

RÖSTRÄTT OCH MEDBORGARSKAP

Invandrades och utlandssvenskars rösträtt

HUVUDBETÄNKANDE

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU
1984:11

1983 års Rösträttskommitté

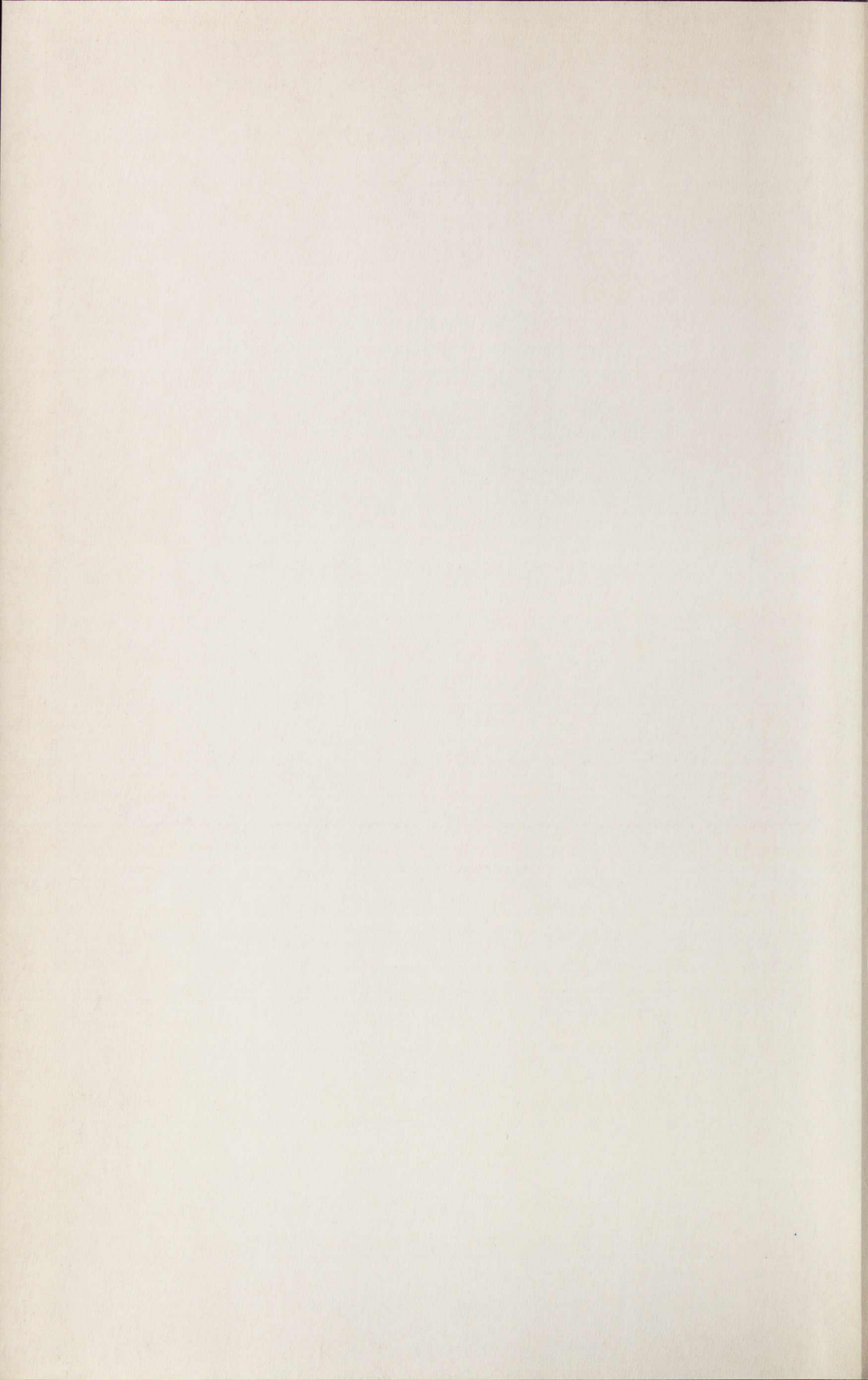
RÖSTRÄTT OCH MEDBORGARSKAP

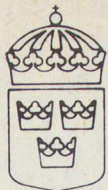
Invandrares och utlandssvenskars rösträtt

HUVUDBETÄNKANDE

SOU
1984: 11

1983 års Rösträttskommitté





Statens offentliga utredningar

1984:11

Justitiedepartementet

Rösträtt och medborgarskap

Invandrares och utlandssvenskars
rösträtt

Betänkande av 1983 års rösträttskommitté
Stockholm 1984

Omslag AD Sum
ISBN 91-38-08160-1
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 317552

Till Statsrådet och chefen
för justitiedepartementet

Den 20 januari 1983 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att utreda frågan om invandrare som inte är svenska medborgare kan ges rösträtt vid riksdagsval m.m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 25 januari 1983 såsom ledamöter f.d. riksdagsledamoten fil. dr Hilding Johansson, riksdagsledamöterna Karin Ahrland och Lohja Exner, f.d. riksdagsledamoten Eivor Marklund samt riksdagsledamöterna Sven-Erik Nordin, Per-Olof Strindberg och Gunnar Tholander. Departementschefen förordnade Hilding Johansson att vara kommitténs ordförande.

Kommittén har biträts av experterna avdelningsdirektören Lennart Berg, docenten Tomas Hammar, departementsråden Bengt-Åke Nilsson och Göran Regner samt byråchefen Lennart Torstensson.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 25 januari 1983 hovrättsassessor Marianne Eliason.

Kommittén har antagit namnet 1983 års rösträttskommitté (Ju 1983:02).

Byråchefen Lars Lundvall, avdelningsdirektören Sven Reinans och byrådirektören Jan Rockström har biträtt kommittén med vissa uppgifter.

Regeringen har genom beslut den 28 april 1983 och den 2 februari 1984 till kommittén överlämnat skrivelser, den ena från Asociacion Hispano-Nordica om rösträtt vid riksdagsval och den andra från riksskatteverket i den del den angår frågan om försöksverksamhet med brevröstning vid 1982 års val.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Rösträtt och medborgarskap. Reservationer har avgivits dels av ledamöterna Ahrland, Nordin och Strindberg gemensamt, dels av ledamoten Marklund, och dels av ledamoten Strindberg ensam. Ledamöterna Ahrland och Strindberg har var för sig avgivit särskilda yttranden.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm den 14 februari 1984.

Hilding Johansson

Karin Ahrland

Lahja Exner

Eivor Marklund

Sven-Erik Nordin Per-Olof Strindberg Gunnar Thollander

/Marianne Eliason

I N N E H Å L L

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	11
SAMMANFATTNING.....	17
SUMMARY.....	21
UTREDNINGSUPPDRAGET.....	25
1 Direktiven.....	25
2 Utredningsarbetet.....	40
 I Invandrarna	
1 INVANDRINGENS OMFATTNING OCH KARAKTÄR.....	43
2 SVENSK INVANDRAR- OCH MINORITETSPOLITIK...	55
2.1 Utvecklingen före år 1975.....	55
2.2 Utvecklingen från år 1975.....	59
3 REGLERAD INVANDRING.....	65
3.1 De nordiska staterna.....	65
3.2 Passskyldighet.....	66
3.3 Visering och uppehållstillstånd.....	66
3.3.1 Visering.....	66
3.3.2 Uppehållstillstånd.....	67
3.4 Arbetstillstånd och anställningstillstånd.	70
3.4.1 Arbetstillstånd.....	71
3.4.2 Anställningstillstånd.....	71
4 INVANDRARNAS ORGANISATIONER.....	73
4.1 Bakgrund.....	73
4.2 Struktur.....	73
4.3 Funktioner och verksamhet.....	74
4.4 Ekonomi.....	74
4.5 Invandrarorganisationerna och det allmänna	75
 II Invandrarnas kommunala rösträtt	
5 GÄLLANDE RÄTT.....	77
6 UTLÄNDSKA MEDBORGARES VALDELTAGANDE.....	79
6.1 Det faktiska valdeltagandet har varit högre än vad statistiken visar.....	79
6.2 Överrepresentation av personer som kan väntas ha lågt deltagande.....	80
6.3 Informationsbrister.....	82
6.4 Korstryck.....	82
6.5 Osäkra framtidsplaner.....	83
6.6 Rikspolitiken överskuggar kommunalpolitiken.....	83
6.7 Sammanfattning.....	84

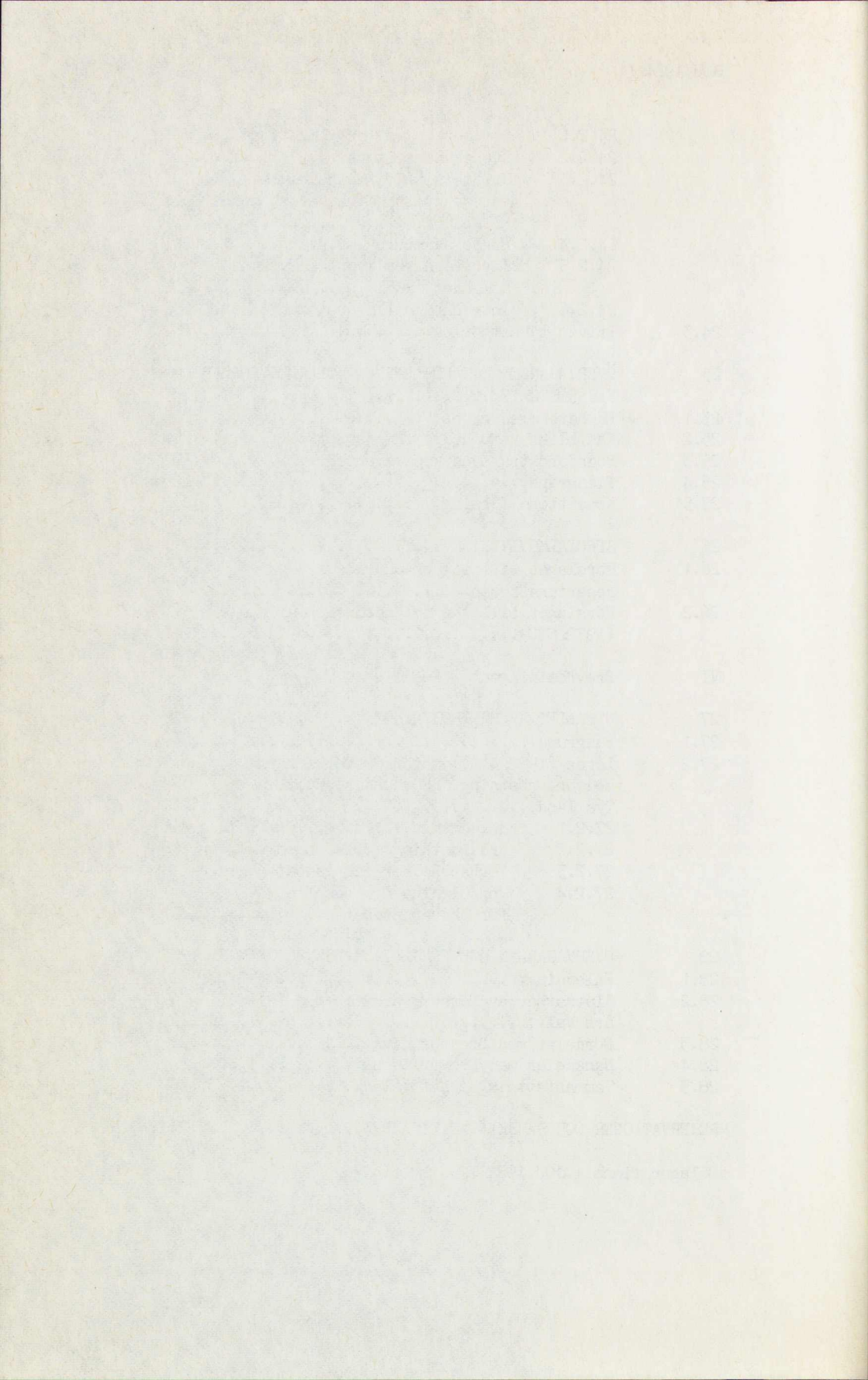
7	UTLÄNDSKA MEDBORGARES REPRESENTATION I KOMMUNALA NÄMNDER M.M.....	85
7.1	Tidigare undersökningar.....	85
7.2	Rösträttskommitténs undersökning.....	85
7.3	Resultatet.....	86
8	INFORMATION INFÖR VALEN.....	93
8.1	Inledning.....	93
8.2	1976 års val.....	93
8.3	1979 års val.....	95
8.4	Folkomröstningen.....	97
8.5	1982 års val.....	97
8.6	1985 års val.....	101
9	JÄMFÖRELSER MED DANMARK, FINLAND OCH NORGE..	103
9.1	Danmark.....	103
9.2	Finland.....	103
9.3	Norge.....	104
10	UTFALLET AV DEN KOMMUNALA RÖSTRÄTTEN - ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	105
10.1	De utländska medborgarnas valdeltagande.....	105
10.2	Medel att uppnå ett ökat valdeltagande.....	106
10.2.1	Samhörigheten med det svenska samhället bör stärkas.....	106
10.2.2	Informationen inför valen har stor betydelse.....	107
11	DEN KOMMUNALA RÖSTRÄTTSREFORMENS ALLMÄNPOLI- TISKA EFFEKTER.....	111
III	Invandrarna och medborgarskapet	
12	FÖRVÄRV AV SVENSKT MEDBORGARSKAP M.M.....	113
12.1	Förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen.....	113
12.2	Förvärv av svenskt medborgarskap genom legitimation.....	114
12.3	Förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation.....	114
12.4	Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.....	115
13	MEDBORGARSKAPETS RÄTTSLIGA INNEBÖRD.....	117
13.1	Inledning.....	117
13.2	Grundläggande fri- och rättigheter.....	118
13.3	Tryckfrihetsförordningen m.m.....	121
13.4	Bistånd vid vistelse utomlands.....	122
13.5	Innehav av offentliga tjänster och uppdrag..	123
13.6	Social trygghet, näringsverksamhet, m.m.....	124

14	INVANDRARES BENÄGENHET ATT FÖRVÄRVA SVENSKT MEDBORGARSKAP.....	125
14.1	Bakgrund.....	125
14.2	Uppläggning.....	125
14.3	Resultatet.....	126
14.4	Slutsatser.....	128
15	DUBBELT MEDBORGARSKAP.....	131
15.1	Dubbelt medborgarskap vid födelsen.....	132
15.1.1	Barn till föräldrar med olika medborgarskap.....	132
15.1.2	Barn födda i länder som tillämpar territorialprincipen.....	132
15.2	Dubbelt medborgarskap genom legitimation....	132
15.3	Dubbelt medborgarskap genom anmälan.....	133
15.4	Dubbelt medborgarskap genom naturalisation..	133
15.5	Dubbelt medborgarskap genom förvärv av ut- ländskt medborgarskap.....	133
15.6	Dubbelt medborgarskap efter medgivande att få behålla det svenska medborgarskapet.....	134
15.7	Det dubbla medborgarskapets konsekvenser....	134
16	IDEOLOGISKA PERSPEKTIV PÅ NATIONALITET OCH MEDBORGARSKAP.....	137
16.1	Historisk bakgrund.....	137
16.2	Nationalstaten.....	138
16.3	Medborgarskap och nationalitet.....	139
16.4	På 1960-talet blev utlänningar i Sverige "invandrare".....	141
16.5	Lojalitet med staten och samhörighet med samhället.....	142
16.6	Samhörighetskänsla och naturalisation.....	143
16.7	Medborgarskapets innebörd.....	144
IV	Invandrarnas riksdagsrösträtt	
17	FRÅGANS TIDIGARE BEHANDLING.....	147
18	FÖRHÅLLANDENA I VISSA ANDRA STATER.....	153
18.1	Danmark.....	153
18.2	Finland.....	153
18.3	Island.....	153
18.4	Norge.....	154
18.5	Irland.....	154
18.6	Italien.....	154
18.7	Nederländerna.....	154
18.8	Schweiz.....	155
18.9	Storbritannien.....	155
18.10	Australien.....	156
18.11	Kanada.....	156
18.12	Nya Zeeland.....	156

19	KONSEKVENSER I HEMLANDET OM RÖSTRÄTT FÖR ANDRA ÄN SVENSKA MEDBORGARE INFÖRS I SVERIGE.....	159
20	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM RÖSTRÄTT OCH VALBARHET VID RIKSDAGSVAL.....	161
20.1	Ny befolkningsstruktur.....	161
20.2	Följder.....	161
20.3	Demokratis krav.....	163
20.4	Intresse att påverka.....	164
20.5	Gemenskap.....	165
20.6	Grunden för rösträtten.....	165
20.7	Riksdagsrösträttens karaktär.....	166
20.8	Den dubbla rösträtten.....	167
20.9	Hur skall invandrarna få rösträtt?.....	168
20.10	Hur löses dubbelrösträttens problem?.....	169
20.11	Villkor för rösträtt.....	170
20.12	Kommitténs förslag.....	172
	20.12.1 Rösträtt.....	172
	20.12.2 Valbarhet.....	174
	20.12.3 Förslag.....	177
V	Utlandssvenskarnas rösträtt	
21	GÄLLANDE RÄTT OCH FRÅGANS TIDIGARE BEHANDLING.....	179
22	FÖRHÅLLANDENA I VISSA ANDRA STATER.....	185
22.1	Danmark.....	185
22.2	Finland.....	186
22.3	Island.....	186
22.4	Norge.....	186
22.5	Frankrike.....	186
22.6	Förbundsrepubliken Tyskland.....	187
22.7	Grekland.....	187
22.8	Irland.....	187
22.9	Italien.....	188
22.10	Nederländerna.....	188
22.11	Schweiz.....	188
22.12	Storbritannien.....	188
22.13	Möjlighet att delta i hemlandets val.....	189
23	UTLANDSSVENSKARNAS VALDELTAGANDE.....	191
24	UTLANDSVISTELSENS LÄNGD.....	199
24.1	Statlig tjänstgöring.....	199
	24.1.1 Utrikesrepresentationen.....	199
	24.1.2 Övriga tjänster inom regerings- kansliet.....	200
	24.1.3 Anställda av myndigheterna.....	200
24.2	Tjänstgöring med statlig anknytning.....	201

24.2.1	Non government organizations.....	201
24.2.2	Svenska institutet.....	201
24.2.3	Stiftelsen Sveriges Teknisk- Vetenskapliga Attachéverksamhet (STATT).....	201
24.2.4	Handelskamrarna.....	201
24.2.5	Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet (SKUT).....	202
24.2.6	Internationella organisationer...	202
24.3	Privat tjänstgöring.....	202
25	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM UTLANDSSVENSKAR- NAS RÖSTRÄTT.....	205
25.1	En heterogen grupp.....	205
25.2	Kan olika kategorier skiljas ut?.....	206
25.3	Boenderösträttens konsekvenser.....	207
25.4	Tidsgräns.....	208
25.5	Kommitténs förslag.....	208
26	SPECIALMOTIVERING.....	211
26.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	211
26.2	Förslaget till lag om ändring i vallagen (1972: 620).....	212
VI	Brevröstningen	
27	UTFALLET AV BREVRÖSTNINGEN.....	217
27.1	Bakgrund.....	217
27.2	Lagen (1982: 414) om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland.....	218
27.2.1	Inledning.....	218
27.2.2	Brevröstningsförfarandet.....	218
27.2.3	Förberedelser och genomförande..	219
27.2.4	Uppföljning och resultat av försöksverksamheten.....	220
28	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM BREVRÖSTNINGEN..	227
28.1	Inledning.....	227
28.2	Slutsatser av försöksverksamheten i 1982 års val.....	227
28.3	Fördelar med brevröstning.....	228
28.4	Nackdelar med brevröstning.....	229
28.5	Sammanfattning och förslag.....	230
	RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE.....	233

Bilagor finns i SOU 1984: 12



FÖRSLAG TILL

LAG OM ÄNDRING I REGERINGSFORMEN

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket och för utlänning som är bosatt i riket sedan mer än två år finns bestämmelser i lag. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

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

10 §

Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt och som är myndig kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Endast svensk medborgare som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Regeringsformen omtryckt 1982:940.

FÖRSLAG TILL

LAG OM ÄNDRING I VALLAGEN (1972:620)

Häri genom föreskrivs i fråga om vallagen (1972:620)¹

dels att nuvarande 1 kap. 4 § skall betecknas 1 kap. 6 §,

dels att 2 kap. 3 § samt 4 kap. 2, 11 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 4 och 5 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer, förutom svenska medborgare som är bosatta i riket,

1. svenska medborgare som inte är bosatta i riket, om de har varit kyrkobokförda här någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren,

2. medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, om de har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret,

under förutsättning att de ej enligt 3 kap. 2 § regeringsformen är uteslutna från rösträtt.

Svenska medborgare skall anses bosatta utom riket, om de enligt länsstyrelsens personband inte är kyrkobokförda här.

5 §

I 2 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) finns bestämmelser om rösträtt vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige.

¹ Lagen omtryckt 1982:146.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Vid tillämpning av 2 § beräknas antalet röstberättigade på grundval av stommarna till mantalslängderna för året. Vid beräkningen anses som röstberättigad varje svensk medborgare som fyllt eller senare under kalenderåret fyller aderton år och som ej på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig.

Vid tillämpning av 2 § beräknas antalet röstberättigade på grundval av stommarna till mantalslängderna för året. Vid beräkningen anses som röstberättigad varje svensk medborgare som fyllt eller senare under kalenderåret fyller aderton år och som ej på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig. Detsamma gäller i fråga om sådana medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2.

4 kap.

2 §

I allmän röstlängd tas upp svensk medborgare som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet och som har fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år. Om en beslutad ändring i den kommunala indelningen skall träda i kraft vid följande årsskifte, tas i längden upp den som skall vara kyrkobokförd i distriktet enligt den nya indelningen.

Under de förutsättningar som i första stycket anges för svenska medborgare tas i röstlängden upp även de utlänningar som enligt länsstyrelsens personband har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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

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

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

För andra utlänningar än dem som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2 antecknas att rösträtt ej föreligger vid val till riksdagen.

Nuvarande lydelse11 §

Svensk medborgare som ej är bosatt i riket har rösträtt vid val till riksdagen, om han varit kyrkobokförd här någon gång och ej på grund av 3 kap. 2 § regeringsformen är utesluten från rösträtt.

Svensk medborgare skall anses bosatt utom riket, om han enligt länsstyrelsens personband ej är kyrkobokförd här.

12 §

Särskild röstlängd för val till riksdagen upprättas årligen för varje valkrets av centrala valmyndigheten. Längden skall vara upprättad senast den 20 juni.

I särskild röstlängd upptas, efter ansökan, den som den 1 juni har rösträtt enligt 11 §. Under år då ordinarie val till riksdagen ej äger rum tas i längden upp, även utan ansökan, den som har tagits upp i särskild röstlängd för det närmast föregående året, om han fortfarande har rösträtt enligt 11 §. Även den som den 1 juni ej fyllt aderton år tas upp i den särskilda röstlängden, om han fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år och det inte möter hinder i övrigt. För den som ej fyllt aderton år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag då han blir röstberättigad.

Föreslagen lydelse11 §

Särskild röstlängd för val till riksdagen upprättas årligen för varje valkrets av centrala valmyndigheten. Längden skall vara upprättad senast den 20 juni.

12 §

I särskild röstlängd upptas, efter ansökan, den som den 1 juni har rösträtt enligt 1 kap. 4 § första stycket 1. Under år då ordinarie val till riksdagen ej äger rum tas i längden upp, även utan ansökan, den som har tagits upp i särskild röstlängd för det närmast föregående året, om han fortfarande har rösträtt enligt 1 kap. 4 § första stycket 1. Även den som den 1 juni ej fyllt aderton år tas upp i den särskilda röstlängden, om han fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år och det inte möter hinder i övrigt. För den som ej fyllt aderton år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag då han blir röstberättigad.

Framgår i anmärkningsärendet att någon upphört att vara röstberättigad på grund av omständighet som inträffat efter den 1 juni, skall han ej vara upptagen i särskild röstlängd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Received of the
Hon. Secy of the Navy
the sum of \$100.00
for the purchase of
the sum of \$100.00

James H. Smith

SAMMANFATTNING

1983 års rösträttskommitté har haft i uppdrag att utreda fyra olika frågor.

1. Vår huvuduppgift har varit att överväga om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare kan utvidgas till att gälla också vid riksdagsvalen.
2. Vidare har vi utvärderat erfarenheterna av den kommunala rösträtten för dem som inte är svenska medborgare.
3. Vi har också haft till uppgift att se över bestämmelserna om utlandssvenskarnas rösträtt.
4. Slutligen har vi utvärderat erfarenheterna av försöksverksamheten med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland i 1982 års val.

Rösträtsreformen har fallit väl ut

Utländska medborgare bosatta i Sverige har deltagit i de kommunala valen åren 1976, 1979 och 1982. Genom särskilt beslut av riksdagen fick de också rätt att delta i folkomröstningen i kärnkraftsfrågan år 1980.

Reformen har fallit väl ut. Den har bidragit till att öka intresset bland svenskarna för invandrarfrågor och underlättat invandrarnas integration i det svenska samhället.

Valdeltagandet bland de utländska medborgarna är dock lägre än bland de svenska, 52,2 resp. 89,6 % i 1982 års val. Vi har studerat orsakerna till detta och anser att ansträngningar bör göras för att höja valdeltagandet. Det är emellertid viktigt att konstatera att utländska medborgare som blivit röstberättigade utnyttjat sin rätt i betydande omfattning med hänsyn tagen till de svårigheter som möter i detta fall. Även i de övriga nordiska staterna är valdeltagandet lägre för de utländska medborgarna än för resp. lands egna medborgare.

Vi har också funnit att många utländska medborgare har valts in i kommunfullmäktige samt i kommunala nämnder och styrelser vilket ger dem ökade möjligheter till inflytande.

Vi föreslår ytterligare åtgärder i syfte att öka valdeltagandet. Så är t.ex. ökade informationsinsatser inför valen av stor betydelse. Invandrarorganisationerna har en viktig roll i detta arbete. De politiska partierna bör också ägna stor uppmärksamhet åt informationen till invandrare i politiska frågor både under valrörelserna

och under mellanvalsperioderna. Vi pekar samtidigt på vikten av att invandrarna ges så goda tillfällen som möjligt att lära sig svenska språket och att man även i övrigt verkar för att deras samhörighet med det svenska samhället stärks. Vi anser att detta är av avgörande betydelse för att öka invandrarnas valdeltagande.

Boendet - inte medborgarskapet - bör avgöra vem som skall ha rösträtt i riksdagsval

Kommitténs majoritet föreslår att nordiska medborgare skall ges rösträtt i svenska riksdagsval under samma förutsättningar som gäller i de kommunala valen, dvs. att de varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Majoriteten anser att personer skall rösta i det land där de bor - oavsett i vilket land de är medborgare. Sverige bör verka för att staterna godtar boenderösträttens princip. Med en sådan lösning undviks dubbel rösträtt - något som många tycker är felaktigt.

De skäl som anförs för att nordiska medborgare skall få rösträtt gäller för alla invandrargrupper men det finns anledning att gå varsamt fram och genomföra reformen i etapper. Denna varsamhet får till konsekvens att man bör hålla fast vid principen att endast svenska medborgare skall vara valbara till riksdagen. För invandrarna innebär detta inte några större olägenheter. Den som är så engagerad i det politiska livet att han eller hon önskar ställa upp som riksdagskandidat måste betrakta det som naturligt att söka svenskt medborgarskap.

Ledamöterna Ahrland, Nordin och Strindberg har reserverat sig mot förslaget. De accepterar inte principen om boenderösträtt utan anser att nuvarande krav på svenskt medborgarskap för rösträtt i riksdagsval skall finnas kvar.

Ledamoten Marklund har också reserverat sig och föreslår att alla utländska medborgare som uppfyller kvalifikationerna för kommunal rösträtt också skall ha rösträtt i riksdagsval.

Lagtekniskt har majoritetens förslag utformats så att det i regeringsformen föreskrivs att bestämmelser om rösträtt för utlänningar i riket finns i lag. Bestämmelser om vilka grupper det gäller och tidskriteriet har tagits in i vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146).

Utlandssvenskarna får behålla sin rösträtt i tio år efter
det att de flyttat utomlands

Kommitténs majoritet föreslår att svenska medborgare som varit kyrkobokförda i Sverige någon gång under de senaste förflutna tio kalenderåren före ett riksdagsval skall ha rösträtt i valet. Enligt nuvarande bestämmelser räcker det att man någon gång har varit kyrkobokförd i Sverige.

Kommittén har enligt sina direktiv haft att överväga en sådan avgränsning av rösträtten för utlandssvenskarna att denna skulle komma att omfatta bara dem som har tillräcklig anknytning till Sverige. Det möter dock stora svårigheter att finna något annat kriterium än ett tidskriterium när det gäller att bestämma denna anknytning.

Det är mycket ovanligt att den som är utomlands för anställning eller uppdrag åt en svensk myndighet eller organisation, ett svenskt företag eller internationellt organ är borta mer än tio år. Genom att sätta en så generös gräns räknar majoriteten med att alla som har tillräcklig anknytning till Sverige kommer att ha kvar sin rösträtt. Skulle tioårsregeln ha gällt vid 1982 års val skulle antalet upptagna i särskild röstlängd ha uppgått till omkring 10 500 i stället för - med gällande regler - närmare 17 000.

På sikt bör enligt kommitténs majoritet boenderösträtt införas. På så sätt får svenska medborgare som är fast bosatta utomlands rösträtt i boendelandets parlament. Regeringen bör därför verka för att alla som är fast bosatta i ett land får rösträtt till detta lands parlament efter en viss tid.

Ledamöterna Ahrlund, Nordin och Strindberg har reserverat sig. De vänder sig mot att förslaget medför en inskränkning av svenska medborgares rösträtt. De anser också att utlandssvenskarnas nuvarande rösträtt skall skrivas in i grundlagen.

Brevröstning bör inte införas generellt

Utvärderingen av försöksverksamheten med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland har visat att 11 % av de avgivna rösterna har underkänts på grund av felaktigheter i röstningsförfarandet mot 0,3 % vid poströstning m.m. Brevröstning skulle ge ökade möjligheter för utlandssvenskarna att delta i valen. Mot detta står de negativa effekterna av att röster i så stor utsträckning riskerar att underkännas.

Kommitténs majoritet finner inte tillräckliga skäl föreligga för att föreslå något permanent införande av brevröstning. Om det även vid kommande val uppstår problem av den art som föranledde försöksverksamheten med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland bör riksdagen vid varje tillfälle ta ställning till om brevröstning skall utnyttjas eller ej. Det är också angeläget att Sverige fortsätter att i internationella sammanhang verka för att personer som har rösträtt i Sverige och vistas utomlands skall kunna delta i hemlandets val genom att rösta på ambassader, konsulat och särskilt upprättade röstmottagningsställen.

Ledamoten Strindberg har reserverat sig. Han anser att brevröstningen skall införas som en komplettering till röstmottagningen på svenska utlandsmyndigheter och gälla generellt i utlandet.

SUMMARY

The 1983 Voting Rights Committee has been commissioned to investigate four different matters.

1. Our chief task was to consider whether voting rights for immigrants who are not Swedish citizens can be extended to be in force as regards Parliamentary elections as well.
2. In addition, we have evaluated the experiences gained from local government voting rights for those who are not Swedish citizens.
3. We have also carried out the work of examining the regulations governing the voting rights for Swedes living abroad, with a view to revising them.
4. Finally, we have assessed experiences gained in trials with voting by post in the 1982 year elections in the Federal Republic of Germany.

The voting rights reform has produced satisfactory results.

Foreign citizens resident in Sweden took part in the local government elections in 1976, 1979 and 1982, and by a special resolution taken by the Swedish parliament, they were also entitled to vote in the referendum on nuclear power in the year 1980.

The reform has led to good results. It has contributed towards increasing interest for immigrants amongst Swedes, and has facilitated the immigrants' integration into Swedish society.

However, participation in elections amongst foreign citizens is lower than amongst Swedes, being 52.2 and 89.6 % respectively in the 1982 election. We have studied the causes of this and consider that efforts should be made in order to raise this figure. It is nevertheless important to establish the fact that the foreign citizens who have been granted voting rights have exercised them on a large scale, taking into account the difficulties with which they are faced. In the other Nordic countries too, participation in elections is lower for foreign citizens than for the citizens of the country in question.

We have also found that many foreign citizens have been elected to posts on municipal councils and committees and local government boards, which gives them increased possibilities for exercising influence.

We recommend additional measures aiming at increasing participation in elections, as, for instance, a greater supply of information prior to elections, this being of the utmost importance. The immigrant organizations play an important part in this work, and the political parties should also devote greater attention to supplying information to immigrants regarding political matters both during election campaigns and in the intermediate periods. At the same time, we would emphasise the importance of immigrants being provided with the best possible opportunities for learning the Swedish language and of working in other respects towards strengthening their feeling of solidarity with the Swedish community. We consider that this is of decisive importance for increasing the immigrants' participation in elections.

The place of residence - and not one's citizenship - should decide who should have voting rights in Parliamentary elections

The majority of the Committee members recommend that all Nordic citizens should be granted voting rights in Swedish Parliamentary elections on the same conditions as are in force for municipal elections, that is that they have been registered on the parish books in Sweden the 1 November the three years preceding the election year.

The majority considers that persons should vote in the country where they live - irrespective of the country of which they are citizens. Sweden should work towards countries approving the principle of voting rights according to the place of residence. With a solution of this kind, dual voting rights are avoided - something which many people consider is incorrect.

The motives advanced for granting Nordic citizens voting rights apply to all immigrant groups, but there is reason for observing caution and for carrying through the reform in various stages. A result of this caution will be that we should uphold the principle that only Swedish citizens should be eligible for being elected Members of Parliament. This does not present any considerable disadvantages for immigrants. Anyone who is so engaged in politics that he or she wishes to stand as a candidate for Parliament must regard it as natural to apply for Swedish citizenship.

The members Mrs. Åhrland, Mr. Nordin and Mr. Strindberg have had reservations recorded against the proposal. They do not accept the principle regarding voting rights according to one's place of residence and instead, consider that the present requirements for Swedish citizenship

in connection with voting rights in Parliamentary elections should remain in force.

The committee member Mrs. Marklund also had a reservation recorded, and suggests that all foreign citizens who meet the qualifications required for municipal voting rights should also be granted voting rights in Parliamentary elections.

From the technical point of view of the law, the recommendation of the majority has been worded so that in the Constitution it is prescribed that provisions governing voting rights for foreigners in Sweden exist under the law. Provisions as to which groups this applies to and the time criterion have been included in the Electoral Reform Act (1972:620, reprinted 1982:146).

Swedes resident in other countries may retain their rights to vote for ten years after they have moved abroad.

The majority of the Committee members recommend that Swedish citizens who have been registered on the Parish Books in Sweden at any time during the ten calendar years preceding a Parliamentary election shall be entitled to voting rights in the election. According to the present regulations in force, it is sufficient if one has ever been registered in a parish in Sweden.

In accordance with directives issued, it was the task of the Committee to consider a limitation of the voting rights for Swedish citizens resident abroad so that they would only apply to those who had a sufficiently close link with Sweden. However, there are great difficulties in finding any standard other than a time-criterion as regards determining this link with Sweden.

It is most unusual that a person who is abroad for purposes of employment or an assignment for a Swedish authority or organization, business company or an international body is away from Sweden for more than 10 years. By setting such a generous limit, the majority of the Committee count on the fact that all those who have a sufficient link with Sweden will retain their rights to vote. If the ten-year rule had been in force at the 1982 election, the number of persons included on the special electoral roll would have been approximately 10,500 instead of almost 17,000, with the rules that are now in force.

In the long term, according to the majority of the Committee, voting rights based on the place of residence should be introduced. In this way, Swedish citizens who are permanently resident abroad would be granted voting rights in Parliamentary elections in their country of residence. Accordingly, the Swedish Government should aim at achieving that all persons who are permanently resident in a certain country should be granted voting rights in that country's Parliamentary elections after a certain period of time.

The Committee members Mrs. Åhrland, Mr. Nordin and Mr. Strindberg have had reservations recorded regarding this. They are opposed to the recommendation, since they maintain that it represents a curtailment of Swedish citizens' voting rights. They consider that the present voting rights for Swedish citizens resident abroad should be laid down in the Constitution.

Voting by post should not be introduced as a general rule

Evaluation of the trials for voting by post in the Federal Republic of Germany has shown that 11 % of the votes cast were disallowed because of errors in the voting procedure, as compared with 0.3 % of the votes when cast at post offices and other polling stations. Voting by post would provide increased possibilities for Swedes who are resident abroad to take part in elections, but the negative effects of such a large number of votes being disallowed speaks against this.

Accordingly, the majority of the Committee do not find that sufficient reasons exist for recommending any permanent introduction of voting by post. If in future elections too, problems of the kind that led to the trial activities with voting by post in the Federal Republic of Germany arise, the Swedish Parliament should on each separate occasion come to a decision as to whether voting by post should be resorted to or not. It is also a matter of urgency that Sweden should continue to be active in international connections to see to it that persons who hold voting rights in Sweden and who are living abroad should be able to participate in their homeland's elections by voting at embassies, consulates and other specially-appointed polling establishments.

The member Mr. Strindberg had a reservation recorded, and considers that voting by post should be introduced as a complement to voting at the offices of Swedish authorities in other countries, and should apply in general to all countries outside Sweden.

UTREDNINGSUPPDRAGET

1 Direktiven

I direktiven (dir 1983:06) för kommittén anförde chefen för justitiedepartementet följande till ledning för kommitténs arbete.

"Inledning

Sedan år 1975 har invandrare som inte är svenska medborgare under vissa villkor rösträtt vid kommunalvalen. Jag avser att nu ta upp frågan, om rösträtten bör utvidgas till att gälla också vid riksdagsvalen. I det sammanhanget aktualiserar jag även frågan i vilken utsträckning svenska medborgare som är bosatta utomlands bör ha rösträtt vid riksdagsvalen i Sverige. Vidare går jag in på frågan om en utvärdering av 1982 års försök med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland.

Ytterligare en valfråga är f.n. aktuell. Det gäller valsystemet vid valen till kommunfullmäktige. Riksdagen har uttalat att regeringen bör ta upp frågan med sikte på att ett förslag skall läggas fram för riksdagen i god tid före 1985 års val (KU 1980/81:26 s. 28, rskr 1980/81:392, jfr KU 1982/83:9 s. 37). Efter samråd med chefen för civildepartementet anser jag att denna fråga lämpligen bör utredas av den kommitté som han har för avsikt att föreslå och som skall fullfölja kommunaldemokratiska kommitténs (Kn 1977:07) arbete.

Jag har samrått med statsrådet Anita Gradin beträffande frågan om rösträtt för invandrare vid riksdagsvalen.

Rösträtten vid riksdagsval m.m.

Allmänna utgångspunkter

Som jag närmare kommer att beröra strax är det bara svenska medborgare som har rösträtt vid riksdagsvalen här i landet. Också de svenskar som är bosatta utomlands har möjlighet att rösta vid valen till den svenska riksdagen förutsatt att de någon gång har varit bosatta här i landet. Detta betyder å ena sidan att också de svenskar som definitivt har flyttat ut ur landet kan vara med om att bestämma riksdagens sammansättning. Å andra sidan innebär det att en stor grupp personer som är varaktigt bosatta i Sverige är utestängda från möjligheten att direkt

kunna påverka den svenska rikspolitikens innehåll, nämligen de invandrare som inte har blivit svenska medborgare. För min del anser jag att denna ordning är principiellt oriktig. Möjligheten att påverka de politiska besluten bör framför allt tillkomma dem som direkt berörs av besluten, dvs. i första hand de som varaktigt har sin hemvist här. En konsekvens av detta synsätt är att politiskt inflytande här i landet i princip inte bör kunna utövas av personer som endast har den anknytningen till Sverige att de är svenska medborgare.

Sedan länge är det ett mål för invandrapolitiken att de utlänningar som flyttar till Sverige och varaktigt bosätter sig här så långt som möjligt skall ha samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Riktlinjer för invandrapolitiken antogs av riksdagen år 1975. Dessa har bl.a. lett till att invandrarna har fått ökade möjligheter till inflytande i frågor som angår dem. Deras politiska inflytande har förstärkts genom den verksamhet som bedrivs av olika invandrarorganisationer. Särskilt viktigt är att de som inte är svenska medborgare men som är bosatta i Sverige har fått bättre förutsättningar att påverka de politiska besluten genom den kommunala rösträtt som de fick år 1975.

Enligt min mening finns det skäl att undersöka om man inte kan ta ännu ett steg för att stärka invandrarnas ställning här i landet. Mot bakgrund av de erfarenheter som nu finns av den kommunala rösträtten för andra än svenska medborgare bör man överväga att utvidga rösträtten till att gälla också vid riksdagsval.

Härigenom skulle invandrarna få avsevärt bättre möjligheter att påverka politiken på riksnivå. Denna angår ju oftast dem i lika hög grad som de svenskar som bor här i landet. Jag föreslår därför att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas för att utreda frågan om att utvidga rösträtten för de invandrare som inte är svenska medborgare till att gälla också vid riksdagsvalen.

Vissa undersökningar har gjorts av invandrarnas deltagande i de kommunalval som har hållits sedan 1975. Någon samlad bedömning av erfarenheterna av den kommunala rösträtten för dem som inte är svenska medborgare har emellertid inte skett. Enligt min mening är det önskvärt att en utvärdering nu kommer till stånd. En sådan utvärdering är naturligtvis av särskilt värde när man överväger att utvidga röst-

rätten till att gälla också vid riksdagsvalen. Jag förordar därför att kommittén får till uppgift också att göra utvärderingen.

Med den principiella inställning jag har redovisat beträffande frågan om vem som bör ha möjlighet att bestämma över rikspolitiken här i landet är det naturligt att kommittén även får ta upp frågan i vilken utsträckning svenskar som är bosatta i utlandet bör ha rösträtt vid valen till den svenska riksdagen.

Jag återkommer i det följande närmare till de tre utredningsuppgifter som jag nu har berört.

Frågan om invandrarnas rösträtt

F.n. är cirka 420 000 utlänningar bosatta i Sverige. Av dem är omkring 240 000 medborgare i något annat nordiskt land. Av de övriga kommer cirka 39 000 från Jugoslavien, 15 000 från Grekland och 14 000 från Förbundsrepubliken Tyskland. Antalet utlänningar över 18 år är omkring 290 000.

En rad åtgärder har under åren vidtagits för att förbättra invandrarnas ställning här i landet. År 1975 antog riksdagen riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). Enligt detta beslut bör invandrarpolitiken präglas av en strävan efter jämlikhet mellan invandrare och svenskar. Politiken bör inriktas på att skapa samverkan mellan svenskar och invandrare för att öka solidariteten mellan dem och på att ge möjlighet för invandrarna att påverka beslut som rör deras egen situation.

Den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer övervägs f.n. inom invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04).

I stor utsträckning är de som inte är svenska medborgare likställda med svenskar i vår lagstiftning. En viktig skillnad är dock att endast svenska medborgare är röstberättigade och valbara vid riksdagsvalen (3 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen, RF, omtryckt 1982:940). Vidare är det bara svenska medborgare som har en grundlagsskyddad rätt att vistas i Sverige (2 kap. 7 § RF). Beträffande flertalet av de andra grundläggande fri- och rättigheter som 2 kap. RF skyddar är utlänningar däremot i princip likställda med svenskar (2 kap. 20 § RF). Också i fråga

om sociala, kulturella och ekonomiska rättigheter har de i mycket samma rättsliga ställning som svenskar. Svenskt medborgarskap krävs numera endast för vissa statliga tjänster och uppdrag (se främst 11 kap. 9 § RF). Endast svenskar är skyldiga att göra värnplikt i Sverige, men utländska medborgare kan åläggas civilförsvarsplikt och tjänsteplikt. Skyldighet att erlägga skatter och avgifter gäller oavsett medborgarskap.

Utlänningar som uppfyller vissa villkor kan upptas till svenska medborgare (naturaliseras). Enligt 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (omtryckt 1979:139) krävs bl.a. att de har hemvist här i landet sedan fem år. I fråga om medborgare i de andra nordiska länderna räcker det dock med två års hemvist här. De nuvarande reglerna tillkom år 1976 (prop. 1975/76:136, InU 1975/76:44, rskr 1975/76:400) och innebär att kravet på hemvist sänktes från tre år för nordiska medborgare och från sju år för övriga.

Ett viktigt steg för att förbättra invandrarnas ställning togs år 1975 då förslag från rösträttsutredningen (SOU 1975:15) ledde till ett beslut av riksdagen om kommunal rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78).

De som inte är svenska medborgare och som är bosatta i Sverige har rösträtt vid val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige enligt 2 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) och 9 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500; jfr 2 kap. 3 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter). Som särskild förutsättning för rösträtten gäller att de personer som det här är fråga om skall ha varit kyrkobokförda här i landet den 1 november de tre åren närmast före valåret. Den som har rösträtt vid de kommunala valen är också valbar till kommunala förtroendeuppdrag (2 kap. 4 § kommunallagen och 10 § lagen om församlingsstyrelse, jfr 2 kap. 4 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter). Rösträtt för andra än svenska medborgare vid kommunalval förelåg första gången vid 1976 års allmänna val och har sedan gällt vid valen år 1979 och 1982.

Enligt 5 § folkomröstningslagen (1979:369) tillkommer rösträtt vid folkomröstningar den som är röstberättigad vid riksdagsval, dvs. endast svenska medborgare. I 3 § i den särskilda lagen (1980:7) om

folkomröstning i kärnkraftsfrågan föreskrevs emellertid att rösträtt vid den folkomröstningen tillkom också andra än svenska medborgare efter samma principer som vid kommunala val.

Det finns nu erfarenheter av invandrarnas rösträtt från tre kommunalval och en folkomröstning. Antalet röstberättigade utlänningar och antalet röstande utlänningar vid kommunalvalen åren 1976, 1979 och 1982 samt vid 1980 års folkomröstning framgår av följande tabell.

År	Röstberättigade	Röstande utlänningar	Andel röstande
1976	ca 219 000	ca 131 000	ca 60 %
1979	ca 228 000	ca 122 000	ca 53 %
1980	ca 209 000	ca 111 000	ca 53 %
1982	ca 242 000	1	1

1 Siffrorna föreligger först under 1983.

Flera undersökningar har gjorts angående frågor som har samband med invandrarnas deltagande i 1976 års val. I en rapport (nr 3, 1977) från expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning (EIFO) redovisas undersökningar av bl.a. informationen till invandrarväljarna, valdeltagandet och valresultatet. Informationen till invandrarväljarna och andra förberedande åtgärder inför kommunalvalen år 1976 behandlas i rapporten Rösträttsprojektet - en slutrapport, utarbetad vid statens invandrarverk år 1977. Också nämnden för samhällsinformation har publicerat en rapport (nr 8, 1977) om informationen till invandrarväljarna. En detaljerad belysning av bl.a. olika invandrargruppers valdeltagande år 1976 finns i Sveriges officiella statistik (Allmänna valen 1976 Del 3 s. 76 ff). Vidare har i en rapport till invandrarverket år 1977 redovisats en undersökning angående nominerade och valda ledamöter och suppleanter med invandrarbakgrund vid 1976 års val.

I fråga om 1979 års kommunalval kan hänvisas till EIFO-rapporten (nr 20, 1982) Invandrarkandidater i 1979 års kommunala val, till Rösträttsprojektet 1979 - slutrapport från invandrarverket år 1980 samt till Sveriges officiella statistik (Allmänna valen 1979 Del 3 s. 95 ff). Invandrarnas deltagande i folkomröstningen år 1980 behandlas i Statistiska meddelanden Be 1981:2 (s. 40 ff).

Inför 1982 års allmänna val anslog riksdagen medel till en undersökning av invandrarnas valdeltagande

och partisympatier i samband med valet, vilken skall utföras av EIFO (prop. 1981/82:25 bilaga 8, AU 1981/82:9, rskr 1981/82:118). Vidare disponerar riksskatteverket vissa medel för att utvärdera informationen inför valet. Också invandrarverket avser att genomföra en undersökning av 1982 års val.

Endast i några få länder föreligger det rösträtt vid parlamentsval för andra än det egna landets medborgare. Inom det brittiska samväldet förekommer det i viss utsträckning att också utlänningar har rösträtt och är valbara till parlamenten (jfr KU 1977/78:9 s. 3 f).

I Sverige har frågan om rösträtt vid riksdagsval för invandrare som inte är svenska medborgare tagits upp vid åtskilliga tillfällen (se närmare härom KU 1977/78:9 s. 4 ff). Bl.a. har riksdagen ett flertal gånger behandlat motioner i frågan (KU 1977/78:9 och 41, 1979/80:33, 1980/81:3, 1981/82:10 samt 1982/83:9).

När riksdagen i december 1982 tog ställning till frågan om vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare behandlades två motioner i ämnet (1981/82:178 av Lars Werner m.fl. och 1981/82:485 av Hilding Johansson m.fl.). Enligt motionen 1981/82:178 borde ett förslag i frågan snarast föreläggas riksdagen. I motionen 1981/82:485 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle tillsättas för att utreda och presentera förslag till hur invandrarernas rösträtt skulle kunna utvidgas till att omfatta också riksdagsvalen. Motionärerna pekade på att en utvidgad rösträtt för invandrarna aktualiserade även andra problem än dem som var förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel nämndes att vissa invandrare skulle kunna få rösträtt och bli valbara både till hemlandets parlament och till den svenska riksdagen. Frågor av detta slag krävde enligt motionen ytterligare överväganden och sannolikt överläggningar med andra länder innan ett beslut skulle kunna fattas om hur rösträtten för invandrare skulle utvidgas ytterligare.

Konstitutionsutskottet ansåg att det är angeläget att en utredning om invandrarernas rösträtt nu kommer till stånd i enlighet med vad som uttalats i motionen 1981/82:485. Utskottet uttalade vidare att innehållet i motionen borde beaktas vid utformningen av direktiven till utredningen (KU 1982/83:9 s. 38). I enlighet med utskottets hemställan beslöt riksdagen

att med bifall till motionen 1981/82:485 som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört samt att motionen 1981/82:178 skulle anses besvarad med vad utskottet anfört (rskr 1982/83:65).

De sju borgerliga ledamöterna i konstitutionsutskottet reserverade sig och avstyrkte motionerna med hänvisning till tidigare utskottsuttalanden om att innehållet i medborgarskapet skulle tunnas ut i alltför hög grad om sambandet mellan rösträtten och medborgarskapet bröts.

