som inte är mantalsskrivna i riket, rösträtt vid val till andra kammaren. Denna mening stöds på två skäl. Till en början påpekas, att antalet riksdagsmän i varje valkrets är beroende av folkmängden där i förhållande till rikets folkmängd, varvid med folkmängd avses kyrkobokförda personer, vuxna, barn, svenskar och utlänningar. Utredningen säger sig närmast luta åt åsikten, att en utvidgning av rösträtten till att omfatta personer, som inte inräknats i folkmängden, är en fråga, som bör prövas i den ordning som föreskrivits för grundlagsändring. Huvudskälet för det sistnämnda är emellertid sambandet mellan mantalsskrivning, rösträtt och valbarhet. Ges utlandssvenskar rösträtt utan krav på mantalsskrivning i riket, blir de därmed enligt gällande bestämmelser valbara till andra kammaren. Det s. k. bostadsbandet består nämligen i ett krav på rösträtt i valkretsen, vilket f. n. innebär ett indirekt krav på mantalsskrivning i valkretsen. En reform i angiven riktning beträffande utlandssvenskarna skulle alltså medföra, att för valbarhet till andra kammaren skulle krävas antingen att vara mantalsskriven i valkretsen eller att inte alls vara mantalsskriven i riket. För första kammarens del förutsätts för valbarhet endast kommunal rösträtt i riket, vilket

brukar så uttryckas, att något bostadsband i egentlig mening inte gäller. Om man emellertid, som i allmänhet förutsatts, ger utlandssvenskarna rösträtt vid andrakammarval men inte någon allmän kommunal rösträtt, blir resultatet, att de blir valbara till andra men inte till första kammaren, dvs. i detta fall skulle ett bostadsband föreligga för första men inte för andra kammaren. Mot bakgrunden av dessa förhållanden har utredningen funnit, att en positiv lösning av frågan, om utlandssvenskar i allmänhet skall få utöva rösträtt till andra kammaren, förutsätter grundlagsändring. Det hänvisas i detta sammanhang till ett uttalande av konstitutionsutskottets majoritet i det ovan berörda utlåtandet 1964: 3, att en ej godtagbar konsekvens av samtliga dithills förebragta förslag till lagtekniska lösningar av ifrågasvarande spörsmål var att de skulle medföra valbarhet till andra kammaren för svenska medborgare, som inte är mantalsskrivna i riket.

Ur betänkandet må vidare antecknas, att utredningen (bet. sid. 134) liksom 1955 års valutredning helt avvisar tanken på kommunal rösträtt för utlandssvenskar.

Motionerna

Motionärerna understryker det angelägna i att en definitiv lösning av frågan om utlandssvenskarnas rösträtt snarast kommer till stånd och hänvisar härvidlag till de uttalanden i samma riktning som tidigare gjorts i och utanför riksdagen. Det antecknas, att de förslag, som nyligen framlagts av utredningen om utlandssvenskars folkbokföring, innebär att någon kommunal rösträtt inte bör införas och att rösträtt vid andrakammarval bör införas först efter grundlagsändring. Om dessa ståndpunkter godtages av statsmakterna innebär det, framhåller motionärerna, att utlandssvenskarna får utöva rösträtt först vid 1972 års andrakammarval. Ett sådant ytterligare uppskov kan inte godtagas. De synpunkter, som utredningen framfört, bör enligt motionärernas mening inte lägga hinder i vägen för att utlandssvenskarna bereds rösträtt redan vid 1968 års andrakammarval. Vad beträffar frågan om kommunal rösträtt kan det, som framhölls av konstitutionsutskottets majoritet år 1965, med fog göras gällande att även de här ifrågakommande svenska medborgarna bör ges rätt att påverka första kammarens sammansättning, så länge ett tvåkammerssystem kvarstår.

Utskottet

Av den föregående redogörelsen har framgått, att utredningen om utlandssvenskars folkbokföring nyligen framlagt sitt betänkande. Detta är för närvarande föremål för remissbehandling. I detta läge kan utskottet inte

finna anledning till någon åtgärd från riksdagens sida i frågan om rösträtt åt utlandssvenskar utan avstyrker de föreliggande motionerna.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 359 och II: 429 inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 februari 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, Erik Olsson, Hernelius, Sörlin, Dahlberg*, Sörenson, Harald Pettersson, Tistad och Svenungsson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Henningsson, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Andersson i Storfors, Keijer, Mossberg, Boo och Gustafsson i Stenkyrka*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Hernelius, Sörenson, Harald Pettersson, Tistad, Svenungsson, Magnusson* i Tumhult, *Hamrin* i Jönköping, *Keijer, Boo* och *Gustafsson* i Stenkyrka, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Då frågan om rösträtt för utlandssvenskar upptogs i motioner vid 1965 års riksdag tillstyrkte utskottet en skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om förslag snarast möjligt till en slutlig lösning av frågan. I motiveringen erinrade utskottet om sina tidigare uttalanden i samma riktning och framhöll, att det långt utdragna utredningsarbetet var ägnat att inge starka betänkligheter. Utskottet uttalade vidare, att det så länge det nuvarande tvåkammerssystemet består kan med fog göras gällande att utlandssvenskarna bör ges möjlighet att påverka även första kammarens sammansättning.

Utredningen om utlandssvenskars folkbokföring har numera framlagt sitt betänkande, vilket för närvarande är föremål för remissbehandling. I detta läge saknas anledning att närmare ingå på sakfrågorna rörande utformningen av lagregler om utlandssvenskars rösträtt. Vad som emellertid förtjänar uppmärksammas redan nu är, som motionärerna framhållit, att det framlagda förslaget utgår från att en reform inte skall kunna genomföras förrän efter grundlagsändring och någon kommunal rösträtt över

huvud inte ifrågakomma för utlandssvenskar. I den sistnämnda frågan saknar utskottet anledning att frångå sin förra året uttalade mening. Det är angeläget att understryka, att utskottets tidigare ställningstaganden i förevarande fråga byggt på uppfattningen, att utlandssvenskar kan ges rösträtt utan att någon grundlagsändring skett dessförinnan. Hade utskottet hyst en annan uppfattning, skulle grundlagsfrågan ha blivit föremål för prövning tidigare. Någon anledning att av grundlagsskäl uppskjuta frågans lösning till efter 1968 års val till andra kammaren föreligger sålunda enligt utskottets mening inte. Detta bör, med hänsyn till vikten av att ytterligare uppskov inte sker med en lösning av denna angelägna reformfråga, bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Av anförda skäl hemställer utskottet,

att riksdagen måtte, med bifall till motionerna I: 359 och II: 429, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till sådana lagändringar, genom vilka utlandssvenskar erhåller möjlighet att utöva rösträtt vid val till andra kammaren, landsting och fullmäktige i städer utanför landsting, med tillämpning redan vid 1968 års andrakammarval.