Utlandssvenskarnas rösträtt

I 3 kap. 2 § RF föreskrivs att rösträtt vid riksdagsval tillkommer svenska medborgare som är bosatta i landet. I fråga om rösträtt för svenska medborgare som är bosatta utomlands hänvisas i paragrafen till bestämmelser i vanlig lag. Sådana bestämmelser finns i 4 kap. 11 § vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146). De innebär att en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige har rösträtt vid val till riksdagen om han någon gång har varit kyrkobokförd i landet (och uppfyller de allmänna rösträttsvillkoren, dvs. har fyllt 18 år och inte är omyndigförklarad). Som förutsättning för rösträtt för utlandssvenskar gäller vidare att de skall vara upptagna i en särskild röstlängd efter ett ansökningsförfarande (4 kap. 12 och 13 §§ vallagen).

Rösträtt vid riksdagsval för svenska medborgare som inte är kyrkobokförda här i landet infördes år 1967 (prop. 1967:145, KU 1967:55, rskr 1967:379). Den omfattade då utlandssvenskar som någon gång under de senaste fem åren varit kyrkobokförda här. År 1976 vidgades rösträtten till att omfatta dem som varit kyrkobokförda här någon gång under de senaste sju åren (prop. 1975/76:111, KU 1975/76:43, rskr 1975/76:175). Följande år infördes de nuvarande reglerna som alltså innebär att det saknar betydelse när kyrkobokföring här har skett (prop. 1976/77:75, KU 1976/77:31, rskr 1976/77:184).

Utredningsuppdraget

Kommitténs huvuduppgift bör vara att överväga om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare kan utvidgas till riksdagsvalen.

Enligt nuvarande regler måste en invandrare förvärva svenskt medborgarskap för att få delta i riksdagsvalen. Möjligheterna för utlänningar att bli svenska

medborgare och därmed också möjligheterna att få rösträtt i riksdagsvalen har efter hand förbättrats genom att kraven på viss tids hemvist här i landet som villkor för förvärv av svenskt medborgarskap har mildrats. Det kan hävdas att den som verkligen önskar påverka rikspolitiken bör kunna ta steget att söka svenskt medborgarskap. Å andra sidan kan det emellertid finnas fullt berättigade önskemål hos en utländsk medborgare att inte ge upp sitt tidigare medborgarskap för att bli svensk medborgare, även om han eller hon är bosatt i Sverige under lång tid. Den utländska medborgaren kan ju t.ex. planera att så småningom återvända till sitt hemland. En sådan inställning kan enligt min mening inte utan vidare tas till intäkt för att han eller hon inte har tillräcklig samhörighet med Sverige för att anses vara berättigad att påverka den politiska beslutsprocessen på riksnivå här i landet. Kommittén bör söka belysa denna fråga ytterligare.

Som jag ser det finns det inte något nödvändigt samband mellan medborgarskap och rösträtt. Under vissa förutsättningar bör även de som inte är svenska medborgare ha rätt att rösta vid valen i Sverige. Så är ju redan fallet när det gäller kommunalvalen. Jag anser för min del att det i och för sig är naturligt att de som inte är svenska medborgare men som är varaktigt bosatta i Sverige får rösträtt också vid riksdagsvalen. De skulle därigenom bli mer jämställda med svenska medborgare och få bättre möjligheter än f.n. att påverka den politiska beslutsprocessen i vårt land. De frågor som behandlas i riksdagen är oftast av lika stor betydelse för dessa personer som för svenskarna. Ett exempel på att detta synsätt har fått bred anslutning i Sverige är att invandrarna gavs rösträtt vid folkomröstningen i kärnkraftsfrågan efter de principer som gäller för deras kommunala rösträtt.

Även om mycket enligt min mening talar för att invandrare som inte är svenska medborgare bör ges ett direkt inflytande genom att de får delta i riksdagsvalen, är det samtidigt uppenbart att en del särskilda problem är förknippade med en sådan utvidgning av rösträtten.

De frågor som behandlas i riksdagen är delvis av annan art än de som behandlas i de kommunala församlingarna. När den kommunala rösträtten för andra än svenska medborgare infördes framhölls att den inte ger något inflytande i frågor som rör t.ex. landets utrikes-, försvars- eller handelspolitik eller dess

ekonomiska politik. Inte heller berörs landets utveckling i stort, eftersom den bestäms främst genom den lagstiftningsmakt som tillkommer riksdagen (jfr prop. 1975/76:23 s. 90). Om man nu utvidgar rösträtten till att gälla också vid riksdagsval, innebär detta att andra än svenska medborgare kommer att få inflytande även i frågor av nationellt intresse. Kommittén bör överväga om detta är ägnat att inge betänkligheter och om dessa i så fall är av sådan styrka att man bör avstå från att ge andra än svenska medborgare rätt att rösta i riksdagsvalen.

Kommittén bör vidare undersöka de ev. problem som är förbundna med att invandrare som inte är svenska medborgare skulle få rösta både i riksdagsval i Sverige och i val till hemlandets parlament. Kommittén bör överväga om det finns skäl att motverka sådan dubbelröstning.

Om kommittén skulle finna att man bör hindra dubbelröstning, bör kommittén också överväga hur man bör förfara för att problemet skall undvikas. Skulle kommittén därvid finna att en lösning bör bygga på överenskommelser med andra länder, bör förhållandet anmälas för regeringen.

En annan särskild fråga som kommittén kan behöva behandla är om det kan bli några negativa konsekvenser i hemländerna för utländska medborgare, t.ex. förlust av rösträtt där, om dessa får rösträtt vid riksdagsvalen här i landet.

Kommer kommittén fram till att invandrare som inte är svenska medborgare bör ges rösträtt vid riksdagsvalen, bör kommittén också ta ställning till vilka villkor för rösträtt som bör föreskrivas. Vad det i första hand gäller är att bestämma hur lång tids vistelse här i landet som bör krävas. Enligt min mening ligger det nära till hands att knyta an till vad som gäller vid kommunalvalen, dvs. ett krav på hemvist här i landet under minst cirka tre år före valet. Inte minst från valteknisk synpunkt är en sådan ordning att föredra. Kommittén bör dock överväga om det behövs särskilda regler för vissa kategorier som gäststuderande och andra personer som visserligen varaktigt uppehåller sig här i landet men vilkas anknytning hit inte är densamma som det stora flertalet invandrades.

Om andra än svenska medborgare ges rösträtt vid riksdagsvalen, får de med nuvarande utformning av

folkomröstningslagen också rösträtt vid folkomröstningar. Någon anledning att sätta i fråga en sådan konsekvens av en utvidgad rösträtt föreligger inte enligt min mening.

I Sverige innebär rösträtt vid val till riksdagen och beslutande kommunala församlingar i princip också valbarhet till den politiska församling valet gäller. Utvidgas rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare till att gälla också vid riksdagsval, är det givetvis önskvärt att denna princip kan upprätthållas. Vissa problem aktualiseras emellertid, om andra än svenska medborgare blir valbara till den svenska riksdagen.

Ett sådant problem är att en utländsk medborgare kan vara valbar både till den svenska riksdagen och till ett annat lands parlament. För min del anser jag att det inte är godtagbart att en person som sitter i den svenska riksdagen samtidigt är ledamot av parlamentet i ett annat land. Kommittén bör överväga om det finns behov av någon spärregel för att förhindra sådana konsekvenser. Frågan torde dock vara av huvudsakligen teoretiskt intresse. Det kan påpekas att det i och för sig redan i dag kan inträffa att en person med dubbelt medborgarskap är valbar både till den svenska riksdagen och till något annat lands parlament utan att det har uppkommit behov av någon spärregel. Om kommittén anser att det bör införas en spärregel i fråga om rätten att utöva uppdrag som ledamot i den svenska riksdagen, är det emellertid naturligt att den blir tillämplig också på svenska medborgare som samtidigt är utländska medborgare.

En fråga som kommittén bör ta upp i detta sammanhang är om vissa bestämmelser som kräver svenskt medborgarskap för vissa tjänster o.d. kan behöva ändras. Föreskriften i 6 kap. 9 § RF att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år bör enligt min mening inte ändras. Det är emellertid inte uteslutet att införandet av en möjlighet för andra än svenska medborgare att bli riksdagsledamöter bör påverka föreskrifterna i 11 kap. 9 § RF om krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga tjänster och uppdrag. Jag anser dock för min del att det förhållandet att utlänningar ges rösträtt och blir valbara vid riksdagsvalen inte utan starka skäl bör leda till att nuvarande krav på svenskt medborgarskap i andra sammanhang tas bort. Jag vill i sammanhanget erinra om att kommunaldemokratiska kommittén f.n. utreder frågan om andra än svenska medborgare skall vara valbara till sådana uppdrag i statliga organ som tillsätts genom val i kommunerna.

Den av mig förordade kommittén bör också överväga om det bör införas särskilda bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för vissa befattningar som i dag är förbehållna svenska medborgare genom att endast riksdagsledamöter kan utses till befattningarna. Som exempel kan nämnas riksdagens talman, som bl.a. kan tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 6 § RF. Det kan också diskuteras t.ex. om utlänningar bör vara valbara till riksdagens krigsdelegation (13 kap. 2 § RF och 8 kap. 12 § riksdagsordningen, omtryckt 1979:934).

Om kommittén vid sina överväganden kommer fram till att tillräckligt starka skäl talar för att invandrare som inte är svenska medborgare bör ges rösträtt också vid riksdagsvalen, bör den lägga fram de lagförslag som föranleds härav. Skulle kommittén däremot komma till motsatt uppfattning, bör kommittén kunna överväga om möjligheten för utlänningar i Sverige att delta i riksdagsvalen kan förbättras genom ändrade regler om förvärv av svenskt medborgarskap.

Kommittén bör vara oförhindrad att ta upp också andra frågor som den anser böra övervägas i sammanhanget.

När det gäller kommitténs utvärdering av erfarenheterna av den kommunala rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare bör en första uppgift för kommittén vara att ställa samman det material som redan kan finnas beträffande valen 1976-1982 och folkomröstningen år 1980. Om kommittén finner att materialet är ofullständigt, bör den komplettera det med egna undersökningar. Kommittén bör koncentrera sitt arbete i denna del på kommunalvalen, eftersom folkomröstningen i detta sammanhang torde vara av mera begränsat intresse.

En central fråga är i vilken utsträckning invandrare som inte är svenska medborgare har utnyttjat sin rösträtt och vilka faktorer som har påverkat valdeltagandet. Kommittén bör utreda dessa frågor och bl.a. studera i vad mån det finns regionala eller lokala variationer i deltagandet och vilka skillnader som finns mellan olika invandrargrupper. Orsakerna till ev. olikheter bör undersökas av kommittén.

En viktig fråga, som är av intresse i det sammanhanget, är vilken information som utlänningar med rösträtt har fått om valen. Om kommittén skulle finna att informationen har varit otillräcklig, bör den lägga fram de förslag till förbättringar som den anser lämpliga.

En annan viktig fråga är i vilken mån andra än svenska medborgare har nominerats och valts till kommunala förtroendeuppdrag. Kommittén bör klarlägga detta liksom vilka uppdrag det har gällt. Även här kan det vara av intresse att undersöka ev. olikheter mellan skilda orter och skilda invandrargrupper.

Av stort intresse är givetvis att försöka klarlägga vilka allmänna konsekvenser rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare har medfört i olika avseenden. Det torde dock vara svårt att med någon större grad av säkerhet fastställa hur invandrarnas deltagande i valen har påverkat valutgången. Kommittén bör därför främst inrikta sig på att allmänt belysa vilka verkningar rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare kan ha medfört i övrigt.

Å ena sidan bör undersökas vilka effekter rösträtten har medfört för invandrarna själva. Har den lett till ökad politisk aktivitet hos invandrarna, deltar de i det politiska arbetet i större utsträckning än tidigare, finns det fler invandrare i de politiska partierna etc.? Invandrarnas kunskaper om det svenska samhället och de politiska frågorna kan också ha förändrats på grund av att de har fått ökade möjligheter att påverka beslutsfattandet på det kommunala planet. Invandrarnas egen uppfattning om sina möjligheter att ta del i beslutsprocessen är här särskilt intressant.

Å andra sidan bör kommittén också försöka belysa hur rösträtten för invandrare har påverkat svenskarna och det svenska samhället. Vad som här kommer i fråga är framför allt ev. inverkingar på kommunalpolitiken. Har man i kommunerna tagit upp andra frågor än tidigare, har intresset förskjutits mot frågor som är av särskild betydelse för invandrare, har bedömningen av olika frågor blivit annorlunda genom att invandrare som inte är svenska medborgare har deltagit i besluten eller genom att man har tagit större hänsyn till deras intressen?

Kommittén bör vara oförhindrad att ta upp och undersöka ytterligare frågor som har samband med den kommunala rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare.

Frågan om utlandssvenskarnas rösträtt vid riksdagsvalen har varit omdiskuterad länge. Det har hävdats att de som är svenska medborgare bör ha sådan rösträtt, oavsett om de bor utomlands eller i Sverige. Man har därvid sett rösträtten som en rättighet som hör samman med medborgarskapet. Enligt denna åsikt bör utöver det svenska medborgarskapet inte krävas någon annan anknytning till Sverige än att vederbörande någon gång har varit kyrkobokförd här. Men det har också gjorts gällande att medborgarskapet inte bör vara avgörande för rösträtten och att rösträtt vid riksdagsvalen bör vara förbehållen dem som har mer påtaglig anknytning till Sverige.

Som framgår av vad jag har sagt förut anser jag för min del att utgångspunkten när det gäller att bestämma vilka som bör ha rösträtt i Sverige bör vara att de som direkt berörs av de politiska besluten också skall kunna påverka dem. Det är detta synsätt som ligger bakom tanken att rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare om möjligt bör utvidgas till att gälla också vid riksdagsvalen. I konsekvens med denna uppfattning anser jag att endast de utlandssvenskar som har mera påtaglig anknytning till vårt land bör ha rösträtt vid val till riksdagen. Endast dessa har ett berättigat intresse av att delta i valen. Däremot bör utlandssvenskar, som saknar sådan anknytning och som för sina levnadsvillkor inte är direkt beroende av den svenska riksdagens beslut, inte ha rösträtt vid riksdagsvalen.

Mot den angivna bakgrunden bör kommittén se över bestämmelserna om utlandssvenskarnas rösträtt. En utgångspunkt för övervägandena bör vara att rösträtt vid riksdagsvalen bör tillkomma bara sådana utlandssvenskar som har någon väsentlig anknytning till Sverige utöver medborgarskapet. Enligt min mening är det inte tillräckligt att en svensk medborgare någon gång under sin levnad har varit kyrkobokförd här i landet. Det är inte rimligt att svenska medborgare som lämnar Sverige för att definitivt bosätta sig i ett annat land skall ha kvar sin rösträtt vid svenska val. Däremot bör de svenskar som vistas utomlands under en begränsad tid, t.ex. för studier eller för anställning hos svenska företag i utlandet eller hos internationella organisationer, inte för den skull förlora sin rösträtt.

Kommittén bör överväga vilka kriterier som kan läggas till grund för en sådan avgränsning av rösträtten för utlandssvenskarna att denna kommer att

omfatta bara dem som har tillräcklig anknytning till Sverige. Ett alternativ är att fastställa en viss tidsgräns av den typ som förekom före år 1977. Enligt min mening är emellertid en sådan avgränsning väl schablonartad och bör om möjligt undvikas. I stället bör man försöka finna något kriterium som bättre kan fånga upp de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Vad som bör eftersträvas är ett kriterium som gör det möjligt att skilja mellan personer som definitivt har lämnat Sverige och personer som har någon form av fast anknytning till landet trots att de vistas utomlands.

Brevröstningen i Förbundsrepubliken Tyskland

För att de röstberättigade som vistas utomlands skall kunna utöva sin rösträtt anordnas vid de allmänna valen röstmottagning på svenska beskickningar och konsulat (10 kap. 7-11 §§ vallagen). Inför 1982 års val visade det sig att Förbundsrepubliken Tyskland inte längre godtog röstmottagning på de svenska utlandsmyndigheterna där. Som en försöksverksamhet infördes därför år 1982 en särskild ordning med brevröstning för de röstberättigade som vistades i Förbundsrepubliken (prop. 1981/82:224, KU 1981/82:37, rskr 1981/82:384).

Regleringen av förfarandet har skett genom en särskild lag (1982:414) om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland. Lagen innehåller bestämmelser om hur brevröstningen skall gå till (2 §) och om förfarandet vid granskning, rösträkning, kontroll m.m. (3-6 §§). I övrigt tillämpas vallagen på brevröstningen. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1982 och gällde till utgången av det året.

I propositionen om försöksverksamheten anförde min företrädare (prop. 1981/82:224 s. 10) att brevröstningsförfarandet borde införas som ett provisorium. Först efter en utvärdering av brevröstningen vid 1982 års val kunde man ta ställning till om förfarandet borde införas mera permanent. Han påpekade också att det var svårt att förutse i vad mån det i framtiden skulle komma att finnas behov av ett sådant förfarande.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anslöt sig den borgerliga majoriteten inom konstitutionsutskottet till förslagen i propositionen, medan de sju socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig och yrkade avslag. Utskottsminoriteten konstaterade (KU 1981/82:37 s. 7 f) att förslaget inte hade föregåtts

av någon parlamentarisk utredning. Den promemoria som låg till grund för förslaget hade varit föremål för en mycket begränsad remiss. Utöver riksskatteverket, postverket och Utlandssvenskarnas förening hade endast två länsstyrelser och två valnämnder hörts. Någon allmän debatt om frågan hade inte förekommit. Utskottsminoriteten framhöll att ett förfarande med brevröstning innebar en avsevärd förändring i den nuvarande ordningen för valen. En grundligare utredning och en principiell diskussion om brevröstningsförfarandet borde enligt reservationen ha föregått förslaget.

Vid omröstningen i riksdagens kammare antogs propositionen med 147 röster mot 146 (RD 1981/82:167 s. 70).

Den utvärdering av brevröstningsförfarandet vid 1982 års val som riksdagen har uttalat sig för bör nu komma till stånd. Utvärderingen bör göras av kommittén, som därvid bör kunna beakta de erfarenheter man har gjort vid riksskatteverkets valsektion.

Utvärderingen bör syfta till en bedömning av om brevröstningen har utfallit på ett sådant sätt att förfarandet, ev. med vissa förändringar, bör kunna komma till användning även vid kommande val.

Kommittén bör också ta upp den principiella frågan om brevröstning bör kunna användas mera generellt. Något behov av att kunna tillämpa ett sådant förfarande inom Sverige finns det dock knappast. För röstberättigade som vistas här i landet finns det fullgoda möjligheter att utöva rösträtten även för den som bor avlägset eller som av någon annan anledning har svårt att ta sig till vallokalen. Jag erinrar om möjligheten att rösta på postanstalt eller genom lantbrevbärare och om röstmottagningen på sjukhus och liknande inrättningar.

Enligt min mening torde det inte heller finnas skäl att mera allmänt tillämpa ett brevröstningsförfarande för röstberättigade som vistas i utlandet. De möjligheter som finns att rösta hos svenska utlandsmyndigheter och på fartyg är normalt fullt tillräckliga. Det behov som kan finnas av en möjlighet att brevrösta torde vara begränsat till sådana undantagsfall då röstning inte är möjlig hos de svenska utlandsmyndigheterna i ett visst land. Kommittén bör emellertid överväga frågan och själv ta ställning till i vad mån det kan vara befogat att använda ett förfarande med brevröstning.

Behovet av ett brevröstningsförfarande i framtiden är givetvis i hög grad beroende på vilken inställning andra stater har till röstmottagning hos svenska utlandsmyndigheter. Enligt min mening måste det i och för sig anses önskvärt att röstmottagning vid kommande val kan ske på vedertaget sätt, så att man inte behöver tillgripa ett extraordinärt förfarande av den typ brevröstning utgör.

Utredningsarbetets bedrivande

Om invandrare som inte är svenska medborgare skall ges rösträtt vid riksdagsvalen, krävs ändringar i RF. Enligt huvudregeln i 8 kap. 15 § RF skall ett förslag om grundlagsändring anmälas i riksdagens kammare minst tio månader före det riksdagsval kring vilket grundlagsändringen skall beslutas. Skall ett första beslut om en reform kunna fattas före 1985 års val, bör alltså en proposition läggas fram senast i mitten av november 1984, vilket i sin tur betyder att ett utredningsförslag för att kunna remissbehandlas under rimlig tid bör avges i början av det året. Om det är möjligt, bör kommittén presentera sina förslag i fråga om invandrarnas rösträtt redan i början av år 1984.

Frågan om utlandssvenskarnas rösträtt liksom frågan om brevröstning bör behandlas så att riksdagen kan ta ställning i frågorna före 1985 års val.

Om kommittén finner det lämpligt, bör den arbeta i etapper och presentera sina förslag successivt.

Kommittén bör under sitt arbete samråda med EIFO, diskrimineringsutredningen (A 1978:06), invandrarpolitiska kommittén och arbetsgruppen (Ju 1981:C) för grundlagsfrågor.

Vidare bör kommittén i fråga om invandrarnas rösträtt undersöka vilka överväganden i frågan som har gjorts och görs i de andra nordiska länderna.

2 Utredningsarbetet

Vi har bedrivit arbetet i syfte att våra förslag skulle kunna överlämnas till departementet i sådan tid att en proposition kan föreläggas riksdagen i november 1984. Detta har medfört att vi arbetat under stor tidspress.

Vi har låtit utföra vissa undersökningar. Avdelningsdirektören Sven Reinans, delegationen för invandrarforskning, har gjort en undersökning av förändringarna i

den utländska valmanskåren mellan åren 1979 och 1982. Byrådirektören Jan Rockström, statens invandrarverk, har gjort en enkätundersökning avseende invandrades benägenhet att förvärva svenskt medborgarskap. Sven Reinans har vidare undersökt utvandringen av svenska medborgare åren 1968-1982 och utlandssvenskarnas valdeltagande år 1982. Rapporterna finns intagna i bilagedelen. En sammanfattning av Jan Rockströms rapport finns i kapitel 14 och av Sven Reinans rapport om utlandssvenskarna i kapitel 23.

Vidare har kommitténs expert docenten Tomas Hammar skrivit en rapport om utländska medborgares valdeltagande. Även denna rapport finns intagen i bilagedelen. En sammanfattning finns i kapitel 6.

Inom kommitténs sekretariat har gjorts en enkätundersökning om utländska medborgares representation i kommunala nämnder m.m. Samtliga kommuner har besvarat enkäten. Undersökningen finns redovisad i kapitel 7 och i bilagedelen.

Fil.dr Henry Bäck, statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Stockholm har vid ett sammanträde redogjort för en utredning om invandrarorganisationerna och fil.dr Ko-Chih Tung samma institution har vid ett sammanträde redogjort för en undersökning av hur finländska och grekiska medborgare röstade i 1982 års val.

Vidare har Jan Rockström vid ett sammanträde redogjort för informationen till utländska medborgare om de kommunala valen och avdelningsdirektören Kell Persson, riksskatteverket, har vid ett sammanträde redogjort för uppläggnings av länsstyrelsens personband.

Sekreteraren i diskrimineringsutredningen (A 1978:08) byrådirektören Bo Swedin har vid ett sammanträde redogjort för diskrimineringsutredningens arbete med att sammanställa rättsregler som innebär en olikartad behandling av svenska och utländska medborgare.

Direktören Bo Ehrner och f.d. vice radiochefen Jan-Otto Modig från Utlandssvenskarnas förening redogjorde vid ett sammanträde för föreningens inställning i frågan om utlandssvenskarnas rösträtt.

Ett sammanträde var förlagt till statens invandrarverk i Norrköping, där bl.a. byråchefen Lars Lindvall redogjorde för verkets handläggning av medborgarskapsärenden. Vi har vidare haft två internatsammanträden.

Kommittén har besökt Malmö, Borås och Eskilstuna kommuner och där sammanträffat med representanter för kommunstyrelser, valnämnder, invandrarnämnder (motsvarande) och med de politiska partierna. I Borås deltog representanter från samtliga kommuner i Älvsborgs läns södra valkrets, dvs. förutom Borås även Mark, Svenljunga, Tranemo och Ulricehamn. Vidare sammanträffade vi med de lokala invandrarorganisationerna på resp. ort.

Vi har också haft en hearing med de i invandrarrådet ingående invandrarorganisationerna.

Ordföranden och sekreteraren har varit i Helsingfors och sammanträffat med representanter för finska justitieministeriet för att diskutera frågan om invandrarnas rösträtt. Ordföranden och sekreteraren har också varit i Oslo och diskuterat utländska medborgares valdeltagande i 1983 års kommunalval i Norge med professor Henry Valen, Institutet för Samfundsforskning.

I Invandrarna

1 INVANDRINGENS OMFATTNING OCH KARAKTÄR

Invandringen efter andra världskriget har kraftigt påverkat befolkningsutvecklingen i Sverige. Av den totala befolkningsökningen på ca två miljoner under den tiden beräknas ungefär hälften direkt eller indirekt (genom invandrarnas här födda barn) bero på invandringen. Andelen utländska medborgare¹ i befolkningen som strax före kriget låg på en halv procent har tiodubblats. Utvecklingen framgår av tabell 1.

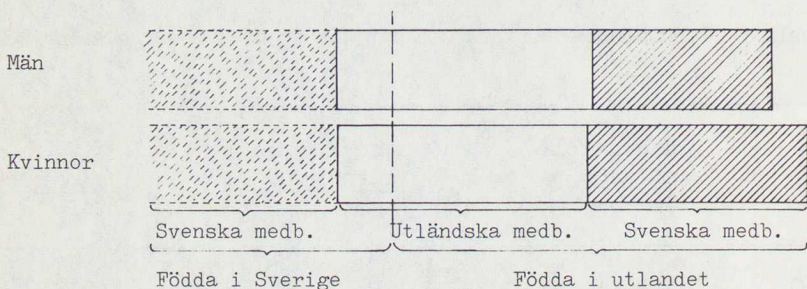
Tabell 1 Utländska medborgare och utrikes födda i Sverige åren 1860-1980

	Hela befolkningen i Sverige	Därav utlänningar		Utrikes födda	
		Antal	%	Antal	%
1860	3 859 800	..	..	8 000	0,2
1870	4 168 500	..	..	12 000	0,3
1880	4 565 700	4 300	0,1	18 600	0,4
1890	4 785 000	10 100	0,2	24 500	0,5
1900	5 136 400	15 300	0,3	35 600	0,7
1910	5 522 400	21 700	0,4	47 900	0,9
1920	5 904 500	22 800	0,4	57 800	1,0
1930	6 142 200	16 500	0,3	61 700	1,0
1940	6 371 400	35 100	0,5	..	..
1950	7 041 800	123 700	1,8	197 800	2,8
1960	7 495 100	190 600	2,5	299 900	4,1
1970	8 081 200	411 300	5,1	537 600	6,2
1980	8 831 900	421 700	5,1	632 000	7,6

Källa: Folkräkningen resp. år.

¹ När vi här och i fortsättningen talar om utländska medborgare inbegriper vi även de statslösa.

Av de utrikes födda personerna är nu något fler än hälften svenska medborgare medan knappt hälften är utländska medborgare. Av de utländska medborgarna är vidare drygt en femtedel födda i Sverige. Sammanlagt fanns det i slutet av år 1982 724 000 personer som antingen var utländska medborgare eller födda i utlandet. Till "invandrarna" kan om man så vill även räknas i Sverige födda personer med svenskt medborgarskap som har föräldrar (en förälder) som har invandrat. Antalet sådana personer är inte känt, men det kan beräknas vara 250 000-300 000. Hela antalet "invandrare" i Sverige uppgår enligt ett sådant sätt att räkna till ungefär en miljon människor. Fördelningen på olika kategorier framgår av följande figur.



Det finns fler kvinnor än män bland invandrarna, men genom att kvinnorna i större utsträckning har blivit svenska medborgare finns det fler män bland de invandrare som är utländska medborgare.

I tabell 2 visas de utländska medborgarna i Sverige år 1982 efter medborgarskap. Totalt finns i Sverige medborgare från över 150 olika länder, men i flertalet fall är det fråga om ett litet antal individer.

Tabell 2 I Sverige vid årsskiftet 1982/83 bosatta utländska medborgare samt röstberättigade utländska medborgare vid 1982 års val.

Medborgar- skapsland	Antal medborgare		Antal röstberättigade	
	Antal	%	Antal	%
Danmark	26 963	6,6	18 235	7,5
Finland	160 040	39,5	104 437	43,1
Grekland	13 141	3,2	8 222	3,4
Italien	4 368	1,1	3 078	1,3
Jugoslavien	38 491	9,5	24 578	10,2
Norge	24 864	6,1	16 823	6,9
Polen	14 113	3,5	6 303	2,6
Storbritannien	8 921	2,2	5 099	2,1
Turkiet	20 342	5,0	8 600	3,6
Tyskland (BRD)	12 977	3,2	8 704	3,6
Övriga	81 255	20,0	38 023	15,7
Samtliga	405 475	100	242 102	100

Antalet utländska medborgare förändras förutom genom in- och utvandring också genom födelser, dödsfall och medborgarskapsbyten. I tabell 3 visas dessa förändringar under åren 1980-1982. Trots en viss nettoinvandring och ett födelseöverskott har antalet utländska medborgare i Sverige minskat under de senaste åren. Anledningen är att ett stort antal utländska medborgare varje år blir svenska medborgare. Under perioden har 4-5 % av utlänningarna årligen bytt medborgarskap vilket är mycket högt i en jämförelse med andra invandringsländer i Europa (se kapitel 16).

Tabell 3 Förändringarna i antalet utländska medborgare åren 1980-1982

	1980	1981	1982
Antal i början av året	424 113	421 667	414 001
Födda	+ 7 246	+ 6 823	+ 6 354
Döda	- 1 286	- 1 275	- 1 320
Födelseöverskott	+ 5 960	+ 5 548	+ 5 034
Invandring	+34 446	+27 404	+25 142
Utvandring	-20 744	-20 799	-19 916
Nettoinvandring	+13 672	+ 6 605	+ 5 226
Byte av medborgarskap			
till svenskt	-20 833	-18 858	-18 303
till utländskt	+ 57	+ 46	+ 60
Nettoförändring	- 1 144	- 6 659	- 7 983
Korrektion	- 1 302	- 1 007	- 543
Antal i slutet av året	421 667	414 001	405 475

Anm: Överföringar till och från obefintligregistret ingår i korrekationsfaktorn. Att förändringarna i antalet utlänningar enligt under året registrerade förändringar stämmer så dåligt med folkmängdsuppgifterna i början och slutet av året beror främst på att dessa uppgifter inte är tidsmässigt samordnade. En del förändringar under året registreras således efter det att folkmängdsuppgifterna har tagits fram.

Bland de naturaliserade finns ett stort antal i Sverige födda barn. De flesta barn som föds med utländskt medborgarskap blir svenska medborgare innan de når vuxen ålder. Detta förhållande medför, att av 286 800 vuxna (18 år och äldre) utländska medborgare i Sverige i slutet av år 1982 bara 11 600, eller 4 %, var födda i Sverige mot 22 % bland samtliga utländska medborgare.

Under 1970-talet har invandringen ändrat karaktär genom att den i allt större utsträckning kommit från utomeuropeiska länder. Den reglering av invandringen som genomfördes under slutet av 1960-talet har vidare medfört att invandringen ändrat karaktär så till vida att arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder så gott som upphört. Under de senaste åren har drygt en tredjedel av invandringen av utländska medborgare bestått av flyktingar eller personer som kommit av politiska skäl. Närmare hälften av invandrarna har fått komma, därför att de haft personlig anknytning till Sverige. I flertalet fall är det fråga om personer som gift sig med (eller börjat sammanbo med) en i Sverige bosatt person. I ungefär hälften av dessa fall är den i Sverige bosatte personen en infödd svensk, i ungefär hälften däremot en tidigare invandrare. Uppåt 10 % av de utomnordiska invandrarna har de senaste åren varit adoptivbarn som har förts till Sverige framför allt från utomeuropeiska länder. Vidare finns bland invandrarna ett antal gäststuderande från utomnordiska länder. De har utgjort 3-4 % de senaste åren. En närmare redogörelse för invandringens karaktär och gällande bestämmelser har nyligen publicerats av Invandrarpolitiska kommittén i betänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken.

Med invandrare menas i den officiella statistiken en person som blir kyrkobokförd i Sverige som inflyttad från utlandet. Förutsättningen för kyrkobokföring är att vistelsen i Sverige är avsedd att vara minst ett år. Utomnordiska medborgare måste även ha giltigt uppehållstillstånd för att kunna kyrkobokföras. Detta innebär att personer som kommer till Sverige från utlandet men stannar här kortare tid än ett år inte skall kyrkobokföras. Antalet sådana personer är okänt men torde uppgå till ett par tiotusen varje år.

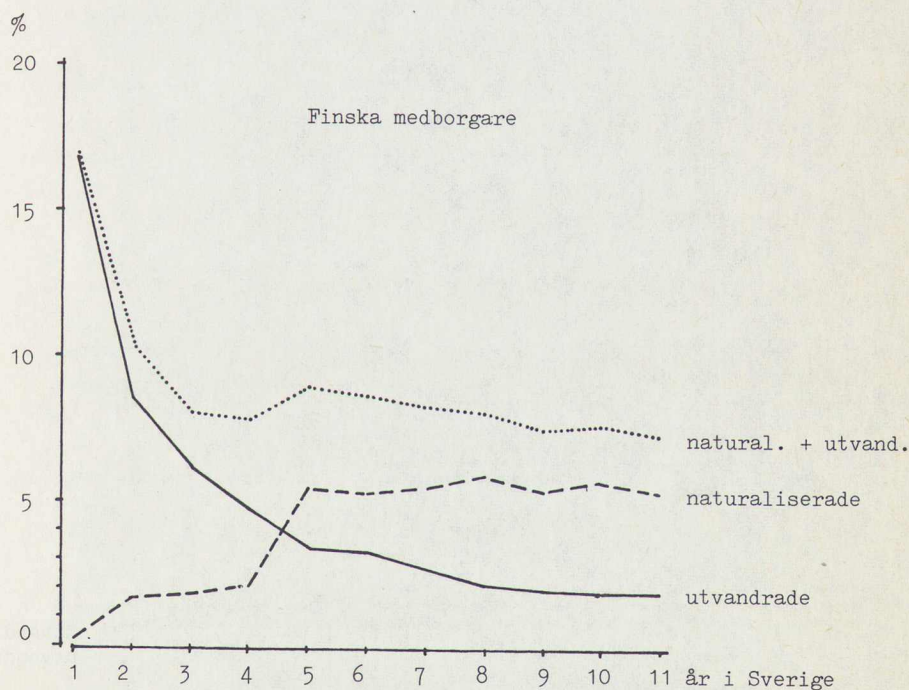
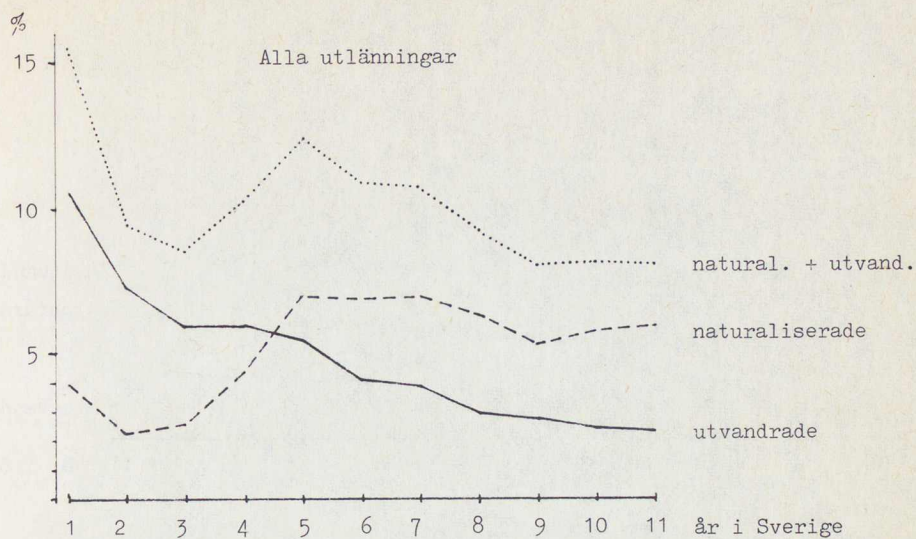
Men reglerna innebär alltså även att personer som endast avser att stanna ett eller ett par år, och eventuellt inte har tillstånd att stanna längre, räknas som invandrare. Detta gäller bl.a. de utomnordiska gäststuderandena vars tillstånd endast gäller studietiden. Det är inte möjligt att närmare dela in de kyrkobokförda invandrarna i sådana som har tillstånd att stanna i Sverige permanent och sådana som avser att stanna här endast en

kortare tidsbestämd period. Det torde också vara vanligt att personer som från början inte har tillstånd att stanna här permanent blir "riktiga" invandrare t.ex. genom giftermål här.

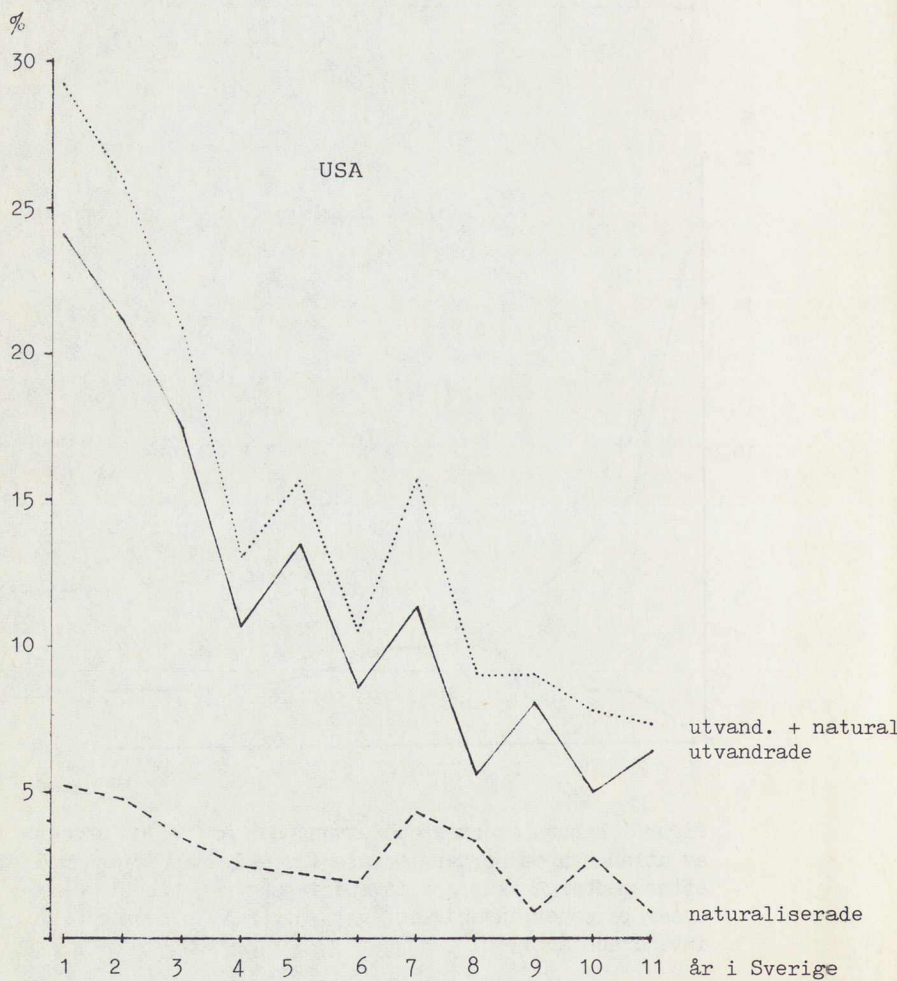
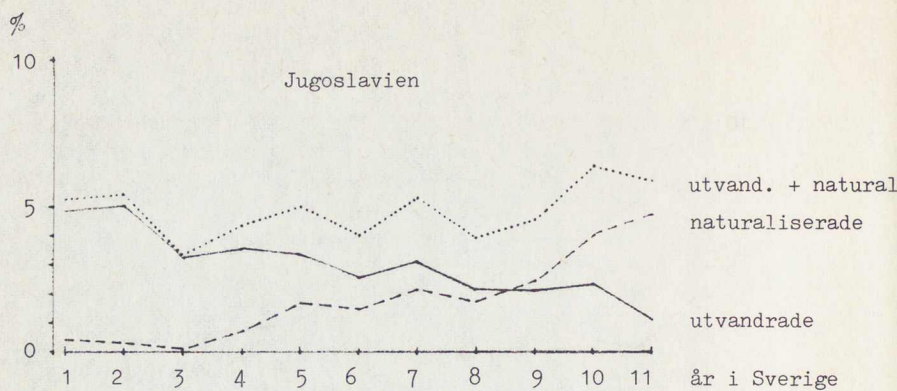
Det är förmodligen främst sådana olika motiv bakom invandringen till Sverige som gör att mönstret för återutvandringen från Sverige skiljer sig starkt mellan olika medborgarskapsgrupper. Stora skillnader finns också när det gäller naturalisationer, men i det fallet är det svårare att peka ut möjliga bakomliggande orsaker (se kapitel 14).

I figur 1 visas andelen utvandrade resp. naturaliserade under år 1979 efter vistelsetiden i Sverige i procent av antalet personer av samma kategori, i början av året för dels alla utlänningar, dels tre olika medborgarskapsgrupper. Vid årsskiftet 1978/79 fanns i Sverige 23 717 utländska medborgare som hade invandrat under år 1978. Av dessa blev under året 943 personer (4,0 %) svenska medborgare medan 2 754 (11,6 %) utvandrade. Det är således dessa andelar, 4 resp. 11,6 %, som är införda i figur 1 för samtliga utlänningar för år 1 efter invandringen. Att relativt många utlänningar blir svenska medborgare omedelbart efter invandringen beror främst på det stora antalet adoptivbarn bland invandrarna. Dessa barn blir i regel svenska medborgare kort efter invandringen. Att andelen naturaliserade är hög även för medborgare från USA förklaras av att bland dessa finns många tidigare svenska medborgare som får tillbaka sitt gamla medborgarskap.

Återutvandringen är hög åren närmast efter invandringen för att sedan sjunka. Mönstret är detsamma för olika länder under den period som visas i figur 1 (invandrade åren 1968-1978) men nivån ligger betydligt högre för industrialiserade västländer (USA i figuren) och de nordiska länderna än för sydeuropeiska invandringsländer (Jugoslavien). Återutvandringen är mycket liten för en del flyktingar, t.ex. från olika östeuropeiska länder.



Figur 1 Naturaliserade och utvandrade år 1979 i procent av utländska medborgare boende i Sverige i början av året efter medborgarskap och invandringsår. År 1 i figuren avser personer invandrade år 1978, år 11 personer invandrade år 1968.



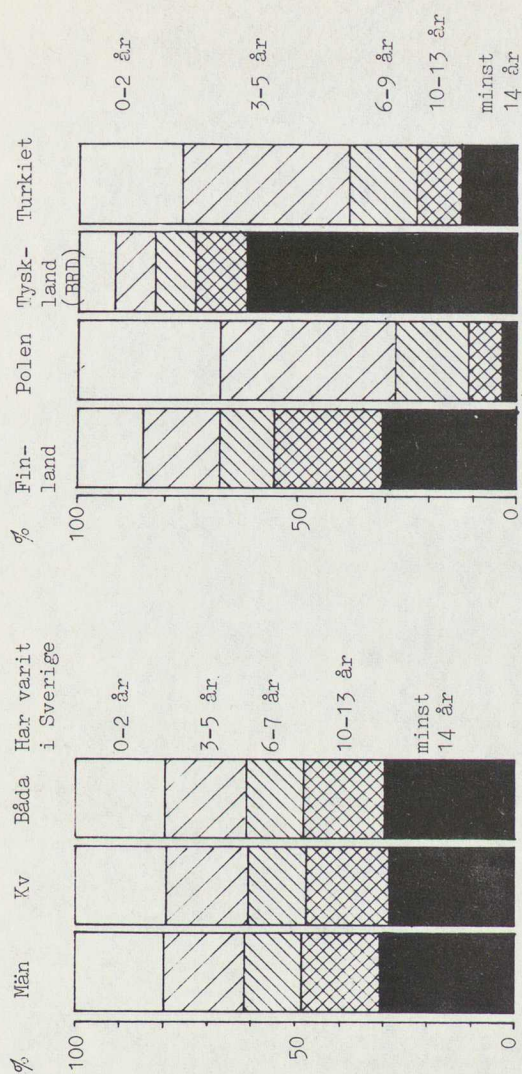
För utomnordiska medborgare gäller att de måste ha varit i Sverige i fem år innan de kan få svenskt medborgarskap. Personer som är flyktingar och personer som är gifta med svenska medborgare kan dock få svenskt medborgarskap redan efter fyra års vistelse här. De första åren efter femårsgränsen är det ca 7 % av de utlänningar som finns kvar här i början av året som blir svenska medborgare under året. För nordiska medborgare gäller att de kan ansöka om medborgarskap efter två års vistelse i Sverige. Efter fem års vistelse i Sverige kan nordborna få svenskt medborgarskap efter anmälan till länsstyrelse. Det är ytterst få nordiska medborgare (figuren avser finländare men tendensen är ännu starkare bland danskar och norrmän) som ansöker om svenskt medborgarskap, de flesta väntar tills de kan få medborgarskap genom anmälan. Bland jugoslaviska medborgare sker visserligen en viss ökning av naturaliseringarna vid femårsgränsen men det är först efter en tioårig vistelse som andelen som blir svenska medborgare under året närmar sig genomsnittet för alla medborgarskap. För utlänningar totalt gäller alltså att benägenheten att bli svensk medborgare inte ökar med längre tids vistelse i Sverige, åtminstone inte under en sådan period som kan följas i tillgänglig statistik. Andelen naturaliserade är extremt hög för en del flyktinggrupper, främst från Östeuropa. Bland ungerska medborgare t.ex. är det ungefär hälften som blir svenska medborgare så fort detta enligt reglerna är möjligt. Även senare är andelen naturaliserade mycket hög.

Det här beskrivna mönstret för återutvandring och naturalisation innebär att en stor del av de utländska medborgarna i Sverige har varit här en lång tid. I figur 2 och 3 visas vuxna (de som uppnådde rösträttsåldern till valet 1982) utländska medborgare vid årsskiftet 1981/82 efter hur länge de hade varit i Sverige. Ungefär hälften av samtliga hade varit i Sverige minst tio år. Bland polska medborgare är det bara drygt 10 % som har varit i Sverige mer än tio år, medan det är över 70 % bland tyska (BRD) medborgare. Vi har redan sett att det finns skillnader mellan kvinnor och män vad gäller mönstret för återutvandring och naturalisering, på så sätt att männen återutvandrar i större utsträckning än kvinnorna, medan kvinnorna i större utsträckning blir svenska medborgare. När det gäller vistelsetid i Sverige bland utlänningar som finns här är skillnaderna mellan könen däremot små.

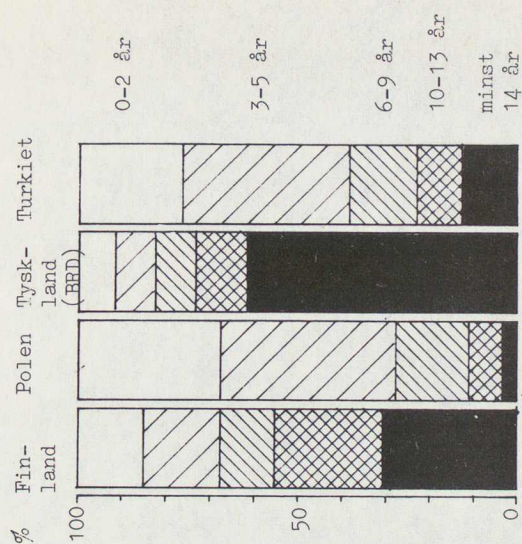
Avdelningsdirektör Sven Reinans, delegationen för invandrarforskning, har för kommitténs räkning gjort en undersökning av förändringarna inom den utländska valmanskåren. Redogörelsen för undersökningen finns intagen som bilaga 1 till betänkandet. I bilagen finns en utförligare beskrivning av olika medborgarskapsgrupper bland de ut-

länningar som har rösträtt i kommunalvalen med hänsyn till vistelsetid i Sverige och rörligheten inom gruppena.

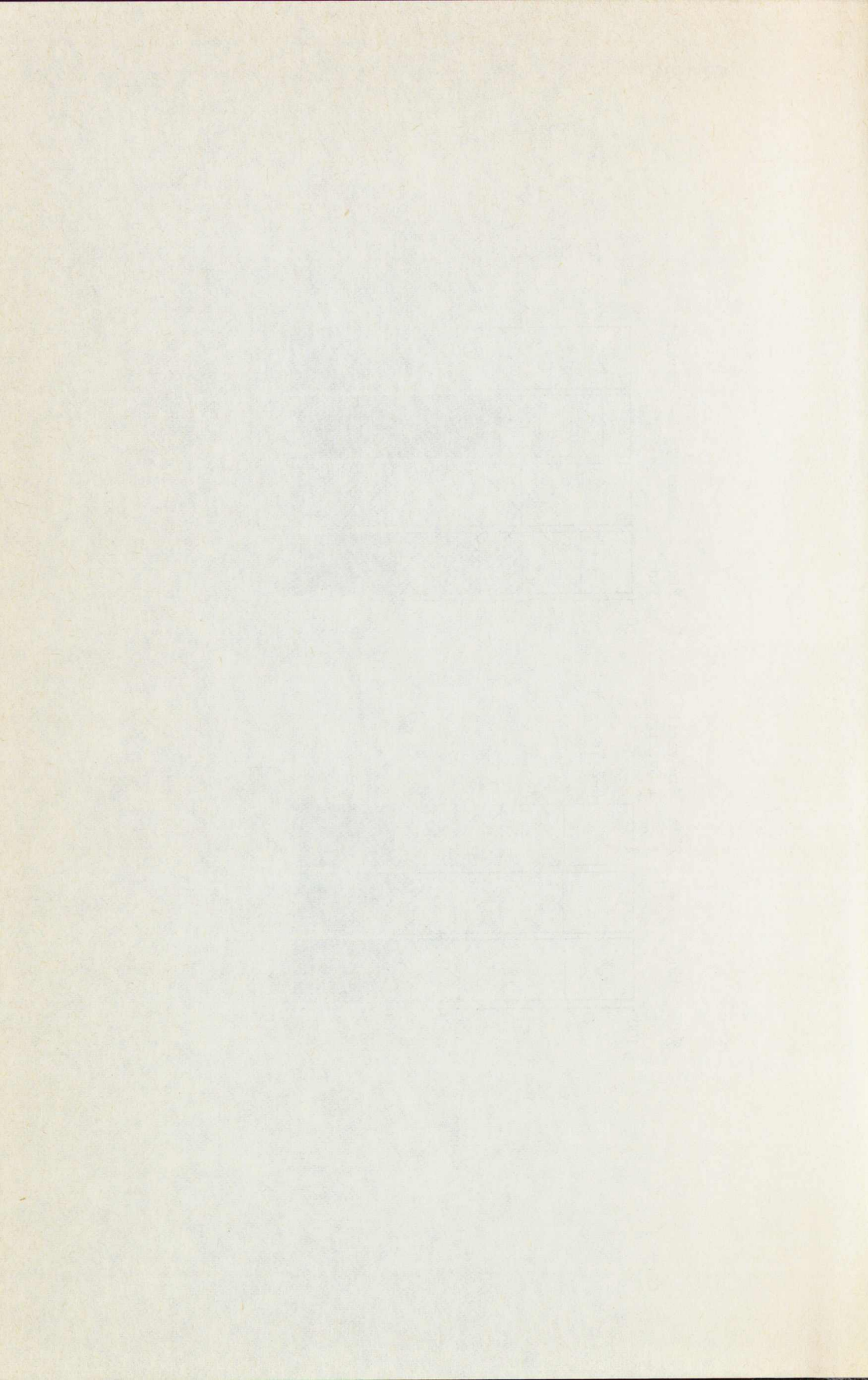
Den formella indelningen av invandrare i utländska och svenska medborgare motsvaras alltså inte av en faktisk skillnad vad gäller deras anknytning till Sverige eller integration i det svenska samhället. Bland utländska medborgare finns stora grupper som har varit i Sverige en mycket lång tid, och en stor majoritet av de vuxna utländska medborgarna uppfyller kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap. Det finns många utlänningar i Sverige som dessutom också är gifta med svenska medborgare och som förmodligen är väl integrerade i sin sociala omgivning utan att för den skull ansöka om svenskt medborgarskap. Å andra sidan finns det bland de kyrkobokförda utländska medborgarna personer som inte kan anses vara "invandrare" i ordets egentliga betydelse och som endast stannar i Sverige för en kortare period. De utländska medborgarna är således med hänsyn till sin anknytning till det svenska samhället en mycket heterogen grupp.



Figur 2 Vuxna utländska medborgare i slutet av år 1981 efter kön och vistelsetid i Sverige.



Figur 3 Vuxna medborgare i Finland, Polen, Tyskland och Turkiet bosatta i Sverige i slutet av år 1981 efter vistelsetid i Sverige.



2 SVENSK INVANDRAR- OCH MINORITETSPOLITIK

2.1 Utvecklingen före år 1975

Från mitten av 1800-talet fram till tiden för första världskriget gällde att en utlänning kunde utan pass fritt resa in i Sverige, vara här utan tillstånd och arbeta utan några egentliga begränsningar.

Den första lagen inom området från år 1914 "angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas" byggde på samma princip, men innehöll också bestämmelser om åtgärder mot kriminella eller eljest asociala utlänningar. Lagen kompletterades successivt under de följande åren med bestämmelser om pass, visering och arbetstillstånd.

1914 års lag ersattes åren 1927 och 1937 med nya lagar, som innehöll regler om uppehålls- och arbetstillstånd samt föreskrifter om pass och visering. Ett av syftena var att skydda den svenska arbetsmarknaden så att denna förbehölls den inhemska arbetskraften. Ett annat var att förhindra att icke önskvärda personer bosatte sig i landet. Vidare upptogs regler som beaktade ordnings- och säkerhetsfrågor.

Under krigsåren 1939-1945 kompletterades utlänningslagen med föreskrifter om omhändertagande av vissa utlänningar i anstalt eller förläggning. Denna särskilda lagstiftning upphävdes år 1946.

Inte heller 1945 års utlänningslag, som ersatte den från år 1937, innehöll några ändringar i sak jämfört med tidigare.

Någon lagstiftning som syftade till att underlätta för utländska medborgare att anpassa sig i Sverige fanns inte. Utlänningslagstiftningen syftade ytterst, som nämnts, till att förhindra att personer som av någon anledning ansågs icke önskvärda fick bosätta sig här.

Lagen gav också möjlighet att utvisa utlänningar som bedrev politisk verksamhet i landet eller föreskriva villkor för deras vistelse här om det ansågs påkallat med hänsyn till landets säkerhet eller eljest låg i statens intresse.

Ett motiv var således att skydda landet från att komma i konflikt med andra stater. Som en följd kom emellertid utländska medborgare att uteslutas från deltagande i det svenska politiska livet. Åtminstone något politiskt parti hade förbud för andra än svenska medborgare att förvärva medlemskap i partiet.

Andra lagutskottet behandlade vid 1936 års riksdag två motioner med förslag om införande av särskilda lagbestämmelser rörande politiska flyktingar. I utlåtandet, som godkändes av riksdagen, uttalades bl.a. att politiska flyktingar borde, med tillämpning av de för utlänningars vistelse här i allmänhet gällande bestämmelserna, få ett sådant bemötande att berättigade humanitära krav blev tillgodosedda. Vårt eget lands intressen kom dock i första rummet och detta innebar, enligt utskottet, att utlänningen under sitt uppehåll här skulle förhålla sig fullt neutral.

Politisk agitation borde inte få förekomma, inte heller stämplingar av något slag, varken mot annat eller vårt eget land. En utlänning som inte följde denna regel borde anses ha förverkat sin asylrätt.

Frågan om utlänningars politiska verksamhet behandlades också av 1936 års sakkunniga. De uttalade bl.a. följande:

"Varje utlänning som vistas här i landet, måste avhålla sig från inblandning i vårt lands inre förhållanden; i särskilt hög grad gäller det om sådana utlänningar, som under åberopande av politiskt flyktingskap erhållit rätt att vistas härstädes. Men en flykting bör därjämte vara särskilt noga med att iakttaga de föreskrifter, som kunna vara meddelade i fråga om hans vistelse härstädes. Det är vidare en i folkrätten erkänd princip, att en stat är skyldig iakttaga skäligen verksamhet till förebyggande av att personer inom dess område stämpla mot andra stater. - - - Därest en politisk flykting i något avseende bryter mot de regler, som är uppställda för eller eljest gälla rörande hans rätt att vistas här, bör han vara underkastad samma påföljder som i liknande fall drabbar andra utlänningar. Han kan naturligtvis för brott eller förseelser lagföras vid svensk domstol och han kan jämväl bliva föremål för förpassnings- och utvisningsbeslut. Emellertid uppkomma ofta svårigheter, när det gäller att verkställa beslut om förpassning och utvisning av politiska flyktingar. Asylrättssynpunkter och humanitära skäl utesluta i regel återsändning till hemlandet, även om detta kan utrönas. Ett betydande antal flyktingar sakna hemlandspass. Dessa emottagas i regel ej av något annat land."

År 1953 fördes en livlig debatt om flyktingars politiska verksamhet i Sverige. Debatten föranleddes av att utrikesdepartementet i ett pressmeddelande förklarade att "politiska flyktingar, som åtnjuter asyl i Sverige inte

får bedriva politisk verksamhet i landet". Vid den debatt som följde väckte detta kritik i riksdagens andra kammare. Det hävdades bl.a. att det inte var möjligt att begränsa flyktingars politiska verksamhet, då en sådan begränsning saknade stöd i lagen. Utrikesministern hävade emellertid att det var en gammal regel att flyktingar inte skulle bedriva någon politisk verksamhet i asyllandet och att vårt land inte ville ha flyktingarnas politiska problem till stridsämnen inom den svenska allmänna opinionen.

Även 1954 års utlänningslag syftade främst till att reglera villkoren för inresa samt för uppehåll och arbete i landet. I förarbetena konstaterades att Sverige blivit ett invandringsland. Lagen skulle innebära garantier mot godtycklig behandling. Utlänningar skulle i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning. Utlänningslagstiftningens uppgift var att skapa ett sådant rättsskydd. Genom lagen öppnades möjlighet för utlänningar som vistats en längre tid i Sverige att få bosättningsstillstånd. Detta var inte tidsbegränsat som arbets- och uppehållstillstånden. Genom bosättningsstillståndet kunde en invandrare få en större trygghet för sin vistelse i Sverige.

Samma synsätt som tidigare beträffande utlänningars politiska verksamhet anlades i utlänningsutredningens betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18).

Under 1960-talet ökade intresset kraftigt för invandrarernas sociala situation. En bidragande orsak var givetvis den stora invandringen av arbetskraft till Sverige. Denna var delvis en följd av aktiva rekryteringsåtgärder. Redan år 1947 började arbetsmarknadskommissionen att rekrytera arbetare från Italien, Ungern och Österrike. Denna aktiva rekrytering fortsatte ända in på 1970-talet främst från olika sydeuropeiska länder som Jugoslavien och Turkiet.

I samband med diskussionerna om införandet av den reglerade invandringen (se kapitel 3) aktualiserades också frågorna om hur invandrarnas och de etniska minoriteternas situation skulle utvecklas på sikt. År 1968 tillsattes invandrarutredningen med uppgift att kartlägga behoven för dessa grupper och föreslå åtgärder för att förbättra deras situation. En rad reformer genomfördes under de följande åren.

Redan tidigare hade emellertid reformarbetet påbörjats. Medvetenheten om invandringens betydelse för Sverige och dess påverkan på samhällsutvecklingen började öka starkt. Diskussionerna ledde till att statsmakterna slog fast

(prop. 1968:142) att de utländska medborgarna inte skulle leva under sämre villkor än den inhemska befolkningen. Gästarbetarsystemet avvisades. De utländska medborgarna skulle garanteras samma standard som befolkningen i övrigt. Detta krävde emellertid att invandringen var reglerad.

Under åren 1965 - 1974 genomfördes bl.a. följande åtgärder med sikte på att förbättra invandrarnas situation i Sverige:

- 1965 Alla invandrare får rätt till kostnadsfri undervisning i svenska via studieförbunden.
- 1966 Regeringen tillsätter arbetsgruppen för invandrarfrågor, bl.a. för att utöka samhällsinformationen till invandrare och informationen till svenskarna om invandringen.
- 1967 Invandringen av icke-nordisk arbetskraft regleras genom ändringar i utlänningskungörelsen; arbetstillstånd skall i princip vara beviljat före inresan i landet.
- 1967 Den första kommunala invandrarbyrå öppnas.
- 1967 Invandartidningen börjar ges ut av en statlig stiftelse. I dag ger den information på 12 språk inkl. lätt svenska om förhållanden i Sverige med inriktning på rättigheter, skyldigheter, reformer och allmänna nyheter i Sverige och i världen i övrigt.
- 1968 Riksdagen antar riktlinjer för utlänningspolitiken. I propositionen, som bygger på utlänningsutredningens betänkande (SOU 1967:18) Invandringen, problematik och handläggning, framhålls att invandringen måste kontrolleras för att det ska vara möjligt att samordna den med våra resurser och politiken inom andra områden. För utomnordiska arbetskraftsinvandrare krävs också i fortsättningen att arbete och bostad är ordnade före inresan. Frågor om invandrarnas anpassning i Sverige bereds ökat utrymme.
- 1968 Riksdagen antar riktlinjer för undervisningen av invandrarbarn i grundskolan. Stödundervisningen i svenska förbättras och frivillig modersmålsundervisning kan ges under två timmar i veckan.

- 1968 Invandrarutredningen tillsätts för att utreda invandrarnas sociala och kulturella situation. Den lämnar betänkanden om svenskundervisning (SOU 1971:51) och om tolkservice (SOU 1972:83) samt ett huvudbetänkande (SOU 1974:69 och 70).
- 1969 Reformen i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen träder i kraft i enlighet med riksdagsbeslutet år 1968. Bosättningsstillstånd ges redan efter två års vistelse i Sverige mot tidigare fem. Arbetsstillståndet gäller utan yrkesbegränsning redan efter ett år. Nordiska invandrare kan efter ansökan bli svenska medborgare efter tre år mot tidigare fem.
- 1969 Statens invandrarverk (SIV) inrättas och börjar sin verksamhet. SIV övertar tillståndsfrågorna från statens utlänningskommission, som läggs ner. SIV övertar medborgarskapsfrågorna från justitiedepartementet och anpassningsfrågorna från arbetsgruppen för invandrarfrågor. Verket tilldelas särskilda medel för bidrag till bl.a invandrarorganisationerna. Verket får i uppgift att ta initiativ till och samordna verksamhet på invandrarområdet, liksom att svara för information till och om invandrare.
- 1970 Sverige ratificerar FN:s konvention från år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Sverige inför samma år bestämmelser i brottsbalken om "hets mot folkgrupp" och om "olaga diskriminering".
- 1973 Utländska arbetstagare får laglig rätt till ledighet med lön för att delta i högst 240 timmars svenskundervisning.

2.2 Utvecklingen från år 1975

Den nuvarande invandrar- och minoritetspolitiken lades fast av riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, InU 6, rskr 160).

Föredraganden anförde angående målen (a. prop. s. 60-61):

"Invandrarutredningen har formulerat målen för invandrar- och minoritetspolitiken med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet

innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Invandrar- och minoritetspolitiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet mellan att stanna i Sverige eller återvända och återanpassas i ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Ett förverkligande av samverkansmålet förutsätter bl.a. att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning.

Målen för den svenska invandrarpolitiken, som en enig riksdag fastställde, sammanfattades i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Som en följd av detta har utländska medborgares rättigheter i Sverige alltmer kommit att bli desamma som för svenska medborgare. I regeringsformens 1 kap. slås numera fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. I 2 kap. ges föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter, vilka till största delen tillkommer även utlänningar (se kapitel 13).

Invandrarfrågorna har i en allt större omfattning kommit att behandlas i samråd med invandrarna och deras organisationer. Till regeringen finns knutet ett rådgivande organ, invandrarrådet. I flera kommuner finns särskilda invandrarnämnder och de flesta invandratäta kommuner har någon typ av samrådsgrupp, ofta knuten till kommunstyrelsen, eller ett särskilt utskott. Även på landstingsnivå finns liknande samrådsorgan. Flera statliga myndigheter har också referensgrupper i invandrarfrågor, t.ex. SIV,

skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen, vilka regelbundet sammanträder för att ta vara på invandrarnas önskemål och erfarenheter.

Bland reformer och åtgärder som vidtagits efter år 1975 kan följande nämnas:

- 1975 "Riksdagen antar enhälligt regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Riktlinjerna bygger på förslagen i invandrarutredningens huvudbetänkande och innebär bl.a. att riktlinjerna från år 1968 fastslås på nytt.

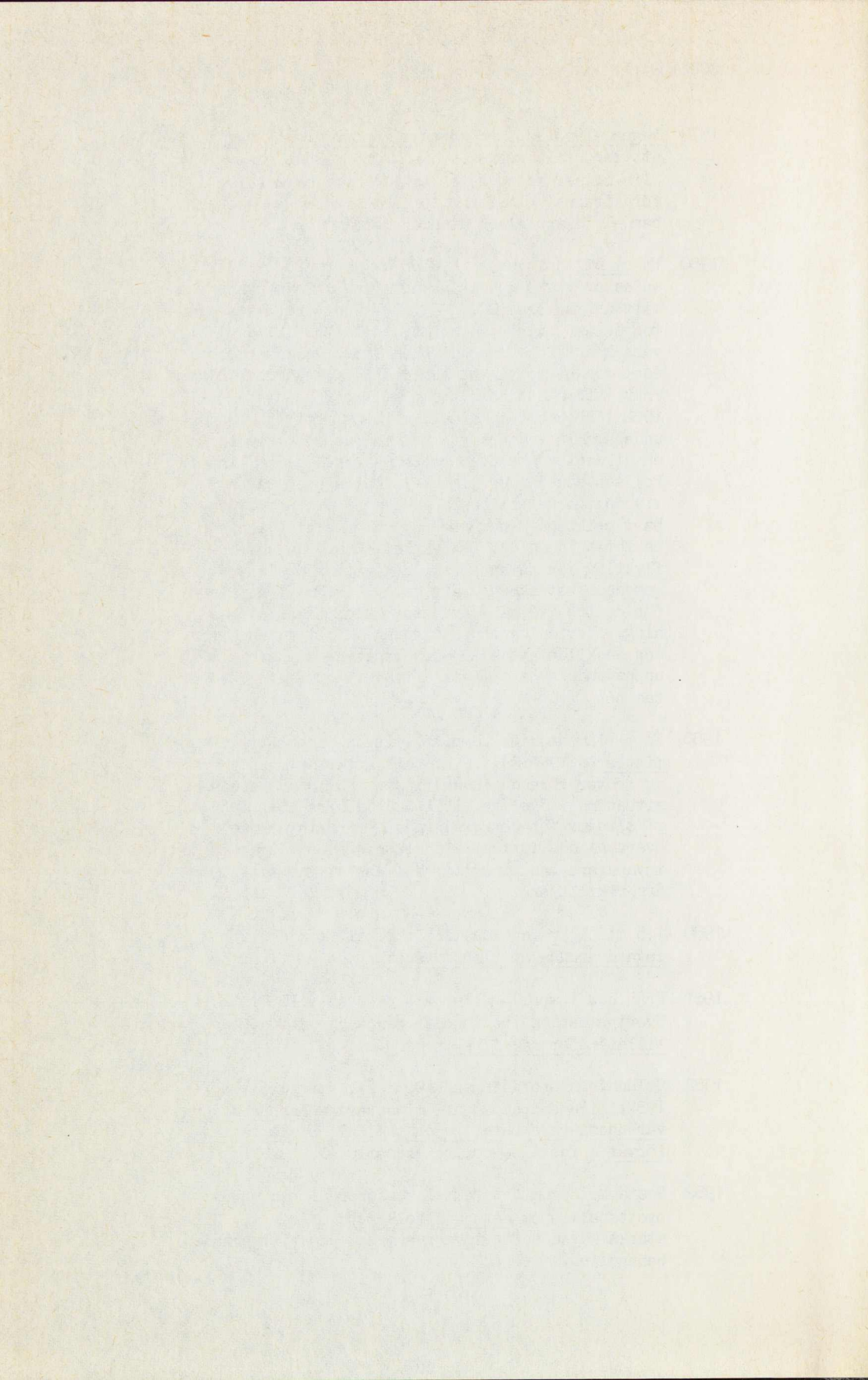
I samband med att riksdagen antar riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken fattas också beslut om en rad konkreta insatser, bl.a.

- förbättring av invandrarnas kulturella situation, t.ex. litteratur- och teaterverksamhet bland språkliga minoriteter;
- ekonomiskt stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer via SIV;
- särskilda medel för projektbidrag till invandrarorganisationer, svenska ideella organisationer, fackliga organisationer, kommuner och trossamfund för att stimulera verksamhet till förmån för invandrare;
- ökade resurser till SIV för information både till invandrarna och allmänheten;
- statlig auktorisation av tolkar och översättare.

- 1975 Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) inrättas och knyts till arbetsmarknadsdepartementet.
- 1975 Invandrarrådet inrättas som ett kontaktorgan mellan regeringen, myndigheter och invandrarna för samråd i frågor rörande invandrarnas sociala och kulturella situation.
- 1976 Utlämningsgrundläggande fri- och rättigheter skrivs in i grundlagen. Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv bör enligt regeringsformen främjas.
- 1976 Kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare införs. Beslutet togs av en enhällig riksdag i slutet av år 1975 (se vidare avsnitt II).

- 1976 Omfattande ändringar i utlänningslagen träder i kraft. Ändringarna innebär att utlännningar som inte är politiska flyktingar, men ändå är i särskilt behov av skydd, kan få rätt att stanna i Sverige. Den praxis som har tillämpats i flera år blir därmed lagfäst. Besvärsrätten i utlänningsärenden vidgas. Straffet skärps för arbetsgivare som anställer utlännningar utan arbetstillstånd.
- 1976 Riksdagen antar år 1976 den s.k. hemspråksreformen. Kommunerna har statsbidrag till hemspråksträning i den allmänna förskolan och blir skyldiga att anordna hemspråksundervisning i grundskolan och gymnasieskolan för de invandrarbarn och ungdomar som efterfrågar sådan undervisning. Inom ramen för reformen kan enspråkiga undervisningsgrupper bildas. Rätt till hemspråksundervisning får alla barn för vilka annat språk än svenska är ett levande inslag i hemmiljön.
- 1976 Riksdagen beslutar att kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap efter ansökan skall sänkas till fem år (mot tidigare sju) för icke nordbor och till två (mot tidigare tre) för nordbor. Nordbor kan också få svenskt medborgarskap genom anmälan efter bara fem år (mot tidigare sju).
- 1976 Regeringen beslutar förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m.fl. I förordningen föreskrivs bl.a. att statliga myndigheter ska beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter och uppmärksamma att särskilda åtgärder kan behövas för dessa grupper.
- 1977 Regeringen inför ett nytt stöd till tidningar och tidskrifter som utges på andra språk än svenska.
- 1979 Hemspråksträningen i förskolan utvidgas att gälla även femåringar. Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern tillsätts och får i uppgift att skapa klarhet beträffande rätten till hemspråksträning och föreslå förändringar som tillgodoser invandrarbarnens speciella behov.
- 1979 Förvaltningslagen (1971:290) ändras. Myndigheterna rekommenderas att vid behov använda tolk vid kontakt med invandrare.
- 1979 Genom ett riksdagsbeslut får alla utlännningar som är bosatta i Sverige och uppfyller vissa krav rätt till folkpension.

- 1979 Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap ändras så att barn till svensk kvinna och utländsk man alltid blir svensk medborgare vid födelsen oavsett om föräldrarna är gifta eller inte och oberoende av om barnet föds i eller utanför Sverige.
- 1980 En ny utlänningslag (1980:376, omtryckt 1982:1111) antas av riksdagen på grundval av utlänningslagkommitténs förslag (SOU 1979:64). Den viktigaste nyheten är att principen om att uppehållstillstånd ska vara klart före inresan slås fast. Undantag görs dock för bl.a. flyktingar och nära anhöriga. Detta krav införs successivt men gäller från den 1 juli 1980 för gäststuderande. Polisens skyldighet att underställa invandrarverket frågan om avvisning när en utlänningsansökan åberopar politiska skäl ändras inte. Polisen kan därför liksom tidigare besluta om avvisning om de politiska skälen bedöms som uppenbart oriktiga men måste numera anmäla avvisningsbeslutet innan det får verkställas. Den som är flykting kan få en särskild flyktingförklaring. En gemensam beteckning, utvisning, införs i stället för de tre tidigare avlägsnandeformerna förpassning, förvisning och utvisning. Möjligheterna för den enskilde att själv hos regeringen ansöka om upphävande av ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut tas bort.
- 1980 En parlamentarisk kommitté, Invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04) IPOK, tillsätts för en översyn av frågor rörande invandringen och invandarnas situation i Sverige. IPOK ska dels se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, dels överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i anslutning till 1975 års riktlinjer.
- 1980 1,5 milj. kr. anslås till särskilt projekt för invandrarkunskap bland svenskar.
- 1981 Från den 1 april gäller att den som vill vistas i Sverige mer än tre månader måste ha sitt uppehållstillstånd ordnat före inresan.
- 1982 Utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112) ändras så att minderåriga barn och deras vårdnadshavare bara i undantagsfall skall få tas i förvar i fängelse- eller arrestlokal.
- 1982 Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken om hets mot folkgrupp ändras för att stärka skyddet för invandrare mot diskriminerande behandling.



3

REGLERAD INVANDRING

Frågor om på vilka villkor utlännningar får resa in i och ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha anställning här regleras i utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111), UtL, och i utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112), UtF. Statens invandrarverk (SIV) som har det övergripande ansvaret för utlänningskontrollen (2 § UtL) utfärdar också med stöd av bemyndiganden i UtF föreskrifter i dessa frågor.

3.1 De nordiska staterna

År 1954 träffades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam arbetsmarknad. Överenskommelsen innebar att arbetstillstånd inte krävdes för medborgare i någon av de fördragsslutande staterna. Överenskommelsen fastslog också principen om lika behandling av medborgare från ett annat nordisk land.

Samtidigt träffades en överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet att ha pass och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalsslutande länderna.

Island avskaffade år 1955 kravet på pass och uppehållstillstånd för medborgare i övriga nordiska länder.

År 1973 träffades en finsk-svensk överenskommelse om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom arbetsförmedlingen. Överenskommelsen träffades inom ramen för 1954 års överenskommelse.

Den 1 augusti 1983 trädde en ny överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad i kraft. Även Island är avtalsslutande part. Isländska myndigheter får emellertid enligt en punkt i det protokoll som fogats till överenskommelsen i undantagsfall och efter samråd med de övriga nordiska länderna kräva arbetstillstånd för att förhindra obalans på den isländska arbetsmarknaden.

I överenskommelsen konstateras att det är en grundläggande rättighet för medborgarna i de nordiska länderna att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land. Vidare slås fast att detta skall kunna ske under på förhand kända samt ekonomiskt och socialt tryggnadsförhållanden. Målet är att upprätthålla den fulla sysselsättningen i de nordiska länderna.

Från världen i övrigt är invandringen till Sverige reglerad. Regleringen innebär i princip att var och en som vill bosätta sig och ha anställning i Sverige normalt skall ha

uppehållstillstånd och arbetstillstånd klart före inresan. Det som sägs i fortsättningen gäller där inte annat anges endast icke-nordiska medborgare.

3.2 Passskyldighet

Enligt 7 § UtL skall utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här ha pass om regeringen förordnat om detta.

Sådana bestämmelser har meddelats i 1 § UtF där det föreskrivits att utlänningar som kommer till Sverige för att resa in i landet eller som uppehåller sig här skall ha pass. Undantag gäller för nordiska medborgare som kommer till Sverige direkt från något av de andra nordiska länderna. Undantag från skyldigheten att ha pass under vistelsen i Sverige gäller för dem som har permanent uppehållstillstånd (se nedan). Bestämmelser finns om vilka legitimationshandlingar som vid sidan av hemlandspass gäller som pass, bl.a. gäller resedokument som har utfärdats i enlighet med flyktingskonventionen (se nedan) som pass vid vistelse i Sverige. I stället för hemlandspass kan utlänningen få främlingspass om det i övrigt finns förutsättningar för att få vistas här i landet.

Främlingspass och resedokument utfärdas av SIV.

3.3 Visering och uppehållstillstånd

Enligt 10 § UtL får regeringen föreskriva att utlänningar inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Tillstånd ges som visering eller uppehållstillstånd.

3.3.1 Visering

I 24 § UtF har regeringen meddelat föreskrifter om visering. Huvudregeln är att utlänningar inte får resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan att ha visering. Regeln är dock förenad med så omfattande undantag att det stora flertalet inresande i praktiken är befriade från kravet på visering. För medborgare i de flesta länderna i Östeuropa, Afrika och Asien krävs dock visering. Viseringen kan förenas med olika villkor (11 § UtL). Den ger normalt inte rätt att stanna längre än tre månader. För längre tids vistelse krävs uppehållstillstånd. Om en utlänning som fått visering rest in i riket och därefter rest ut gäller viseringen inte för ny inresa, om det inte har angivits särskilt (28 § UtF).

Visering ges i allmänhet av svenska utlandsmyndigheter.

3.3.2 Uppehållstillstånd

I 30 § UtF ges föreskrifter om uppehållstillstånd. En utlänning får inte uppehålla sig i Sverige under längre tid än tre månader från inresan hit utan att ha sådant tillstånd. Undantag gäller för ogifta barn under 16 år om en vårdnadshavare är nordisk medborgare eller är bosatt här och har uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd ges för begränsad tid eller som permanent uppehållstillstånd, 12 § UtL.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att vistas i Sverige under den tid som angetts i tillståndet. Det medför däremot inte någon rätt till återinresa om inte detta har angetts särskilt. Tillståndet kan förses med olika villkor (13 § UtL).

Uppehållstillstånd får ges (31 § UtF)

1. om utlänningen är flykting eller krigsvägrare,
2. om utlänningen inte är flykting med ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta eller om det annars är motiverat av humanitära skäl,
3. om utlänningen har fått tillstånd att arbeta här eller hans försörjning här är ordnad på något annat sätt,
4. om utlänningen har familjeanknytning till en person som är bosatt här eller annars har särskild anknytning till Sverige eller
5. om vistelsen avser studier eller besök.

Flyktingar m.m.

Av 3 § UtL framgår att flyktingar inte utan synnerliga skäl får vägras fristad i Sverige om de behöver sådant skydd.

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Med förföljelse avses sådan här angiven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse).

Sverige har undertecknat 1951 års FN-konvention (Genève-konventionen) om flyktingar rättsliga ställning. Den reglerar de fördragsslutande staternas behandling av politiska flyktingar. UtL:s definition av begreppet flykting motsvarar Genève-konventionens.

Det finns inte någon särskild tillståndstyp för flyktingar. "Politisk asyl" är den populära benämningen på den fristad en flykting fått i Sverige när han beviljats uppehållstillstånd. Den som i enlighet med Genève-konventionen, bedöms vara flykting kan, när uppehållstillstånd beviljats efter inresan få en flyktingförklaring om han eller hon begär det.

Den 1 januari 1976 tillkom bestämmelser som lagfäste tidigare praxis om skydd för vissa andra utlänningar som är i särskilt behov av skydd. Det gäller en utlänning som har övergett krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) (5 § UtL). Det gäller också för den som utan att vara flykting, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (6 § UtL). En utlänning som tillhör någon av de sistnämnda grupperna ska inte utan "särskilda skäl" vägras stanna i Sverige. Vid bedömningen av dessa "särskilda skäl" får, till skillnad från vad som gäller beträffande politiska flyktingar, nödvändig hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar.

Humanitärt motiverad invandring av andra hjälpbehövande än flyktingar tillåts endast i undantagsfall, dvs. när mycket starka skäl föreligger, främst om utlänningen på ett eller annat sätt har stark anknytning till Sverige.

Familjeanknytningsfall

Upphållstillstånd på grund av familjeanknytning beviljas regelmässigt för

1. make/maka eller samboende,
2. hemmavarande barn,
3. "sista länk" varmed förstås enda kvarvarande släkting.

Dessutom kan tillstånd beviljas för

4. förälder som är väsentligt beroende av någon som bor i Sverige eller
5. annan hjälpbehövande utlänning som åberopar synnerliga skäl för att få invandra hit och som har stark anknytning till Sverige.

Gäststuderande

En utlänning, som är eller som, efter kortare tids kompletterande studier i svenska och engelska språket, kan bli behörig att antas för av honom angiven högskoleutbildning eller därmed jämförbar utbildning och vilkens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt får inte utan särskilda skäl vägras uppehållstillstånd för denna tid (uppehållstillstånd för gäststuderande), 38 § UtF.

För att få sådant tillstånd krävs i praxis att den studerande

- har fyllt 18 år eller har 11 års fullständig skolgång bakom sig - påbörjad tidigast vid 6 års ålder,
- avser att studera vid högskola eller motsvarande,
- har sin försörjning garanterad genom egna medel, stipendier eller på annat sätt,
- är behörig att studera - dvs. uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren samt de eventuella särskilda förkunskapskrav som gäller för den utbildning han eller hon önskar genomgå,
- har fått en plats på den av universiteten anordnade undervisningen i svenska,
- anger målet för studierna, dvs. talar om vad han eller hon ska studera och hur lång tid studierna beräknas ta,
- avser att lämna Sverige vid studietidens slut.

Bedömningen av behörighet, studieresultat och vilka studier som är att betrakta som högskolestudier görs av utbildningsmyndigheten i samråd med SIV.

Tillstånd ges i regel för förberedande studier i svenska under högst tolv månader. Man kan också få tillstånd för kompletterande studier i engelska under högst en termin.

Beviljande av uppehållstillstånd

Upehållstillstånd ges vid första tillfället normalt för ett år. Det är fallet beträffande utlänningar som skall bosätta sig i Sverige. I vissa fall begränsas tillståndet till att avse kortare tid. Upehållstillstånd som ges i samband med giftermål eller vid sammanboende under äktenskapsliknande former ges i allmänhet för sex månader åt gången under två år. Därefter får man permanent uppehållstillstånd. Gäststuderande får i allmänhet uppehållstillstånd för ett år i taget. Upehållstillstånd för besök anpassas till besökstiden. Upehållstillstånd får inte ges för längre tid än passet gäller (39 § UtF).

Beslut om uppehållstillstånd meddelas i normalfallen av SIV. Beslutanderätten har dock i viss utsträckning delegerats till polismyndigheterna såvitt avser beslut om förlängning av uppehållstillstånd. Om en polismyndighet anser förutsättningar inte föreligga att bifalla en ansökan skall polismyndigheten med eget yttrande sända ansökan till SIV som avgör ärendet.

I normalfallet skall uppehållstillståndet vara ordnat före inresan (33 § UtF). Om detta inte är fallet avvisas den utländske medborgaren. Undantag gäller för bl.a. flyktingar och krigsvägrare.

Även make/maka eller minderårigt barn till svensk medborgare eller utlänning med gällande tillstånd kan beviljas uppehållstillstånd efter inresan. Familjen skall tidigare ha bott tillsammans.

Den som har fått uppehållstillstånd för att varaktigt stanna i Sverige får normalt detta förlängt när det första har gått ut. På begäran kan han i stället för ett nytt tidsbegränsat tillstånd få ett permanent sådant om han är fast bosatt i landet och det är uppenbart att han inte kan avvisas eller utvisas enligt vissa angivna paragrafer. SIV fattar beslut om permanent uppehållstillstånd. I regel ges permanent uppehållstillstånd efter ett års vistelse i Sverige. Ungdomar mellan 16 och 20 år kan få permanent uppehållstillstånd direkt, om de tidigare varit undantagna från skyldigheten att ha uppehållstillstånd och har bott i landet under minst ett år. Den som har uppehållstillstånd för gäststuderande kan dock inte få permanent uppehållstillstånd.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Det permanenta uppehållstillståndet ger utlänningen rätt att resa in i och vistas i Sverige utan tidsbegränsning. Som nämnts tidigare får den som har sådant tillstånd uppehålla sig här även om han saknar pass (15 § UtL). Tillståndet skall dock återkallas om bosättningen här upphör (17 § tredje stycket UtL). För att möjliggöra en kontroll av att så sker har bevisen om permanent uppehållstillstånd tidsbegränsats till tre år. Om det nya beviset inte hämtas ut inom rimlig tid återkallas tillståndet.

3.4 Arbetstillstånd och anställningstillstånd

Enligt 20 § UtL får regeringen föreskriva att en utlänning måste ha tillstånd för att

1. ha anställning här i riket eller arbeta här på grund av anställning utomlands annat än som handelsresande (arbetstillstånd) eller

2. ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikesfart (anställningstillstånd).

3.4.1 Arbetstillstånd

Regeringen har i 46 § Utf föreskrivit att en utlänning inte får utan arbetstillstånd ha anställning här i riket och inte heller arbeta här på grund av anställning utomlands annat än i vissa undantagsfall.

Arbetstillstånd krävs inte för bl.a.

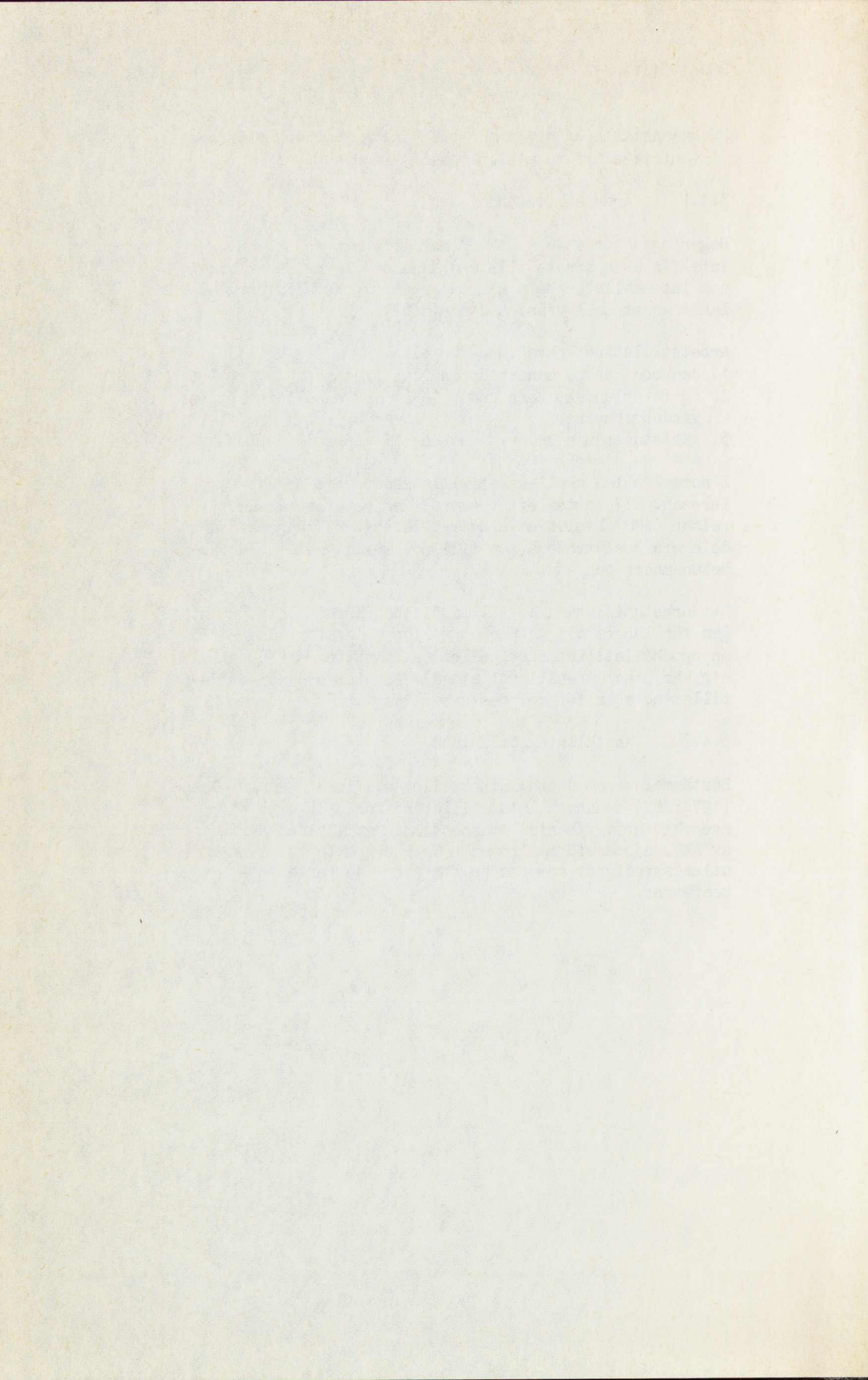
1. den som har permanent uppehållstillstånd,
2. ogift utländskt barn under 16 år med anknytning genom vårdnadshavare,
3. gäststuderande under tiden den 15 maj - 15 september.

I normalfallen skall arbetstillståndet vara ordnat före inresan. SIV fattar efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) beslut om arbetstillstånd. SIV har rätt att delegera beslutanderätten till polismyndigheter, länsarbetsnämnder och AMS.

Ett arbetstillstånd är alltid tidsbegränsat. Det får inte ges för längre tid än passet gäller eller för längre tid än uppehållstillståndet gäller (alt. rätten att uppehålla sig här utan uppehållstillstånd). Arbets- och uppehållstillstånd söks för det mesta samtidigt.

3.4.2 Anställningstillstånd

Bestämmelser om anställningstillstånd finns i kungörelsen (1974:262) om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg. Beslut om anställningstillstånd fattas av AMS, sjömansförmedlingen i Göteborg eller av svensk utlandsmyndighet som chefen för utrikesdepartementet bestämmer.



4 INVANDRARNAS ORGANISATIONER¹

4.1 Bakgrund

Föreningar för olika nationaliteter har funnits sedan lång tid tillbaka i Sverige. Den första finska organisationen bildades i Stockholm år 1829. De balter som kom till Sverige under andra världskrigets slutskede lade redan i flyktinglägren grunden till ett omfattande föreningsliv. Estniska kommittén och Lettiska hjälpkommittén är från denna tid. Deras syfte var framför allt att hjälpa sina landsmän tillrätta i exilen. När arbetskraft rekryterades under efterkrigstiden bildades nationella föreningar på platser dit invandrarna kom. På sjuttio-talet minskade arbetskraftsinvandringen radikalt. Under detta årtionde var det framför allt flyktingar som kom till Sverige. Dessa flyktingar har också organiserat sig, dels i partier och kommittéer för att fortsätta den politiska verksamheten i exilen, dels i föreningar för att hålla samman gruppen och dess språk och kultur.

4.2 Struktur

På de platser där invandrarna bosätter sig bildas lokala föreningar. För att samordna föreningarnas verksamhet och för att ta tillvara gruppens intressen på rikssplanet har de flesta föreningar av samma nationalitet slagit sig samman i riksförbund. Föreningarna finns spridda över stora delar av landet och de har ofta stor bredd på sin verksamhet. Omkring 200 lokala föreningar är anslutna till Riksförbundet Finska föreningar i Sverige (RFFS). Jugoslaviska riksförbundet har 120 medlemsföreningar. Det finns 150 estniska föreningar och minst lika många latin-amerikanska. Några exakta uppgifter om antalet föreningar finns inte men SIV uppskattar att antalet överstiger 1 000 st. De flesta föreningarna är nationella och rekryterar sina medlemmar ur hela den gruppen. Det finns också föreningar för kvinnor, pensionärer och andra speciella kategorier. Det finns kulturföreningar, idrottsklubbar och politiska organisationer m.m. Det finns sammanlagt 30 riksförbund.

¹ Materialet till detta avsnitt är huvudsakligen hämtat från Henry Bäckers rapport om invandrarnas riksorganisationer (EIFO:s rapport nr 24) och statens invandrarverks (SIV:s) rapport Organisationer bland invandrare och minoriteter i Sverige.

4.3 Funktioner och verksamhet

Invandrarorganisationerna har flera olika funktioner. De verkar bl.a. för att medlemmarna skall bevara sin kulturella identitet. De försöker också underlätta deras anpassning i Sverige och vara ett språkrör i kontakterna med myndigheter och andra samhällsorgan. SIV har uttryckt detta så att de utgör en samarbetspart med myndigheterna i förverkligandet av de invandrapolitiska målen. Uppgiften att informera de utländska medborgarna om de kommunala valen - en uppgift som delvis lagts på invandrarorganisationerna (se kapitel 8) - kan ses som en del av uppgiften att vara språkrör.

De flesta föreningarna har stor bredd på sin verksamhet. Olika kulturaktiviteter är mycket vanligt. De ordnar t.ex. festivaler och folkfester i anslutning till helger och nationella högtidsdagar. Barn- och ungdomsverksamhet är också vanlig. En annan viktig del av föreningarnas verksamhet är service av olika slag som bibliotek och social rådgivningsverksamhet. En del föreningar bedriver solidaritetsverksamhet till stöd för individer och grupper i hemlandet.

4.4 Ekonomi

Invandrarorganisationerna beräknas totalt omsätta drygt 50 milj. kr. Riksförbunden svarar för omkring 23 milj. kr. av denna kostnad. Deras verksamhet finansieras till största delen av allmänna medel.

SIV ger dels bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationernas verksamhet, verksamhetsbidrag, dels bidrag till avgränsade projekt, projektbidrag. F.n. erhåller 21 riksorganisationer verksamhetsbidrag. Vidare finns ett anslag för stöd till tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska.

Utöver det stöd som förmedlas av SIV erhåller vissa invandrarorganisationer bidrag från bl.a. statens kulturråd och statens ungdomsråd. Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI) får del av det särskilda statsbidraget för kvinnoorganisationer. Inom några organisationer finns också anställda med lönebidrag.

Invandrapolitiska kommittén (A 1980:04), IPOK, har till uppgift att överväga vilka riktlinjer som bör gälla för samhällets insatser på dessa områden. Kommittén skall kartlägga de åtgärder som nu vidtas inom ramen för

kultur- och mediapolitiken samt det nuvarande stödet från stat och kommun till invandrar- och minoritetsorganisationer m.m.

På lokal nivå erhåller organisationerna vissa bidrag från kommunerna. I övrigt finansieras verksamheten på lokal nivå huvudsakligen genom inkomster av verksamheten samt medlemsavgifter.

4.5 Invandrarorganisationerna och det allmänna

I prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m. fastslogs det angelägna i att SIV bedriver sin verksamhet i nära kontakt med invandrarnas organisationer och med andra som företräder invandrar- och minoritetsintressen (s. 84). I 3 § i förordningen (1969:137) med instruktion för statens invandrarverk (3 § ändrad senast 1982:830) slås fast verkets uppgift att vara kontaktorgan mellan samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras sammanslutningar.

Det formaliserade samrådet med invandrarorganisationerna sker genom överläggningar i en referensgrupp. I denna ingår representanter för riksorganisationer som erhåller verksamhetsbidrag eller särskilt organisationsstöd av SIV (f.n. 26 organisationer). IPOK överväger hur samrådet skall utformas i framtiden.

På regeringsnivå sker det fortlöpande samrådet med invandrar- och minoritetsorganisationerna i invandrarrådet, som är ett permanent rådgivande organ i vilket ingår representanter för 16 riksförbund.

Förteckning över organisationer som under år 1983 erhöll stöd för sin verksamhet från SIV

<u>Riksförbund</u>	<u>Antal medlemmar</u> ¹	<u>Org. grad i %</u>	<u>Tidnings- upplaga</u>
Riksförbundet Finska föreningar i Sverige	55 000	15	6 000
Jugoslaviska riks- förbundet	19 000	41	3 700
Grekiska riksförbundet	12 000	55	4 500
Immigranternas riksförbund	10 000	-	2 000
Estniska kommittén	6 400	32	3 000
Esternas representation	-	-	1 500
Assyriska riksförbundet	5 500	46	2 000
Syrianska riksförbundet	5 500	48	1 300
Turkiska riksförbundet	5 000	25	3 200
Finlandssvenskarnas riksförbund	3 600	6	4 500
Polska kongressen	3 600	17	1 000 ³
Riksförbundet interna- tionella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI)	3 600	-	2 800
Italienska riksförbundet	3 500	40	2 000
Kroatiska riksförbundet	3 100	16	3 000
Spanska riksförbundet	2 700	44	2 500
Isländska riksförbundet	2 300	86	1 800
Ungerska riksförbundet	2 200	10	1 000
Kurdiska riksförbundet	2 000	..	2 500
Riksförbundet Polska föreningar	1 900	8	1 100
Portugisiska riks- förbundet	1 500	14	700
Eritreanska riks- förbundet	1 000	..	-
Nordiska zigenarrådet svenska sektionen	1 000	33	-
Lettiska hjälpkommittén	700	16	700
Lettiska centralrådet	-	-	-
Afrikanska riks- förbundet	1 500	..	-
Finsk-ingermanländarnas centralförbund	300	6	-

1 Uppgiften avser det av SIV uppskattade antalet medlemmar.

2 Med organisationsgrad avses förbundets egen uppgift på hur stor andel av den nationella gruppen som är ansluten till föreningen. Uppgifterna är hämtade från Bäckes rapport.

3 Polska flyktingrådets tidning.

II Invandrarnas kommunala rösträtt

5 GÄLLANDE RÄTT

Före den nya regeringsformens (RF:s) tid fanns bestämmelser om val till riksdagen i 1866 års riksdagsordning. Ett villkor för rösträtt har alltid varit krav på svenskt medborgarskap.

Bestämmelser om rösträtt vid val till riksdagen finns i dag i 3 kap. 2 § RF. Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svenska medborgare som är bosatta i riket. Om rösträtt för svenska medborgare som inte är bosatta i riket finns bestämmelser i lag. Den som inte uppnår 18 års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har inte rösträtt.

Bestämmelser om rösträtt vid kommunfullmäktigeval fanns tidigare i kommunallagen (1953:753) och i kommunallagen (1957:50) för Stockholm. För landstingens del fanns bestämmelser i landstingslagen (1954:319). Endast svenska medborgare var röstberättigade.

I motioner till 1968 års riksdag togs frågan om rösträtt för andra än landets medborgare upp (mot. 1968:I:94 och II:139). I motionerna hemställdes att riksdagen skulle anhänga om att 1966 års grundlagberedning genom tilläggsdirektiv skulle erhålla uppdrag att överväga och utreda frågan om rätt för i Sverige bosatta utländska medborgare att i första hand delta i landstings- och kommunalval, i andra hand även i riksdagsval.

Konstitutionsutskottet (KU 1968:10) ansåg att eftersom vallagstiftningens utformning ändock var föremål för en allmän översyn genom grundlagberedningen även denna fråga borde kunna tas upp till överväganden. Dessa skulle dock vara helt förutsättningslösa, utskottet var inte berett att inta någon ståndpunkt i sakfrågan. Utskottet ansåg också att prövningen skulle begränsas till att gälla kommunalval. Utskottet hemställde att motionerna skulle överlämnas till grundlagberedningen.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1968:96).

Frågans fortsatta behandling i vad gäller den kommunala rösträtten finns redovisad i rösträttsutredningens betänkande (SOU 1975:15) Kommunal rösträtt för invandrare s. 33 ff.

I betänkandet föreslogs att i Sverige bosatta utlänningar skulle få rösträtt i Sverige vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Med rösträtten skulle också följa valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

I proposition 1975/76:23 lade regeringen fram förslag om att i Sverige bosatta utlänningar skulle få rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige samt vid prästval. Riksdagen beslöt i enlighet med förslagen (KU 1975/76:25, rskr 78).

Bestämmelserna innebär i korthet följande. De som inte är svenska medborgare och som är bosatta i Sverige har rösträtt vid val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige (2 kap. 3 § kommunallagen /1977:179/ och 2 kap. 3 § lagen /1982:1052/ om församlingar och kyrkliga samfälligheter). Som särskild förutsättning gäller att de personer det här är fråga om skall ha varit kyrkobokförda här i landet den 1 november de tre åren närmast före valåret. Den som har rösträtt vid de kommunala valen är också valbar till kommunala förtroendeuppdrag (2 kap. 4 § kommunallagen och 2 kap. 4 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter). Rösträtt för andra än svenska medborgare vid kommunalval förelåg första gången vid 1976 års allmänna val och har sedan gällt vid valen år 1979 och 1982.

I folkomröstningen om kärnkraftsfrågan tillerkändes utländska medborgare bosatta i Sverige rösträtt under samma förutsättningar som i de kommunala valen (3 § lagen /1980:7/ om folkomröstning i kärnkraftsfrågan).

6

UTLÄNDSKA MEDBORGARES VALDELTAGANDE

Sverige har i en rad val haft ett internationellt sett mycket högt valdeltagande på cirka 90 %. Endast i folkomröstningar har deltagandet varit lägre, såsom t.ex. i 1980 års folkomröstning om kärnkraften där drygt 75 % av de röstberättigade deltog.

Tabell 1 Utländska medborgares valdeltagande i kommunfullmäktigevalen 1976-1982 och i 1980 års folkomröstning efter medborgarskap (procent), SCB SOS Allmänna valen, SM Be

Medborgarskapsland	KOMMUNFULLMÄKTIGEVALEN			FOLKOMRÖSTNINGEN
	1976	1979	1982	1980
Grekland	76	65	61	75
Tyskland (Väst)	67	64	61	73
Storbritannien	67	57	55	-
Jugoslavien	66	56	52	27
Polen	64	59	54	-
Turkiet	63	62	61	-
Italien	61	60	58	-
Norge	59	54	52	67
Danmark	57	46	49	60
Finland	56	51	49	49
USA	45	45	47	-
Övriga	60	55	56	63
Samtliga	59,9	53,4	52,2	53,4

Deltagandet bland utländska medborgare har varit lägre än bland svenska medborgare. Det har stannat omkring 30 % under genomsnittet i de kommunala valen, och det var drygt 20 % lägre än genomsnittet i 1980 års folkomröstning. Vid 1976 års val, som var det första i vilket utländska medborgare hade rösträtt, var deltagandet 59,9 %. År 1979 var det 53,4 % och 1982 slutligen 52,2 %. Valdeltagandet har alltså sjunkit något. Såväl denna nedgång som den stora differensen mellan utländska och svenska medborgares valdeltagande har gjorts till föremål för undersökningar. Kommittén har uppdragit åt docenten Tomas Hammar att redogöra för de undersökningar som föreligger om valdeltagandet. Redogörelsen finns fogad som bilaga 2 till betänkandet. Några av de viktigaste erfarenheterna kan sammanfattas i punkterna 6.1-6.6.

6.1 Det faktiska valdeltagandet har varit högre än vad statistiken visar

Valdeltagandet beräknas som relationen mellan antalet avgivna röster och antalet röstberättigade enligt röstlängderna. I röstlängderna upptas emellertid ett visst

antal röstberättigade som redan innan röstlängderna gjordes upp, flyttat från Sverige, men som inte anmält flyttningen till folkbokföringsmyndigheterna. Vid 1980 års folkräkning var det cirka 10 000 röstberättigade utländska medborgare som inte var boende på kyrkobokföringsadressen eller inte hade någon känd adress som skrivna "på församlingen" eller "utan känt hemvist". Man har anledning förmoda att en mycket stor del av dessa faktiskt hade flyttat från Sverige och skulle komma att vid en senare tidpunkt avföras ur folkbokföringen som utvandrade. Genom att detta ännu inte hade skett, när röstlängden gjordes upp, över-skattas storleken på den utländska befolkningen med röst-rätt i valstatistiken. Beräknas det faktiska valdeltagandet som förhållandet mellan avgivna röster och antalet röstberättigade som vid valtillfället faktiskt var bosatta i Sverige, skulle således valdeltagandet ha blivit några procent högre än det som anges i statistiken.

Härtill kommer emellertid att ett okänt antal utländska röstberättigade vid valtillfället vistades utomlands. Delvis är det fråga om personer som har en hushållsadress i Sverige, fastän de sedan längre tid är bosatta utomlands. Delvis är det personer som tillfälligt vistas utomlands. När valen äger rum den tredje söndagen i september, är det t.ex. troligen fortfarande vissa röstberättigade som är kvar på semester utomlands. Liksom svenska medborgare har de rätt att rösta på ambassader och konsulat i det land de befinner sig. Man kan dock förmoda att dessa personer i ringa utsträckning deltar i valet.

Byrådirektör Jan Rockström, statens invandrarverk, har studerat utländska medborgares utvandring i några valdistrikt. Redogörelsen för detta finns intagen som bilaga 3 till betänkandet.

6.2 Överrepresentation av personer som kan väntas ha lågt deltagande

Valundersökningar visar generellt att unga och ogifta väljare deltar mindre än de som är något äldre (t.ex. 30 år och äldre) och kanske också gifta eller samboende. Vidare brukar de som har lägre utbildning och lägre inkomst delta mindre än personer med högre utbildning och inkomst. Bland de utländska röstberättigade är emellertid de unga och ogifta starkt överrepresenterade. Det är svårare att uttala sig om utbildnings- och inkomstnivå, eftersom spridningen inom den utländska befolkningen i dessa avseenden är mycket stor, men särskilt i vissa nationella grupper är andelen med låg utbildning relativt stor.

I åldersgruppen 18-29 år har valdeltagandet legat mellan 5 och 8 procentenheter under genomsnittet för samtliga utländska röstberättigade. För manliga ogifta personer har valdeltagandet legat 10-12 procentenheter under. Liknande skillnader i valdeltagandet, om också inte lika starkt uttalade, finns bland svenska väljare, men på grund av att invandringen till Sverige till övervägande del bestått av personer i yngre åldrar, varav åtskilliga är ogifta, är dessa grupper särskilt starkt företrädade. Den negativa effekten på valdeltagandet gör sig därför starkare gällande bland dem.

Valdeltagandet är vidare lägre bland arbetslösa än bland personer med sysselsättning. Detta gäller såväl svenska som utländska medborgare. Men då arbetslösheten varit nästan dubbelt så hög bland utländska medborgare som bland svenska medborgare, blir effekten också här större på de utländska medborgarnas valdeltagande.

Kvinnor har deltagit mer än män i samtliga val liksom också i 1980 års folkomröstning (tabell 2). I 1982 års val var de utländska kvinnornas genomsnittliga valdeltagande mer än 6 % högre än männens. Störst var skillnaden mellan polska kvinnor och polska män, vilket bl.a. förklaras av att många polska kvinnor är gifta med svenska medborgare. Endast bland turkiska och italienska medborgare var valdeltagandet något högre bland männen än bland kvinnorna.

Tabell 2 Utländska medborgares valdeltagande i 1982 års kommunfullmäktigeval efter kön och medborgarskapsland (procent) SCG SM Be 1983:6.

Medborgarskapsland	MÄN	KVINNOR	SUMMA
Grekland	59,1	62,9	60,6
Tyskland (Väst)	59,6	61,7	60,5
Storbritannien	53,6	55,8	54,5
Jugoslavien	49,1	54,7	51,8
Polen	40,3	59,3	54,2
Turkiet	61,8	59,6	60,8
Italien	58,5	56,6	58,0
Norge	50,5	53,8	52,2
Danmark	47,4	51,6	49,2
Finland	43,8	53,8	49,1
USA	45,9	48,0	46,9
Övriga	53,7	60,1	56,3
Samtliga	49,1	55,4	52,2

6.3 Informationsbrister

220 000 - 240 000 utländska medborgare har fått rösträtt. En omfattande information på ett stort antal språk har varit nödvändig för att göra det möjligt för dem att delta. Informationen har varit dels teknisk hur valen går till i Sverige och hur man gör när man deltar, dels allmän, hur det svenska demokratiska systemet fungerar och hur samhället är uppbyggt och dels slutligen partipolitisk, vad partierna står för och vilka politiska frågor som valen gällde.

I stort sett har det omfattande informationsarbete som utförts varit framgångsrikt. Särskilt i de stora språkgrupperna har informationen nått fram till de röstberättigade på deras eget språk. Praktiskt taget ingen har varit okunnig om att de varit röstberättigade. Den omfattande tolkservice som anordnades vid det första valet, visade sig dock vara tämligen överflödigt och kunde därför kraftigt inskränkas under de följande valen.

Vid kommitténs överläggningar har likväl framkommit att det finns hinder som informationsinsatserna inte har kunnat undanröja. Nya väljare känner en viss osäkerhet inför den något högtidliga proceduren i en vallokal. Många vill ogärna utsätta sig för att göra misstag och kan därför låta bli att rösta. Röstkortet har av vissa väljare uppfattats som svårbegripligt. Personer som tillhör mindre språkgrupper har mera sällan kunnat få information på sitt eget språk. Om de inte själva har frågat efter sådan, kan det bero på att de inte gärna tar sådana initiativ, eftersom de inte vet så mycket om politiska partier och politiska frågor i Sverige.

6.4 Korstryck

Politiska värderingar som har utformats i hemlandet bryts i många fall mot värderingar i den svenska politiken. Utländska väljare har i viss utsträckning visat sig föra över sina politiska sympatier och sitt valbeteende till svenska förhållanden. De röstar med partier som liknar partier de sympatiserat med i hemlandet. De tillmäter valen stor eller liten betydelse efter förhållandena i hemlandet. Greker har t.ex. visat mycket högt valdeltagande och en orsak till detta kan antas vara den höga aktivitet som präglar politiken i Grekland.

Väljare som samtidigt blir föremål för påverkan i motsatta riktningar avstår ofta från att ta ställning. Invandrare som tidigare haft jordbruksarbete och som kommit till industriarbete i Sverige kan hamna i vad man brukar kalla korstryck mellan i detta fall landsbygdsintressen och

storstadsintressen. Religiösa och moraliska föreställningar hämtade från hemlandets kultur kan i andra fall komma att konfronteras med invandringslandets politiska värderingar. Invandrades allmänna syn på samhälle och individ, på demokrati och ideologier präglas ibland av erfarenheter och lärdomar som inte utan vidare kan tillämpas i Sverige. Under korstryck av detta slag sjunker valdeltagandet.

6.5 Osäkra framtidsplaner

Flertalet invandrare tänker någon gång återvända till ursprungslandet. Planerna på att återvända är för några ganska precisa. De vet t.ex. att de skall flytta om något år eller när något visst sparmål har uppnåtts. För flertalet är tanken på att återvända mer diffus och ibland t.o.m. närmast en önskedröm som de själva inte alltid kan ta på allvar. Ett växande antal slutligen har efter hand insett att de kommer att förbli i Sverige för framtiden.

De politiska valen i Sverige tenderar att vara viktigare för dem som har för avsikt att stanna här än för dem som tänker flytta. Deltagandet är också högre bland dem som har bestämt sig för att bli kvar. Nordiska medborgare flyttar oftare till och från Sverige därför att resan är kortare och kontakterna med den gamla hemorten tätare. Det är också vanligt bland t.ex. finländare i Sverige att framtidsplanerna är osäkra. Andelen som tänker stanna permanent är lägre. Det lägre valdeltagandet bland nordiska medborgare kan troligen delvis förklaras med att deras flyttning till Sverige inte har lika definitiv karaktär som andra invandrade gruppers.

6.6 Rikspolitiken överskuggar kommunalpolitiken

Sedan år 1970 sker kommunfullmäktige- och landstingsval samtidigt med riksdagsval. Valkampanjerna domineras därmed av de rikspolitiska frågorna. Partiledarna och riksdagskandidaterna är vanligen de politiker som väljarna i första hand känner till. Utländska medborgare som endast har rösträtt i kommunalval får liksom alla andra väljare i första hand partipolitisk information som handlar om riksdagsvalet. De har emellertid inte möjlighet att på valdagen ta ställning till de rikspolitiskafrågor som t.ex. behandlats i den avslutande partiledardebatten på TV eller att rösta på de personer som de känner bäst till. Det är under dessa förhållanden förklarligt att deras valdeltagande sjunker.

6.7 Sammanfattning

Valdeltagandet har legat ca 30 % lägre för de utländska väljarna än för genomsnittet i Sverige. Det är angeläget att söka finna vägar för att höja deltagandet och därmed minska denna stora skillnad. De sex punkter i vilka vi här försökt sammanfatta de viktigaste förklaringsfaktorena visar att det möter stora svårigheter att avsevärt höja de utländska röstberättigades valdeltagande. Sådana ansträngningar måste emellertid göras och vi avser att föreslå vissa åtgärder i detta syfte. Det är dock samtidigt viktigt att konstatera att det valdeltagande som hittills har uppnåtts inte kan tolkas som ett misslyckande. Tvärtom har de utländska medborgare som blivit röstberättigade utnyttjat sin rätt i betydande omfattning med hänsyn tagen till de stora svårigheter som möter i detta fall. Detta hindrar dock inte att ansträngningar bör göras också i fortsättningen att ytterligare höja deltagandet.

7 UTLÄNDSKA MEDBORGARES REPRESENTATION I KOMMUNALA
NÄMNDER M.M.

7.1 Tidigare undersökningar

Efter det första val där utländska medborgare hade rösträtt, 1976 års val, gjorde fil. lic. David Schwarz på statens invandrarverks uppdrag en undersökning av i vilken utsträckning de politiska partierna nominerat invandrare till kommunfullmäktige och landsting samt i vilken utsträckning dessa invalts. Enligt rapporten nominerades sammanlagt 1 148 personer med invandrarbakgrund vid kommunfullmäktige- och landstingsvalen. Av dessa invaldes 186 som ordinarie ledamöter och 190 som suppleanter i kommunfullmäktige samt 8 som ordinarie och 44 som suppleanter i landstingen. Uppgifterna samlades in genom partidistriktet. Bland kandidaterna ingick många som var svenska medborgare, och av dessa hade flera redan tidigare kommunala uppdrag.

Tomar Hammar gav år 1982 ut en rapport om invandrarkandidater i 1979 års kommunala val (EIFO:s rapport nr 20). Rapporten innehåller en undersökning av antalet kandidater och valda i kommunfullmäktige- och landstingsvalen år 1979. Undersökningen avsåg både utrikes födda och utländska medborgare, dvs. personer med invandrarbakgrund. Uppgifterna togs fram genom att länsstyrelsens databand över kandidater och valda i kommunfullmäktige- och landstingsvalen 1979 samkördes med registret över totalbefolkningen. Listorna med kandidater och valda tillfördes härigenom uppgifter om födelseland, medborgarskap och eventuellt invandringsår. Redovisningen är således fullständig.

Antalet valda utländska medborgare till kommunfullmäktige (ordinarie + suppleanter) uppgick till 173 personer och till landstinget till 25 personer. Antalet valda utrikes födda var dock betydligt fler, sammanlagt 955 personer. Av dessa valdes 490 in som ordinarie ledamöter och 324 som suppleanter i kommunfullmäktige samt 43 som ordinarie ledamöter och 98 som suppleanter i landstinget.

7.2 Rösträttskommitténs undersökning

I kommitténs uppdrag ingår att klarlägga i vilken mån andra än svenska medborgare har nominerats och valts till kommunala förtroendeuppdrag. Statistiska centralbyrån planerar att göra en undersökning avseende nominerade och valda till kommunfullmäktige och landstingen i 1982 års val. Den skall dock publiceras först under år 1985. Vi beslutade därför att genom en enkätundersökning ta reda på hur många utländska medborgare som valts till fullmäktige och till vissa nämnder m.m. Till skillnad från de tidigare

nämnda undersökningarna har vi endast räknat utländska medborgare. Vi har avstått från att ta med utrikes födda därför att bland dessa ingår också personer födda under tid då föräldrarna tillfälligt har vistats utomlands. Utländska adoptivbarn kommer också med i en sådan uppgift. Uppgifter om födelseort går inte heller att få fram genom kommuner, partiorganisationer eller liknande eftersom man ofta inte känner till dessa förhållanden. En viss osäkerhet är förbunden med de uppgifter som vi har samlat in, men den är dock mindre eftersom uppgifterna endast gäller personer med utländskt medborgarskap.

Urvalet bland nämnderna gjordes så att alla obligatoriska samt de vanligaste icke-obligatoriska nämnderna togs med. Vidare efterfrågades ledamöter i lokala organ samt i styrelser för kommunala bostadsföretag. Enkätens utformning framgår av bilaga 4 till betänkandet. En motsvarande enkät till landstingskommunerna visade sig av tidsskäl inte gå att genomföra. Varken kommuner eller landstingskommuner registrerar utländskt medborgarskap på de förtroendevalda. Landstingskommuner bedömdes därför ha alltför stora svårigheter att få fram de begärda uppgifterna inom den tid som stod till förfogande. Kommunerna bedömdes genom personlig kännedom, kontakter med de lokala partiorganisationerna och liknande ha lättare att kunna besvara enkäten.

Samtliga kommuner har besvarat enkäten.

7.3 Resultatet

I 125 av landets 284 kommuner finns någon förtroendevald som är utländsk medborgare i de nämnder m.m. som enkäten avsåg. En sammanställning av samtliga uppgifter avseende antalet förtroendevalda finns intagen som bilaga 5 till betänkandet.

I tabell 1 har gjorts en sammanställning av i hur många kommuner utländska medborgare har blivit valda till nämnder m.m.

Tabell 1

Antal kommuner i vilka utländska medborgare har uppdrag
i kommunfullmäktige och vissa nämnder m.m.¹

Nämnd	Totalt antal	%
Kommunfullmäktige	83	29
Kommunstyrelse	19	7
Byggnadsnämnd	13	5
Fritidsnämnd	36	12
Skolstyrelse	40	14
Socialnämnd	37	13
Miljö- och hälsoskydds- nämnd	16	6

¹ Avser både ordinarie ledamöter och suppleanter.

Av tabell 3 framgår de utländska medborgarnas
partitillhörighet.

Representation efter partitillhörighet

Tabell 3

	s	vpk	m	c	fp	övr.	Summa
Kommunfullm. ord	60	16	3	1		2	82
" suppl.	42	12	6	3	2	4	69
Kommunstyr. ord.	6						6
" suppl.	11	2		1		1	15
Inv. nämnd ord.	17	3	4	2			26
" suppl.	15	3	3	1	2		24
Brandstyr. ord.							-
" suppl.	2			1			3
Fastigh.nä. ord.	3						3
" suppl.	3	2			1		6
Byggn.nämnd ord.	2					1	3
" suppl.	4		4	2			10
Fritidsnämnd ord.	8	2	2		1	1	14
" suppl.	27	1	1	3	1		33
Tekn.nämnd ord.	3			3			6
" suppl.	2		1				3
Gatunämnd ord.	2	2				1	5
" suppl.	2						2
Skolstyr. ord.	14	1	2	1			18
" suppl.	23	2	6	1		1	33
Kulturnämnd ord.	12		2				14
" suppl.	20	3	3	1		1	28
Socialnämnd ord.	15			1	2		18
" suppl.	21	3		4			28
Distr.nämnd ord.	9						9
" suppl.	8	1	3	1			13
M. och h." ord.	3		2	1			6
" suppl.	10		2			1	13
Lokala org. ord.	6	1		1		2	10
" suppl.	12	1	2	3			18
Bost.föret. ord.	2						2
" suppl.	5	1	1				7

1979 års undersökning är som framgått inte helt jämförbar med den som vi har gjort av 1982 års val. Framför allt är osäkerheten större i våra uppgifter om medborgarskap. Den jämförelse mellan de två valen som likväl skall försökas i det följande måste alltså omgärdas med en viss reservation. Den saknar dock inte intresse.

För det första kan konstateras att antalet som har valts som ordinarie ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige varit något lägre 1982 än 1979 (totalt 151 mot 173 personer). Detta kan bero på att några av dem som valdes 1979 har förvärvat svenskt medborgarskap före 1982 års val. I många kommuner har emellertid utländska medborgare blivit invalda i fullmäktige för första gången år 1982. Avgången ur fullmäktige har alltså motverkats av ett något mindre tillflöde av nyvalda utländska medborgare.

Med avseende på medborgarskap är fördelningen lika sned 1982 som 1979. Ungefär två tredjedelar av de valda utländska medborgarna har finskt medborgarskap. Det finns endast en mycket svag tendens 1982 till en ökning för andra medborgarskapsgrupper, se tabell 4.

Tabell 4

Utländska medborgare valda till kommunfullmäktige 1979 och 1982 efter medborgarskapsland (ordinarie plus suppleanter).

	1979	1982
Finland	119	96
Norge	13	12
Danmark	10	7
Tyskland	6	4
Jugoslavien	8	11
Grekland	5	5
Italien	1	3
Turkiet	1	1
Övriga	10	12
	173	151

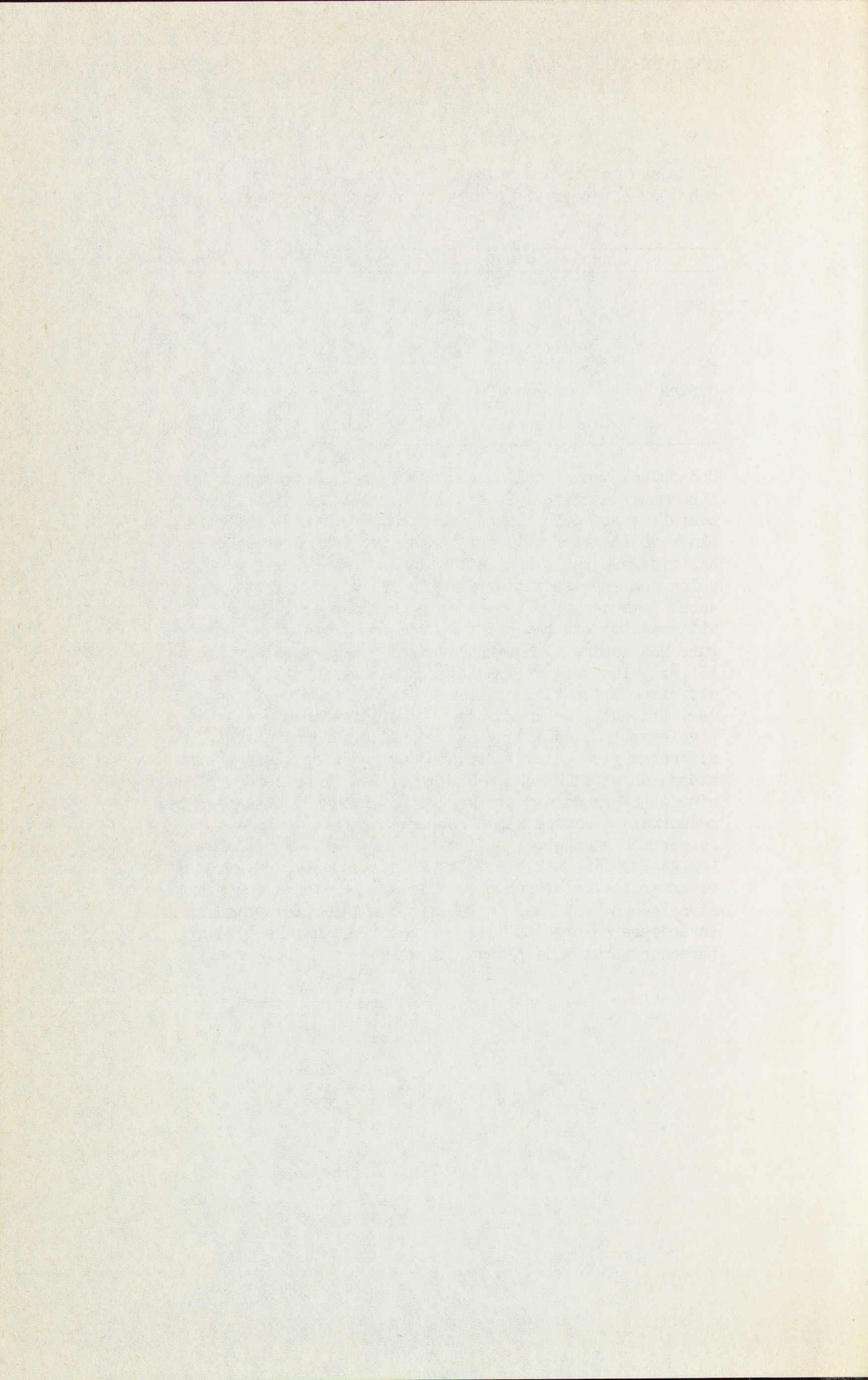
Man kan vidare notera att likaledes drygt två tredjedelar eller fyra sjättedelar var valda för socialdemokraterna i båda valen, en sjättedel för vänsterpartiet kommunisterna och en sjättedel slutligen för övriga partier, se tabell 5.

Tabell 5

Utländska medborgare valda till kommunfullmäktige 1979 och 1982 efter parti (ordinarie plus suppleanter).

	1979	1982
s	118	102
vpk	26	28
m	9	9
c	11	4
fp	7	2
övriga	2	6
	<u>173</u>	<u>151</u>

Undersökningen av utländska medborgares förtroendeuppdrag i kommunerna efter 1982 års val har således ytterligare bekräftat att den kommunala rösträttsreformen medfört ökade möjligheter till inflytande för invandrare. Det har tidigare varit känt att utländska medborgare varit valda som representanter i kommunfullmäktige i ett stort antal kommuner. Vår undersökning rörande år 1982 har visat att dessutom ett betydligt större antal utländska medborgare har uppdrag i kommunala nämnder och styrelser. Medan 151 är valda till fullmäktige är 376 valda till kommunstyrelser eller till obligatoriska och fakultativa nämnder. Ett antal av de senare är samtidigt också fullmäktigeledamöter, och några har mer än ett nämnduppdrag. Men siffrorna visar likväl att uppdragen är fördelade på ett större antal utländska medborgare. Det finns sedan anledning att förmoda att utrikes födda, naturaliserade svenska medborgare dessutom också representerar invandrare i styrelser och nämnder. I fullmäktige år 1979 var det nästan fem gånger fler utrikes födda än utländska medborgare. Om vi antar att motsvarande relation gäller för kommunernas styrelser och nämnder år 1982, bör antalet företrädare för invandrare ha uppgått till omkring 1 800 utrikes födda personer förutom de nämnda 376 utländska medborgarna.



8 INFORMATION INFÖR VALEN

8.1 Inledning

I samband med att den kommunala rösträtten infördes för invandrare som inte är svenska medborgare diskuterades frågan om information till invandrarna inför valen. I prop. 1975/76:23 om kommunal rösträtt för invandrare anförde föredraganden bl.a. (s. 103): "Den allmänna samhällsinformationen bör främst förmedlas av staten. Den mera politiskt inriktade informationen bör ankomma på de politiska partierna och på organisationer som står dem nära." Konstitutionsutskottet anförde bl.a. (KU 1975/76:25 s. 5) att den föreslagna reformen självfallet krävde vissa informationsinsatser. Utskottet anslöt sig till de allmänna riktlinjer för informationsverksamheten som föreslogs i propositionen. Riksdagen följde utskottet (rskr 1975/76:78).

Den information det talas om kan sägas vara av tre olika slag.

1. Allmän samhällsinformation om kommuner, landsting, kyrkan, om lokalt självstyre, kommunalskatter, valrörelse, partibildning osv. Denna information är en uppgift för statens invandrarverk (SIV), kommuner, landsting, Invandartidningen, Sveriges Radio, invandrarorganisationerna samt i viss utsträckning studieförbunden och andra som arbetar med invandrarundervisning.
2. Valteknisk information om hur det praktiskt går till att rösta osv. Att ge denna information är en uppgift för riksskatteverket (RSV).
3. Partipolitisk information om de olika partiernas program och ideologiska bas etc, vilken bör förmedlas av de politiska partierna och dem närstående organisationer.

Materialet i detta avsnitt är huvudsakligen hämtat från de rapporter SIV har gett ut efter varje val och efter folkomröstningen. Redogörelsen avser endast den information som finansierats med statliga medel. Härutöver har kommuner och landstingskommuner anslagit medel för information på regional och lokal nivå, t.ex. informationsmaterial på olika språk om landstingens verksamhet.

8.2 1976 års val

I samband med att reformen antogs år 1975 anslogs också medel för information till invandrarna om reformen. Dessa fördelade sig enligt följande:

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

SIV betalade också ut sammanlagt 275 000 kr. i projektbidrag till insatser i samband med valet. Pengarna användes till projektbidrag för informationsinsatser i direkt samband med rösträttsreformens genomförande och till två uppföljningsprojekt.

Den allmänna informationsbroschyren "ABC om Val" gavs ut av SIV på svenska och 14 andra språk. RSV gav ut en broschyr med valinformation på samma språk. Även den särskilda upplagan av Invandratidningen gavs ut på dessa språk.

Fyra studiematerial utarbetades inför valet. Två av dessa användes inom arbetarnas bildningsförbund, ett socialdemokratiskt och ett kommunistiskt. Vuxenskolan och Medborgarskolan utarbetade var sitt material. SIV utarbetade ett "basmaterial", vilket distribuerades till bl.a. invandrarorganisationer, kommuner, landsting och bibliotek.

SIV utarbetade också en språknyckel på tio olika språk med cirka 500 olika politiska, valtekniska och kommunala termer med översättningar och förklaringar.

SIV framställde och distribuerade också en affisch om den nya rösträtten.

SIV anförde i sin slutrapport om rösträttsprojektet år 1976 att informationsaktiviteterna inför 1979 års val borde läggas upp enligt följande:

A. Allmän samhällsinformation

1. SIV borde få resurser för betydande anslag till invandrarorganisationernas egna informationsaktiviteter.
2. SIV borde få resurser att ge ut broschyrer, språknycklar, affischer och basmaterial.
3. Invandratidningen borde få resurser att ge ut ett stornummer på 15 olika språk innehållande såväl allmän samhällsinformation som valteknisk och partipolitisk information.

4. Studieförbunden borde ges möjligheter att anordna kostnadsfria studiecirklar.

B. Valteknisk information

5. RSV borde få medel att ge ut en broschyr med valteknisk information på 15 olika språk liksom för andra aktiviteter som TV-spots och annonsering m.m.

C. Partipolitisk information

6. Partierna borde ges särskilda resurser för att informera invandrarna om sina program på 15 olika språk.

Vidare ansåg SIV att kommuner och landsting borde stimuleras att tillgodose behovet av lokalt baserad information på invandrarspråk. En viktig kanal ansågs vara lokalradion.

8.3 1979 års val

Inför 1979 års val anslog statsmakterna sammanlagt 8,8 milj. kr. för informationsverksamhet på utländska språk.

RSV disponerade 0,8 milj. kr. för särskilda valtekniska insatser genom Sveriges Radio och till den egna valtekniska broschyren på 14 utländska språk.

De politiska partierna erhöll 5 milj. kr. att fördela mellan sig för politisk information bland invandrarna. Alla riksdagspartier fick ett grundbidrag på 450 000 kr. Resten fördelades genom ett rörligt bidrag i förhållande till 1976 års mandatfördelning i riksdagen.

SIV erhöll 1 milj. kr. i extra projektbidragsmedel för att ge invandrarnas egna organisationer möjlighet att delta i informationsarbetet. Medlen användes i huvudsak till

1. produktion av valstornummer av organisationernas medlemstidningar till alla röstberättigade landsmän,
2. utbildning av vidareinformatörer samt administrering av verksamheten,
3. informationsverksamhet lokalt, såsom möten med debatter, uppsökande verksamhet, kontaktverksamhet på arbetsplatser, produktion av flygblad m.m.,
4. särskilda lokala försöksprojekt i samband med SIV:s bostadssociala verksamhet.

17 centrala organisationer erhöll sammanlagt 952 000 kr. Resterande 48 000 kr. fördelades på nio olika projekt.

Vidare erhöll RSV och SIV tillsammans 3 milj. kr. för allmän samhällsinformation och valteknisk information. Medlen disponerades inom SIV:s rösträttsprojekt och användes på följande sätt (avrundade siffror):

Materialproduktion genom SIV	1 021 000
Information genom lokalradion	124 000
Information genom Invandrartidningen	447 000
Extern kontaktverksamhet, samordning och initiering	84 000
Undersökningar och dokumentation, konsultverksamhet	27 000
Lönekostnader	297 000
	2 000 000 kr.

Materialproduktionen bestod av bl.a. en broschyr "ABC om kommunalvalen", språknycklar, ett basmaterial "Kommunal rösträtt för invandrare" och ett seriehäfte "Invandrare - valet den 16 september 1979 gäller din vardag".

För lokalradion centralproducerades korta inledningsprogram. Dessa sändes sedan i lokalradion och kompletterades med lokalt material. De fem områden som behandlades i de centralproducerade programmen var

- * Rösträtten
- * Kommunen
- * Landstinget
- * Valrörelsen i Sverige
- * Valteknisk information

Invandrartidningen kom ut med två stornummer, ett med information från RSV och SIV samt ett med partipolitisk information, vilket bekostades av de politiska partierna.

Samordnings- och initieringskontakterna bestod av bl.a. valkonferenser i 19 kommuner, kontakter med de politiska partierna, invandrarorganisationerna, Sveriges Radio, lokalradion, kommun- och landstingsförbunden, arbetsmarknadens parter, studieförbunden m.fl.

Trots den omfattande informationen inför 1979 års val sjönk valdeltagandet bland de utländska medborgarna. I sin rapport om valinformationen anförde SIV bl.a.

"En alltför ensidig satsning på enbart skriftlig information som är en engångsföreteelse vart tredje år strax före valet ger inte något högre valresultat. Detta förhållande gäller även om den är nog så massiv och allsidig. Troligen ger en mindre mängd information som kommer från invandrarorganisationer, politiska partier, kommuner och landsting större

effekt om den ges någorlunda kontinuerligt och vänjer invandrarna vid att ta emot samhällsinformation på deras eget språk.

Resultatet från vissa försöksprojekt med uppsökande verksamhet och personlig muntlig information tyder på att denna informationsverksamhet, speciellt vad gäller invandrare motiverar och stimulerar bäst till valdeltagande. I framtiden borde kanske därför en större del av statsmakternas resurser satsas på sådan verksamhet."

8.4 Folkomröstningen

I 1980 års folkomröstning om kärnkraftens roll i den framtida energiförsörjningen var också utländska medborgare berättigade att delta (lagen /1980:7/ om folkomröstning i kärnkraftsfrågan). SIV disponerade 1 milj. kr. för information till invandrarna om folkomröstningen. Genom den korta tid som stod till buds lades informationen upp på ett annat sätt än vid de kommunala valen.

Informationsinsatserna bestod huvudsakligen av

- * Affischer med text på 15 olika språk
- * Postkort som distribuerades till alla röstberättigade utländska medborgare med valteknisk information
- * Ordlistor på fem språk med cirka 60 användbara ord
- * Stornummer av Invandrartidningen
- * Lokalradiosändningar
- * Samordnings- och initieringskontakter

SIV anförde i sin slutrapport bl.a.

Något måste göras för att ändra informationssituationen för de mindre invandrargrupperna i den demokratiska beslutsprocessen. SIV upprepar här det recept vi rekommenderade i utvärderingen av kommunalvalet 1979. Vi tror inte att man kan komma till rätta med informationsproblemet, om inte ett särskilt statsstöd beviljas folkrörelserna för den extra kostnad det innebär att ha medlemmar från intressegrupper som talar annat språk än svenska. Ett sådant statsbidrag skulle också få den effekten att det skulle förmå folkrörelserna redovisa verksamhet på invandrarspråk.

8.5 1982 års val

Inför 1982 års val erhöll RSV bl.a. 1,5 milj. kr. för samhällsorienterande och valteknisk information till invandrare. Informationen skulle utarbetas av RSV och SIV

i samråd. Vidare erhöll SIV 1 milj. kr. att användas för stöd till i första hand invandrarorganisationers informationsprojekt inför 1982 års kommunalval. De fem riksdagspartierna samt kristen demokratisk samling och arbetarpartiet kommunisterna erhöll 7 milj. kr. för information till invandrare inför 1982 års val.

Informationsmaterial

För att minska mängden skriftlig information och för att hålla nere kostnaderna sammanslogs RSV:s informationshäfte om valteknik och SIV:s broschyr "ABC om val" till en gemensam broschyr som gavs ut som ett specialnummer av Invandratidningen. Specialnumret gavs ut i två omgångar. Den första distribuerades efter rekvisition till invandrarorganisationer, kommuner, skolor och andra. Den andra omgången sändes ut till alla röstberättigade invandrare.

Språknycklar gavs ut på tio olika språk.

Ett nytt faktahäfte "Basmaterial" framställdes. Av kostnadsskäl förkortades det något i förhållande till tidigare års utgåvor.

Även inför detta val framställdes affischer som spreds till arbetsplatser, bibliotek, AMU-center m.fl. platser.

RSV framställde ett häfte med valteknisk information.

Projektbidrag till invandrarföreningar

SIV hade även detta år 1 milj. kr. att fördela på olika projekt. Tanken var att en betydligt större andel av beloppet skulle användas för lokala projekt inför detta val.

Riksprojekt

Av beloppet fördelades 306 000 kr. på riksorganisationer. Fem organisationer med speciellt svårnådda grupper prioriterades. Dessa fem erhöll 15 000 kr. extra var för upptaktskonferenser på riksnivå. I övrigt fördelades bidragen i princip efter organisationernas storlek och informationsbehov.

Organisation	Antal medlemmar	Erhållet bidrag i kr.
Assyriska riksförbundet	6 000	25 000
Syrianska riksförbundet	5 500	25 000
Turkiska riksförbundet	5 000	25 000
Salvador Allendekommittén	2 500	20 000

Argentinska Samordnings-		
kommittén	700	15 000
Finska riksförbundet	56 000	60 000
Jugoslaviska riksförbundet	22 000	35 000
Finlandssvenskarnas		
riksförbund	8 000	5 000
Etniska kommittén	6 000	7 000
Riksförbundet Internatio-		
nella Föreningar för In-		
vandrarkvinnor	5 000	10 000
Grekiska riksförbundet	4 500	10 000
Italienska riksförbundet	4 500	10 000
Esternas representation	4 000	5 000
Lettiska Centralrådet	4 000	5 000
Spanska riksförbundet	3 500	10 000
Kroatiska riksförbundet	3 000	10 000
Isländska riksförbundet	2 500	4 000
Ungerska riksförbundet	2 000	5 000
Finskspråkigt församlings-		
arbete	-	5 000

Lokala projekt

Resterande medel, 694 000 kr., fördelades på lokala informationsprojekt. Invandrarorganisationer m.fl. fick ansöka om medel. Följande riktlinjer gällde för att erhålla bidrag:

- * En lokal invandrarförening eller en kommun skulle vara huvudman/huvudansvarig för projektets genomförande. Undantagsvis kunde ett riksförbund vara huvudman.
- * Samverkansprojekt prioriterades. Med samverkansprojekt avsågs ett projekt som genomfördes i samarbete mellan en kommun eller landstingskommun och en eller flera invandrarföreningar.
- * Deltagarna i projektet skulle själva stå för omkring 50 % av de totala kostnaderna för projektet. De skulle också ställa personal till förfogande.
- * Projektet skulle avse ett geografiskt avgränsat område, t.ex. ett eller flera bostadsområden med stor andel invandrare.

När medlen fördelades försökte SIV också beakta följande förhållanden:

- * Olika typer av projekt borde få medel.
- * Så många minoritetsgrupper som möjligt borde få del av medlen.

* Medlen skulle fördelas över hela landet.

* Några projekt på regional nivå borde få medel.

Det var 56 olika projekt som erhöll bidrag. De fanns spridda i 13 län. Beloppet varierade mellan 1 000 - 50 000 kr. Uppsökande verksamhet i invandrartäta områden var ett vanligt inslag i projekten. Vidare förekom valmöten med information och debatter. Vissa projekt riktade sig i första hand till kvinnor.

Extern kontaktverksamhet, samordning och initiering

De politiska partierna

SIV hade flera överläggningar med de politiska partierna. Partierna enades om att även denna gång ge ut ett gemensamt stornummer av Invandartidningen med enbart partipolitisk information.

Etermedia

SIV hade också kontakter med olika etermedia. TV 2 Horisont sände två program med anknytning till valet, ett på grekiska och ett på serbokroatiska. Finska redaktionen sände tre studiodebatter. Valinformation gavs också i de ordinarie programmen på turkiska, grekiska och serbokroatiska.

Riksradion startade valextra-program och "ABC-vad är det" fem veckor före valet. Partipolitiska debatter för invandrare arrangerades. Vid valvakan gavs information på fem främmande språk.

Lokalradion ordnade valdebatter, valinformation, utfrågningar m.m. på olika invandrarspråk. De vanligaste språken var finska, grekiska och serbokroatiska men även turkiska och spanska förekom.

Upptaktskonferenser

SIV genomförde under hösten 1981 "upptaktskonferenser" på 19 olika orter. Syftet var att i god tid före valet diskutera tidigare informationsinsatser och att försöka få en bild av vad som planerades inför 1982 års val. Till konferenserna inbjöds kommuner, landsting, lokalradion, politiska partier och invandrarföreningar.

Utbildningsdagar

SIV arrangerade också utbildningsdagar. Avsikten med dessa var att bredda och fördjupa kunskaperna hos de

ansvariga för de lokala projektens genomförande. Sådana dagar anordnades på tio orter. Ett 50-tal kommuner deltog i arrangemanget.

8.6 1985 års val

SIV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 begärt medel för information i samband med 1985 års val med sammanlagt 1,2 milj. kr. SIV anför i anslagsframställningen bl.a. följande:

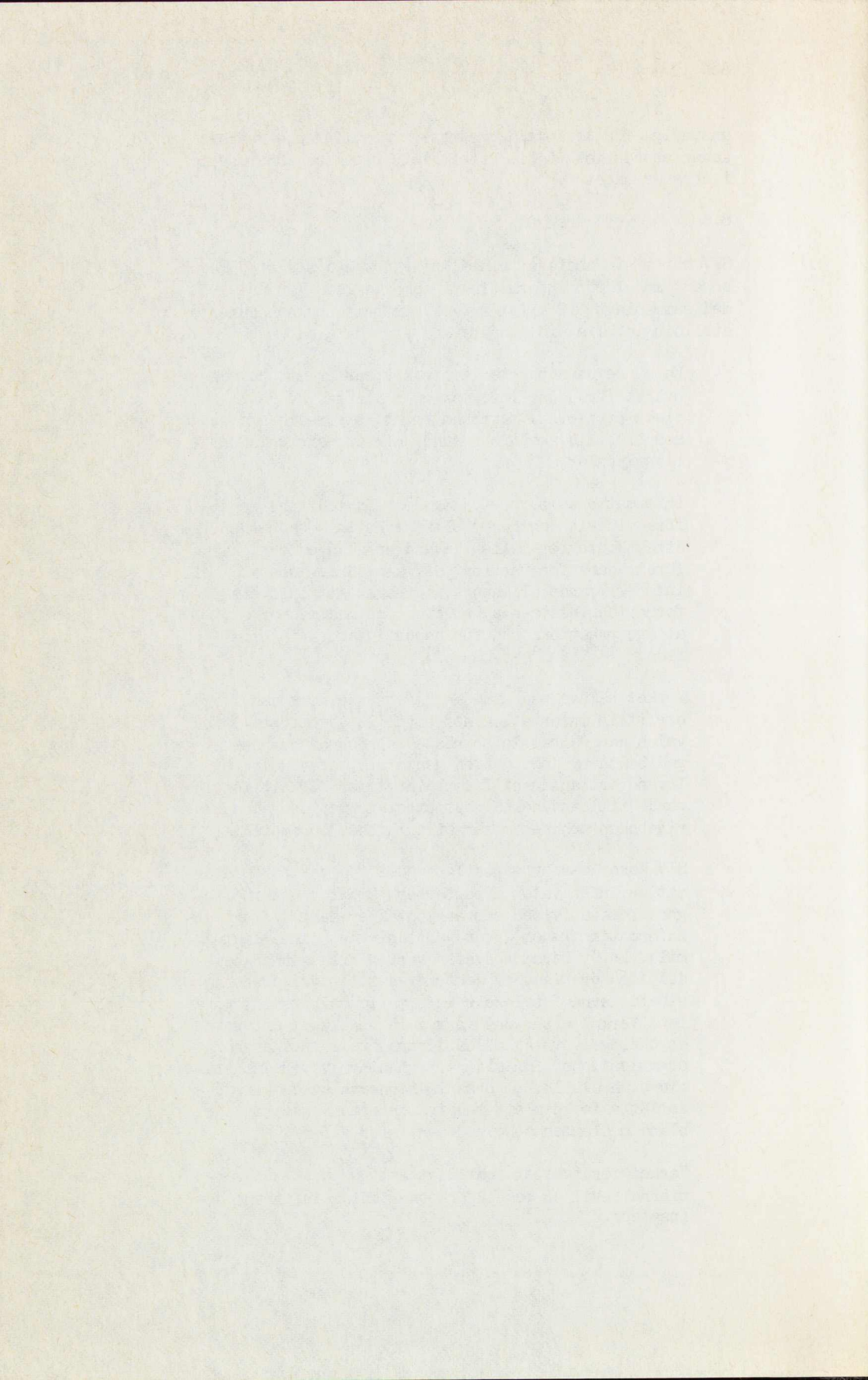
En av de ståndpunkter som bekräftas är att huvudansvaret för denna information måste tas av de politiska partierna. En annan är att etermedierna mer än som hittills skett bör kunna utnyttjas som informationskanaler.

Informationen bör betydligt mer än tidigare genomföras lokalt och genom olika muntliga och personliga direktkontakter mellan invandrарväljare och lokala företrädare för partier. SIV ser därför som sin roll inför kommande allmänna val främst att initiera informationsinsatser av partier och massmedier samt att ge praktiska råd för denna invandrarinformation.

Verket räknar med att den omfattande verksamhet med skriftlig information som hittills genomförts inför valen kan dämpas inför nästa val och då huvudsakligen bestå av information genom s.k. stornummer av Invandartidningen. I gengäld kommer SIV att fortllöpana tillhandahålla rösträttsinformation genom Sverigeboken och genom särskilt informationsmaterial.

SIV äskar därför särskilda medel för rösträttsinformation inför valet i september 1985 för att möjliggöra initiativ och samrådiskontakter samt allmän valinformation genom Invandartidningen (sammanlagt 1,2 milj. kr.). Däremot avstår verket från att äska medel för särskilda projektbidrag till invandrarorganisationerna för lokalt informationsarbete inför valen. Verket anser det vara mera angeläget att yrka en ökning av verksamhetsbidragen till invandrarernas organisationer. En sådan uppräknin g av verksamhetsbidragen skulle, om organisationerna så önskar, underlätta för dem att bedriva informationsverksamhet bland medlemmar och landsmän inför valen.

Verket förutsätter samtidigt att de politiska partierna beviljas medel för egna tidiga informationsinsatser.



9 JÄMFÖRELSE MED DANMARK, FINLAND OCH NORGE

I samtliga nordiska länder finns någon form av kommunal rösträtt för utländska medborgare. I Finland och Island gäller den endast för nordiska medborgare, i Danmark och Norge för alla utländska medborgare. I avsnittet om invandranas riksdagsrösträtt finns intagen en redogörelse för rösträttsregler i vissa andra länder såväl vad gäller kommunala och regionala val som vad gäller riksdagsval (se kapitel 18). I detta sammanhang skall jämförelser göras med Danmark, Finland och Norge.

9.1 Danmark

År 1977 infördes rösträtt i kommunala och amtskommunala val för medborgare från Finland, Island, Norge och Sverige som hade bott i Danmark kontinuerligt de tre åren närmast före valet. Villkoren för valbarhet är desamma som för danska medborgare. År 1978 kunde nordiska medborgare första gången delta i ett sådant val.

År 1981 utökades rätten att delta i valen och att vara valbar till att omfatta alla utlänningar som uppfyllde de ovan nämnda villkoren. Första gången alla utländska medborgare som uppfyllde villkoren kunde delta i ett val var år 1981.

År 1978, då alltså endast nordiska medborgare fick rösta, röstade 7 218 utländska medborgare, vilket innebär 59,6 % av de 12 102 utländska medborgare som hade rösträtt (0,34 % av hela valmanskåren). Valdeltagandet för landet var 73,2 %. Inte någon utländsk medborgare valdes.

I valet år 1981 var 51 888 utländska medborgare (1,4 % av hela valmanskåren) röstberättigade, 31 787 personer röstade, vilket motsvarar 61,3 %. De nordiska medborgarna hade ett något lägre valdeltagande än de icke-nordiska, 58,9 resp. 62,2 %. Valdeltagandet för landet var 73,3 %. Inte några utländska medborgare valdes in i antskommunernas representation men tre stycken blev invalda i kommunalbestyrelserna.

9.2 Finland

I 16 § kommunallagen finns bestämmelser om rösträtt vid kommunalval. Röstberättigade är finska medborgare som vid valårets ingång fyllt 18 år samt danska, isländska, norska och svenska medborgare som uppfyller de ovan stadgade villkoren under förutsättning att de under de två åren närmast före valåret varit mantalsskrivna i Finland.

I valet år 1980 var 1 697 nordiska medborgare röstberättigade, 946 personer av dessa deltog i valet, vilket motsvarar 55,7 %. Valdeltagandet för landet var 78,5 %.

9.3 Norge

År 1978 fick medborgare i de andra nordiska länderna som hade varit bosatta i Norge minst tre år före valdagen och uppfyller övriga villkor för rösträtt rätt att rösta i kommunstyrelseval och fylketingsval. Denna rätt ger automatiskt rätt att ställa upp som kandidat.

Våren 1983 beslutades om en utvidgning av den kommunala rösträtten till att gälla alla utländska medborgare som uppfyller de ovan angivna villkoren. De nya bestämmelserna tillämpades första gången i kommunalvalet hösten 1983.

Omkring 49 000 utländska medborgare var röstberättigade i valet. Av dessa var drygt 17 000 från de nordiska länderna. De utländska medborgarnas valdeltagande var 46 %. Valdeltagandet för landet var 73 %.

Valdeltagandet varierade betydligt mellan de olika grupperna utländska medborgare. Lägst var deltagandet bland medborgare från USA med 26 %. Bland männen röstade 24 % och bland kvinnorna 28 %. Högst var valdeltagandet bland pakistanare med 61 %. Av pakistanska män röstade 65 % och av kvinnorna 50 %. I genomsnitt röstade 51 % av medborgarna från de andra nordiska länderna - av männen röstade 43 % och av kvinnorna 57 %. Av de tre nordiska länderna Danmark, Finland och Sverige hade Sverige högst andel röstande eller 54 %. Finland hade det lägsta deltagandet med 47 %. Av de danska medborgarna röstade 52 %.

10 UTFALLET AV DEN KOMMUNALA RÖSTRÄTTEN -
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

10.1 De utländska medborgarnas valdeltagande

Valdeltagandet är som framgår av följande sammanställning väsentligt lägre för de utländska än för de svenska medborgarna.

År	Andel röstande totalt i kommunfullmäktigevalen	Andel röstande utländska medborgare
1976	90,4 %	59,9 %
1979	89,0 %	53,4 %
1982	89,6 %	52,2 %

Vi har i kapitel 6 analyserat materialet för att finna orsakerna till det lägre valdeltagandet bland utländska medborgare. Sett mot bakgrund av denna analys finner vi inte att valdeltagandet för de utländska medborgarna är anmärkningsvärt lågt. Valdeltagandet bland de utländska medborgarna kan aldrig bli lika högt som för de svenska av de skäl som redovisats. Vi anser oss kunna konstatera att införandet av den kommunala rösträtten för utländska medborgare blev en reform som fallit väl ut och att erfarenheterna är enbart positiva.

Trots dessa konstateranden finner vi det dock angeläget att insatser görs för att höja valdeltagandet. Enligt vår uppfattning är det viktigt att så många som möjligt deltar i den politiska beslutsprocessen (s.k. participationsdemokrati). Med ett sådant synsätt följer krav på att aktivt verka för att valdeltagandet höjs.

Det kan hävdas att det då uppkommer en konflikt mellan det invandrapolitiska målet valfrihet och strävan efter integration. Att så många som möjligt deltar i det politiska livet och framför den egna gruppens krav och önskemål och på så sätt påverkar utformningen av politiken kan dock rimligen inte stå i konflikt med målet valfrihet. En strävan från samhällets sida att så många som möjligt skall delta i det politiska livet - en i en demokrati naturlig strävan - kan rimligen inte motverka ens mycket långt gående krav på valfrihet. Den kommunala rösträtten har gett ökade möjligheter till en politisk integration av svenska och utländska medborgare. Det är angeläget att denna förstärks. Ett av sätten att uppnå detta är att verka för ett ökat valdeltagande.

10.2 Medel att uppnå ett ökat valdeltagande

10.2.1 Samhörigheten med det svenska samhället bör stärkas

Olika sätt att stärka samhörigheten

Åtgärder som vidtas inom invandrarpolitikens ramar ökar de utländska medborgarnas samhörighet med det svenska samhället. Av avgörande betydelse för deras möjligheter att integreras är att de har en funktion i arbetslivet. Således medför särskilda åtgärder som underlättar invandrarnas inträde på arbetsmarknaden samtidigt att deras samhörighet med det svenska samhället stärks. Som exempel på ytterligare sådana åtgärder kan nämnas samhällsinformationen till invandrare och språkundervisningen. Vidare kan nämnas tidnings- och tidskriftsstödet samt olika insatser inom kulturområdet. Den ökade samhörighet med det svenska samhället som följer på grund av dessa och andra invandrarpolitiska åtgärder bidrar till ett ökat valdeltagande.

När utländska medborgare som vistats minst tre år i Sverige har tillerkänts rätt att delta i val till kommuner och landsting både som väljare och som kandidater, har detta medfört ett ökat intresse för att lära känna svenska samhällsförhållanden och för att delta i det politiska arbetet i Sverige. En synnerligen viktig integrationsprocess har sålunda inletts genom rösträttsreformen, och dess verkningar kan troligen endast delvis urskiljas i dag. Genom rösträtt och valdeltagande stärks samhörigheten med Sverige, men samtidigt medför känslan av samhörighet ett ökat engagemang i olika samhällsfrågor och ett ökat deltagande i det politiska livet och i de politiska valen.

Det är också viktigt att för de utländska medborgarna betona att det är naturligt att de deltar i det politiska livet när de tillerkänts rätt att permanent stanna i landet.

Svenskundervisningen är viktig

En av samhällets viktigaste insatser för att stärka invandrarnas samhörighet med Sverige är att ordna en god svenskundervisning och att aktivt verka för att de som är i behov av denna också deltar i den. Då man förstår och kan göra sig förstådd på det språk som talas i landet har man helt andra möjligheter att delta i samhällslivet, att vara med och påverka utvecklingen samt att ta del av den information som ges. Den som behärskar svenska språket bra har bättre förutsättningar att följa den politiska debatten och delta i besluten än den som saknar

dessas kunskaper. Informationen på hemlandets språk kan aldrig bli lika omfattande som på bosättningslandets språk. Vikten av god svenskundervisning har genomgående betonats mycket kraftigt vid kommitténs sammanträffanden med olika företrädare för invandrargrupper.

Stödet till folkrörelserna

Folkrörelserna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att få människor att känna gemenskap med det svenska samhället. Detta gäller inte enbart invandrarorganisationerna utan även t.ex. kvinno- och idrottsorganisationer, fackliga och religiösa organisationer, vilka alla kan bidra till ökad samhörighet och gemenskap.

Givetvis har dock invandrarorganisationerna en nyckelroll i detta sammanhang (se kapitel 4). Det är därför särskilt viktigt att dessa ges resurser så att de kan leva upp till denna roll. Detta bör enligt kommitténs mening beaktas när samhällets stöd till dessa organisationer diskuteras.

Invandrarorganisationerna bör i likhet med andra folkrörelser själva få avgöra vilka åtgärder som bör prioriteras inom ramen för de resurser som står till förfogande för dem.

Ökat engagemang hos de politiska partierna

Kommittén finner det angeläget med ett ökat politiskt engagemang bland de utländska medborgarna. En förutsättning för detta är att de politiska partierna aktivt verkar för att i kommuner och landsting genomföra de invandrapolitiska mål som riksdagen fastställde år 1975. Ett ökat invandrapolitiskt intresse i det dagliga politiska arbetet främjar invandrarnas deltagande. Det finns en risk att denna grupp blir politiskt intressant först inför valen. Detta intresse måste vidgas så att det i ökad grad omfattar även mellanvalsperioder. De politiska partierna arbetar för att få med invandrare i verksamheten. Inom vissa partier finns särskilda föreningar eller avdelningar för invandrare.

10.2.2 Informationen inför valen har stor betydelse

Informationen inför valen är av tre slag, dels den tekniska om hur valet går till osv., dels den allmänna samhällsinformationen, dels den ideologiska, dvs. vilka frågor valet gäller och vad de olika partierna representerar. Den information som riktas direkt till de utländska medborgarna bör vara ett komplement till den som ges alla medborgare.

Riksskatteverket (RSV)

Den tekniska informationen bör liksom hittills RSV svara för. Utöver det skriftliga material som ges ut är informationen i massmedierna mycket viktig. Vi har erfarit att RSV planerar att göra inslag som kan sändas i TV, s.k. TV-spots, även till 1985 års val. Vi finner detta angeläget. Inslag i TV är ett av de enklaste och effektivaste sätten att nå stora grupper. Detta har genomgående betonats när kommittén diskuterat informationsfrågor med olika invandrarföreträdare. I sammanhanget bör erinras om det förhållandet att omkring 25 % av invandrarväljarna är "förstagsväljare" vid varje val på grund av den stora rörlighet som finns inom gruppen.

Från flera håll har framförts att röstkorten är svåra att förstå. Vi har erfarit att RSV överväger denna fråga.

Kommunerna

Kommunerna har också ett ansvar för den tekniska informationen. På vissa håll har tolkservice funnits i samband med själva valet. Det har visat sig att denna inte behövt utnyttjas särskilt mycket. På en del platser har kommunerna haft tvåspråkiga valförrättare, vilket har visat sig vara ett praktiskt arrangemang.

Invandrarorganisationerna

Invandrarorganisationerna har en viktig uppgift att fylla, när det gäller att informera om valen. De har för kommittén betonat det angelägna i att de får resurser så att de kan medverka i denna uppgift.

Statens invandrarverk (SIV)

SIV har för avsikt att inför kommande allmänna val främsta initiativ till att partier och massmedia genomför informationsinsatser. SIV kommer att ge praktiska råd för denna information. Däremot räknar SIV inte med att ha den omfattande verksamhet med skriftlig information som man hittills haft utan endast att ha ett s.k. stornummer av Invandartidningen där information om valet ges.

SIV kommer också att till nyanlända personer tillhandahålla information om rösträtten genom Sverigeboken, som på ett flertal språk ger en grundläggande samhällsorientering. SIV ger också ut särskilt informationsmaterial. Boken och materialet används också i undervisningen i svenska för invandrare. Vi finner SIV:s uppläggning riktig och ansluter oss till verkets uppfattning i denna fråga. Vi vill särskilt betona vikten av att förstagsväljarna

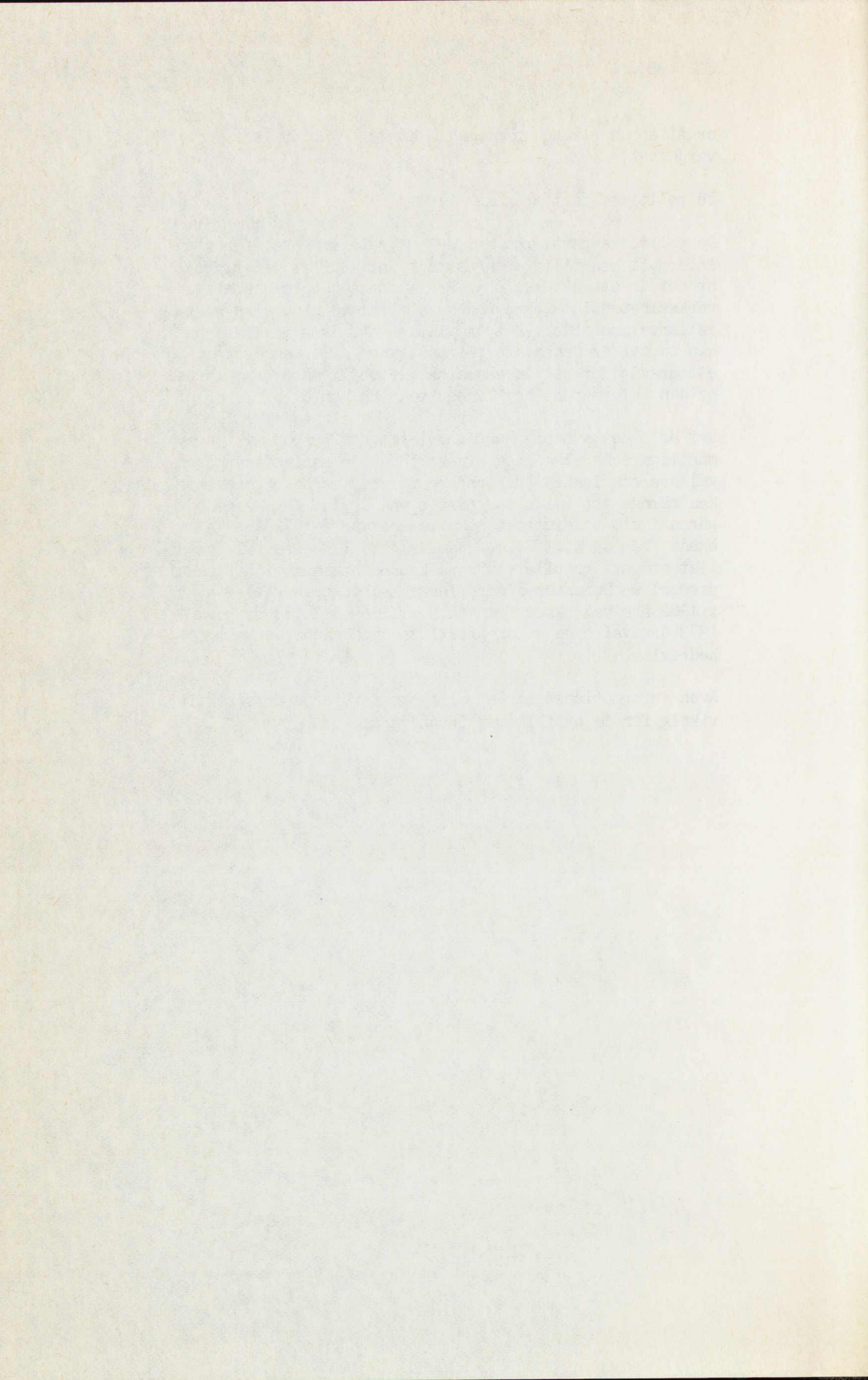
erhåller en riktad information på det egna språket inför varje val.

De politiska partierna

De politiska partierna har det största ansvaret för att informationen till väljarna når fram. Syftet med parti-stödet är att det skall användas för den opinionsbildande verksamheten inte bara under valrörelsen utan även under mellanvalsperioder. Det är viktigt att även invandrarna kan ta del av denna. Partierna liksom alla andra organ har ett ansvar för att invandrarna ges möjligheter att ta del av den information som lämnas medborgarna.

Det är i detta sammanhang angeläget att betona vikten av muntliga och personliga direktkontakter mellan invandrarväljare och lokala företrädare för partierna. Som exempel kan nämnas att valdeltagandet bland de finländska medborgarna i ett valdistrikt i Hallstahammar i 1979 års val ökade från 43 till 71,4 % jämfört med 1976 års val, sannolikt som ett resultat av uppsökande verksamhet. Ett annat exempel är Surahammar där finska medborgares valdeltagande i 1982 års val ökade från 48,9 till 69,4 % jämfört med 1979 års val i de valdistrikt där uppsökande verksamhet bedrivits.

Även informationen om de politiska partierna är särskilt viktig för de nytillkomna invandrarna.



11 DEN KOMMUNALA RÖSTRÄTTSREFORMENS ALLMÄNPOLITISKA EFFEKTER

I förarbetena till 1975 års kommunala rösträttsreform ställdes upp en rad mål av vilka några syftade till att stärka invandrades ställning i Sverige främst på sådant sätt att de skulle kunna delta i det politiska livet och känna samhörighet med samhället. Andra målsättningar var inriktade på att åstadkomma vad man kan kalla allmänpolitiska effekter. Vi har redan kunnat konstatera att rösträttsreformen medfört att invandrades kunskaper om samhälle och politik i Sverige ökat, liksom att deras politiska intresse stigit. De nya väljarna har fått mer anknytning och de har stärkts i sin solidaritet till det svenska samhället. Men frågan är om reformen också har påverkat politiska beslut i kommuner och landsting, och om den kommit att medföra förändringar i kommuners och landstings invandrapolitik.

Ett första svar på frågan kan ges omedelbart, eftersom detta svar följer automatiskt med reformen. I 1975 års proposition tog föredragande statsrådet fasta på vad den kommunala rösträttsutredningen skrivit nämligen att ett folkligt politiskt inflytande allmänt betraktas som det demokratiska samhällets yttersta garant för ett rättvist och riktigt förhållande mellan samhället och de enskilda. Utländska medborgare var tidigare uteslagna från de politiska valen. När de genom reformen fick rätt att delta, innebar detta en utvidgad tillämpning av den politiska demokratins principer, och redan detta var av väsentligt värde.

Svårare är det att avgöra i vilken utsträckning reformen medfört att invandrades önskemål och behov blivit föremål för större intresse från partiernas sida och om de tagits upp mer till diskussioner och beslut i de politiska organen. En rad tecken pekar emellertid på att det har blivit lättare att genomföra invandrapolitiska åtgärder, men ingen mer systematisk undersökning har gjorts vare sig på denna kommittés uppdrag eller av forskningen i övrigt.

Vid våra utfrågningar av företrädare för de politiska partierna och för vissa kommunstyrelser har dessa förklarat att de invandrapolitiska frågorna har tillmätts ökad betydelse efter rösträttsreformen. Stora ansträngningar har sålunda gjorts på många håll för att nå ut till de nya väljargrupperna med partipolitisk information och för att engagera företrädarna för dessa grupper i partipolitiskt arbete. Undersökningar av 1979 års val har visat att samtliga politiska partier har nominerat invandrare som kandidater i valen till kommunfullmäktige och landsting, liksom att utrikes födda kandidater ställt

upp i samtliga landets kommuner med undantag för endast fyra. Såsom har framgått av redogörelsen för vår enkät till kommunerna hösten 1983 innehar dessutom ett relativt stort antal utländska medborgare förtroendeuppdrag i kommunala styrelser och nämnder.

Det har ibland förekommit att invandrare har förklarat att de känt en viss besvikelse över att rösträttsreformen inte medfört större förändringar i invandrapolitiken eller i invandrarnas förhållanden i Sverige. Utfallet har inte helt svarat mot deras förhoppningar. Detta kan emellertid ha berott på att dessa förhoppningar var alltför stora, och det bör inte tolkas som att rösträttsreformen inte har haft allmänpolitiska effekter.

Det kan finnas anledning att erinra om att de nya väljarna har utgjort mindre än fyra procent av samtliga röstberättigade väljare och att deras inflytande kan ha försvagats också av deras relativt låga valdeltagande. Spekulationer om hur invandrarnas röster kunde påverka majoritetsförhållandena i vissa kommuner har i allmänhet varit löst grundade. Det krävs dessutom tid innan det fullt ut visar sig hur invandrapolitiken liksom också andra sidor av kommunalpolitiken påverkats av reformen.

Åtskilliga effekter har vi likväl kunnat iaktta. De politiska partierna har sålunda omedelbart satsat på att nå de nya väljarna. Lokala invandrapartier har inte bildats, och de farhågor som före reformen fanns för detta har alltså visat sig obefogade. De utländska medborgare som fått rösträtt har gett sina röster åt riksdagspartierna och i viss mån också åt övriga partier som ställt upp i valen. Samtidigt som invandrare representerar sina partier i kommunfullmäktige och landsting förmedlar de invandrades önskemål och krav till partiorganisationer och till styrelser och nämnder och ger dessa ett bredare beslutsunderlag. Även om effekterna av rösträttsreformen sålunda inte i detalj har kunnat fastställas, tyder mycket på att de allmänpolitiska målsättningarna till en stor del har kunnat infrias. Det är angeläget att effekterna av reformen ytterligare studeras genom undersökningar av bl.a. invandrades deltagande i de politiska processerna inom några kommuner och invandrarorganisationernas roll i dessa.

III Invandrarna och medborgarskapet

12 FÖRVÄRV AV SVENSKT MEDBORGARSKAP M.M.

Bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (omtryckt 1979:139) och medborgarskapskungörelsen (1969:235, omtryckt 1979:140).

Den svenska medborgarskapslagen grundar sig på härstamningsprincipen, som innebär att föräldrarnas medborgarskap och inte födelseorten är avgörande för vilket medborgarskap ett barn skall få. Denna princip tillämpas också i bl.a. övriga Norden, Förbundsrepubliken Tyskland, Österrike, Nederländerna, Frankrike och Spanien.

I andra länder t.ex. i Australien och USA, tillämpas territorialprincipen. Den innebär att ett barn förvärvar medborgarskap i det land det föds, oavsett föräldrarnas medborgarskap. Detta gör att en del barn får två eller flera medborgarskap, t.ex. barn födda i USA av svenska föräldrar.

I en del länder som tillämpar härstamningsprincipen krävs i vissa fall registrering av medborgarskapet för att detta skall bli gällande om barnet föds utanför hemlandet. Detta gäller i Australien, Jugoslavien och Sovjetunionen.

Svenskt medborgarskap kan förvärvas på fyra olika sätt:

1. vid födelsen
2. genom legitimation
3. genom naturalisation
4. genom anmälan

12.1 Förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om

1. modern är svensk medborgare,
2. fadern är svensk medborgare och gift med barnets moder eller
3. fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets moder (1 § medborgarskapslagen).

Av bestämmelsen följer att ett barn till en svensk fader, som inte är gift med barnets moder, får svenskt medborgarskap vid födelsen bara om modern är svensk medborgare.

12.2 Förvärv av svenskt medborgarskap genom legitimation

Om en svensk man ingår äktenskap med en utländsk kvinna blir ett före äktenskapet fött barn till makarna automatiskt svensk medborgare om det är ogift och inte fyllt 18 år (2 § medborgarskapslagen).

12.3 Förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation

Förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan kallas naturalisation. För naturalisation krävs att sökanden

1. har fyllt 18 år (åldersvillkoret),
2. sedan fem år, eller i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år, har hemvist här i riket (hemvistvillkoret) och
3. har fört en hederligandel (vandelsvillkoret).

Beslut om naturalisation omfattar i regel också sökandens ogifta barn under 18 år.

Undantag från villkoren kan medges. Lagen förutsätter att vistelsetiden i Sverige skall ha varat utan avbrott fram till naturalisationen. Tillfälliga avbrott i vistelsen här anses inte bryta den sökandes anknytning till Sverige. Har avbrottet varat länge räknas som hemvisttid bara den sammanhängande perioden före naturalisationsansökan.

Gäststuderande och personer med diplomatisk immunitet anses inte ha hemvist i Sverige.

Från hemvistvillkoret görs i många fall undantag. Adoptivbarn naturaliseras snabbare efter ansökan av adoptivföräldrarna. Vid giftermål mellan en svensk och en utomnordisk medborgare reduceras ofta kravet på hemvisttid, om övriga villkor är uppfyllda (6 § andra stycket medborgarskapslagen). Enligt praxis gäller att en icke nordbo kan bli svensk medborgare om han eller hon vistats i Sverige minst tre år och är gift med en svensk medborgare sedan två år. Samboende bedöms i regel på samma sätt som äktenskap. Även andra undantag görs i praxis - t.ex. för flyktingar, vilka kan få svenskt medborgarskap efter fyra år.

Vandelsvillkoret tillämpas på följande sätt. Frågan om brott skall vara ett hinder för naturalisation beror på brottets art och hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks. Straffmätningen är oftast vägledande. Mycket grova brott eller upprepade brottslighet utesluter svenskt medborgarskap under lång tid. Även andra anmärkningar

t.ex. ovilja att erlægga skatt eller försummad underhållsplikt kan medföra avslag på naturalisationsansökan.

Statens invandrarverk avgör ärenden om naturalisation.

I kapitel 15 redogörs för uppkomsten av dubbla medborgarskap.

En redogörelse för naturalisationskraven i vissa länder finns intagen som bilaga 6 till betänkandet.

12.4 Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan

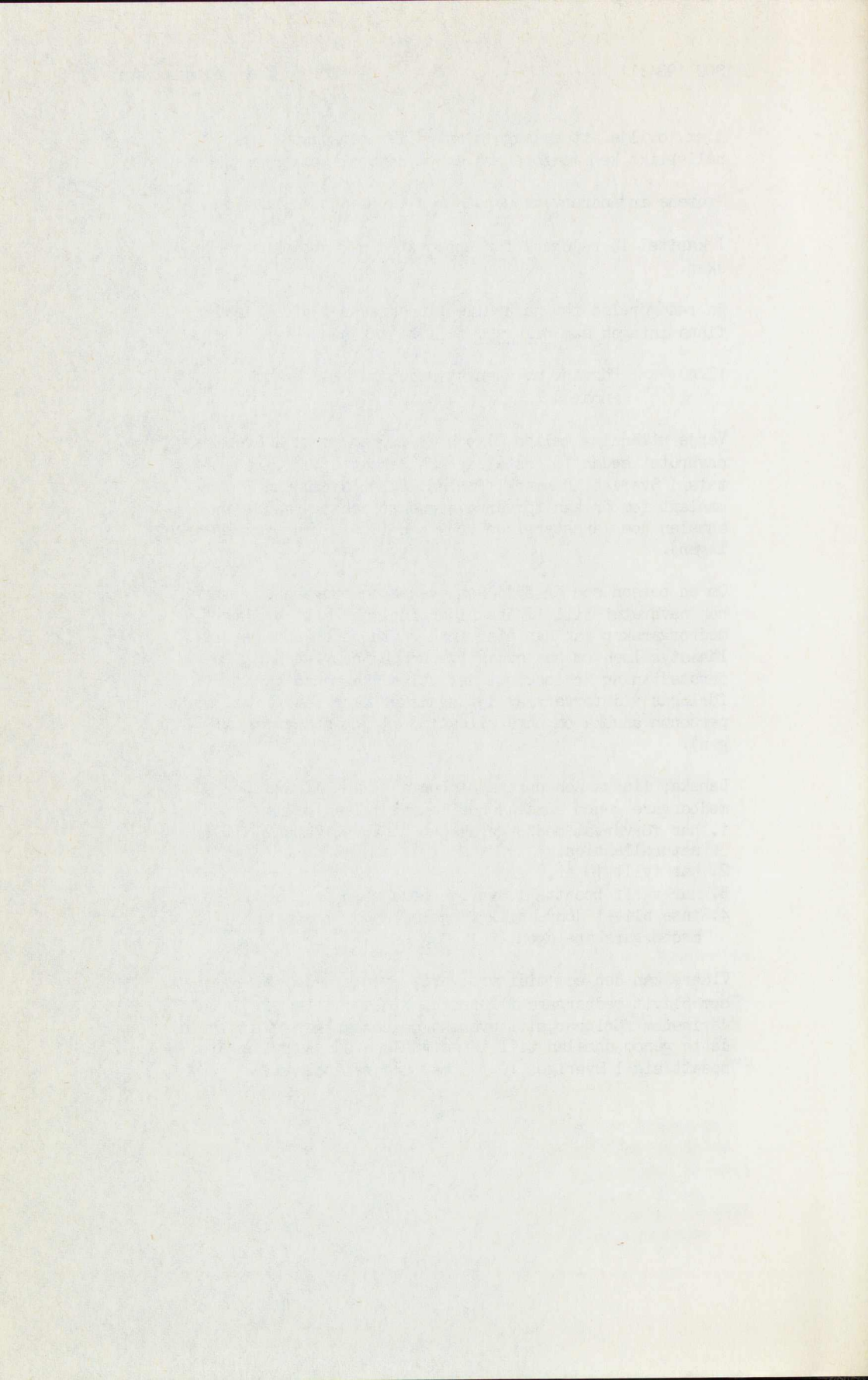
Varje utlänning mellan 21 och 23 år, som bott i Sverige oavbrutet sedan 16 års ålder och dessutom tidigare vistats i Sverige, Danmark, Finland eller Norge under sammanlagt fem år kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelsen (3 § och 10 § a medborgarskapslagen).

Om en person som är född som svensk medborgare och bott här oavbrutet till 18 års ålder förlorat sitt svenska medborgarskap kan han återvinna detta genom anmälan hos länsstyrelsen om han sedan två år har hemvist här. En förutsättning är dock att det utländska medborgarskapet förloras vid förvärv av det svenska. Sker inte detta måste personen ansöka om naturalisation (4 § medborgarskapslagen).

Danska, finska och norska medborgare kan bli svenska medborgare genom anmälan hos länsstyrelsen om de

1. har förvärvat medborgarskapet på annat sätt än genom naturalisation,
2. har fyllt 18 år,
3. har varit bosatta i Sverige sedan fem år och
4. inte blivit dömda till fängelse under samma tid (10 § b medborgarskapslagen).

Vidare kan den som tidigare varit svensk medborgare men som blivit medborgare i Danmark, Finland eller Norge och därigenom förlorat sitt svenska medborgarskap få tillbaka detta genom anmälan till länsstyrelsen så snart han åter bosatt sig i Sverige (10 § c medborgarskapslagen).



13 MEDBORGARSKAPETS RÄTSLIGA INNEBÖRD

13.1 Inledning

I proposition 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m. konstaterade föredragande statsrådet att det numera återstår få skillnader mellan utländska och svenska medborgares rättsliga ställning samt anförde att en strävan också i fortsättningen bör vara att avlägsna återstående skillnader i lagstiftningen mellan i Sverige bosatta utländska medborgare och svenska medborgare (s. 78).

I direktiven till diskrimineringsutredningen (A 1978:06) knöt dåvarande departementschefen an till detta uttalande samt anförde att en rad reformer genomförts under de allra senaste åren i syfte att i enlighet med 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken ytterligare vidga invandrarernas rättigheter (dir 1978:78). Diskrimineringsutredningen skall enligt direktiven göra en allmän undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige och från fall till fall fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som utan att det finns starka skäl för det innebär en olikartad behandling av utländska och svenska medborgare. Utredningen har gjort en genomgång av lagar och författningar för att utröna i vilka fall olika regler gäller för den som har hemvist i Sverige beroende på om han är svensk eller utländsk medborgare. Resultatet av genomgången skall redovisas under våren 1984.

När innebörden av att ha ett visst medborgarskap diskuteras är det oftast två förhållanden som framställs som grundläggande, nämligen skyddet mot att bli landsförvisad och möjligheten att få del av hemlandets skydd vid ingrepp mot personen från en främmande stat vid vistelse i denna. Vidare brukar rätten att delta i landets parlamentsval anses vara en del av medborgarskapets innebörd. Till detta kommer ett antal regleringar inom varje land som gör skillnad mellan landets egna medborgare och i landet bosatta utländska medborgare. Det är skillnader av främst denna karaktär i svensk rätt som diskrimineringsutredningen diskuterar.

En redogörelse för den närmare innebörden av de angivna förhållandena för Sveriges del följer nedan. Frågan om rösträtt vid riksdagsval tas dock inte upp här. Medborgarskap innebär också skyldighet att göra värnplikt i medborgarskapslandet. Inte heller denna fråga tas upp.

13.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna finns i regeringsformens (RF:s) andra kapitel. De i kapitlet stadgade fri- och rättigheterna gäller i främsta rummet för svenska medborgare. Vissa av bestämmelserna är emellertid så utformade att de skyddar även utlänningar, t.ex. regeln att dödsstraff inte får förekomma (2 kap. 4 § RF).

Det skydd som RF ger gäller mot "det allmänna". Ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, alltså i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter från andra enskilda i de flesta fall är tillräckligt med vanlig lag.

Även om de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand gäller endast svenska medborgare har genom bestämmelser i 2 kap. 20 § RF utlänningar i stor utsträckning likställts med svenska medborgare. Fri- och rättigheterna har såvitt gäller utlännings ställning delats in i tre kategorier: sådana beträffande vilka svenska medborgare och utlänningar är helt likställda, sådana beträffande vilka svenska medborgare har ett starkare skydd genom att det i lag kan ges andra regler för utlänningar och slutligen sådana som endast tillkommer svenska medborgare.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar är likställda (2 kap. 20 § första stycket RF)

Utlänningar här i riket är likställda med svenska medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller andra meningsyttringar eller att tillhöra trossamfund eller andra sammanslutningar,
2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtinga eller hindra yttranden,
3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott,
4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift,
5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall,
6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön,
7. rätt till fackliga stridsåtgärder,
8. rätt till ersättning vid expropriation eller andra sådana förfoganden.

Rätten till fackliga stridsåtgärder kan begränsas genom lag eller avtal; i övrigt är de här uppräknade fri- och rättigheterna absoluta, dvs. de kan inte inskränkas genom vanlig lag.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar i princip är likställda men där det i lag kan ges andra regler för utlänningar här i riket (2 kap. 20 § andra stycket RF)

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet,
2. skydd mot tvång att ge till känna åskådning,
3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i föregående stycke 2, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse,
4. skydd mot frihetsberövande,
5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott,
6. offentlighet vid domstolsförhandling,
7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning,
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk.

Vissa av dessa rättigheter kan såväl för utlänningar som för svenska medborgare under vissa förutsättningar inskränkas i vanlig lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

Föreskrifter i lag som inskränker fri- och rättigheter enbart för utlänningar här i riket finns huvudsakligen i den särskilda utlänningslagstiftningen. De viktigare exemplen på sådana inskränkningar kan nämnas här. Som begränsningar i yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten anses bestämmelserna om s.k. politisk utvisning av utlänningar enligt 48 § utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111) (jfr SOU 1975:75 s. 174). Skyddet mot tvång att ge till känna åskådning kan på motsvarande sätt anses begränsat genom bestämmelserna om politisk asyl i samma lag. I ett asylärende kan nämligen en utlänning bli utfrågad om sin politiska uppfattning för att hans asylansökan skall kunna bedömas. Inskränkningar i skyddet mot kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse föreligger genom föreskrifter i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. I utlänningslagen finns vidare bestämmelser om tagande i förvar som utgör inskränkningar i rörelsefriheten för utlänningar samt bestämmelser om rätt till domstolsprövning av

frihetsberövanden och om offentlighet vid domstolsförhandling i utlänningsärenden. Också enligt den upphovsrättsliga lagstiftningen särbehandlas i viss utsträckning utlännningar (se bl.a. 60 och 62 §§ lagen /1960:729/ om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

Fri- och rättigheter enligt RF som är garanterade endast svenska medborgare

Vissa fri- och rättigheter enligt RF är garanterade endast svenska medborgare. Dessa är:

- 1) Förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF).
I bestämmelsen föreskrivs att anteckning om en medborgare inte får utan hans eller hennes samtycke grundas enbart på personens politiska åskådning.
- 2) Förbud mot landsförvisning och hinder att resa in i riket (2 kap. 7 § första stycket RF).
- 3) Friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (2 kap. 8 § andra meningen RF).

I alla tre dessa fall är det fråga om åtgärder som måste kunna riktas mot en utlänning som ett led i en lagreglerad övervakning och behandling av utlännningar. Bestämmelser som begränsar dessa fri- och rättigheter för utlännningar finns huvudsakligen i utlänningslagen och utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112). Vidare innehåller förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden begränsningar i utlänningsars rätt att förflytta sig inom landet.

- 4) Skydd mot förlust av medborgarskapet (2 kap. 7 § andra stycket RF).

Det är helt naturligt endast svenska medborgare som omfattas av denna regel. Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i andra fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i en annan stat. Undantag gäller dock för barn under 18 år. För dessa får föreskrivas att de i fråga om medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskomelse med andra stater, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid 18 års ålder eller senare. Det sista undantaget tar närmast sikte på de övriga nordiska länderna.

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Enligt 8 kap 7 § RF kan regeringen dock efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl.a. utlännings vistelse i riket. Inskränkningar i de fri- och rättigheter som nu angivits innebär i de flesta fall ingrepp i enskildas personliga förhållanden. Det är således först efter bemyndigande i lag som regeringen kan utfärda föreskrifter.

Konventioner

Sverige har också anslutit sig till Europarådets konvention 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Likaså har Sverige anslutit sig till FN:s konvention 1966 om medborgarliga och politiska rättigheter. Genom dessa två konventioner har Sverige förbundit sig att ge ett långtgående skydd både för egna medborgares och för utlänningars individuella rättigheter.

13.3 Tryckfrihetsförordningen m.m.

Från regleringen i 2 kap. 1 § RF undantas tryckfriheten som annars är en del av yttrandefriheten och informationsfriheten. Beträffande tryckfriheten gäller i stället vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen (TF). Tryckfriheten är enligt 1 kap. 1 § TF i grundlag garanterad endast svenska medborgare. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF är utlänningar dock likställda med svenska medborgare om inte annat följer av TF eller någon annan lag. Undantag från denna likställighet finns bara i kravet på svenskt medborgarskap för jurymän.

Yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) har i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit införande av en yttrandefrihetsgrundlag vid sidan av RF och TF. Den yttrandefrihet som regleras i lagen tillkommer enligt första kapitlet endast svenska medborgare men enligt 14 kap. 4 § i förslaget skall utlänningar i fråga om yttrandefriheten vara likställda med svenska medborgare om inte något annat följer av regeringsformen, av yttrandefrihetsgrundlagen eller av vanlig lag. Förslaget remissbehandlas f.n.

13.4 Bistånd vid vistelse utomlands

Ur folkrättslig synpunkt är nationaliteten av stor betydelse därför att den är en förutsättning för en stats befogenhet att inom andra staters områden och gentemot andra stater ge personer som är medborgare i staten diplomatisk protektion (jus protectionis) och stöd i andra former. I stort sett alla stater anser sig förpliktade att medge främmande makter rätt att ingripa på diplomatisk väg för att tillvarata sina medborgares intressen i vistelsestaten. Innebörden och omfattningen av förpliktelsen att medge dylik intervention bedöms inte på samma sätt av alla stater men principen bestrids inte.

En stat tillåts som regel intervensera endast till förmån för egna medborgare. Ibland innehåller främmande staters rätt bestämmelser enligt vilka skydd skall lämnas också andra än medborgare. Det kan antas att en framställning avseende en sådan person i vart fall i Sverige inte skulle tillbakavisas på en sådan formell grund.

Sverige har anslutit sig till de två Wienkonventionerna om diplomatiska resp. konsulära förbindelser. Enligt dessa ingår det i de diplomatiska beskickningarnas resp. konsulatens uppgifter att tillvarata den sändande statens resp. dess medborgares intressen.

Enligt 1930 års Haag-konvention till vilken Sverige också har anslutit sig kan en stat inte intervensera hos en annan stat för en sin medborgare som också är medborgare i den andra staten.

Den rättsliga regleringen av det diplomatiska skyddet för Sveriges del finns i 25 § instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen (omtryckt 1982:845), IFUR, där det föreskrivs att chefen för en beskickning och chefen för ett konsulat bl.a. skall tillvarata svenska medborgares rätt och bästa. Föreskriften upprepas i 5 § Allmänna föreskrifter för utrikesrepresentationen (AFUR). Enligt 50 § IFUR skall flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige vara likställda med svenska medborgare om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Någon ytterligare reglering av denna del av utrikesdepartementets (UD:s) verksamhet finns inte. Vilka åtgärder som skall vidtas om t.ex. en svensk medborgare kvarhålls i ett annat land avgörs från fall till fall efter kontakt med UD.

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd finns i lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

Enligt denna lag kan svenska medborgare som råkat i nöd eller någon annan svårighet i utlandet erhålla dels tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat dels, under vissa förhållanden, varaktigt ekonomiskt bistånd. (Allmänt ekonomiskt bistånd.)

Vidare är en svensk medborgare som är bosatt i Sverige och som anhållits, häktats eller eljest berövats friheten genom beslut av en domstol eller någon annan myndighet i utlandet berättigad att av beskickning eller konsulat erhålla ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättskydd. Sådant bistånd utgår också till här bosatta svenska medborgare som utan att vara berövade friheten, i ett annat land lagförs för brott eller är föremål för förfarande som avser deras avlägsnande från den främmande staten, omhändertagande för vård eller något annat frihetsberövande om påföljden eller åtgärden för dem skulle innebära ett allvarligt ingrepp. Om särskilda skäl föreligger kan bistånd lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige. (Ekonomiskt bistånd i brottmål.)

I den utsträckning regeringen bestämmer kan bistånd enligt lagen lämnas flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige (8 §). Sådana bestämmelser har meddelats i 50 § IFUR. Flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige skall i fråga om förmåner enligt lagen och i fråga om annat bistånd vara likställda med svenska medborgare om inte särskilda skäl föranleder något annat.

I AFUR finns närmare föreskrifter om biståndet. Enligt AFUR kan allmänt ekonomiskt bistånd i vissa fall ges även till andra än svenska medborgare (samt flyktingar och statslösa). Stor restriktivitet skall dock iakttas och frågan skall underställas UD.

Mellan de nordiska länderna finns en särskild överenskommelse om ekonomiskt bistånd.

13.5 Innehav av offentliga tjänster och uppdrag

Statschefen måste vara svensk medborgare (5 kap. 2 § RF). Statsråd får endast den vara som är svensk medborgare sedan minst tio år (6 kap. 9 § RF).

I 11 kap. 9 § tredje stycket RF finns uppräknat ett antal tjänster som endast svenska medborgare får inneha eller utöva. Dessa är

domartjänst,
ämbete som lyder omedelbart under regeringen,
tjänst eller uppdrag som chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse,
tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst som svenskt sändebud,
tjänst eller uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Enligt 4 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (omtryckt 1982:100) får endast svenska medborgare inneha eller utöva militära eller civilmilitära tjänster eller tjänster som åklagare eller polismän. Vidare får regeringen föreskriva eller för visst fall besluta att endast svenska medborgare får inneha eller utöva vissa statliga tjänster. Diskrimineringsutredningen redogör i sin rapport ingående för lagstiftningen på detta område.

Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) har i sitt betänkande (Ds C 1983:4) Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag föreslagit att kravet på svenskt medborgarskap för behörighet till uppdrag som förtroendevald i vissa lokala eller regionala organ, t.ex. som nämndeman och ledamot i länsstyrelse tas bort.

13.6 Social trygghet, näringsverksamhet m.m.

Det finns ytterligare ett stort antal författningar där skillnad görs mellan svenska och utländska medborgare.

Detta gäller t.ex. vissa lagar rörande social trygghet. Ofta gäller bestämmelserna dock även här bosatta utländska medborgare. Sverige har också anslutit sig till ett antal konventioner om social trygghet vilket stärker de utländska medborgarnas ställning.

I lagstiftningen finns också ett stort antal bestämmelser som kräver svenskt medborgarskap för att utöva vissa yrken, bedriva vissa näringar o.s.v. I många fall finns dock möjligheter till dispens för utländska medborgare. Utländska medborgare måste också för varje särskilt fall ha tillstånd för att få förvärva fast egendom här i landet.

Diskrimineringsutredningen redogör i sin rapport mer ingående för lagstiftningen på de olika områdena.

14 INVANDRARES BENÄGENHET ATT FÖRVARVA SVENSKT
MEDBORGARSKAP

14.1 Bakgrund

Det är väl känt att många utländska medborgare behåller sitt ursprungliga medborgarskap trots att de vistats i Sverige så länge att de väl uppfyller kvalifikationstiden för att erhålla svenskt sådant. Uppskattningsvis rör det sig om 300 000 personer varav ca två tredjedelar är nordiska medborgare. Fördelningen av de senare är ungefär följande: Danmark 24 000, Finland 138 000, Island 1 500 samt Norge 22 000 personer.

Någon undersökning om orsakerna till detta förhållande har aldrig gjorts. Vi beslöt därför att försöka belysa vilka faktorer som påverkar ett beslut om medborgarskapsbyte. Vi uppdrog åt byrådirektören Jan Rockström, statens invandrarverk, att genomföra en enkätundersökning för att få fram något om vad de utländska medborgarna anser att det betyder för dem att byta medborgarskap och varför de väljer att behålla det ursprungliga medborgarskapet alternativt att byta till svenskt. Det har inte varit vår avsikt att med någon vetenskaplig exakthet ge svar på frågan varför en person behåller sitt ursprungliga medborgarskap utan endast att ange några av de skäl som bidrar till att en person byter ut eller behåller sitt ursprungliga medborgarskap när han bosätter sig i ett annat land.

Man kan anta att ett medborgarskapsbyte är en stor och komplicerad fråga för många människor. Det uttrycker en förvärvad samhörighet med det nya landet samtidigt som banden med det gamla försvagats eller klippts av.

Troligen påverkas benägenheten av de fördelar man kan få i Sverige samtidigt som nackdelar kan uppstå i förhållandet till det gamla landet.

En annan fråga är hur mycket vistelsetiden i Sverige kan påverka viljan till ett byte och om denna påverkar integritetsgraden i förhållandet till det nya landet.

Utvandringsorsaken torde spela en stor roll för viljan att behålla banden till det gamla hemlandet. Den som ser en möjlighet att en gång kunna återvända torde ha en mindre benägenhet att söka svenskt medborgarskap.

14.2 Uppläggning

Enkäten och redovisningen av uppdraget finns intagna som bilaga 7 till betänkandet.

Enkäten sändes ut till 1 473 personer. Dessa valdes ut bland medborgare från Chile, Finland, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Jugoslavien och Turkiet, bosatta i Eskilstuna, Malmö och Uppsala. Personerna valdes slumpvis från 1979 års röstlängder. En kontroll gjordes mot 1982 års röstlängder så att endast personer som fortfarande var bosatta i Sverige och alltså var utländska medborgare valdes ut.

Nationaliteterna och orterna valdes med tanke på att olika invandrarkategorier med varierande sysselsättning så vitt möjligt skulle bli representerade. Eskilstuna har liten nyinvandring och en mycket stor finländsk minoritet, som huvudsakligen arbetar inom industrin. I Malmö är jugoslaviska medborgare den största invandrargruppen. Andelen finska medborgare är relativt liten och danska medborgare är den största nordiska gruppen. Näringslivet är mera differentierat, även om den stora merparten arbetar inom industrin. Denna är däremot av förhållandevis liten omfattning i Uppsala. Landstinget (Akademiska Sjukhuset) är där den stora arbetsgivaren för många invandrare.

Vidare genomfördes intervjuer med personalen på invandrarbyråerna i de aktuella kommunerna samt med företrädare för berörda invandrarorganisationer på såväl central som lokal nivå.

14.3 Resultatet

Enkäten besvarades av 729 personer eller 49,5 % av de tillfrågade. Åtskilliga svar var ofullständiga. De inkomna och bearbetade svaren, sammanlagt 710 st. fördelade sig efter nationalitet enligt följande: Chile 14, Finland 228, Förbundsrepubliken Tyskland 6, Grekland 46, Jugoslavien 373, Turkiet 43. I de återstående 19 svaren hade antingen medborgarskapet inte uppgivits eller hade personen erhållit ett annat medborgarskap.

Trots den låga svarsfrekvensen kan ändå vissa upplysningar erhållas. Svaren är att betrakta som en provkarta. Det är emellertid endast svaren från de finska och jugoslaviska medborgarna som är tillräckligt många för att några slutsatser skall kunna dras av dem. De övriga medborgarskapsgruppernas svar avviker dock inte från den jugoslaviska gruppens. De finska medborgarnas svar skiljer sig från de övriga gruppernas. Bl.a. är benägenheten att söka svenskt medborgarskap avgjort lägre i den finska gruppen. Detta gäller även för dem som är gifta med svensk medborgare. Trygghetsfrågorna synes spela en ringa roll, medan däremot rätten att få delta i riksdagsvalen anförts i större omfattning som en betydelsefull faktor för ett eventuellt byte av medborgarskap.

De utländska medborgare som har många kontakter med hemlandet är mindre benägna att söka svenskt medborgarskap än de med några kontakter. De som har många kontakter med hemlandet läser också svenska tidningar i mindre omfattning. De har således bevarat en stark anknytning till hemlandet.

Den som är gift med en svensk medborgare är betydligt mer positiv till att förvärva svenskt medborgarskap än den som är gift med en utländsk medborgare. Här påverkar tydligt anknytningen till Sverige viljan till ett byte.

Vistelsetidens längd har inte någon avgörande betydelse för viljan att byta medborgarskap. Det finns inte heller några stora skillnader i kvinnors och mäns syn på frågan om medborgarskapsbyte.

Rädsla för att ge upp sin identitet är ett problem och en återhållande faktor när man överväger frågan om att byta medborgarskap. Flera av dem som anfört detta uppger att deras barn blivit svenska medborgare men att de själva inte kan tänka sig det. Några menar att även om man blir svensk medborgare så kommer man ändå alltid att betraktas som utlänning.

Ett skäl att behålla det ursprungliga medborgarskapet är att det underlättar återvändandet till ursprungslandet. I vissa fall skyddar det ursprungliga medborgarskapet rätten att äga och arva egendom i ursprungslandet. Många väljer då att behålla sitt ursprungliga medborgarskap. Det har inte angivits några problem som kan uppstå vid dubbla medborgarskap. Tvärtom anförs det att det är praktiskt med hänsyn till möjligheterna att växelvis kunna bo och arbeta i flera länder. Det förekommer att makar har olika medborgarskap för att på så sätt ha en legal anknytning till både ursprungsland och värdland.

Det finns dock de som anför motsatta synpunkter. Om man väl har bestämt sig för att förvärva värdlandets medborgarskap skall man också befrias från det gamla.

Några chilenska medborgare anförs att de med nuvarande politiska situation i sitt hemland föredrar ett svenskt medborgarskap. Detta ger ökat skydd vid utlandsresor.

Generellt sett tror de flesta inte att ett förvärv av svenskt medborgarskap skulle innebära någon förändring av det egna eller familjens liv. Närmare var tredje person har inte alls berört frågan, var sjunde svarar "vet ej" och många tror att medborgarskapsbytet inte skulle innebära någon förändring. Ett stort antal av de tillfrågade har uttryckt att det skulle vara en allmänt positiv för-

ändring att byta medborgarskap utan att närmare precisera vad de menar med detta. De som svarat mera konkret har anförut att den sociala och rättsliga tryggheten skulle förbättras. Vidare påpekas att man skulle få fullständig rösträtt. Som nämnts gäller detta främst finska medborgare. Ibland anföras att kontakter med svenska myndigheter skulle underlättas. Någon har sagt att möjligheten att erhålla arbete skulle förbättras eller att det blir lättare att starta ett eget företag.

14.4 Slutsatser

Att den finska gruppens svar skiljer sig från de andra gruppernas är naturligt med tanke på det större samarbetet mellan de nordiska länderna. Rörligheten är stor. Människorna pendlar mellan länderna och många vistas omväxlande i Sverige och hemlandet. De konventioner och andra överenskommelser som gäller nordiska medborgare är i regel generösare än motsvarande för andra länder. Lagstiftningen är likartad i de nordiska länderna och en flyttning mellan dem innebär ingen avgörande förändring i livsvillkoren för den enskilde nordbon.

En bidragande orsak till att benägenheten att byta medborgarskap inte är större är säkert att lagstiftningen i högre grad än tidigare jämställer svenska och utländska medborgare. De olika konventioner som finns, framför allt inom socialförsäkringens område, har säkert också betydelse, framför allt rätten till pension och möjligheten att föra med den vid en återflyttning till ursprungslandet.

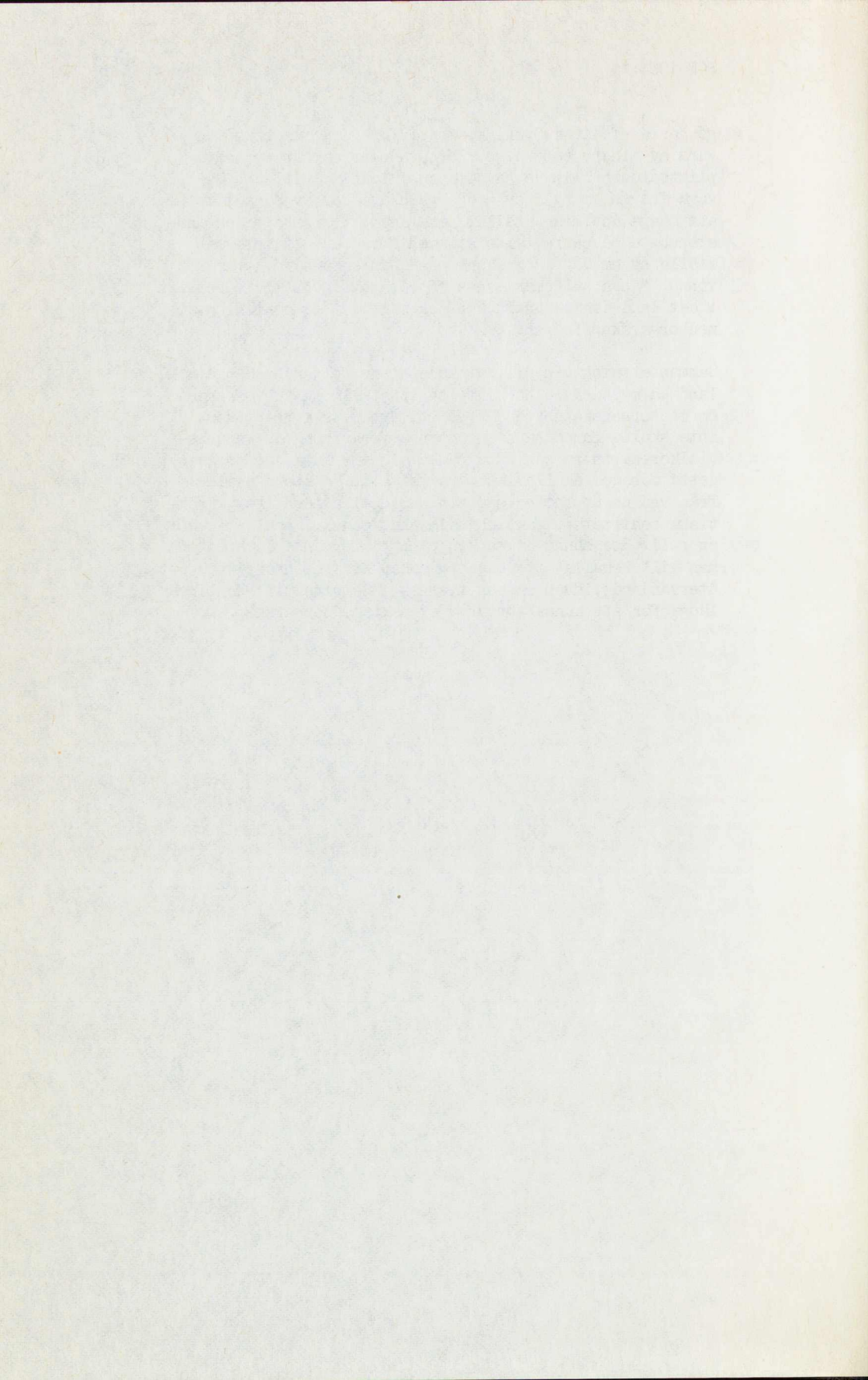
Möjligheten att återvända till hemlandet, temporärt eller för gott, varierar mellan olika grupper. Banden med hemlandet är starka hos många och tanken att få återvända är levande. Många invandrare anför att de behåller sitt medborgarskap för att i varje fall som äldre kunna återvända. För dem innebär ett medborgarskapsbyte en otrygghetsfaktor och ett förnekande av den egna identiteten. De som kommit till Sverige som flyktingar söker dock, av naturliga skäl, i regel svenskt medborgarskap så snart det är möjligt.

Det är anmärkningsvärt att mer än var tredje person säger sig inte veta om han eller hon skall söka svenskt medborgarskap eller ej. Ovissheten är särskilt stor inom den finska gruppen.

Flera personer har anförut att de behållit sitt ursprungliga medborgarskap medan deras barn däremot sökt svenskt. Detta pekar på att det finns en skillnad mellan den första och andra generationen invandrare. Föräldrarna kan inte tänka sig att byta, därtill är banden med det gamla hemlandet alltför starka. För barnen däremot, som många

gångar är födda i Sverige, synes föräldrarnas bakgrund vara av mindre betydelse. För ungdomar som uppnår värnpliktsåldern blir detta ofta en anledning till att överväga frågan om byte av medborgarskap. Det är sannolikt att många upplever ställningstagandet till ett medborgarskapsbyte så påfrestande att man föredrar att inte ta ställning om det inte finns några uppenbara fördelar att vinna. Många ungdomar synes föredra att göra sin värnplikt i det land där de vuxit upp och måste då ta ställning till medborgarskapsfrågan.

Sammanfattningsvis vill vi konstatera följande. Många utländska medborgare har inte tagit ställning till frågan om medborgarskapsbyte därför att ett byte i praktiken inte skulle innebära någon större förändring av vardagsvillkoren. Andra kan inte tänka sig att byta därför att detta för dem skulle innebära ett alltför stort avsteg från vad de uppfattar som sin nationella identitet. Praktiska realiteter, fastighetsinnehav o.dyl., spelar också en roll. Hos många är tanken på att återvända levande och man vill behålla sitt medborgarskap för att underlätta ett återvändande, även om man vistats i Sverige tillräckligt länge för att kunna förvärva svenskt medborgarskap.



En ledande princip för svensk medborgarskapslagstiftning har sedan gammalt varit att i möjligaste mån söka förhindra uppkomsten av dubbla eller flerfaldiga medborgarskap. Sverige har också anslutit sig till 1963 års konvention om bl.a. begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap (prop. 1968:128, 1LU 54, rskr 395). Enligt konventionen gäller bl.a. att myndiga medborgare i de fördragsslutande staterna inte får tillåtas att behålla sina tidigare medborgarskap när de efter ansökan får medborgarskap i en annan fördragsslutande stat.

Lagen (1950:382) om svensk medborgarskap (omtryckt 1979:139) innehåller bestämmelser dels om upphörande av utländskt medborgarskap för den som ansöker om att bli svensk medborgare (6 §), dels om förlust av det svenska medborgarskapet för den som blir utländsk medborgare (7 §).

Tidigare gällde att barn i äktenskap erhöll svenskt medborgarskap vid födelsen om fadern var svensk medborgare. Om fadern saknade svenskt medborgarskap blev barnet däremot inte svenskt även om modern var svensk medborgare. Endast i de fall barnet inte vid födelsen förvärvade något medborgarskap genom fadern fick det moderns svenska medborgarskap.

Genom en lagändring år 1979 ändrades medborgarskapsreglerna (prop. 1978/79:72, AU 26, rskr 201, SFS 1979:139) så att ett barn till en svensk kvinna alltid blir svensk medborgare vid födelsen. Detta gäller oavsett om föräldrarna är gifta eller ej och oberoende av om barnet föds i eller utanför Sverige. Barnet blir också svensk medborgare om fadern är svensk medborgare och gift med barnets moder eller om fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets moder (se kapitel 12). I samband med införandet av de nya reglerna gavs möjligheter att före den 1 juli 1982 anmäla att man önskade att de nya reglerna skulle gälla för barn som fötts den 1 juli 1961 eller senare.

De nya reglerna ger upphov till ett ökat antal dubbla medborgarskap. Därför infördes samtidigt regler om avveckling i vissa fall av det ena medborgarskapet när barnet uppnått vuxen ålder. Dessa regler finns i 7 a §. Bestämmelsen skall tillämpas i förhållande till stater med vilka Sverige ingått avtal om detta. En svensk medborgare som genom fadern eller modern från födelsen förvärvat medborgarskap även i en fördragsslutande stat, förlorar det svenska medborgarskapet då han uppnår en i avtalet angiven ålder, som inte får understiga 19 och inte överstiga 22 år, om han

Bestämmelsen syftar till att den som vid födelsen blivit medborgare både i Sverige och i en annan stat och som vid uppnådd vuxen ålder sedan lång tid har etablerat sig i den andra staten skall förlora sitt svenska medborgarskap. Tar han på nytt hemvist i Sverige, återfår han det svenska medborgarskapet efter anmälan.

Avtalen förutsattes vara bilaterala. På det nordiska området ansågs det dock vara möjligt att träffa ett multilateralt avtal. Några avtal har ännu inte träffats.

Dubbelt medborgarskap kan uppstå i följande situationer.

15.1 Dubbelt medborgarskap vid födelsen

15.1.1 Barn till föräldrar med olika medborgarskap

Barn till föräldrar där den ena har svenskt och den andre utländskt medborgarskap får ofta dubbelt medborgarskap. Om det är fadern som är utländsk medborgare blir detta oftast fallet för barn i äktenskap eftersom de flesta länders rättsordningar tillerkänner sådana barn faderns medborgarskap. Några länder tillerkänner även barn utom äktenskapet faderns medborgarskap, t.ex. Frankrike och Polen. Barn i äktenskap till en svensk fader och en utländsk moder får dubbelt medborgarskap i de fall moderns hemland har en lagstiftning där medborgarskapet följer modern. Detta gäller t.ex. i Norge och Danmark.

15.1.2 Barn födda i länder som tillämpar territorialprincipen

Barn som vid födelsen enligt härstamningsprincipen förvärvat faderns och/eller moderns medborgarskap och som är fött i ett land som tillämpar territorialprincipen får dubbelt (trefaldigt) medborgarskap. Bland länder som tillämpar territorialprincipen kan nämnas Australien, Brasilien, Kanada och USA.

15.2 Dubbelt medborgarskap genom legitimation

Enligt 2 § medborgarskapslagen gäller att om en svensk man ingår äktenskap med en utländsk kvinna blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare, om det är ogift och ej fyllt 18 år, (legitimation). I de flesta av dessa fall har barnet vid födelsen förvärvat sin moders utländska medborgarskap. Enligt en del länders medborgarskapslagstiftning förlorar barnet det medborgarskap som det fått genom modern om det genom legitimation förvärvar faderns. Enligt de flesta nu gällande medborgarskapslagar inträder dock inte en sådan förlust. Barn

som genom legitimation får svenskt medborgarskap kommer därför oftast att ha dubbla medborgarskap.

15.3 Dubbelt medborgarskap genom anmälan

Enligt 3 § medborgarskapslagen kan en utlänning som oavbrutet har haft sitt hemvist i Sverige från det han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år, förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelsen efter det han fyllt 21 år men innan han fyllt 23 år. Den som är statslös eller styrker att han skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt får dock göra en sådan anmälan redan då han fyllt 18 år, om han vid tiden för anmälan haft sitt hemvist i Sverige sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år. Av bestämmelsen följer att det beträffande den som gör anmälan mellan 21 och 23 år inte föreligger något krav på att han skall förlora sitt tidigare medborgarskap.

15.4 Dubbelt medborgarskap genom naturalisation

Om en person med utländskt medborgarskap som ansöker om naturalisation inte förlorar det utländska medborgarskapet automatiskt i och med naturalisationen utan först efter medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet får det sättas som villkor för det svenska medborgarskapets förvärvande att sökanden styrker att sådant medgivande lämnats. Syftet med en sådan villkorlig naturalisation är att så långt möjligt undvika dubbla medborgarskap. Bara genom att befrias från tidigare medborgarskap kan den som fått svenskt medborgarskap räkna med fullt svenskt rättsskydd utomlands (se kapitel 13).

I vissa fall är det inte möjligt att få befrielse från det utländska medborgarskapet. I andra fall anses det i praxis inte rimligt att kräva detta. Politiska flyktingar behöver t.ex. inte söka befrielse. Dessa grupper kommer alltså att ha dubbla medborgarskap.

15.5 Dubbelt medborgarskap genom förvärv av utländskt medborgarskap

Enligt 7 § medborgarskapslagen förloras det svenska medborgarskapet bl.a. vid förvärv av utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Den som förvärvar ett utländskt medborgarskap på annat sätt än som anges i 7 §, t.ex. automatiskt genom giftermål, förlorar dock inte det svenska medborgarskapet utan kommer att ha dubbla medborgarskap. Det är dock numera endast ett fåtal länders rättsordningar som innehåller regler om

automatiskt förvärv av medborgarskap genom giftermål. Dock har bl.a. Belgien, Grekland, Iran och Schweiz sådana regler.

15.6 Dubbelt medborgarskap efter medgivande att få behålla det svenska medborgarskapet

En svensk medborgare som är född utom riket och aldrig haft sitt hemvist här eller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige förlorar enligt 8 § medborgarskapslagen sitt svenska medborgarskap när han fyller 22 år (preskription). Han kan dock dessförinnan ansöka om att få behålla det. I praxis bifalls i regel sådana ansökningar även om sökanden härigenom kommer att erhålla dubbla medborgarskap.

15.7 Det dubbla medborgarskapets konsekvenser

Inget europeiskt land har såvitt bekant statistik över antalet personer med dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap. Utvandringsländer i södra Europa såsom Spanien och Portugal uppmuntrar direkt sina landsmän bl.a. i Frankrike och Latinamerika att behålla sitt gamla medborgarskap, när de söker ett nytt. Frankrike, Belgien och flera andra länder avstår från att försöka eller lyckas i praktiken inte kontrollera om de som förvärvat medborgarskap därmed också befrias från sitt tidigare medborgarskap. De nordiska länderna godtar att vissa länders medborgare inte kan erhålla befrielse från sitt ursprungliga medborgarskap, och de ställer i sådana fall inte villkor om befrielse för att bevilja naturalisation. Antalet dubbla eller flerfaldiga medborgarskap har sålunda vuxit snabbt. En anledning till detta är att alltför många länder inför regler om medborgarskap efter modern.

I den svenska folkbokföringen registreras endast ett medborgarskap. Dubbla medborgarskap registreras sålunda inte ens när uppgifter härom föreligger. I många fall är de dessutom inte kända för myndigheterna och stundom inte ens för vederbörande själv. Statens invandrarverk har summerat de olika kategorier inom vilka antalet med dubbla medborgarskap är stort och man har därvid kommit till att antalet personer som på grund av naturalisation kommit att få dubbla medborgarskap uppgår till omkring 80 000. Härtill kommer emellertid de som på annat sätt fått dubbla medborgarskap. Totalt bör sålunda antalet f.n. uppgå till över 100 000 personer i Sverige. Troligen är förekomsten betydligt större i flera andra länder, där kontrollen är mindre än i Sverige och där invandringen från länder som uppmuntrar dubbla medborgarskap såsom bl.a. Spanien och Portugal är större, såsom t.ex. i Frankrike. Det totala antalet personer med dubbla eller

flerfaldiga medborgarskap uppgår förmodligen för närvarande till flera miljoner i Västeuropa.

Bristen på statistiska uppgifter och på kontroll över förekomsten av dubbla medborgarskap antyder att sådana dubbla medborgarskap i stort inte har vållat staterna särskilda svårigheter. Den största olägenheten synes ha legat i militärtjänstgöringen, men denna har stundom reglerats i internationella avtal och i andra fall ordnats genom att unga män har erbjudits möjlighet att välja medborgarskap och därmed militärtjänstgöring vid inträdet i värnpliktsåldern. För enskilda personer kan det dubbla medborgarskapet ha ett positivt värde. Det svarar i vissa fall mot den faktiska situation i vilken de är verksamma med beroende av två olika länder, med vilka de eventuellt också samtidigt känner gemenskap. Det dubbla medborgarskapet betyder att de är befriade från krav på särskilda tillstånd i båda länderna och att de fritt kan ta arbete och bostad inom bådass territorium osv.

Den främsta nackdelen är möjligen att en person med dubbelt medborgarskap aldrig kan påräkna diplomatiskt stöd av det ena landet i förhållande till det andra. Situationen är aktuell bl.a. för åtskilliga medborgare i Väst-europeiska länder vilka samtidigt också har medborgarskap i något land i Östeuropa. Ansökan om befrielse från medborgarskap i dessa länder avslås ofta eller förenas med villkor som de sökande inte vill godta eller med kostnader (t.ex. för den utbildning som de en gång har fått i ursprungslandet) som i praktiken lägger oöverstigliga hinder i vägen. Vid resor i Östeuropa riskerar personer som på detta sätt har dubbelt medborgarskap att bli betraktade som enbart medborgare i ursprungslandet.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, for the year ending June 30, 1910.

The total area of land owned by the United States is 1,000,000,000 acres. The total area of land owned by the States is 1,000,000,000 acres. The total area of land owned by the private individuals is 1,000,000,000 acres.

The following table shows the distribution of land ownership in the United States for the year ending June 30, 1910.

Category	Area (Acres)
United States	1,000,000,000
States	1,000,000,000
Private individuals	1,000,000,000

16 IDEOLOGISKA PERSPEKTIV PÅ NATIONALITET OCH
MEDBORGARSKAP

16.1 Historisk bakgrund

Den moderna nationalstaten började växa fram under 1800-talet efter den franska revolutionen och Napoleonskrigens omvälvningar. Italiens och Tysklands enande är de främsta uttrycken för detta i Europa. I mitten av 1800-talet ledde den ekonomiska liberalismens ideer till att en mängd handelshinder och restriktioner i resandetrafiken avlägsnades, och under några årtionden rådde fri samfärdsel i en stor del av Europa. I samband med det första världskrigets utbrott upphörde detta emellertid och pass- och viseringstvång infördes åter överallt. Medborgarskapet blev åter avgörande för vem som skulle betraktas som vän eller fiende i kriget, och medborgarskapet bestämde vem som hade rätt att vistas i ett land. År 1917 infördes passtvång i Sverige och ett försök gjordes under följande år att med polisens hjälp registrera samtliga utländska medborgare som vistades i landet. Det visade sig härvid i många fall svårt att avgöra om enskilda personer som vistats lång tid i landet var svenska eller utländska medborgare.

En central princip i Versaillesfreden år 1919 var nationernas självbestämmanderätt. Nationsgränserna skulle så långt möjligt dras på sådant sätt att befolkningsgrupper som hörde till samma nation bildade en stat tillsammans. Undantagen blev dock många och särskilda garantier skapades för att skydda nationella minoriteter. Sverige berördes inte av detta på annat sätt än att frågan om det svenskspråkiga Ålands förening med Sverige aktualiserades. Sedan Nationernas Förbund i Geneve hade gett Finland stöd för dess bestämda nej, förblev dock Åland ett landskap inom det finska riket med en särskild författning och garantier för sin ställning. Liksom tidigare bodde det alltså därefter svenskspråkig befolkning såväl i Finland (och där både på Åland och i flera andra delar av landet) som i Sverige.

Under de senaste tjugo åren har en stark nationalism kommit till uttryck särskilt i Afrika och Asien. De nya stater som upprättats där, har dock mera sällan en nationellt homogen befolkning, och detta beror i många fall på att deras gränser dragits upp redan under kolo-nialtiden utan hänsyn till befolkningens nationella sammansättning.

16.2 Nationalstaten

Nationalstaten är sålunda ung. Visserligen kunde inte tanken att varje nation skulle bestämma sin framtid i sin egen stat realiseras helt efter första världskriget, men nationalstaternas ställning stärktes. Efter det andra världskriget har åter en förändring ägt rum, och staten kan i dag sägas vara på en gång både för liten och för stor. Den är för liten, därför att den snabba tekniska och ekonomiska utvecklingen inte ryms inom dess gränser. Både kapital och arbetskraft flyttas mellan staterna. Marknader utvidgas och kommunikationer förbättras. Men staten är också för stor, eftersom starka regionala intressen gör sig gällande runt om i Europa med krav på respekt för etniska grupper och nationella minoriteter, både sådana som av hävd är bosatta inom staternas gränser och sådana som under senare årtionden invandrat dit.

Stater tillerkänns suveränitet i försvar av sina intressen, t.o.m. när detta försvar innebär att de tillgriper militära maktmedel. Det internationella världspolitiska systemet är icke utrustat med gemensamma högsta organ som har makt att slutligt avgöra internationella tvister och intressekonflikter. FN och den internationella domstolen kan vanligen endast ingripa på ett avgörande sätt i de fall, då de berörda staterna själva godtar detta. I växande utsträckning har emellertid stater ingått överenskomelser, genom vilka de har överlämnat vissa avgöranden till överstatliga organ, såsom t.ex. inom de europeiska gemenskaperna (EG).

Internationellt samarbete fortgår emellertid i allt större utsträckning utan förmedling av utrikesförvaltningen. Den tekniska och ekonomiska utveckling, som inte ryms inom staternas territoriella gränser, har medfört ett ömsesidigt beroende och en långtgående ekonomisk integration. De multinationella företagen spelar en växande roll, och för många länder men alldeles särskilt för Sveriges ekonomi har utrikeshandeln en utomordenligt stor betydelse. Staternas beroende av omvärlden är alltså stort, och på alla nivåer upprättas förbindelser över gränserna mellan enskilda, organisationer och myndigheter. När Västeuropas industriländer har tagit utländsk arbetskraft i anspråk, har detta endast varit ett av många uttryck för den utveckling som ägt rum.

När vi i det följande skall diskutera innebörden av medborgarskap och nationalitet, skall vi göra en åtskillnad mellan rättsliga aspekter på vad medborgarskap är och etniska aspekter på vilka som anses tillhöra en viss nation. Men eftersom det är vanligt att vi med utgångspunkt i medborgarskap och nationalitet också drar slutsatser om individers och gruppers känsla av samhörighet med ett land och dess folk, så skall vi också ta upp

detta samband till diskussion. Vi skall vidare försöka belysa i vilken grad lojalitet till staten hör samman med medborgarskap och nationalitet. Vi tvingas renodla komplexa problem, vilka egentligen skulle förtjäna en mer djupgående behandling än vad vårt utrymme här medger. Framför allt kommer kulturella, historiska och psykologiska perspektiv att skjutas åt sidan till förmån för juridiska (medborgarskap), etniska (nationalitet), politiska (lojalitet) och sociologiska (samhörighetskänsla).

16.3 Medborgarskap och nationalitet

Det bör påpekas att nationalitet i många sammanhang används för att beteckna vad vi här kallar medborgarskap eller tillhörighet till viss stat. Så är det i uttryck som nationalitetsbeteckning på fartyg, nationsflagga, nationaldag etc. Namnet på de suveräna staternas världsorganisation är vidare sedan 1945 Förenta Nationerna. Det finns alltså en mångtydighet i de termer som används. För att undvika missförstånd kommer vi i det följande att förbehålla termen nationalitet för att beteckna etnisk tillhörighet.

Nationalitet och etnicitet skall alltså här användas som begrepp som har samma betydelse. Begreppen är svåra att definiera, och vi får nöja oss med att illustrera deras innebörd med exempel. Men vi kan utgå från att man när man talar om nationalitet tänker på en grupp människor som har gemensamma egenskaper, såsom gemensamt språk och ursprung, gemensam historia och gemensamma kulturella drag. Dessa och många fler egenskaper anger gruppens nationalitet, men det är viktigt att observera att inte varje nationell grupp har alla dessa egenskaper. Det finns nationella grupper som t.ex. inte har gemensamt ursprung eller gemensamt språk. Även om gruppen har alla dessa egenskaper, är detta vidare inte tillräckligt för att karakterisera den som nationell. Det krävs dessutom något mer, nämligen att medlemmar i gruppen själva identifierar sig i nationella termer och/eller att andra i deras omgivning också gör det.

En stat har ett område eller territorium och en befolkning, som normalt till större delen utgörs av dess medborgare, men som dessutom också omfattar de utländska medborgare som har fast hemvist i landet. I statens medborgarskapslag eller motsvarande anges på vad sätt medborgarskap förvärvas och förloras. Medborgarskapet är alltså rättsligt bestämt, och det är möjligt att med lagens hjälp avgöra vem som äger medborgarskap.

Som vi redan har sett är nationalitet emellertid inte detsamma som medborgarskap. Vi kan som exempel tänka på

att det finns svenskar både i Sverige och i Finland. Samtliga är till sin nationalitet svenskar i den meningen att svenska är deras språk och att deras ursprung är svenskt och slutligen också på det sättet att de själva räknar sig som svenskar. De som bor i Finland lägger till att de är Finlands-svenskar, och de kallar svenskarna i Sverige för Riks-svenskar. Men det kan vara svårt att avgöra om en person är svensk eller inte. Det kan t.ex. inträffa att utomstående anser att han är det, men att han själv inte godtar det. Det är alltså inte alltid självskrivet vilken nationalitet en viss person har, och det är inte som när det gäller medborgarskapet möjligt att ta reda på vad som skall gälla enligt lagen.

I en tänkt och idealtypisk nationalstat sammanfaller medborgarskap och nationalitet. Praktiskt taget alla medborgare är av samma nationalitet, och samtidigt är nästan alla som tillhör den nationaliteten medborgare i den staten. Men det är svårt att finna exempel på sådana stater. I många fall är en nation uppdelad på mer än en stat som den tyska och koreanska eller också är ett och samma världsspråk modersmål i många olika stater som fallet är med t.ex. spanska, engelska och franska. I ett mycket stort antal stater finns det ursprungliga nationella minoriteter såsom i Storbritannien, Spanien, Turkiet osv., medan andra stater har bildats av flera nationella grupper såsom Kanada, Schweiz, Indien, Pakistan etc. I åtskilliga stater finns det befolkningsgrupper som själva räknar sig till majoritetsbefolkningen, men som samtidigt fäster stor vikt vid sina föräldrars etniska ursprung (italienare, svenskar etc. i USA). Genom 1960- och 1970-talens omfattande internationella befolkningsrörelser har stora invandrade minoriteter uppkommit i Europa. Detta har ytterligare bidragit till att öka antalet fall, i vilka legalt medborgarskap inte överensstämmer med subjektiv nationalitet.

Även om medborgarskap och nationalitet sålunda är två skilda begrepp, sammanblandas de inte sällan i dagligt tal. Man talar eller skriver t.ex. om "svenskar" utan att klargöra om det gäller svenska medborgare eller personer med svenska som modersmål. I det förra fallet, svenska medborgare, talar man ju också om sådana som genom naturalisation blivit svenska medborgare men som kanske eftersom de är invandrare i Sverige, genom sitt namn, sitt språkbruk eller på annat sätt i vissa avseenden skiljer sig från svenskar som har ett helt nationellt svenskt ursprung. Talar man om svenskar i etnisk mening glömmer man kanske att till dessa också hör omkring 300 000 svenskspråkiga finska medborgare, Finlands-svenskar.

Använder man uttrycket "utlänningar" eller "utländsk medborgare" står det inte alltid klart att därmed också kan menas dels svenskspråkiga personer som förvärvat utländskt medborgarskap, dels invandrare som sedan lång tid varit fast bosatta i Sverige och som kanske är gifta med svenskar och har barn som är svenska medborgare etc. Begreppen "svensk" resp. "utlänning" är i fall som dessa alltför grova kategorier, och vi behöver kunna närmare ange i vilket förhållande de personer vi talar om står till det svenska samhället för att kunna göra uttalanden om vilka rättigheter och skyldigheter de har eller borde ha, eller om vilken lojalitet och samhörighetskänsla vi kan vänta oss från dem.

16.4 På 1960-talet blev utlänningar i Sverige
 "invandrare"

Under slutet av 1960-talet fick beteckningen invandrare på en rad områden ersätta det tidigare utlänning eller utländsk medborgare. Förändringen i språkbruk genomfördes medvetet och i avsikt att bidra till den kursomläggning av den svenska invandrapolitiken som då inleddes. Invandrare och svenskar skulle på samhällets olika områden erbjudas jämlika villkor, och invandrare som erhållit tillstånd att arbeta i landet, kunde räkna med att få stanna permanent, om de önskade detta.

Härmed förändrades också medborgarskapets innebörd. Redan 1954 hade nordiska medborgare fått fri tillgång till svensk arbetsmarknad enligt överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Från år 1968 kom i praktiken något liknande att gälla också andra invandrare som fått arbetstillstånd, bosättningstillstånd och senare permanent uppehållstillstånd. En befolkningsgrupp uppstod som inte hade svenskt medborgarskap men som tillerkändes rätt till permanent bosättning i landet. Redan i slutet av 1960-talet framfördes krav på att dessa invandrare med fast bosättning i landet också skulle få rösträtt i kommunala val. Utländska medborgares politiska rättigheter hade tidigare varit inskränkta bl.a. därigenom att politiska flyktingar förbjöds att delta i politisk verksamhet i landet. Utländska medborgare hade däremot kunnat bilda egna föreningar.

Utländska medborgares politiska rättigheter har senare ytterligare förstärkts genom ändringar i regeringsformen (se kapitel 13). I samband med antagandet av riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken beslöt riksdagen, som nämnts, också om stöd till invandrarföreningar i landet och samma år fick utländska medborgare rösträtt i val till kommunfullmäktige och landsting. Den tidigare tillämpade principen att enbart svenska medborgare skulle

ha rätt att delta i allmänna politiska val ersattes vad gäller dessa kommunala val av en ny princip enligt vilken den fast bosatta befolkningen oavsett medborgarskap, tillerkändes denna politiska rättighet.

16.5 Lojalitet med staten och samhörighet med samhället

Lojalitet med staten kan vara inrikes- eller utrikespolitisk. I en demokratisk stat träffas beslut, t.ex. av riksdag och regering, vilka äger giltighet för hela staten och skall tillämpas, även när de inte stämmer överens med alla enskilda personers eller grupperns intressen. Majoritetens vilja skall genomföras, och minoriteten godtar detta men har rätt att söka vinna majoritet för sina idéer. Lojalitet innebär alltså i detta fall att godta författningens regler och att följa de beslut som kommit till i enlighet med dessa regler. Man kan säga att detta är att ansluta sig till en demokratisk överideologi.

Den utrikespolitiska lojaliteten sätts på prov i kris-situationer. När centrala intressen hotas, kräver staten att inhemska motsättningar skjuts åt sidan och att alla krafter samlas till värn för gemensamma intressen. Lojalitet innebär alltså i detta fall beredskap att delta i försvaret av statens gemensamma intressen.

Det kan finnas medborgare som uppvisar brister både vad gäller inrikes- och utrikespolitisk lojalitet. De som önskar ändra författningens regler, kan sätta sig över beslut som fattats i enlighet med dessa regler och t.o.m. direkt arbeta för en politisk revolution. Grupper som är starkt missnöjda med vissa beslut, vägrar ibland att godta dessa, fastän de tillkommit i stadgade former. Det kan vidare finnas enstaka medborgare som för egen vinning går en annan stats ärenden, och det finns medborgare som på grund av starka sympatier för en annan stat i en viss konflikt skulle brista i lojalitet med den egna staten.

Även då utländska medborgare har sin bakgrund i andra författningstraditioner, finns det vanligen inte anledning att befara att de skulle sträva efter att ändra författningen i den stat där de vistas. Men i en situation där statens yttre säkerhet är hotad, förekommer det att man kontrollerar vissa utländska medborgares lojalitet. Det gäller då särskilt dem som är medborgare i den stat som hotar eller anfaller, eftersom dessa kan förväntas

hamna i en konflikt mellan flera lojaliteter. Det är emellertid viktigt att göra klart att detta är ett speciellt fall i en utrikespolitisk krissituation och att det inte ens då gäller alla utländska medborgare i landet. Krigförande eller krigshotade stater har stundom beslutat att utvisa eller att internera medborgare i fientligt sinnade stater, men däremot vanligen inte utländska medborgare över huvud taget.

Lojaliteten med staten kan antas vara större ju längre tid utländska medborgare har vistats i landet, ju fastare deras bosättning där är ju fler familjeband de har osv. Man kan nämligen utgå från att dessa förhållanden påverkar invandrades känsla av samhörighet med vistelselandet. Denna känsla har emellertid inte bara att göra med författningen och med försvaret av staten mot yttre hot. Det är fråga om en mer allmän värdering av samhället i alla dess delar, av levnadsförhållanden och kultur, av sociala nätverk osv. Utländska medborgare förvärvar under sin vistelse en gemenskap med Sverige och dess befolkning. Det är viktigt att betona att detta inte betyder att de känner sig som svenskar i etnisk mening, men däremot att de värderar Sverige och svenskarna positivt. Det behöver vidare inte betyda att de känner mindre gemenskap t.ex. med det land som de har kommit från, och med kultur och människor där. Det finns ingenting som hindrar att samma person samtidigt känner sig äga gemenskap med flera stater och folk.

16.6 Samhörighetskänsla och naturalisation

Benägenheten att söka svenskt medborgarskap tolkas ofta som ett tecken på god lojalitet till den svenska staten och stark samhörighet med det svenska samhället. Som redan har framgått finns det tecken som pekar på att ett samband av detta slag existerar. Framför allt kan man konstatera att många utländska medborgare söker svenskt medborgarskap först efter mycket lång vistelsetid, vilket kan tolkas som att de väntar till de i olika avseenden etablerat sig väl i det svenska samhället.

Benägenheten att söka medborgarskap varierar emellertid mycket starkt mellan grupper av invandrare med olika tidigare medborgarskap. Den är t.ex. hög bland personer med medborgarskap i östeuropeiska länder och bland personer vilka inte planerar för ett återvändande. Benägenheten att söka svenskt medborgarskap är däremot jämförelsevis låg inom de invandrargrupper som har kommit från Italien, Jugoslavien, Finland, Norge och Danmark. Orsakerna till dessa förhållanden är flera. Benägenheten synes vara låg bland dem som har osäkra framtidsplaner och som eventuellt tänker återvända vid en senare tid-

punkt, bland dem som kommer från våra nordiska grannländer, liksom också bland dem som redan tidigare har sådana pass, som ger dem goda möjligheter att resa och/eller är viktiga vid besök och semestrar m.m. i ursprungslandet (se figurerna till kapitel 1).

Ingen vetenskaplig undersökning har ännu gjorts av vilka faktorer som påverkar beslut att söka naturalisation. Vi har emellertid samlat in information genom ett antal intervjuer med invandrare med olika bakgrund (se kapitel 14). Det har visat sig att en stor mängd faktorer medverkar till besluten och att många av dessa äger samband med ursprungslandets lagar. I andra fall är det fråga om en sammankoppling av etnicitet och medborgarskap. En turk kan uttrycka detta genom att säga att han inte skulle bli mer svensk om han blev svensk medborgare. En finsk medborgare säger sig kanske svika sin finska nationalitet och sitt finska ursprung om han sökte ett svenskt medborgarskap. Även om medborgarskap och nationalitet, såsom vi konstaterat här, är två skilda saker, uppfattar många dem som olika sidor av samma företeelse, och eftersom nationalitet är något som det är svårt att byta eller förändra, avstår många också från att byta medborgarskap. I många fall är det först när praktiska omständigheter kräver detta, som man ansöker om naturalisation.

Efter hand har det blivit allt lättare att förvärva svenskt medborgarskap, och det är i dag lättare att bli medborgare i Sverige än i de flesta andra länder i Europa. Detta framgår redan av den relativt korta vistelsetiden som krävs före ansöken, fem resp. två år. Som en jämförelse kan nämnas att Danmark kräver sju år, Tyskland och Schweiz minst tio. I absoluta tal är det endast Frankrike som uppvisar högre antal naturalisationer, ca 50 000 per år mot ca 20 000 i Sverige. Men antalet utländska medborgare är ungefär fem gånger större i Frankrike än i Sverige.

16.7 Medborgarskapets innebörd

Invandringen har medfört att Sveriges befolkning har fått en alltmer mångkulturell och mångspråkig sammansättning. Eftersom svenskt medborgarskap i växande omfattning förvärvas av personer med annat etniskt ursprung, är också den del av befolkningen som i dag äger svenskt medborgarskap mångkulturell. Svenskt medborgarskap är alltså inte detsamma som svenskhet eller svensk nationalitet i etnisk mening.

Bland utländska medborgare som sedan lång tid tillbaka är fast bosatta i Sverige finns det ofta starka band med Sverige och svenskarna. Dessa band kan vara familjerela-

tioner, arbetsgemenskap boendegemenskap, föreningserfarenheter, politiskt arbete, affärskontakter osv. vilka har pågått under en lång vistelse i landet. Dessa utländska medborgare har tillerkänts rätt att permanent vistas och arbeta i landet. Utländskt medborgarskap är med andra ord i dag inte detsamma som utländskhet, främlingskap eller brist på gemenskap med det svenska samhället. Mer än 100 000 svenska medborgare är dessutom samtidigt medborgare i något annat land (se kapitel 15).

Byte av medborgarskap, t.ex. genom förvärv av svenskt medborgarskap, uppfattas ibland som det sista steget på vägen in i det nya samhället. I många fall beror detta byte emellertid på praktiska förhållanden. När särskilda incitament saknas avstår många från naturalisation redan därför att de också känner gemenskap med sitt ursprungsland och kanske också därför att deras egen nationalitet bättre överensstämmer med majoritetens i detta land. Även många som har kommit mycket långt på integrationens väg in i det svenska samhället, avstår därför frivilligt från att söka medborgarskap.

Invandringen skall sedan år 1968 anpassas till landets möjligheter att erbjuda arbete och bostäder, samtidigt som dock den nordiska invandringen är oreglerad. En grundprincip för politiken är att invandrare som tas emot i Sverige skall tillförsäkras samma standard som den inhemska befolkningen. Som en följd härav är den övervägande delen av de utländska medborgarna i landet permanenta invandrare, som kan förväntas komma att utnyttja sin rätt att stanna här. Många av dessa önskar trots detta inte byta ut sitt ursprungliga medborgarskap mot ett svenskt. Det kan i denna situation sägas vara konsekvent att de såsom utländska medborgare har tillerkänts politiska rättigheter och därvid främst rösträtt och valbarhet i val till landsting och kommunfullmäktige.

Innebörden av det svenska medborgarskapet har sålunda förändrats och den kommer troligen ytterligare att förändras i framtiden. Det finns i dag åtskilliga personer som till sin nationalitet är svenskar men som har ett annat medborgarskap än det svenska. Det finns samtidigt ett växande antal svenska medborgare vilka på grund av sitt ursprung och sitt modersmål etniskt sett inte är svenskar. Härtill kommer att många utländska medborgare vilka har invandrat till Sverige i flertalet avseenden jämställts med svenska medborgare och framför allt i praktiken har förvärvat rätten att permanent uppehålla sig i landet. Trots att dessa uppfyller villkoren och trots att de inte har för avsikt att flytta från landet igen, i varje fall inte före sin ålderspensionering, avstår de från att ansöka om naturalisation, ofta därför

att de inte vill bryta med sin ursprungliga nationella identitet. Att de inte ansöker om svenskt medborgarskap, betyder vanligen inte bristande lojalitet mot den svenska staten liksom inte heller avsaknad av känsla av samhörighet med det svenska samhället.

IV Invandrarnas riksdagsrösträtt

17 FRÅGANS TIDIGARE BEHANDLING

I kapitel 5 har redogjorts för regeringsformens (RF:s) bestämmelser om rösträtt vid riksdagsval.

I en motion av vänsterpartiet kommunisterna i anledning av proposition 1975/76:23 om kommunal rösträtt för invandrare (mot. 1975/76:133) anfördes att det hade varit önskvärt om frågan befunnit sig i ett sådant läge att beslut kunnat fattas om rösträtt för invandrare även avseende val till riksdagen. Skälen för rösträtt vid kommunala val ägde enligt motionärerna tillämpning som stöd även för rätt att utöva rösträtt vid val till riksdagen. Motionärerna hemställde att riksdagen hos regeringen skulle hemställa att frågan om rätt till rösträtt för invandrare till att omfatta även val till riksdagen skyndsamt utreddes och att förslag förelades riksdagen för ställningstagande.

Utskottet avstyrkte motionen i denna del med motiveringen att förutsättningar saknades för att nu överväga rösträtt för andra än svenska medborgare också vid val till riksdagen. Riksdagen anslöt sig till detta.

Vänsterpartiet kommunisterna upprepade sitt krav i motioner till riksmötena 1975/76 och 1976/77 (1975/76:256 och 1976/77:47).

I motion 1976/77:586 (s) hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsattes för att studera invandrarnas deltagande i 1976 års kommunalval samt att utreda frågan om rösträtt vid riksdagsval för invandrare utan svenskt medborgarskap och andra åtgärder för att underlätta deras deltagande i de politiska beslutsprocesserna.

Dessa tre motioner behandlades av konstitutionsutskottet (KU) i betänkandet KU 1977/78:9. I betänkandet anfördes bl.a.

I så gott som alla länder är medborgarskap en grundläggande förutsättning för rösträtt vid val på den nationella nivån. Detta samband har motiverats med att rösträtt inte bör tillkomma den som inte känner sådan samhörighet med landet att han vill förvärva medborgarskap. Man har också menat att ett brytande av sambandet mellan rösträtt och medborgarskap skulle leda till att innehållet i medborgarskapet tunnas ut i alltför hög grad.

När den kommunala rösträtten för invandrare infördes genom beslut av en enig riksdag förekom liknande argument i diskussionen, men betydelsen av att ge invandrarna lokalt politiskt inflytande ansågs väga tyngre. När det gäller riksdagsvalen är emellertid enligt utskottet sambandet mellan medborgarskap och rösträtt av grundläggande betydelse. Inte minst rösträttsfrågans internationella betydelse leder till denna slutsats. Utskottet kan därför inte tillstyrka motionernas krav på utredning av frågan om rösträtt till riksdagen för invandrare utan svenskt medborgarskap.

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att reglerna för erhållande av svenskt medborgarskap reformerades så sent som 1976. Kvalifikationstiden för medborgarskapsförvärv avkortades då från tre till två år för medborgare från de nordiska länderna och från sju till fem år för andra utländska medborgare. Härigenom fick invandrare möjlighet att snabbare än förut erhålla de politiska rättigheter som är förenade med medborgarskapet, bl.a. rösträtt vid val till riksdagen. Enligt utskottet är det bl.a. genom sådana reformer som invandrarnas politiska rättigheter bör förbättras.

Den utredning som föreslås i motionen 586 skulle också få i uppgift att sammanfatta och komplettera pågående undersökningar om invandrarnas deltagande i 1976 års kommunalval och undersöka behovet av eventuellt ytterligare åtgärder rörande t.ex. information från samhällets sida. En sådan utredning utan sammankoppling med frågan om rösträtt till riksdagen för utländska medborgare skulle enligt utskottets mening i och för sig ha visst intresse. Utskottet vill erinra om att ett forskningsprojekt om invandrarnas deltagande i 1976 års kommunalval redan genomförs med stöd av bl.a. riksbankens jubileumsfond. Något initiativ från riksdagens sida kan därför f.n. inte anses behövligt.

Utskottets majoritet (c+fp+m) hemställde att motionerna skulle avslås.

I en reservation (s) anfördes bl.a.

Erfarenheterna från 1976 års val är av stor betydelse vid bedömningen av vilka ytterligare åtgärder som krävs för att ge invandrarna större inflytande i den politiska beslutsprocessen. Olika berörda myndigheter har undersökt bl.a. informationen till invandrarna inför 1976 års val och deltagandet i valet.

Inom ramen för ett statsvetenskapligt forskningsprojekt om invandrarnas deltagande i det politiska livet har en särskild undersökning gjorts av 1976 års val. Enligt utskottet är det angeläget att resultaten av dessa studier sammanförs och kompletteras av en offentlig utredning med parlamentarisk sammansättning. Utredningen bör ges i uppgift att undersöka i vilken utsträckning invandrarna deltagit i valet och vilka ytterligare åtgärder t.ex. rörande information från samhällets sida som bör vidtas för att underlätta för invandrarna att utnyttja sin rösträtt.

En viktig uppgift för utredningen skall också vara att närmare studera frågan om rösträtten kan utvidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet. Den fråga aktualiserar, som framgått av tidigare utredningar, också andra problem än dem som är förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt både till den svenska riksdagen och hemlandets parlament. Det kan också uppstå en dubbel valbarhet genom att de kan väljas till ledamöter av både den svenska riksdagen och hemlandets parlament. Frågor av detta slag kräver ytterligare överväganden innan beslut kan fattas om rösträtt för invandrarna även i riksdagsval. Inom utredningen bör en kartläggning göras av förhållanden i dessa avseenden i andra länder.

Av det anförda framgår att utskottet vill förorda att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att överväga olika åtgärder för att underlätta invandrarnas deltagande i den politiska beslutsprocessen. Utskottet är däremot inte berett att tillstyrka kravet i motionerna 1975/76:256 och 1976/77:47 om en utredning enbart inriktad på frågan om invandrarnas rösträtt vid riksdagsval.

I reservationen hemställdes att riksdagen skulle bifalla motion 1976/77:586 men avslå de andra motionerna.

Riksdagen (prot. 1977/78:37) följde utskottsmajoriteten och avslog alla tre motionerna.

De anförda kraven upprepades i motioner vid kommande riksmöten

av socialdemokraterna i motionerna 1977/78:921, 1978/79:817, 1979/80:459, 1980/81:651 och 1981:82:485,

av vänsterpartiet kommunisterna i motionerna 1977/78:648, 1978/79:409, 1979/80:151, 1980/81:867 och 1981/82:178 och

av arbetarpartiet kommunisterna i motionerna 1977/78:907 och 1978/79:2149.

Utskottet hänvisade i sina betänkanden KU 1977/78:41, 1979/80:33, 1980/81:3 och 1981/82:10 till betänkandet 1977/78:9 och hemställde att riksdagen skulle avslå motionerna.

I reservationer (s) hemställdes att resp. socialdemokratisk motion skulle bifallas.

Riksdagen följde i samtliga fall utskottets majoritet (prot. 1977/78:140, 1979/80:51, 1980/81:27 och 1981/82:29).

Motionerna från 1981/82 års riksmöte uppsköts till riksmötet 1982/83.

Utskottet (KU 1982:83:9) anförde när motionerna behandlades bl.a. följande:

Frågan om en vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare tas upp i två motioner. Enligt motion 1981/82:178 av Lars Werner m.fl. (vpk) bör ett förslag i frågan snarast föreläggas riksdagen.

I motion 1981/82:485 av Hilding Johansson m.fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt utredning tillsätts för att utreda och presentera förslag till hur invandrarnas rösträtt skall kunna utvidgas till att också omfatta riksdagsvalen. Vid sidan av denna huvuduppgift bör en sådan utredning få i uppdrag att samla och utvärdera erfarenheterna av de val som hittills genomförts med rösträtt för invandrare. Det framhålls vara av särskild betydelse att utredningen får ett ansvar för att tillvarata erfarenheterna av de nya studier som riksdagen beviljat medel till i samband med 1982 års val. En sådan förnyad studie av valdeltagande och röstning kommer enligt motionen att ge ytterligare värdefull belysning av det politiska intresset och aktiviteten hos den andra generationen av invandrare. Motionärerna påpekar att en utvidgad rösträtt för invandrarna aktualiserar även andra problem än dem som är förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt och bli valbara både till hemlandets parlament och till den svenska riksdagen.

Frågor av detta slag kräver enligt motionen ytterligare överväganden och sannolikt överläggningar med andra länder innan beslut kan fattas om hur invandrarsträtten skall utvidgas ytterligare.

Enligt utskottet är det angeläget att en utredning om invandrarnas rösträtt nu kommer till stånd i enlighet med vad som uttalats i motion 1981/82:485. Enligt vad utskottet erfarit övervägs f.n. inom regeringskansliet direktiv till en utredning angående invandrarnas rösträtt. Vid utformningen av dessa direktiv bör beaktas innehållet i motion 1981/82:485. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställde att riksdagen med bifall till motion 1981/82:485 skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört samt förklara motion 1981/82:178 besvarad med vad utskottet anfört.

I en reservation (c+fp+m) hemställdes att motionerna skulle avslås. Reservanterna anförde:

Frågan om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare bör eller kan utvidgas till att omfatta även riksdagsvalet har, liksom det utredningsförslag som framförs i motion 1981/82:485, prövats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Utskottet har bl.a. erinrat om att kvalifikationstiden för att erhålla svenskt medborgarskap så sent som 1976 avkortats från tre till två år för medborgare från de nordiska länderna och från sju till fem år för övriga utländska medborgare. Utskottet har ansett att innehållet i medborgarskapet skulle tunnas ut i alltför hög grad om sambandet mellan rösträtten och medborgarskapet skulle brytas på det sätt som har föreslagits i motionerna. Beträffande utredningsförslaget har utskottet pekat på utförda eller pågående utredningar t.ex. inom invandrarverket, statistiska centralbyrån, expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning samt invandrapolitiska kommittén (A 1980:04).

De argument som föranlett riksdagen att vid flera tidigare tillfällen avslå motionsförslag av motsvarande innebörd som de vilka nu behandlas är enligt utskottets mening fortfarande aktuella. Utskottet kan för sin del inte nu se anledning till ett annat ställningstagande än vid föregående riksmöte och avstyrker sålunda motionerna 1981/82:178 och 485.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr 1982/83:65).

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the
the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the
the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the
the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the
the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the
the thirty-first is the fact that the
the thirty-second is the fact that the
the thirty-third is the fact that the
the thirty-fourth is the fact that the
the thirty-fifth is the fact that the
the thirty-sixth is the fact that the
the thirty-seventh is the fact that the
the thirty-eighth is the fact that the
the thirty-ninth is the fact that the
the fortieth is the fact that the
the forty-first is the fact that the
the forty-second is the fact that the
the forty-third is the fact that the
the forty-fourth is the fact that the
the forty-fifth is the fact that the
the forty-sixth is the fact that the
the forty-seventh is the fact that the
the forty-eighth is the fact that the
the forty-ninth is the fact that the
the fiftieth is the fact that the
the fifty-first is the fact that the
the fifty-second is the fact that the
the fifty-third is the fact that the
the fifty-fourth is the fact that the
the fifty-fifth is the fact that the
the fifty-sixth is the fact that the
the fifty-seventh is the fact that the
the fifty-eighth is the fact that the
the fifty-ninth is the fact that the
the sixtieth is the fact that the
the sixty-first is the fact that the
the sixty-second is the fact that the
the sixty-third is the fact that the
the sixty-fourth is the fact that the
the sixty-fifth is the fact that the
the sixty-sixth is the fact that the
the sixty-seventh is the fact that the
the sixty-eighth is the fact that the
the sixty-ninth is the fact that the
the seventieth is the fact that the
the seventy-first is the fact that the
the seventy-second is the fact that the
the seventy-third is the fact that the
the seventy-fourth is the fact that the
the seventy-fifth is the fact that the
the seventy-sixth is the fact that the
the seventy-seventh is the fact that the
the seventy-eighth is the fact that the
the seventy-ninth is the fact that the
the eightieth is the fact that the
the eighty-first is the fact that the
the eighty-second is the fact that the
the eighty-third is the fact that the
the eighty-fourth is the fact that the
the eighty-fifth is the fact that the
the eighty-sixth is the fact that the
the eighty-seventh is the fact that the
the eighty-eighth is the fact that the
the eighty-ninth is the fact that the
the ninetieth is the fact that the
the ninety-first is the fact that the
the ninety-second is the fact that the
the ninety-third is the fact that the
the ninety-fourth is the fact that the
the ninety-fifth is the fact that the
the ninety-sixth is the fact that the
the ninety-seventh is the fact that the
the ninety-eighth is the fact that the
the ninety-ninth is the fact that the
the hundredth is the fact that the

18

FÖRHÅLLANDENA I VISSA ANDRA STATER

Det enda land i världen som veterligt har fullt genomförd rösträtt i parlamentsval för andra än landets medborgare är Nya Zeeland. Storbritannien tillåter i landet bosatta medborgare i samväldesländerna och i Republiken Irland att delta i parlamentsval. Förslag om att utvidga rösträtten diskuteras bl.a. i Irland. Kommunal rösträtt för utlänningar finns i ett flertal länder. Här nedan följer en redogörelse för gällande rätt i några länder. Materialet är huvudsakligen hämtat från två rapporter från Europarådet och från The Europa Year Book 1982.

Vid Nordiska rådets session våren 1983 tog statsminister Sorsa upp frågan om en nordisk rösträtt också i statliga val. Man skulle enligt honom ha den kommunala rösträtten som modell medan valbarheten borde vara bunden till medborgarskap i det land där man bor. Bakgrunden till uttalandet är ett förslag från delegationen för emigrantärenden. Frågan diskuterades på det nordiska justitieministtermötet den 20 och 21 juni 1983. Mötet beslutade då att avvakta resultatet av vårt arbete. Även vid Nordiska rådets session år 1984 skall frågan diskuteras.

18.1 Danmark

Enligt den danska grundlagen är endast danska medborgare röstberättigade i folketingsval.

Av redogörelsen i kapitel 9 har framgått att utländska medborgare har rösträtt i de kommunala och amtskommunala valen i Danmark.

18.2 Finland

Endast finska medborgare är berättigade att delta i riksdagsval (6 § riksdagsordningen).

Av redogörelsen i kapitel 9 har framgått att nordiska medborgare har rösträtt i de finska kommunalvalen.

18.3 Island

Endast isländska medborgare har rösträtt vid alltingsval.

Som har framgått av redogörelsen i kapitel 9 har även medborgare från de andra nordiska länderna rösträtt i de kommunala valen. Detta gäller under förutsättning att de den 1 december närmast före valdagen har haft laga hemvist på Island under tre år i rad.

18.4 Norge

Enligt den norska grundlagen är endast norska medborgare röstberättigade i stortingsval.

Av redogörelsen i kapitel 9 har framgått att utländska medborgare har rösträtt i kommunstyrelseval och fylkestingsval i Norge.

18.5 Irland

Endast irländska medborgare är röstberättigade till det irländska parlamentet.

Enligt ett lagförslag skall brittiska medborgare (British citizen) få rösträtt till parlamentet eftersom motsvarande rätt finns för irländska medborgare i Storbritannien. Representanter för regeringen har i ett uttalande inte heller uteslutit att rösträtt till parlamentet i ett senare skede skall ges även till i Irland bosatta medborgare från andra länder som ingår i europeiska gemenskaperna (EG). Detta beslut lär dock ligga betydligt längre fram i tiden än ett eventuellt beslut om rösträtt för brittiska medborgare.

Alla personer oberoende av nationalitet som uppnått rösträttsåldern och är bosatta inom ett område för lokala val får registrera sig för att rösta i sådana val. Alla bosatta och i övrigt kvalificerade icke-medborgare är valbara i lokala val.

18.6 Italien

Enligt den italienska grundlagen är endast italienska medborgare röstberättigade och valbara.

Det finns ett italienskt lagförslag om att införa viss rösträtt för utländska medborgare bosatta i Italien. Enligt detta skall medborgare i EG-staterna som har permanent uppehållstillstånd i Italien samt andra utlänningar som varit bosatta i landet i mer än fem år få rösta vid kommunala, provinsiella och regionala val.

18.7 Nederländerna

Den nederländska grundlagen föreskriver att medlemmar i andra kammaren skall väljas direkt av invånarna som skall vara nederländska medborgare.

Den nederländska grundlagen har nyligen ändrats för att tillåta medgivande av rösträtt på lokal nivå för utländska medborgare. En lag förbereds som ger utlänningar som

varit bosatta i Nederländerna en viss tid rätt att rösta och väljas i kommunala val.

18.8 Schweiz

Enligt den schweiziska grundlagen är utövandet av politiska rättigheter på federal nivå (rösträtt, valbarhet m.m.) förbehållet schweiziska medborgare.

Två schweiziska kantoner, Neuchâtel och Jura, har tillerkänt utlänningar rösträtt och valbarhet i lokala val.

Utlänningar i Neuchâtel har haft sådan rösträtt ända sedan år 1849. Utlänningarna måste ha bosättningsstillstånd (normalt medges detta efter tio års bosättning, i vissa fall efter fem år) och ha varit bosatta i kommunen i mer än ett år. Sedan år 1981 är valbarheten kopplad till rösträtten.

Utländska medborgare som har varit bosatta i Jura i tio år är röstberättigade och valbara i kommunala och kantonala val sedan den 1 januari 1980.

Den federala grundlagen reglerar inte den lokala rösträtten för utlänningar. Den överlämnar regleringen av utövandet av politiska rättigheter på lokal nivå till den kantonala lagstiftningen. I de flesta fall skulle den kantonala grundlagen behöva ändras för att kunna medge rösträtt åt utlänningar. På senare år har flera kantonala parlament förkastat förslag som gått ut på att införa eller utvidga rösträtten för utlänningar. Kantonen Solothurn skall ta upp frågan i samband med en total genomgång av sin författning.

I slutet av år 1980 var det flera immigrantorganisationer som gjorde framställningar i ett dussintal kantoner med begäran om kommunal och kantonalt rösträtt för alla utlänningar som bott i Schweiz i minst fem år och i resp. kanton i ett år.

18.9 Storbritannien

I Storbritannien är brittiska undersåtar (British subjects) och medborgare i Republiken Irland som är bosatta i valkretsen på kvalifikationsdagen (den 10 oktober) berättigade att bli registrerade och att rösta i alla val. Enligt British Nationality Act från år 1948 omfattar termen "British subjects" medborgare i Storbritannien, kolonierna och alla samväldesländerna. British Nationality Act från år 1981 som trädde i kraft den 1 januari 1983 gör en uppdelning på olika kategorier av medborgarskap men den inbegriper fortfarande samväldesmedborgarskap (Commonwealth citizenship) för alla kategorier av brit-

tiska medborgare och medborgare i alla samväldesländerna. Enligt den nya lagen skall "British subjects" och "Commonwelth citizen" ha samma innebörd. Därför kommer kategorien röstberättigade personer inte att förändras. För val i Nordirland gäller vissa speciella regler.

Brittiska undersåtar och medborgare i Republiken Irland är valbara i alla val.

I Storbritannien bosatta medborgare i Republiken Irland betraktas varken som brittiska undersåtar eller utlänningar (1949 års Government of Ireland Act). Av historiska skäl har de getts samma rösträtt och valbarhet som medborgare från samväldesländer.

18.10 Australien

Det federala parlamentet i Australien består av senaten och representanthuset. Senaten består av senatorer från varje delstat. Dessa väljs genom direkta val av invånarna i delstaten. Medlemmar till representanthuset väljs genom allmänna val. Deltagande i valet är obligatoriskt. Röstberättigade är brittiska undersåtar som fyllt 18 år och bott i Australien oavbrutet i sex månader. Valbara är röstberättigade brittiska undersåtar som bott minst tre år i Australien.

18.11 Kanada

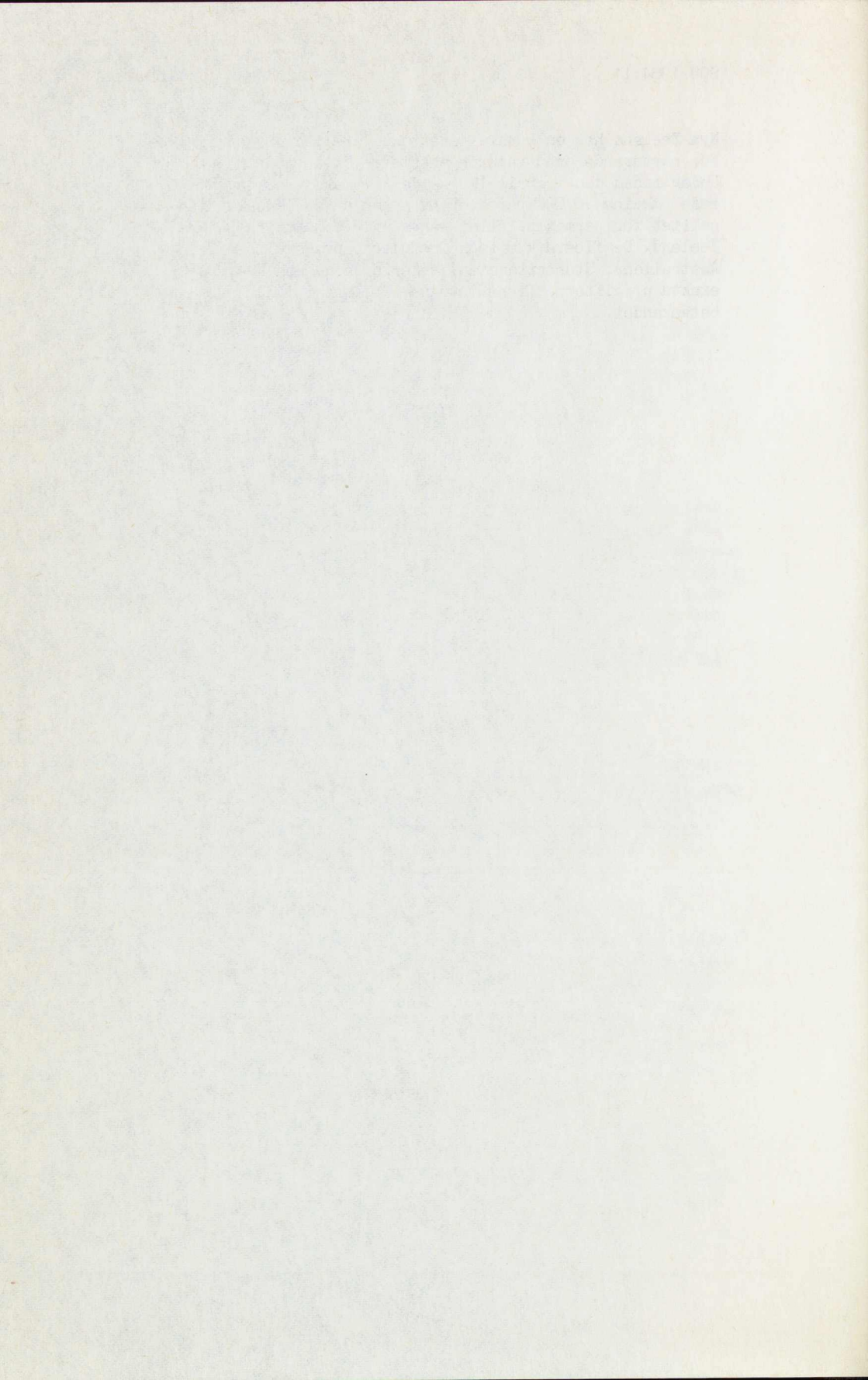
I Kanada, som är ett samväldesland, hade alla brittiska undersåtar tidigare rösträtt på samma villkor som landets egna medborgare. Den rätten avskaffades år 1968. Som en övergångsanordning fick de som bodde i Kanada år 1968 behålla sin rösträtt till år 1973.

18.12 Nya Zeeland

I Nya Zeeland måste man registrera sig som väljare. För att få registrera sig måste man vara minst 18 år och antingen medborgare i Nya Zeeland eller fast bosatt (permanent resident) i Nya Zeeland. Man måste någon gång ha bott i Nya Zeeland under en sammanhängande period av minst ett år och ha varit bosatt i valkretsen minst tre månader omedelbart före dagen för ansökan om registrering.

"Permanent resident of New Zealand" enligt vallagen är den som bor i Nya Zeeland och inte är förbjuden att immigrera till landet eller på grund av lag är skyldig att lämna Nya Zeeland omedelbart eller inom en angiven tid.

Nya Zeeland har en ganska omfattande in- och utvandring. För närvarande är utvandringen större än invandringen. Under tiden den 1 april 1981 - den 31 mars 1982 invandrade omkring 20 000 personer av annan än zeeländsk nationalitet för permanent eller långsiktig bosättning på Nya Zeeland. De flesta kom från Oceanien (huvudsakligen från Australien), Storbritannien, Nederländerna och USA. De exakta uppgifterna finns intagna i bilaga 8 till betänkandet.



19 KONSEKVENSER I HEMLANDET OM RÖSTRÄTT FÖR ANDRA
 ÄN SVENSKA MEDBORGARE INFÖRS I SVERIGE

I kommitténs uppdrag ingår att undersöka om det kan bli några negativa konsekvenser i hemländerna för utländska medborgare, t.ex. förlust av rösträtt där, om dessa får rösträtt vid riksdagsvalen här i landet.

Vi har därför via de svenska ambassaderna i Danmark, Finland, Island, Norge, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Italien, Jugoslavien, Polen, Storbritannien och Turkiet frågat dessa länder om det i deras rättsordning finns någon regel som tar sikte på denna situation. Urvalet gjordes så att, utöver samtliga nordiska länder, de länder från vilka den mest omfattande invandringen till Sverige förekommer tillfrågades. Skrivelsens lydelse framgår av bilaga 9 till betänkandet.

Ambassaderna i Finland och på Island har kontaktat resp. justitieministerium, ambassaden i Norge kommunal- og arbeidsdepartementet, ambassaden i Storbritannien Home Office och övriga ambassader utom den i Grekland resp. utrikesministerium. Ambassaden i Grekland åberopar ambassadens juridiska rådgivare. Svar har inkommit från samtliga länder.

Samtliga länder har besvarat frågorna 1 och 2 nekande. Fråga 3 bortfaller då. I det grekiska svaret diskuteras även det fallet att man skulle väljas till parlamentsledamot eller annan politisk befattning. I svaret anförs:

"Om en grek däremot skulle väljas till parlamentsledamot eller annan politisk befattning i annat land finns däremot teoretisk möjlighet att han kan hamna i en intressekonflikt som enligt parag.4 i 1975 års grekiska författning kan beröva honom hans grekiska medborgarskap.

Intressekonflikten skulle kunna tänkas uppstå om han motarbetar vad den då aktuella grekiska regeringen uppfattar som nationella intressen. I en officiell kommentar till parag. 4 sägs följande:

"Det är riktigt att greker som glömt sina skyldigheter mot fosterlandet och verkat mot det, inte bör ha det grekiska samhällets beskydd.

Förutsättning för tillämpning av detta fall för förlust av grekiskt medborgarskap är handlingar som a) strider mot en greks hederskodex, b) strider mot Greklands intressen och c) är till fördel för ett annat land.

Exempel på att någon berövats sitt grekiska medborgarskap enligt denna paragraf finns ej."

20 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM RÖSTRÄTT OCH
VALBARHET VID RIKSDAGSVAL

20.1 Ny befolkningsstruktur

Det svenska samhället har ändrat struktur genom den omfattande invandringen, som väsentligen ägt rum under tiden efter det andra världskriget. Längre var de utrikes födda få i Sverige. År 1860 utgjorde de ungefär 8 000 och omfattade 0,21 % av befolkningen. År 1980 redovisas 632 000 utrikes födda och dessa utgjorde 7,59 % av befolkningen. Även antalet utländska medborgare i Sverige har ökat kraftigt. Den första redovisningen skedde år 1880, då de var 4 300 och utgjorde 0,1 % av befolkningen. Ännu år 1940 var de endast 35 100 eller 0,5 % av befolkningen. Sedan skedde en kraftig ökning och år 1980 redovisas 421 700 utländska medborgare, vilket utgör 5,1 % av befolkningen.

Ungefär 400 000 invandrare har förvärvat svenskt medborgarskap under efterkrigstiden. Av dessa har ungefär 80 000 bevarat sina gamla medborgarskap och har alltså dubbla medborgarskap. I övrigt hänvisas till kapitel 1 Invandringens omfattning och karaktär.

Sverige har kraftigt berörts av de arbetskraftsvandringar som kännetecknat tiden efter det andra världskriget och som berört inte minst ett stort antal europeiska länder. Vissa år har arbetskraftsinvandringen varit mycket stor till Sverige och den har åstadkommit en förändring av befolkningsammansättningen. Sedan århundraden har även politiska flyktingar sökt sig till Sverige. Efter andra världskriget har de också i mer avsevärd grad bidragit till förändringen.

20.2 Följder

Invandringen har gjort att Sveriges befolkning har blivit alltmer mångkulturell och mångspråkig.

Genom att 400 000 invandrare förvärvat medborgarskap under efterkrigstiden har det svenska medborgarskapet fått en annan karaktär än tidigare. Det är numera mångkulturellt och mångspråkigt. Att vara svensk medborgare är inte detsamma som att vara av svensk nationalitet i etnisk mening.

Den övervägande delen av de utländska medborgarna är fast bosatta i landet. Som framgår av undersökningen om benägenhet att byta medborgarskap vill de inte byta ut sitt ursprungliga medborgarskap mot ett svenskt men upplever stark gemenskap med Sverige och svenskarna. Utländskt

medborgarskap kan inte definieras som främlingskap eller brist på gemenskap med det svenska samhället. Inte bara de över 100 000 svenska medborgare som samtidigt är medborgare i något annat land utan också många av dem som endast är utländska medborgare men fast bosatta i Sverige förenas med svenskarna genom familjeband, arbetsgemenskap, boendegemenskap, gemensamt föreningsliv, politiskt arbete, affärskontakter osv.

Invandrare kan lätt förvärva svenskt medborgarskap. Men de kan också växa in i det svenska samhället utan att bli svenska medborgare. Man kan vara svensk medborgare och ha annat etniskt ursprung än svenskt och man kan leva i svensk samhällsgemenskap utan svenskt medborgarskap.

Oberoende av medborgarskap kan invandrare i betydande utsträckning delta i det politiska livet. De har egna organisationer som spelar en stor roll för deras sammanhållning och för kontakterna med det svenska samhället och påverkan av detta. De tillhör även organisationer som bildats för svenskar och tar aktiv del i deras verksamhet. De verkar inom politiska partier och deltar i den offentliga debatten genom artiklar, tal, teater, demonstrationer osv.

En annan konsekvens av samhällets strukturuomvandling och syn på invandrarna är att regeringsformen (RF) tillerkänner utländska medborgare i riket i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Den stora skillnaden är att utlänningar kan utvisas ur riket och inte har samma rörelsefrihet som svenskar bl.a. genom att de inte utan särskilt tillstånd får besöka vissa militära skyddsområden. De behöver inte göra värnplikt men däremot betala skatt.

I överensstämmelse med vår allmänna invandrapolitik och våra allmänna demokratiska strävanden har strukturförändringen lett till att det införts kommunal rösträtt för utlänningar som invandrat till Sverige och varit bosatta här i tre år. Denna reform som tidigare utförligt behandlats i betänkandet har fallit väl ut. Några negativa reaktioner har inte hörts. Däremot har det kommit fram under utredningsarbetet att utlänningars rösträtt har bidragit till att öka intresset bland svenskarna för invandrarfrågorna och underlättat invandrarnas integration i det svenska samhället. Valdeltagandet bland utländska medborgare i Sverige är visserligen lägre än för svenska medborgare, men det kan ändå betecknas som gott med hänsyn till de föreliggande förhållandena. Det bör enligt vår mening stimuleras ytterligare. Reformen får dock betecknas som ett lyckat inslag i den politiska integrationsprocessen.

Ännu ett steg i denna process togs i och med att samma grupp av utlänningar som har kommunal rösträtt tillerkändes rösträtt vid den rådgivande folkomröstningen i kärnkraftsfrågan. Samhället ville göra det möjligt även för denna grupp att ge sin mening till känna vid folkomröstningen i en betydelsefull fråga. Det kan ses som en konsekvens av den tidigare tecknade situationen. I denna omröstning var skillnaden mellan de svenska och utländska medborgarnas valdeltagande betydligt mindre än i de kommunala valen.

Med den kommunala rösträtten och rätten att delta i folkomröstningen har det svenska samhället godtagit principen att personer får delta i de politiska beslutsprocesserna inte enbart om de är svenska medborgare utan även om de utan att vara svenska medborgare mer stadigvarande bor i landet. För kommunerna och landstingen är detta en godtaggen princip med rösträtten och valbarheten till kommunala uppdrag. Med rätten att delta i folkomröstningen fick denna grupp av invandrare även möjlighet att påverka de rikspolitiska besluten genom att direkt delta i samhällets beslutsprocesser. I praktiken kan nämligen ett rådgivande folkomröstningsresultat uppfattas lika bestämmande som en i formell mening beslutande omröstning. I flera avseenden är en rådgivande folkomröstning att jämställa även med ett riksdagsval. Framför allt avser den ärenden som avgörs av riksdagen.

20.3 Demokratis krav

Demokratin är det mest karakteristiska för staten och kommunerna i Sverige. RF inleds med förklaringen: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket". I förarbetena till den betonas folksuveränitetsprincipen och hela författningen bygger på den.

Kärnan i demokratin är dels den allmänna och lika rösträtten, dels den politiska friheten. Som framgår av det föregående har utländska medborgare med fast bosättning i Sverige rösträtt vid de kommunala valen och har haft det vid en folkomröstning och äger i betydande grad samma politiska frihet som svenska medborgare. Däremot saknar de rösträtt vid riksdagsval.

Den danske statsrättsvetenskapsmannen Alf Ross har i sin kända bok *Hvorfor demokrati*, 1946, vänt sig mot uppfattningen att man kan beskriva demokratin som en statsform där statsmakten tillkommer folket. Det rör sig nämligen inte om ett antingen eller. Det är bättre att beteckna en stat som demokratisk i den omfattning vari statsmakten tillkommer folket. Det demokratiska momentet är folkets inflytande på den offentliga myndigheten, och det kan

variera med hänsyn till intensitet, effektivitet och extensitet. I detta sammanhang gäller vårt intresse intensiteten, dvs. omfånget av den personkrets som ges möjlighet att delta i omröstningar och val. I idealformen tillkommer rösträtten alla vuxna personer.

I Sverige har vi alltmer kommit att närma oss denna idealform. Genom olika reformer har rösträtten vidgats i stat och kommun. Den senaste reformen gav invandrare utan svenskt medborgarskap rösträtt om de är fast bosatta i Sverige. Genom särskilt beslut av riksdagen fick samma grupp personer rätt att delta i den senaste folkomröstningen. Gruppen omfattar som tidigare nämnts 421 000 personer och utgör något över 5 % av Sveriges befolkning. Av dessa hade cirka 242 000 rösträtt vid 1982 års kommunalval. Sverige har sålunda kommit att alltmer närma sig den idealform, som Ross beskriver. När det gäller den kommunala rösträtten är denna idealform uppnådd. Den svenska demokratin har varit en växande demokrati.

Ordet folk i RF:s inledning har såvitt bekant inte närmare definierats. Att man valt att utgå från antalet röstberättigade och inte från folkmängden vid fastställandet av antalet fasta valkretsmandat i varje valkrets kan inte tolkas som någon avgränsning av begreppet folk. Motiveringen är nämligen att man vill uppnå så små avvikelser som möjligt från ett riksproportionellt rättvisande fördelningsresultat (prop. 1968:27, s. 218).

Grunden för deklarationen är resonemangen om folksuveräniteten. Ordet folk kan inte tolkas som liktydigt med den svenska nationen i etnisk bemärkelse eller med de svenska medborgarna.

Med hänvisning till den demokratiska grundprincip som kommer till uttryck i RF:s inledande deklaration kan man hävda att de invandrare som är fast bosatta i Sverige och är en del av Sveriges befolkning bör ha rösträtt också vid riksdagsvalen.

20.4 Intresse att påverka

Utöver dessa allmänna demokratiska skäl kan det åberopas att invandrarna även om de inte förvärvat svenskt medborgarskap har ett intresse att påverka den svenska politiken. Det gäller exempelvis den ekonomiska politiken, näringspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, skattepolitiken, skolpolitiken och kulturpolitiken.

I allmänhet är intresset för dessa frågor lika stort för invandrare som är fast bosatta i Sverige som för svenska

medborgare, och det är otvivelaktigt långt större än behovet att påverka förhållandena i det land de utvandrat från. Invandrare som permanent vistas i Sverige är på ett helt annat sätt beroende av besluten i den svenska riksdagen än av besluten i ursprungsländerna. Behovet är väsentligen att kunna påverka den svenska politiken via valen till riksdagen.

20.5 Gemenskap

I den svenska invandrapolitikens allmänna mål som tecknats i kapitel 2 ingår att invandrare i vissa hänseenden skall integreras i det svenska samhället. Strävan är inte att assimilera invandrarna med detta, men vissa delar av samhällslivet bör vara gemensamma för alla som bor i landet.

Den politiska verksamheten är ett sådant gemensamt område för alla, och en väsentlig del av politiken är möjligheten att delta i riksdagsval. För att uppnå den åsyftade integrationen är det därför önskvärt att invandrare som är fast bosatta i Sverige får rösträtt vid riksdagsvalen. Det förstärker sambandet med det svenska samhället och för in dem i detta på ett nytt sätt. Samtidigt står det klart att den kommunala rösträtten har ökat intresset bland svenska medborgare för invandrarfrågorna och fört dem närmare invandrargrupperna. Riksdagsrösträtt skulle förstärka dessa tendenser och gemenskapen i det svenska samhället utvecklas. Behoven både att påverka politiken och att stärka gemenskapen åberopades av en enhällig utredning och riksdag när invandrarnas kommunala rösträtt infördes. Samma skäl gäller också för deras riksdagsrösträtt.

20.6 Grunden för rösträtten

Det finns olika grunder för rösträtten till riksdagen. Här skall behandlas tre.

Den äldsta är att personer har som privilegium att rösta till riksdagen. Denna ordning var länge förhärskande i Sverige men bröts genom olika rösträttsreformer.

Härigenom har rösträtten alltmer kommit att sammanfalla med medborgarskapet. Inte ens nu har emellertid alla medborgare rösträtt, och länge var det en ganska liten grupp bland dessa som hade som privilegium att rösta vid riksdagsvalen. Rösträtten kan inte härledas ur medborgarskapet. Historiskt finns inte detta sammanhang utan detta har uppstått först sedan staten demokratiserats. Enligt ett ganska vanligt betraktelsesätt är rösträtten en del av medborgarskapet.

Det finns emellertid en tredje grund för rösträtten, nämligen den varaktiga bosättningen. Denna princip tillämpas i den kommunala rösträtten liksom den gjorde i folkröstningen om kärnkraften. Den gällde fram till år 1967 även för svenska medborgare vid riksdagsval. Utanför Sverige har som framgår av översikten av förhållandena i andra länder denna princip börjat tillämpas på det kommunala planet i allt större utsträckning. Tanken bakom denna nya princip är att människorna skall kunna påverka förhållandena där de bor. De stora folkomflyttningar som ägt rum har aktualiserat frågan.

20.7 Riksdagsrösträttens karaktär

Riksdagsrösträtten är i flera avseenden lik den kommunala rösträtten. För svenska medborgare gäller samma villkor. Med den gemensamma valdagen utövas rösträtten vid samma tillfälle. Invandrare framställer ofta sin rösträtt som stympad och samma uppfattning kommer till uttryck också bland svenska medborgare.

Riksdagsrösträtten gäller för invandrare i många fall mer intressanta och väsentliga frågor än den kommunala rösträtten exempelvis ekonomin, arbetsmarknaden, näringslivet, kulturen och skolan.

Det finns ett samspel mellan den statliga, landstingskommunala och kommunala verksamheten. De griper på många sätt in i varandra. De statliga besluten bestämmer ramarna för de kommunala besluten och i många fall också innehållet i dessa.

Vissa rikspolitiska frågor kan anses vara mer komplicerade och svårbegripliga än de kommunala som befinner sig närmare väljarna. Å andra sidan är informationen mer omfattande under valrörelserna om de rikspolitiska frågorna än om de kommunala, eftersom valrörelserna är påtagligt inriktade på rikspolitiken. Ännu mer utpräglad är inriktningen på denna mellan valen genom att massmedierna sysslar mer med den än med landstings- och kommunfrågor. Det bör i allmänhet inte vara svårare för invandrare att sätta sig in i de rikspolitiska frågorna än i de kommunala.

Rikspolitiken skiljer sig från landstings- och kommunalpolitiken genom att den innesluter utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessa frågor utgör en liten del av rikspolitiken men genom sitt val av politiskt parti kan invandrare utan svenskt medborgarskap utöva inflytande på dessa frågor. Det är dock svårt att se att det kan bli avgörande ens om hela gruppen röstar på samma parti och detta spelar utslagsrollen i en period av starka motsättningar

på det utrikespolitiska och säkerhetspolitiska området mellan partierna. Därtill är gruppen för liten. Föresättningarna är inte heller realistiska: gruppen kan inte antas rösta på samma parti. Med de medborgarskapsregler som finns kan invandrare för övrigt relativt snabbt förvärva medborgarskap och rösträtt. Ingen har velat förvägra dem svenskt medborgarskap och därmed rösträtt med motiveringen att de utgör någon säkerhetsrisk. Av säkerhetsskäl kan man inte avvisa tanken att invandrare utan medborgarskap får riksdagsrösträtt, om de uppfyller vissa kvalifikationer.

Skillnaden mellan kommunal rösträtt och riksdagsrösträtt är sålunda inte så stor att den motiverar den begränsning i rösträtten som för närvarande finns för i Sverige varaktigt bosatta invandrare utan svenskt medborgarskap.

20.8 Den dubbla rösträtten

Den dubbla rösträtten är en följd redan av det dubbla medborgarskapet. Dessa och andra frågor har ingående behandlats i avsnittet Invandrarna och medborgarskapet. Av de ungefär 400 000 som förvärvat svenskt medborgarskap under efterkrigstiden har minst 80 000 bevarat sitt gamla medborgarskap. Ibland är detta medborgarskap påtvingat av ursprungslandet. I andra fall har det dubbla medborgarskapet blivit en konsekvens av olika medborgarskapsregler. Många känner en dubbel identitet, i vissa fall även efter förvärvet av svenskt medborgarskap.

Det är dock i praktiken svårt att rösta i mer än en stat, och frågan om den dubbla rösträtten är en fråga mer i teorin än i praktiken. I vissa länder krävs att medborgarna är bosatta i landet för att de skall få utöva sin rösträtt. I andra fall kan de inte utnyttja den på grund av att de måste fullgöra den i sitt gamla land och därmed följer långa resor och stora kostnader. Även när det är möjligt att rösta i Sverige är valdeltagandet i ursprungsländerna lågt. Troligen är förklaringen att man har upphört att följa politiken i sitt gamla hemland och intressera sig för den på ett sådant sätt att man anser sig kunna rösta vid valen eller bry sig om detta.

Om invandrare som är fast bosatta i Sverige men inte förvärvat svenskt medborgarskap skulle få riksdagsrösträtt skulle de i många fall - beroende på ursprungslandets lagstiftning - få dubbel rösträtt. De skulle dock ha samma svårigheter att utöva den som invandrare med dubbelt medborgarskap.

Även om den dubbla rösträttens problem är mer av teoretisk än av praktisk natur kommer man inte ifrån att

den i debatten framställs som felaktig och orättvis. Demokratins princip "en person en röst" gäller visserligen ett och samma val men den åberopas också mot rösträtt i två stater.

20.9 Hur skall invandrarna få rösträtt?

Den hittillsvarande lösningen på frågan har varit att invandrarna får riksdagsrösträtt i och med att de förvärvar svenskt medborgarskap. Den lösningen står självfallet öppen även i fortsättningen. Av den föregående framställningen (se kapitel 14) framgår dock att ett betydande antal invandrare inte söker svenskt medborgarskap trots att de har kvalifikationer för detta.

Det framgår också av den tidigare framställningen att många trots lång vistelse i Sverige är tveksamma till att framtidsvis söka svenska medborgarskap. De känner samhörighet med både ursprungslandet och Sverige. De vill inte bryta banden med sitt ursprungsland. Väsentligen gäller detta invandrare i första generationen. Man får gå ut ifrån att det kommer att finnas ett stort antal i Sverige fast bosatta invandrare utan svenskt medborgarskap om invandringen kommer att fortsätta.

Det går sålunda inte att lösa frågan om invandrarnas rösträtt enbart genom att ge dem möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. Kvalifikationstiden torde härvidlag inte utgöra det väsentliga hindret utan detta är i stället deras egen samhörighet med två länder, ursprungslandet och Sverige.

Man kan då tänka sig som i varje fall en teoretisk lösning av frågan att man i svensk lagstiftning godtar dubbelt medborgarskap i ökad utsträckning. Hittills har den svenska medborgarskapslagstiftningen vilat på principen att den som är svensk medborgare inte skall ha medborgarskap i annan stat. Det finns dock för närvarande krav från vissa utvandrarländer att man skall tillämpa det dubbla medborgarskapets princip generellt i olika stater.

Denna fråga är emellertid inte så utredd att man kan ta ställning till den för närvarande. Vi har inte haft möjlighet att närmare överväga vilka konsekvenser dubbla medborgarskap får i olika hänseenden. Det är inte möjligt att utan närmare utredning om vilka konsekvenser det dubbla medborgarskapet innebär börja verka för detta för att på så sätt ge de utländska medborgare som vistas här rätt att delta i riksdagsval.

Förvärv av svenskt medborgarskap leder f.n. till att en hel del invandrare förlorar medborgarskapet i ursprungslandet på grund av bestämmelser i det landets lagstiftning. En övergång till principen med dubbla medborgarskap förutsätter breda internationella överenskommelser eller i varje fall överenskommelser med vissa länder. Medborgarskapslagstiftningen behöver göras om i flera länder, om man på detta sätt önskar lösa frågan om invandrarnas rösträtt i vistelselandet. Vi finner det önskvärt att frågan om det dubbla medborgarskapet ytterligare övervägs.

Den andra principiella lösningen är att införa boenderösträtt. Det har skett i Sverige och några andra länder när det gäller den kommunala rösträtten. I Nya Zeeland tillämpas den vid sidan av medborgarrösträtten. Den finns också vid val inom två kantonen i Schweiz (se kapitel 18). Sverige kan verka för att denna princip allmänt införs och samtidigt tillämpa den för egen del i riksdagsvalen. Den innebär en brytning med tidigare ordning men står i överensstämmelse med nya strävanden på rösträttens område. Av det föregående framgår att det finns starka skäl för att låta invandrare som inte förvärvat medborgarskap men är fast bosatta i ett land få utöva sin rösträtt där.

20.10 Hur löses dubbelrösträttens problem?

Teoretiskt kan det tänkas att rösträtten upphör om man erhåller rösträtt i ett annat land. Så är emellertid inte fallet. De förfrågningar som vi har gjort visar att de utländska medborgarnas rättigheter i varje fall i de länder varifrån invandringen till Sverige är stor inte påverkas av om principerna för kommunal rösträtt i Sverige utvidgas till att omfatta också riksdagsrösträtt.

En lösning är att invandrarna får välja mellan att rösta i sina ursprungsländer eller i Sverige. Det skulle kunna gå till så att valmyndigheterna sände ut ett kort till dem som var berättigade att utöva sådan rösträtt och att de finge infinna sig inför någon valnämnd och där skriva under en försäkran om att endast rösta i Sverige. Vi vill inte förorda en sådan metod. Den medför en begränsning av de rättigheter det medborgarskap innebär som de har från sina ursprungsländer, och det är knappast lämpligt eller möjligt för Sverige att göra en sådan begränsning. En sådan förklaring kan inte heller vara bindande. Metoden skulle också vara omständlig och innebära betydande besvär för de röstberättigade och myndigheterna.

Vill man undvika den dubbla rösträtten är det säkert nödvändigt att sluta överenskommelser mellan olika stater.

Det skulle innebära att invandrare hade rösträtt efter en viss tid i den nya staten men samtidigt förlorade den i ursprungslandet.

Liksom det hittills varit omöjligt att förhindra dubbelt medborgarskap torde det vara omöjligt för Sveriges del att helt undvika den dubbla rösträtten. Håller man på att en person endast skall kunna rösta i ett land i överensstämmelse med principen en person en röst finns det knappast någon annan väg att gå än genom internationella överenskommelser. Men man får samtidigt acceptera att personer under en övergångsperiod har rösträtt i två länder och kanske också kan utöva den under vissa förhållanden. I praktiken torde det dock inte röra sig om något större problem.

20.11 Villkor för rösträtt

Ett grundläggande villkor för att utländska medborgare skall få delta i de svenska riksdagsvalen måste vara att de är fast bosatta här. Detta var utgångspunkten redan när villkoren för den kommunala rösträtten bestämdes. Efter en viss tids vistelse här i landet - i princip tre år - anses en person fast bosatt här och får då delta i de kommunala valen. Denna kvalifikationstid bör gälla också vid rösträtt i riksdagsvalen. Det innebär stora praktiska fördelar om kvalifikationstiden är densamma vid alla val. En förutsättning för att få delta i riksdagsval bör således vara att personen i fråga varit kyrkobokförd här i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

I direktiven anføres också att det ligger nära till hands att knyta an till vad som gäller vid kommunalvalen. Enligt direktiven skall dock kommittén överväga om det behövs särskilda regler för vissa kategorier som gäststuderande och andra personer som visserligen varaktigt uppehåller sig här i landet men vilkas anknytning hit inte är densamma som det stora flertalet invandrades.

Den fråga det här gäller är att fastställa vilka utlänningar som har invandrarstatus. Svårigheten att avgränsa ett särskilt invandrabegrepp diskuterades av dåvarande chefen för justitiedepartementet i prop. 1975/76:209 om de medborgerliga fri- och rättigheterna (s. 134). De grupper som faller utanför begreppet invandrare är de gäststuderande, personer som kommer hit på tillfälligt besök, t.ex. anhöriga till här bosatta invandrare, och personer med tillfälliga anställningar, artister, montörer o.l.

Invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04), IPOK, har i sitt betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken föreslagit att permanent uppehållstillstånd skall beviljas första gången invandringsprövningen görs. IPOK anför (s. 172).

De kategorier som enligt vårt förslag skulle beviljas PUT i samband med förstagångstillståndet är således "vanliga" arbetskraftsinvandrare, flyktingar och personer med flyktingliknande eller andra politisk-humanitära eller rent humanitära skäl samt de som beviljas tillstånd på grund av anknytning hit genom anhöriga eller på annat sätt, dock ej "snabba anknytningar".

Den grupp IPOK beskriver som skulle kunna få permanent uppehållstillstånd i samband med förstagångstillståndet är den grupp som har vad vi kallar invandrarstatus.

Om IPOK:s förslag genomförs skulle en lösning på frågan vilka villkor som skall gälla för att utländska medborgare skall få delta i val vara att man för icke-nordiska medborgare uppställde krav på permanent uppehållstillstånd.

Lösningen synes tilltalande därför att den skulle innebära att just den kategori som bör få rätt att delta i den politiska beslutsprocessen skulle få göra detta men inga andra. Den framstår som "rättvis". Vissa frågor måste dock övervägas närmare innan den kan genomföras.

Som har framgått av kapitel 3 innehåller utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1982:1111) ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att utlännningar inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i utlänningsförordningen (1980:377, omtryckt 1982:1112). Det är alltså regeringen som meddelar normer för vilka personer som skall ges uppehållstillstånd. Statens invandrarverk fattar beslut i de särskilda fallen. Om det permanenta uppehållstillståndet skulle vara ett krav för att få utöva rösträtt skulle detta innebära att det indirekt blev regeringen som skulle avgöra vilka personer som skall få delta i val. Enligt 3 kap. 2 § jämförd med 3 kap. 11 § RF skall föreskrifter som avser val till riksdagen meddelas i riksdagsordningen eller annan lag. Det kan då av principiella skäl vara tveksamt att bestämmelser som i praktiken är avgörande för vilka personer som skall få delta i riksdagsval är intagna i en förordning.

Att föra över bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd till utlänningslagen är av andra skäl olämpligt. Detta regelsystem bör vara så flexibelt som möjligt för att snabbt kunna anpassas till ändrade förhållanden.

Vi har vid kontakter med folkbokföringskommittén (Fi 1983:04) samt med riksskatteverket erfarit att det inte skulle medföra några större praktiska olägenheter att komplettera röstlängderna med uppgifter om permanent uppehållstillstånd.

En brist i ett system av den föreslagna typen är att olika regler skulle gälla för nordbor och icke-nordbor. Genom att nordbor inte behöver ha tillstånd för att vistas i landet skulle för dessa endast gälla ett tidskriterium medan det för icke-nordbor skulle krävas invandrarstatus.

Det är ännu oklart om IPOK:s förslag kommer att genomföras. Frågan bereds f.n. i regeringskansliet. Något förslag av den skisserade typen kan således inte läggas. Vi anser också att det är tillfyllest med ett tidskriterium av samma slag som gäller vid kommunalvalen. De olägenheter detta innebär, nämligen att vissa personer som inte har invandrarstatus blir röstberättigade, främst de gäststuderande, är ganska små. Det rör sig om ett så ringa antal personer. Fördelarna med att ha ett enkelt och lättillämpat regelsystem väger över.

20.12 Kommitténs förslag

20.12.1 Rösträtt

Mot bakgrund av vad vi anfört i det föregående finner vi att någon form av boenderösträtt är den lämpligaste lösningen av frågan hur man skall låta invandrare som inte förvärvat svenskt medborgarskap men är fast bosatta i landet delta i de politiska besluten på riksnivå.

Det finns två olika vägar att införa boenderösträtt.

En väg är att genom internationella överenskommelser genomföra att medborgarna skall rösta i det land där de är fast bosatta. Med en sådan lösning undviks den dubbla rösträtten.

Den andra vägen är - att i avvaktan på sådana överenskommelser - ensidigt i Sverige införa boenderösträtt.

Vi har kommit fram till att den kvalifikationstid som gäller för att få delta i de kommunala valen är en lämplig avvägning när det gäller att bestämma vad som är fast bosättning. När man skall ta ställning till om alla utländska medborgare som uppfyller kraven skall få rösträtt är det tre olika alternativ som ligger nära till hands att diskutera.

1. Alla utländska medborgare som uppfyller kvalifikationskraven för kommunal rösträtt ges rösträtt till riksdagen och blir valbara.
2. Medborgare från Europarådsstater som uppfyller kvalifikationskraven för kommunal rösträtt ges rösträtt till riksdagen och blir valbara.
3. Medborgare från de nordiska länderna, dvs. Danmark, Finland, Island och Norge som uppfyller kvalifikationskraven för kommunal rösträtt ges rösträtt till riksdagen och blir valbara.

Frågan om valbarhet återkommer vi till. Vi skall här diskutera vilka grupper av medborgare som bör ges rösträtt.

En lösning som innebär att endast medborgare i stater som tillhör Europarådet skulle ha rösträtt framstår i nuläget som mindre motiverad. Frågan är då om alla utländska medborgare som uppfyller kvalifikationskraven skall ha rösträtt eller om detta skall gälla endast för nordiska medborgare.

Enligt det föregående bör den varaktiga bosättningen vara grunden för rösträtten. Denna princip talar för att alla utländska medborgare med fast bosättning i Sverige skulle få delta i riksdagsvalen. De befinner sig i samma situation. Det finns dock skäl som talar för att gå försiktigt fram.

Det är något helt nytt som skall tillämpas och detta bör vara väl förankrat hos de svenska medborgarna. Vi bör undvika strider i denna fråga därför att de kan leda till att klyftor uppstår mellan svenska och utländska medborgare. Behovet av varsamhet talar sålunda för att reformen genomförs i etapper. Så skedde t.ex. när den kommunala rösträtten infördes i Danmark och Norge (se kapitel 9). En första etapp bör då omfatta invandrare från Danmark, Finland, Island och Norge. Vi vill med ett sådant förslag skapa förutsättningar för en större enighet än som skulle kunna vinnas med ett mer långtgående förslag.

För en nordisk lösning talar även det mycket utvecklade nordiska samarbetet. Norden är redan i viktiga hänseenden en enhet.

Det finns sedan årtionden tillbaka en nordisk arbetsmarknad. Människor flyttar mellan de nordiska länderna, framför allt mellan Sverige och Finland (se kapitel 1 och 3). Det är naturligt att rätten att bosätta sig och ta anställning var man önskar inom Norden följs av en möjlig-

het att delta i de politiska besluten i det land där man valt att bosätta sig och arbeta.

Även på andra områden än arbetsmarknaden finns ett livligt nordiskt samarbete. Det omfattar en rad olika områden. Samarbetet gäller bl.a. kultur, utbildning, socialpolitik, handelspolitik och näringspolitik.

Det råder stora likheter i samhällsskick och politiska förhållanden mellan de nordiska länderna. Det finns därför särskilda förutsättningar för att nordbor skall förstå varandra och att invandrare från de nordiska länderna lätt skall kunna sätta sig in i svenska förhållanden och bilda sig en politisk uppfattning.

Det bör föreligga bättre förutsättningar att inom Norden uppnå överenskommelser som förhindrar dubbel rösträtt än med övriga stater.

Inom Nordiska rådet arbetar man kontinuerligt med att åstadkomma en ökad gemenskap mellan de nordiska länderna. Ett led i detta arbete är införande av rösträtt i det land där en nordisk medborgare är fast bosatt även om han eller hon inte förvärvat medborgarskap i landet. Finland har i Nordiska rådet framfört krav på en gemensam nordisk rösträtt.

Sverige bör dock inte som villkor för nordiska medborgares rätt att rösta i Sverige uppställa krav på att det träffas någon överenskommelse som förhindrar dubbelröstning eller att svenskar som är fast bosatta i ett annat nordisk land får rösträtt vid riksdagsval där. Det är emellertid angeläget att Sverige verkar för en ordning som innebär att man röstar endast i ett land i Norden, nämligen i det land där man är fast bosatt.

20.12.2 Valbarhet

För närvarande medför rösträtt valbarhet till riksdagen. I 3 kap. 10 § RF heter det: "Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt och som är myndig kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot". Även den kommunala valbarheten sammanfaller med rösträtten. Invandrare som har kommunal rösträtt kan därför väljas till kommunala uppdrag. Som framgår av kapitel 7 har också sådana invandrare blivit valda, ehuru endast i begränsad utsträckning. Personer med invandraranknytning som har kommunala uppdrag har i allmänhet förvärvat svenskt medborgarskap. I tidigare skeden fanns inte denna förening av valbarhet och rösträtt utan i både riksdagen och kommunerna gällde strängare villkor för valbarhet än för rösträtt.

Med nuvarande rösträtt har svenska medborgare som samtidigt är medborgare i någon annan stat teoretiskt möjlighet att tillhöra två parlament. I praktiken torde detta vara en omöjlig situation. Det är svårt att föreställa sig att något parti skulle nominera någon person som växlar mellan två parlament och det är lika svårt att tänka sig att någon skulle kunna tjänstgöra i två parlament samtidigt. Det har inte heller förekommit i praktiken. När det gäller de kommunala uppdragen finns regeln att man endast kan vara kyrkobokförd i en kommun och därmed följer att man inte heller kan ha uppdrag i mer än en kommun under samma tidsperiod.

För att få vara statsråd krävs att man är svensk medborgare sedan minst tio år (6 kap. 9 § RF). Denna regel motiverades främst med "faran för påtryckning i ett spänt läge" (prop. 1973:90, s. 283). Tidigare gällde ett ännu strängare behörighetskrav: statsråd skulle ha blivit svensk medborgare genom födelsen (4 § 1809 års RF).

Det finns i varje fall fyra tänkbara lösningar av valbarhetsfrågan.

1. Samma ordning tillämpas som inom kommunerna. Invandrare får sålunda väljas på samma sätt som svenska medborgare, sedan de uppnått tidsgränsen för rösträtt.
2. Det införs en längre kvalifikationstid för valbarhet än för rösträtt exempelvis tio år.
3. I lag uppställs som villkor för uppdrag som riksdagsledamot för invandrare utan svenskt medborgarskap att de inte får delta i behandling av frågor som rör utrikespolitik eller säkerhetspolitik.
4. Invandrare utan svenskt medborgarskap utesluts från valbarhet.

När man skall ta ställning till dessa alternativ torde det vara lämpligt att först behandla alternativet 3 som innebär att invandrare utan medborgarskap får ett partiellt ledamotsskap i riksdagen. Mot en sådan lösning kan riktas flera invändningar. Man delar upp riksdagsledamöterna i två kategorier och ger åt en grupp ledamöter mindre befogenheter än andra. Det för med sig stora praktiska svårigheter. Det går givetvis att föreskriva att sådana ledamöter inte får tillhöra utrikesutskottet och försvarsutskottet. Men försvars- och utrikespolitik kan handläggas även av andra utskott, t.ex. konstitutionsutskottet och justitieutskottet. Varje ledamot måste också delta i voteringar och de som tillhör denna ledamotskategori skulle då vara förhindrade att delta i vissa

voteringar. Talmannen finge då på förhand bestämma vilka dessa voteringar skulle vara. Svårigheter kommer utan tvekan att uppstå att avgöra vad som är utrikes- och säkerhetsfrågor. Majoritetsförhållandena skulle också kunna bli annorlunda genom att vissa ledamöter inte får delta i besluten. Med en sådan uppdelning följer också att sådana ledamöter får en begränsad frågerätt. Det är knappast tänkbart att något parti skulle vilja nominera kandidater om vilka man på förhand vet att de endast i begränsad utsträckning kan delta i riksdagens verksamhet. Det är också svårt att föreställa sig att sådana kandidater skulle få stöd hos väljarna eftersom dessa kände till att kandidaterna inte kan delta i riksdagens hela verksamhet. En sådan lösning bör avvisas.

För invandrarna innebär det inte några större praktiska olägenheter att endast svenska medborgare är valbara. De som är så engagerade i det politiska livet i Sverige att de inte bara röstar utan även önskar ställa upp som riksdagskandidat måste betrakta det som naturligt att förvärva svenskt medborgarskap. Med de regler som gäller är det relativt lätt att vinna svenskt medborgarskap. Det behövs alltså inte uppstå några olägenheter för den som önskar bli vald till ledamot av riksdagen även om kravet på svenskt medborgarskap står kvar. Det är inte heller svårt för invandrargrupper att bli företrädare även om detta krav gäller. Bland dem finns ett mycket stort antal som blivit svenska medborgare och som därmed är formellt kvalificerade för riksdagsledamotskap. Det finns redan invandrare som är medlemmar i Sveriges riksdag under de hittills gällande valbarhetsvillkoren. Eftersom det således inte föreligger några praktiska svårigheter för en invandrare som önskar bli ledamot i riksdagen bör de psykologiska skälen väga tyngst.

Kommittén har enligt direktiven också till uppgift att överväga om vissa bestämmelser som kräver svenskt medborgarskap för vissa tjänster o.d. kan behöva ändras. Genom att vi inte föreslår att utländska medborgare skall vara valbara till riksdagen finner vi inte någon anledning att gå närmare in på frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa tjänster o.d. När det gäller kommunaldemokratiska kommitténs (Kn 1977:07) förslag i betänkandet (Ds C 1983:4) Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag vill vi endast, utifrån våra analyser av 1975 års rösträttsreform, framhålla som angeläget att utländska medborgare som uppfyller villkoren för kommunal rösträtt kan väljas in i taxeringsnämnder, i allmänna försäkringskassors styrelser och pensionsdelegationer samt i försäkringsnämnderna.

Även uppgiften att överväga om det bör införas särskilda bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för vissa befattningar som i dag är förbehållna svenska medborgare genom att endast riksdagsledamöter kan utses till befattningarna faller bort genom att vi inte föreslår att utländska medborgare skall vara valbara till riksdagen.

I kommitténs uppdrag ingår också att överväga om det finns behov av någon spärregel för att förhindra att en person som sitter i den svenska riksdagen samtidigt är ledamot av parlamentet i ett annat land. Teoretiskt kan denna situation uppstå redan i dag genom att en person med dubbelt medborgarskap kan vara valbar både till den svenska riksdagen och till ett annat lands parlament. Vi anser inte att det finns något behov av att införa en särskild regel för att förhindra att denna situation uppstår.

20.12.3 Förslag

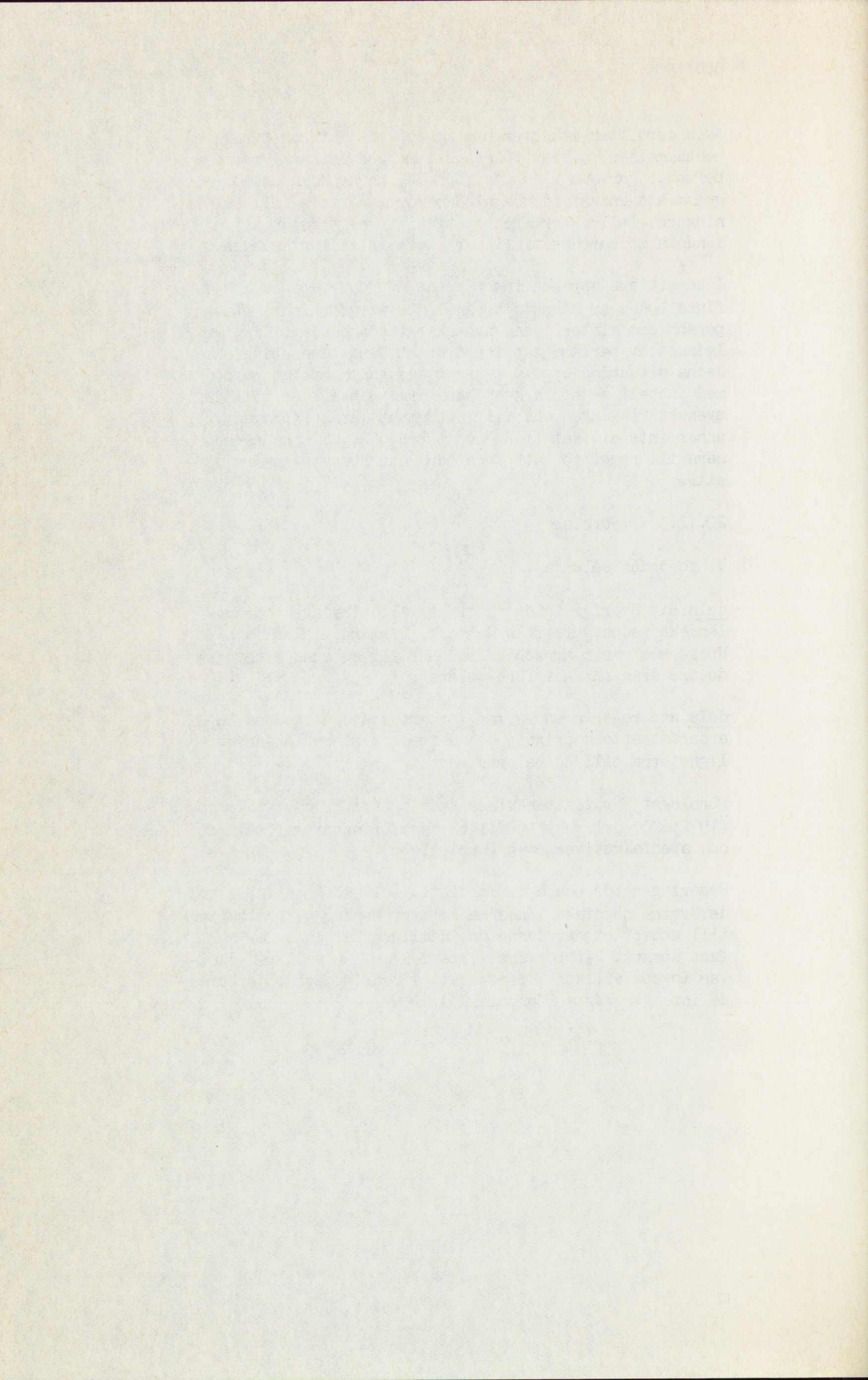
Vi förordar sålunda

dels att Sverige inför rösträtt till riksdagen för utländska medborgare från Danmark, Finland, Island och Norge som varit kyrkobokförda här i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret,

dels att regeringen verkar för att staterna godtar boenderösträttens princip och därmed också begränsar möjligheterna till dubbel rösträtt.

Förslaget förutsätter vissa ändringar i RF och vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146), se författningsförslagen och specialmotiveringen (kapitel 26).

Regeringen bör också ta initiativ till förhandlingar med de övriga nordiska länderna om begränsning av rösträtten till enbart ett av länderna, nämligen det land där man är fast bosatt. Det bör dock inte i RF eller vallagen skrivas in som villkor för rösträtt i Sverige att vederbörande inte får rösta i annat land.



V Utlandssvenskarnas rösträtt

21

GÄLLANDE RÄTT OCH FRÅGANS TIDIGARE BEHANDLING

I 3 kap. 2 § regeringsformen (RF) sägs bl.a.: "Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag." Sådana bestämmelser finns i vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146). Enligt 4 kap. 11 § vallagen har svenska medborgare som inte är bosatta i riket rösträtt vid val till riksdagen om de varit kyrkobokförda här någon gång och inte på grund av 3 kap. 2 § RF är uteslutna från rösträtt. (Utesluten från rösträtt är den som inte uppnått 18 års ålder senast på valdagen och den som är onytdigförklarad av domstol.) Som förutsättning för rösträtt för utlandssvenskar gäller vidare att de skall vara upptagna i en särskild röstlängd efter ett ansökningsförfarande (4 kap. 12 och 13 §§ vallagen).

Enligt 34 § folkbokföringsförordningen (1967:198) skall den som har för avsikt att bosätta sig stadigvarande i utlandet anmäla detta till pastorsämbetet i kyrkobokföringsorten (i Stockholm och Göteborg till lokala skattemyndigheten).

Det finns inte några allmänna riktlinjer för vad som skall avses med stadigvarande bosättning i utlandet. Varje anmälan om flyttning till utlandet bedöms med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Så länge det är fråga om en tidsbestämd vistelse i utlandet på grund av ett anställningskontrakt och avsikt finns att återvända efter utlandsvistelsen, torde stadigvarande bosättning i utlandet inte anses föreligga. En vistelse utomlands för två eller tre års kontraktsanställning utgör således inte stadigvarande bosättning utomlands.

Även om anmälan enligt 34 § inte gjorts avregistreras som utflyttad bl.a. en svensk medborgare som enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd varit stadigvarande bosatt i utlandet (28 § andra stycket folkbokföringsförordningen).

Enligt kungörelsen (1969:493) om folkbokföring vid internordisk flyttning gäller särskilda bestämmelser vid flyttning inom Norden. Bestämmelserna innebär i korthet, i de avseenden som här är av intresse, att avregistrering från kyrkobokföringen i Sverige sker först sedan det från folkbokföringsmyndigheten på inflyttningsorten anmälts att registrering där skett (internordiskt flyttningsbevis).

De nu gällande reglerna om utlandssvenskarnas rösträtt föreslogs av 1965 års valtekniska utredning i betänkandet (SOU 1975:8) Utlandssvenskarnas rösträtt. Utredningen var inte enhällig. Två ledamöter reserverade sig och ville att den dåvarande femårsregeln (dvs. krav på att man varit kyrkobokförd i Sverige någon gång under de senaste fem åren) skulle behållas.

Frågans behandling före år 1975 finns redovisad i valtekniska utredningens betänkande s. 13 ff.

I proposition 1975/76:111 med anledning av valtekniska utredningens betänkande föreslogs bl.a. att svenska medborgare som inte var bosatta i Sverige skulle ha rösträtt vid val till riksdagen om de varit kyrkobokförda här någon gång under de senast förflutna sju kalenderåren.

I ett flertal motioner, 1975:416, (fp), 1975/76:2201 (fp), 1975:417 (m), 1975/76:2202 (m) och 1975:986 (c), föreslogs att tidsgränsen skulle slopas helt.

I motion 1975/76:2207 (vpk) hävdades att den dåvarande femårsgränsen inte borde ändras.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:43) anförde bl.a.

Vad först gäller frågan om hur kretsen röstberättigade utlandssvenskar bör bestämmas delar utskottet det synsätt på vilket propositionens förslag vilar, nämligen att det är sådana utlandssvenskar som kan väntas återvända hem till Sverige inom en relativt nära framtid som kan anses ha ett berättigat intresse av att få delta i svenska riksdagsval. Som anförts i propositionen är det dessa utlandssvenskar som på ett mera påtagligt sätt berörs av de beslut som den svenska riksdagen fattar. Denna utgångspunkt för frågan bedömning är också enligt utskottets mening väl förenlig med de överväganden som har lett till att riksdagen nyligen har beslutat att medge invandrare här i landet rösträtt vid de kommunala valen.

I likhet med vad som i övrigt anförts i propositionen anser utskottet att viss utvidgning av kretsen röstberättigade utlandssvenskar bör komma till stånd och att detta bör ske genom en förlängning av nuvarande tidsgräns som förutsättning för rösträtt. Den i propositionen föreslagna tidsgränsen sju år har bl.a. motiverats med att sju års hemvist i Sverige enligt hittills gällande medborgarskapslagstiftning utgör en av förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap. Utskottet ansluter sig till propositionens förslag på denna punkt och avstyrker sålunda

såväl de motioner i vilka förordas ett slopande av varje tidsgräns som den motion vilken avvisar en utvidgning av rösträtten i förhållande till nu gällande ordning.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle anta lagförslaget.

I en reservation (c+fp+m) hemställdes att lagförslaget skulle antas med den ändrade lydelsen att tidsgränsen slopades. Som skäl anfördes bl.a.

Frågan om utlandssvenskarnas rösträtt har långt före 1967 års reform varit föremål för diskussioner i den svenska riksdagen. Vid upprepade tillfällen har sålunda från principiella utgångspunkter framställts krav om att alla svenska medborgare oavsett boställningsort skall ha rätt att delta i utseende av folkrepresentationen. Frågans vikt har accentuerats mer och mer under senare år. I en tid som i så hög grad präglas av internationellt samarbete och ökad rörlighet över gränserna framstår det som självklart att svenska medborgare som i skilda sammanhang verkar utomlands och som i stor utsträckning företräder och tillvaratar svenska intressen skall tillräknas samma rätt som övriga svenska medborgare och rösta i riksdagsval i hemlandet. Ytterst rör det sig om en medborgerlig rättighet av grundläggande demokratisk betydelse. Enligt utskottets mening bör det inte längre förekomma någon särskild inskränkning i denna rättighet. Som villkor för rätt att delta i svenska riksdagsval beträffande svensk medborgare som är bosatt utomlands bör således endast gälla att vederbörande någon gång varit kyrkobokförd här i landet och att han i övrigt uppfyller de krav som uppställs i grundlagen för rösträtt.

I en annan reservation (vpk) hemställdes att lagförslaget skulle avslås i den aktuella delen. Som skäl anfördes:

Utskottet vill erinra om att Landsorganisationen (LO) i samband med remissbehandlingen av valtekniska utredningens förslag framhöll, att utredningen ej påvisat skäl som skulle motivera ett slopande av femårsgränsen, vilket utredningsmajoriteten förordade. Utskottet delar denna LO:s ståndpunkt och anser ej heller skäl föreligga för den i propositionen föreslagna ändringen av gränsen från fem till sju år. I likhet med LO anser utskottet att den vägledande tanken bör vara att människorna skall ha möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i det land där de stadigvarande bor. Detta har exempelvis varit

utgångspunkten för invandrarnas kommunala rösträtt i Sverige. Enligt utskottet bör invandrarnas rösträtt vidgas till att omfatta även riksdagsval.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975/76:175).

I en proposition följande år (prop. 1976/77:75) föreslog regeringen att tidsgränsen skulle avskaffas.

I motion 1976/77:1390 (s) hemställdes att propositionen skulle avslås.

I motion 1417 (vpk) föreslogs att tidsgränsen skulle sänkas från sju till fem år.

Utskottet (KU 1976/77:31) hemställde att propositionen skulle bifallas och motionerna avslås. Bl.a. anfördes:

I den nu framlagda propositionen föreslås att tidsgränsen avskaffas. Departementschefen framhåller bl.a. att i en tid som i hög grad präglas av internationellt samarbete och ökad rörlighet över gränserna framstår det som självklart att svenska medborgare som i skilda sammanhang verkar utomlands och som i stor utsträckning tillvaratar svenska intressen skall tillerkännas samma rätt som övriga svenska medborgare att rösta i riksdagsval i Sverige. Ytterst rör det sig om en medborgerlig rättighet av grundläggande demokratisk betydelse.

Utskottet ansluter sig till dessa utalanden och tillstyrker propositionens förslag att den nuvarande tidsgränsen slopas.

I en reservation (s) hemställdes att motion 1390 skulle bifallas men propositionen och den andra motionen avslås. Som skäl anfördes.

Som utskottet framhöll förra året vid behandlingen av propositionen 1975/76:111 har sådana utlandssvenskar som kan väntas återvända till Sverige inom en relativt nära framtid ett berättigat intresse att få delta i svenska riksdagsval. De berörs nämligen på ett mer påtagligt sätt än andra utlandssvenskar av de beslut den svenska riksdagen fattar. Det naturliga är att man har rösträtt i det land där man bor och följaktligen kan delta i beslutsprocesser som gäller de egna villkoren. Det stämmer överens med denna uppfattning att riksdagen medgett invandrare i Sverige rösträtt vid de kommunala valen. Det kan i sammanhanget nämnas att i en socialdemokratisk

motion vid årets riksdag föreslagits att frågan om invandrarnas rösträtt vid riksdagsvalen skall utredas. Enligt utskottet är det oförenligt med nämnda grundsyn på rösträtten att personer som sedan länge vistats utanför Sveriges gränser och som för sina villkor inte är beroende av den svenska riksdagens beslut skall tillerkännas rösträtt vid valen till denna. Därför är det felaktigt att slopa den nuvarande tidsgränsen som förutsättning för utlandssvenskarnas rösträtt.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr 1976/77:184).

I två motioner vid 1982/83 års riksmöte hemställdes om grundlagsskydd för svenska medborgares rösträtt, nämligen i 1982/83:186 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) och i 1139 av Göran Riegnell (m).

I motion 1139 togs också vissa andra frågor med anknytning till utlandssvenskarnas rösträtt upp. De gällde upptagande i särskild röstlängd och brevröstningen i Förbundsrepubliken Tyskland.

Utskottet (KU 1983/84:13) anförde bl.a.

En översyn av bestämmelserna om utlandssvenskarnas rösträtt pågår f.n. inom 1983 års rösträttskommitté. Utskottet förutsätter att utredningen är oförhindrad att pröva också den fråga om grundlagsreglering som motionärerna tar upp. Motionerna 1982/83:186 och 1139 yrkande 1 får anses besvarade med vad utskottet anför.

Beträffande de frågor rörande vallagens regler om särskild röstlängd m.m. som tas up i yrkande 2 i motion 1982/83:1139 vill utskottet erinra om att dessa regler på initiativ av 1978 års vallagskommitté har reviderats med giltighet fr.o.m. den 1 juli 1981. Några mera genomgripande ändringar gjordes emellertid inte eftersom 1979 års folkbokföringskommitté ännu inte hade avslutat sitt arbete.

Det utredningsarbete rörande folkbokföringen som inleddes av 1979 års kommitté har fortsatt i en ny utredning som enligt sina direktiv (dir 1983:28) skall utreda frågan om en förbättrad folkbokföring. I avvaktan på resultatet av detta arbete bör enligt utskottets mening inte övervägas ändrade regler om särskild röstlängd. Utskottet avstyrker således yrkande 2 i motion 1139.

Utskottet hemställde bl.a. att riksdagen skulle förklara motionerna 1982/83:186 och 1139 yrkande 1 och 2 besvarade med vad utskottet anfört rörande pågående utredning samt avslå motion 1982/83:1139 yrkande 2.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (prot. 1983/84:51).

22 FÖRHÅLLANDENA I VISSA ANDRA STATER

22.1 Danmark

Enligt dansk lag måste en person vara fast bosatt i landet för att få delta i val.

Personer som är anställda i den danska staten och beordrade att tjänstgöra utanför riket och dessas sammanlevande makar anses vara fast bosatta i riket. De tas upp i röstlängden (valglisten) i Köpenhamns kommun.

Följande personer som är tillfälligt bosatta utanför riket och deras makar anses också vara fast bosatta i riket nämligen

- 1) personer som sänts ut för tjänstgöring i utlandet som anställda av en dansk offentlig myndighet eller en privat verksamhet eller förening
- 2) personer som är anställda i en internationell organisation i vilken Danmark är medlem
- 3) personer som sänts till utlandet för att tjänstgöra i en dansk hjälporganisation
- 4) personer som vistas utomlands för utbildning
- 5) personer som vistas utomlands av hälsoskäl
- 6) personer som vistas utomlands och som med avseende på anknytningen till riket bör likställas med de under 1-5 upptagna personerna.

De i föregående stycke angivna personerna upptas i röstlängden i den kommun i vilken de senast har varit folkbokförda. Begäran om att tas upp i röstlängden ges in till kommunalbestyrelsen i den kommunen.

Den som varit bosatt i Danmark någon gång under de senaste fyra åren tas upp i röstlängden om han försäkrar att han uppfyller villkoren för detta. Om kommunalbestyrelsen har upplysningar som ger grund för antagandet att personen i fråga inte uppfyller villkoren hänskjuter kommunalbestyrelsen ärendet för avgörande till en särskild nämnd, valgretsnaevnet. Inrikesministern kan besluta att kommunalbestyrelsen också i andra fall skall hänskjuta ett ärende till nämnden.

Vid andra tillfällen än dem i föregående stycke förelägger kommunalbestyrelsen nämnden ärendet om begäran om att tas upp i röstlängden för avgörande.

Beslut om att tas upp i röstlängd gäller i två år från dagen för beslutet.

Om en väljare för vilken det har fattats beslut om att bli upptagen i röstlängden ger in begäran om förnyad

upptagning inom den period som anges i föregående stycke förlängs perioden till dess beslut har fattats i det nya ärendet.

Nämnden som utses av inrikesministern består av ordförande och två andra ledmöter. Ordföranden skall vara domare och en av de andra ledamöterna skall vara kunnig i statsförfattningsrätt. Nämndens avgörande kan inte omprövas av någon annan förvaltningsmyndighet. Nämndens årsberättelse för 1981 finns intagen som bilaga 10 till betänkandet.

Nämnden avgör också vissa andra ärenden om upptagande i röstlängd för utomlands bosatta personer.

22.2 Finland

Finska medborgare är berättigade att delta i val oberoende av bostadsort. Enligt 3 § riksdagsordningen skall i lag stadgas huru finsk medborgare som vistas i utlandet må delta i riksdagsval. För dem som inte är mantals-skrivna i Finland upprättas särskilda vallängder, vallängd för valkrets.

22.3 Island

För att få delta i valen på Island krävs laga hemvist där. Vissa undantag finns från regeln. Bl.a. har ambassadpersonal, anställda i internationella organisationer av vilka Island är medlem samt de som studerar utomlands sin rösträtt kvar. Undersökningar pågår om att utvidga rätten att delta i valen vid vistelse utomlands.

22.4 Norge

Enligt den norska grundlagen skall det bestämmas i lag i vilken omfattning norska undersåtar som på valdagen är bosatta utanför Norge skall få rösta.

Enligt lagen om stortingsval är norska medborgare bosatta utanför landet röstberättigade bara om de någon gång före valdagen har funnits införda i det norska folkregistret som bosatta i riket. Ambassads- och konsulatstjänstemän och deras familjer är röstberättigade utan hänsyn till denna regel.

22.5 Frankrike

I Frankrike är rösträtten inte beroende av bosättning i landet. En fransk medborgare bosatt utomlands kan rösta i valen till nationalförsamlingen antingen under ett besök i Frankrike eller genom att inför en diplomatisk eller konsulär tjänsteman i det land han eller hon vistas upprätta en fullmakt för en annan väljare i sin valkrets

i Frankrike. Brevröstning har tidigare varit tillåten men avskaffades år 1975 på grund av att det hade missbrukats. Val till EG-parlamentet, folkomröstningar och presidentval går annorlunda till. I dessa fall ordnas röstmottagning på ambassader och konsulat utomlands.

22.6 Förbundsrepubliken Tyskland

Den tyska grundlagen säger inget om bosättning i landet som förutsättning vid val till förbundsdagen. Enligt den federala vallagen krävs dock att man antingen skall ha vistats på samma adress inom landet under en period om minst tre månader eller är bosatt på den adressen i vanliga fall. Tre-månaders kravet gäller inte för stats-tjänstemän, medlemmar i försvaret och personer sysselsatta med allmänna tjänster om de på arbetsgivarens order är bosatta utanför landet eller är fast bosatta där. Vid val till EG-parlamentet gäller generösare regler för medborgare bosatta i EG-länder.

Frågan om att utvidga rösträtten för medborgare bosatta utanför landet har diskuterats i den tyska förbundsdagen sedan år 1968. Enligt ett förslag som tidigare lagts fram av CDU/CSU skall man ha obegränsad rösträtt om man bor i en EG-stat. Bor man utanför EG-området skall en tioårsgräns gälla. I samtliga fall skall krävas att man bott i Förbundsrepubliken minst tre månader i följd.

22.7 Grekland

Den grekiska författningen föreskriver att frågor som gäller utövande av rösträtt för personer bosatta utanför Grekland kan anges i lag. Någon sådan lag finns ännu inte men förberedelser pågår. Svårigheterna anses ligga i att utlandsgreker finns i så många länder och att en del av dessa länder, särskilt Förbundsrepubliken Tyskland, inte tillåter deltagande i hemlandsval inom sitt territorium. Numera finns också en grekisk lag om val till EG. Såväl i dessa val som i parlamentsval har greker bosatta utomlands rätt att rösta men kan endast göra det under ett besök i Grekland.

22.8 Irland

Det finns inte någonting i den irländska författningen som förvägrar irländska medborgare bosatta utomlands rätten att delta i valen. Bestämmelserna i vallagen utesluter dock detta. Rätt att registrera sig i valregistret har endast de som uppfyller ålders- och medborgarskapsvillkoren samt på valdagen är fast bosatta inom valkretsen. Dessutom måste röstning ske personligen. Endast medlemmar av de väpnade styrkorna kan rösta per post. Detsamma gäller val till EG-parlamentet.

22.9 Italien

Rätten att rösta är inte begränsad till medborgare bosatta i Italien.

Italienska medborgare som strukits från folkbokföringen på grund av emigration skall stå kvar i röstlängden under sex år. En italiensk medborgare bosatt utomlands kan anmäla sig för registrering eller återregistrering om han avförts. För att utöva rösträtten måste man dock besöka Italien på valdagen och själv rösta. Vissa möjligheter att rösta i EG-stater vid val till EG-parlamentet har införts. Det föreligger ett lagförslag som går ut på att göra det lättare för medborgare bosatta utomlands att rösta även vid parlamentsval.

22.10 Nederländerna

Den nederländska vallagen ger endast i landet fast bosatta personer rätt att rösta vid val till andra kammaren vilket gör det omöjligt för nederländska medborgare bosatta utomlands att rösta. Undantag görs för dem som är bosatta utomlands på grund av statstjänst eller militär tjänstgöring. Ett förslag har lagts om ändring av författningen för att göra det möjligt för dem som är bosatta utomlands att rösta. Enligt förslaget skall alla nederländska medborgare ha rätt att rösta. Undantag kan göras i lag för medborgare som är bosatta utomlands.

Nederländska medborgare bosatta i ett annat EG-land har rösträtt till EG-parlamentet.

22.11 Schweiz

Enligt den schweiziska grundlagen skall man vara bosatt i Schweiz för att få utöva sin rösträtt. Parlamentet kan dock medge undantag från detta. Så har också skett. Genom ett registreringsförfarande kan schweiziska medborgare bosatta utomlands utöva sina politiska rättigheter. Det måste dock göras i Schweiz. Detta har samband med Schweiz' obenägenhet att låta andra länders medborgare delta i sitt eget lands politiska liv innanför Schweiz gränser.

22.12 Storbritannien

Rösträtten är baserad på bosättning vilket innebär att brittiska medborgare som är fast bosatta utomlands inte får rösta.

För att få rösta i parlamentsval måste man registreras i röstlängden (Register of Electors). Man får registreras även om man är tillfälligt borta samt om man är frånvarande för att arbeta under en period om högst sex månader. Vissa kategorier är röstberättigade även om de för tillfället inte är bosatta i Storbritannien, bl.a. medlemmar av beväpnade styrkor, statstjänstemän och medlemmar av British Council samt dessa gruppers familjer.

22.13 Möjlighet att delta i hemlandets val

En annan fråga av visst intresse i detta sammanhang är om utländska medborgare i Sverige har möjlighet att utnyttja sin rätt att delta i sina hemländers val. Denna fråga diskuteras f.n. i Europarådet.

Den parlamentariska församlingen i Europarådet har antagit en rekommendation (951) om rösträtt för medborgare i Europarådsstater. Rekommendationen finns intagen som bilaga 11 till betänkandet.

Ministerkommittén rekommenderas att

- a) stödja församlingens uppmaning till medlemsstaternas regeringar i fråga om fritt utövande av rösträtten för medborgare i de andra medlemsstaterna,
- b) studera det mest lämpliga instrumentet för att skapa en europeisk rättslig garanti för medlemsstaternas medborgare som är bosatta i en annan stat att fritt få utöva sin rösträtt,
- c) överväga möjligheten att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning för att bevara rösträtten för medborgare i medlemsstaterna som är bosatta i ett annat medlemsland i fråga om nationella val och folkomröstningar särskilt i syfte att möjliggöra brevröstning eller röstning genom diplomatiska eller konsulära beskickningar,
- d) överväga, om det är lämpligt, att låta utarbeta ett protokoll till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter i vilket medlemsstaterna skulle förbinda sig att respektera rösträtten för sina medborgare som bor i en annan medlemsstat och avstå från att hindra utövandet därav på något sätt.

Ministerkommittén överlämnade rekommendationen till the Steering Committee for Regional and Municipal Matters och till the Steering Committee on Intra-European Migration för information. The Steering Committee for Human Rights skall yttra sig över punkt d) i rekommendationen. Yttrandet skall vara klart den 30 juni 1984.

Rekommendationen har också överlämnats till the European Committee on legal co-operation som skall

- a) göra en studie över den nuvarande situationen och pågående projekt med avseende på frågan om rätt för medborgare i en Europarådsstat som bor i en annan stat att fritt utöva sin rösträtt,
- b) mot bakgrund av studien under a) yttra sig över det lämpliga och möjliga i att arbeta fram ett lagligt instrument i den här frågan.

Även sistnämnda kommitté skall vara klara med sitt uppdrag den 30 juni 1984.

I Sverige finns inte några hinder för andra länder att här ordna röstmottagning vid val i hemländerna. Detta förekommer också i viss utsträckning. Det är dock svårt att få fram uppgifter om i vilken omfattning det förekommer. Vissa länder informerar utrikesdepartementet om att man skall ordna röstmottagning men det finns inte någon skyldighet till detta varför en helhetsbild saknas.

Vid det senaste valet i Finland ordnades röstmottagning på sammanlagt 80 platser i Sverige. Svenska och finska myndigheter bistår varandra med adressuppgifter på i resp. land bosatta medborgare i det andra landet. Danmark, Island och Norge ordnar röstmottagning på ambassaderna och konsulaten. Danmark har 39 konsulat, Island 5 och Norge 30. Som framgått under 22.1 och 22.3 är dock danska och isländska medborgare endast i begränsad utsträckning röstberättigade vid bosättning utomlands.

Som framgått av den tidigare redogörelsen ordnar inte Grekland och Italien någon röstmottagning utomlands. Detta gör inte heller t.ex. Jugoslavien och Förbundsrepubliken Tyskland. De tyska medborgare, som trots att de vistas utomlands har rätt att delta i ett val, har dock möjlighet att brevrösta.

Rösträtt för utlandssvenskar infördes år 1968. För att få upptas i särskild röstlängd krävdes att man varit kyrkobokförd här i riket någon gång under de fem kalenderår som närmast föregått det år då röstlängden upprättades. Bestämmelserna ändrades år 1976 till att avse den som varit kyrkobokförd här någon gång under de senast förflutna sju kalenderåren. Följande år avskaffades tidsgränsen. Vid valen åren 1968, 1970 och 1973 gällde således tidsgränsen fem år, vid valet år 1976 tidsgränsen sju år och vid valen åren 1979 och 1982 ingen tidsgräns alls.

Av följande tabeller framgår antalet ansökningar från utlandssvenskar om att bli upptagna i särskild röstlängd, antalet av dem som fått sina ansökningar bifallna, dessas valdeltagande och fördelning på valkretsar och bosättningsländer.

Särskild röstlängd; antalet ansökningar till särskild röstlängd, antalet bifallna och icke bifallna ansökningar samt antalet röstande utlandssvenskar

	1968	1970	1973	1976	1979	1982
Ansökningar	3 067	2 524	4 873	8 711	8 406	19 855
Ej bifallna ansökningar						
totalt antal	1 167	804	1 003	1 615	3 087	2 965
på grund av mantals- skrivning resp. kyrko- bokföring i Sverige,	951	658	848	..	1 720	1 513
på grund av för sent in- kommen ansökan	126	73	51	..	344	515
på grund av avsaknad av föreskrivet intyg om svenskt medborgarskap m m,	10	16	25	..	30	27
på grund av att utflytt- ningen ägt rum för mer än fem år sedan	38	57	79	..	49	34
					1)	1)
Bifallna ansökningar	1 900	1 720	3 870	7 096	15 319	16 884
Röstande	1 540	1 461	3 414	6 331	12 258	13 679
Valdeltagande i procent, siffra inom parentes anger valdeltagandet i hela landet	81 (89,3)	84,9 (88,3)	88,1 (90,8)	89,2 (91,1)	80 (90,7)	81,0 (91,4)

1) Har aldrig varit kyrkobokförd i Sverige

Antalet i särskild röstlängd upptagna utlandssvenskar per valkrets.

	1968	1970	1973	1976	1979	1982
Stockholm kommun	482	475	928	1512	3879	1611
Stockholms län	409	407	847	1477	2655	1448
Uppsala län	35	28	88	146	381	163
Södermanlands län	45	47	73	145	326	148
Östergötlands län	57	66	102	179	409	202
Jönköpings län	49	28	50	140	300	135
Kronobergs län	12	10	32	62	108	58
Kalmar län	11	14	26	60	200	91
Gotlands län	1	3	9	16	37	12
Blekinge län	13	12	36	58	122	57
Kristianstads län	32	26	61	124	315	138
Fyrstadskretsen	157	100	310	690	1515	691
Malmöhus län	42	46	115	240	450	250
Hallands län	29	27	84	157	304	159
Göteborgs kommun (resp. Göteborgs stad)	160	109	400	728	1518	700
Bohus län (resp. Göteborgs och Bohus län)	46	45	91	207	346	189
Älvsborgs läns norra	27	9	62	98	231	108
Älvsborgs läns södra	11	11	49	100	179	78
Skaraborgs län	24	25	59	101	181	71
Värmlands län	39	30	58	127	261	123
Örebro län	21	28	50	111	245	110
Västmanlands län	54	58	106	156	366	185
Kopparbergs län	31	26	42	73	219	104
Gävleborgs län	56	33	74	164	292	180
Västernorrlands län	36	36	58	87	165	92
Jämtlands län	5	5	12	33	73	25
Västerbottens län	6	3	22	53	113	57
Norrbottnens län	10	14	31	52	131	68
Summa	1900	1721	3875	7096	15319	16884

Antalet i särskild röstlängd upptagna utlandssvenskar fördelade på vissa länder

	1968	1970	1973	1976	1979	1982
<u>Europa</u>						
Förbundsrepubliken						
Tyskland	171	135	318	593	1699	1876
Danmark	129	59	199	380	1193	970
Schweiz	128	148	478	750	1650	1757
Spanien	108	131	563	1064	1327	1547
Frankrike	101	75	333	578	1372	1606
Storbritannien	80	80	185	292	1034	1044
Belgien	68	99	157	269	437	394
Italien	63	66	79	137	490	510
Portugal	40	46	108	101	141	147
Finland	36	16	41	149	481	606
Österrike	26	33	45	120	200	259
Nederländerna	25	27	73	130	281	303
Norge	19	25	86	493	949	900
Grekland	..	..	..	23	86	114
<u>Afrika</u>						
Liberia	67	23	49	72	34	46
Kenya	12	..	22	32	92	48
Sydafrika	10	11	32	81	86	102
Tanzania	..	..	..	16	11	22
<u>Amerika</u>						
USA	228	163	267	442	1332	2032
Kanada	92	45	94	182	420	377
Mexiko	41	24	48	45	120	143
Brasilien	34	40	57	121	204	255
Argentina	20	..	24	31	108	98
Colombia	20	..	30	30	34	24
Peru	20	15	12	20	46	47
Venezuela	..	11	14	25	37	36
Panama	..	..	..	3	15	20

Antalet i särskild röstlängd upptagna utlandssvenskar fördelade på vissa länder

	1968	1970	1973	1976	1979	1982
<u>Asien</u>						
Hong Kong	..	..	..	20	33	46
Japan	42	22	36	64	80	89
Israel	..	..	..	23	73	60
Saudi-Arabien	..	..	..	31	75	62
Singapore	..	..	..	21	57	96
Thailand	..	..	..	22	25	32
Malaysia	..	..	..	9	21	23
<u>Oceanien</u>						
Australien	34	51	150	199	319	319
Nya Zeeland	..	..	..	9	19	24

Avdelningsdirektören Sven Reinans har på kommitténs uppdrag gjort en undersökning av utlandssvenskarnas valdeltagande. Undersökningen utfördes på så sätt att statistiska centralbyråns register över in- och utvandrare samt ett register från riksskatteverket över de i 1982 års särskilda röstlängd upptagna utlandssvenskarna samkördes. Registret över in- och utvandrare började framställas år 1968. De är alltså personer utvandrare efter denna tid som har kommit med i undersökningen. Sven Reinans redogörelse för undersökningen finns intagen i bilaga 12 till betänkandet.

Totalt har 104 200 personer utvandrat under den angivna perioden. Av dessa hade 42 400 personer återkommit till Sverige före den 1 juni 1982. En majoritet, 60 %, tillsammans 61 800 personer, hade inte återvänt. Av dessa var 50 900 i en sådan ålder att de kunde ha rösträtt år 1982. I realiteten har ett litet antal, kanske 1 000 personer, avlidit och ett förmodligen större antal har fått annat medborgarskap. Detta går dock inte att utläsa av undersökningen.

Av de utvandrare är 57 % kvinnor. Vidare har 7 % av samtliga utvandrare efter år 1967 varit naturaliserade svenska medborgare. Det är rimligt att anta att bland dessa finns många invandrare som har återvänt till det land där de tidigare varit medborgare.

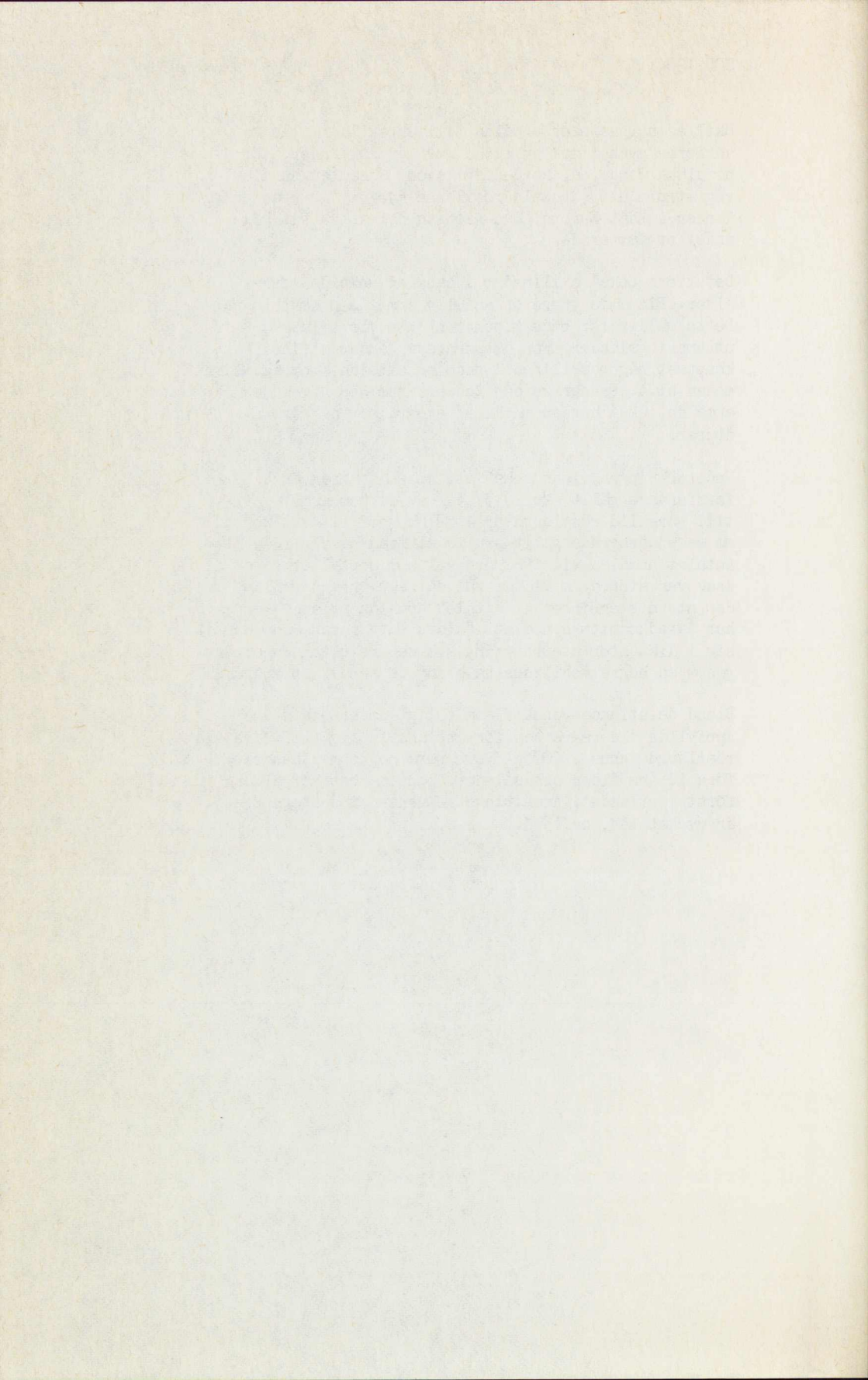
16 860 utlandssvenskar var enligt undersökningen upptagna i stommen till den särskilda röstlängden år 1982. Av dessa återfinns 12 871 bland de personer som undersökningen omfattar. Närmare en fjärdedel återfanns således inte och får antas ha utvandrat före år 1968. I övrigt är spridningen mycket jämn mellan de olika utvandringsåren från år 1968 och framåt. Det är visserligen flera anmällda bland de senaste årens utvandrare men skillnaden i förhållande till tidigare invandringsår är inte särskilt markant. Undersökningen visar att drygt hälften av de som utvandrat har återvänt efter 7-8 år och denna andel förändras endast litet efter denna tid. Av alla kvarvarande utlandssvenskar är det ungefär en fjärdedel som har anmält sig till särskild röstlängd, och denna andel är i stort sett oförändrad mellan olika utvandringsår.

Skillnaden i antalet anmälda till särskild röstlängd varierar mycket mellan olika utvandringsländer. För de nordiska länderna, Nord-Amerika och Oceanien är andelen registrerade i särskild röstlängd mycket låg medan några länder i Väst-Europa, Syd-Amerika och Asien har hög andel registrerade.

Det finns också skillnader i andelen anmälda efter ålder. Bland de yngre är andelen anmälda mycket lägre. Detta gäller för båda könen men inte för alla utvandringsländer. För de nordiska länderna finns knappast någon skillnad i andelen anmälda i olika åldrar medan bl.a. Frankrike och Schweiz som har hög andel anmälda också har en markerad stegring vid högre åldrar.

Undersökningen visar också att om en femårsgräns fortfarande gällt skulle 37,3 % av de som anmält sig till särskild röstlängd år 1982 ha uppfyllt villkoren, om en sjuårsgräns gällt skulle siffran ha varit 46 %. Antalet anmälda vid 1982 års val som uppfyller dessa krav var större än vid de val då resp. gräns gällde, men den stora stegringen av antalet anmälda utlandssvenskar har åstadkommits genom att "äldre" utvandrare har anmält sig i lika stor utsträckning som senare utvandrare; inte genom en högre mobilisering bland de senast utvandrade.

Bland de utlandssvenskar som enligt undersökningen uppfyllde åldersgränsen för att anmäla sig till särskild röstlängd fanns 2 000 - 3 000 personer som utvandrat före 18 års ålder och således uppnått rösträttsåldern först i utlandet. Anmälningfrekvensen i den gruppen är mycket låg, ca 15 %.



24

UTLANDSVISTELSENS LÄNGD

När utlandssvenskarnas rösträtt diskuteras är det av intresse att känna till något om tjänstgöringstidens längd för svenskar som vistas utomlands för förvärvsarbete o.l. Kommittén har gjort följande sammanställning. Uppgifterna har huvudsakligen erhållits från respektive myndighet (motsvarande) och från Svenska Arbetsgivareföreningen.

24.1 Statlig tjänstgöring

24.1.1 Utrikesrepresentationen

Utrikesrepresentationen utgörs av beskickningar, delegationer och konsulat (utlandsmyndigheter), se 1 § förordningen (1982:1282) med instruktion för utrikesdepartementet.

Inom utrikesrepresentationen finns två olika personalkategorier, nämligen utsända tjänstemän och lokalanställda. Olika regler gäller för dessa kategorier.

De utsända

Den tid för vilken tjänstemannen förordnas att tjänstgöra utomlands varierar beroende på dels landets karaktär, dels typen av befattning.

För biträdespersonal varmed avses tjänstemän med tjänster upp t.o.m. tredje ambassadsekreterare är normalregeln förordnanden om lägst två högst fyra år. Av rekryterings-skäl sker på vissa platser förordnande endast för minst ett år.

För den handläggande personalen är huvudregeln att de första gången tjänstgör utomlands under 5-6 år (två stationeringar om 2-3 år vardera). Härefter följer vanligen tjänstgöring i Stockholm under 3-5 år. Därpå varvas ute- och hemmatjänstgöring. En generell regel är att tjänstemannen inte skall tjänstgöra utomlands mer än tio år åt gången och inte hemma mer än fem år. Antalet utsända tjänstemän i utrikesdepartementet (UD) uppgår till ca 620.

De lokalanställda

De lokalanställda är inte utsända utan anställda av svenska staten på platsen för tjänstgöring vid den där belägna utlandsmyndigheten. Det finns sammanlagt omkring 800 lokalanställda varav cirka 250 svenskar. Flertalet av

dessas är svenska kvinnor gifta i landet. De lokalanställda förordnas tills vidare.

24.1.2 Övriga tjänster inom regeringskansliet

Utöver tjänsterna inom utrikesrepresentationen finns vissa ytterligare tjänster där tillsättningen handläggs inom regeringskansliet. Handelssekreterarna som är chefer för handelskontoren hör till denna grupp. De är i allmänhet förordnade på tre till fem år. Även dessa förordnanden handläggs numera av UD. Av UD tillsätts även tjänster som kulturattaché och råd.

Dessutom finns andra s.k. specialattachéer, t.ex. lantbruksattachéer/råd, arbetsmarknadsattachéer/råd och arbetsmiljöattachéer. Ärenden om förordnande på dessa tjänster handläggs av resp. fackdepartement. I allmänhet förordnas tjänstemännen på tre till fem år. Beträffande både dessa tjänstemän och handelssekreterarna gäller att de i allmänhet inte får förlängda förordnanden. Tanken är att tjänstemännen skall återgå till sin tidigare verksamhet i Sverige efter en periods tjänstgöring. En nära anknytning till och en fast förankring i den svenska verksamheten anses vara en förutsättning för att tjänsten skall kunna skötas väl.

24.1.3 Anställda av myndigheterna

Ett flertal myndigheter har anställda stationerade utomlands, främst styrelsen för internationell utveckling (SIDA) men även vissa andra myndigheter.

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

SIDA har dels egen personal stationerad utomlands, dels kontraktsanställda. De kontraktsanställda erbjuder en kontraktstid om två år. Denna kan sedan förlängas med ett år i taget. Normen är att utlandstjänstgöringen skall vara i högst fyra år. Detta gäller både de kontraktsanställda och den egna personalen. SIDA har 95 egna tjänster med stationering utomlands. De kontraktsanställda uppgår till omkring 250 personer. Därutöver biträder SIDA med rekrytering till projekt i FN:s regi. Den senare gruppen uppgår till omkring 500 personer. SIDA saknar uppgifter på dessas förordnandetider.

Andra myndigheter

Televerket har omkring 160 personer i verksamhet utomlands. Formellt är dessa personer tjänstlediga från tjänster inom verket och anställda i av televerket ägda bolag. Förordnandetiderna varierar mycket, från tre

månader upp till många år beroende på projekt. En ambition är dock att förordnandetiderna inte skall vara alltför långa. De anställda skall återvända till svenska förhållanden efter en tid utomlands.

Även andra myndigheter t.ex. byggnadsstyrelsen, luftfartsverket och sjöfartsverket har anställda utomlands. Det är dock endast fråga om ett fåtal personer från varje myndighet.

24.2 Tjänstgöring med statlig anknytning

24.2.1 Non government organizations

Non government organizations är olika icke-statliga organisationer, bl.a. de kristna organisationerna och hjälporganisationerna. Vissa av dem erhåller statsbidrag till sin verksamhet. Svenska regeringen har en särskild ambassadör som bl.a. har till uppgift att hålla kontakt med dessa organisationer. Omkring 1 800 personer är engagerade inom denna verksamhet. Tjänstgöringstiderna är mycket varierande.

24.2.2 Svenska institutet

Svenska institutet är en stiftelse men har statligt reglerade tjänster. Två personer är stationerade i Paris. Förordnandena är tidsbegränsade på tre resp. två år. De kan förlängas en gång. Därutöver finns lokalanställd personal i Paris.

24.2.3 Stiftelsen Sveriges Teknisk-Vetenskapliga Attachéverksamhet (STATT)

STATT är en stiftelse där svenska staten och ingenjörsvetenskapsakademien är huvudmän. Verksamheten bedrivs genom attachéer och biträdande personal vid fältkontor, som regel ambassader i tjänstgöringslandet, och ett hemmakontor i Sverige. Förordnandena är tidsbegränsade. Tidsperioderna motsvarar de för övriga attachéer. Inom verksamheten finns ett 40-tal personer, varav ungefär hälften är utsända.

24.2.4 Handelskamrarna

Handelskamrarna är privaträttsliga organ. Två handelskamrare, i São Paulo och Caracas, har statligt stöd. Vid handelskamrarna tjänstgör svensk personal.

24.2.5 Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet (SKUT)

SKUT är ett organ inom svenska kyrkan. Cirka 100 personer anställda av SKUT är stationerade utomlands. Av dessa är omkring 25 sjömanspräster och de övriga assistenter, husmödrar m.m. Det förekommer ganska ofta att kontrakten förlängs något år, ibland längre. Sjömansprästerna har i allmänhet tjänstledigt från statligt reglerade tjänster. Det finns vidare sju svenska församlingar utomlands. Kyrkoherdarna i dessa har statligt reglerade ordinarie tjänster. Kyrkomötet har begärt att dessa tjänster ej skall återbesättas.

24.2.6 Internationella organisationer

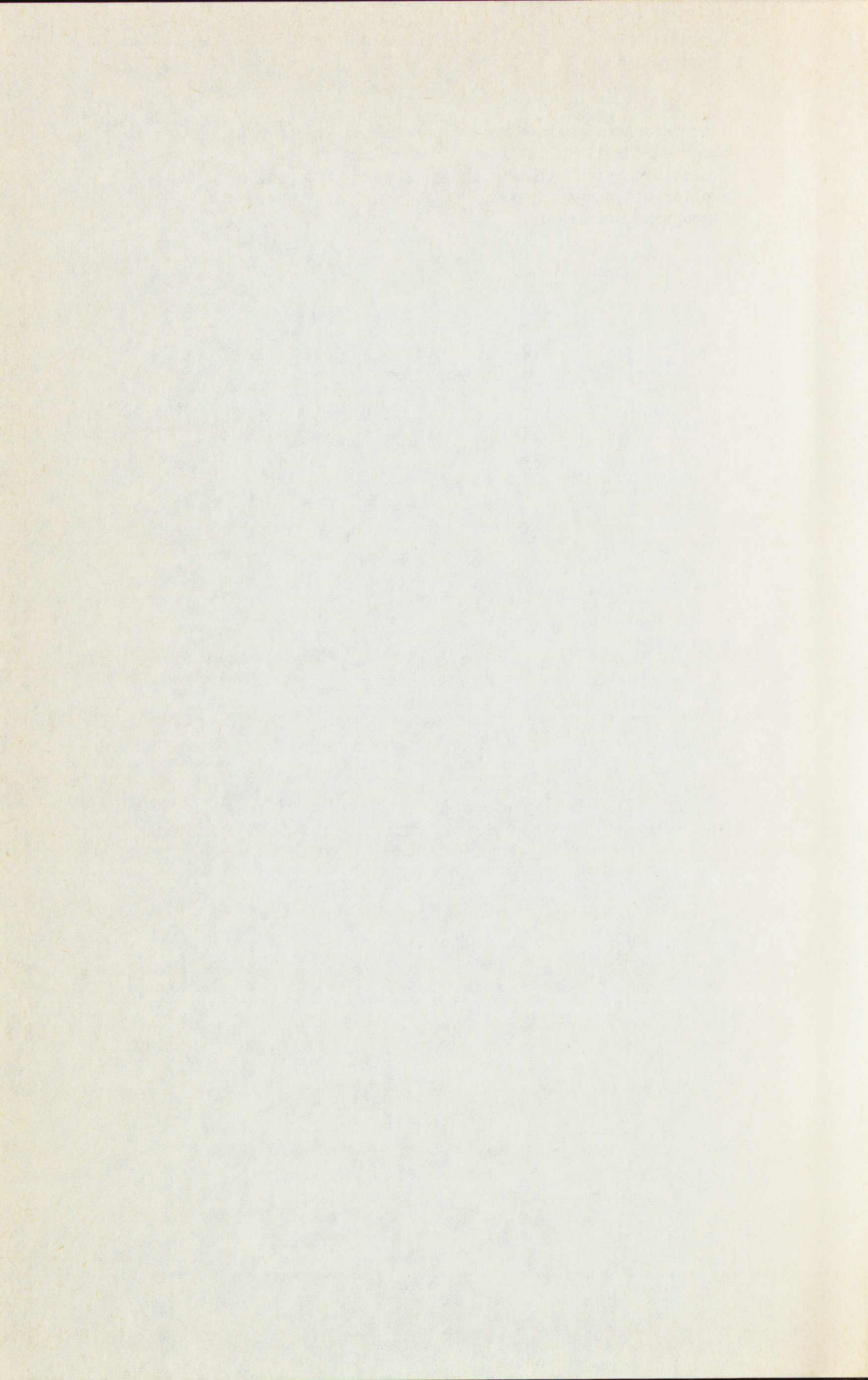
Ett relativt stort antal svenska medborgare, uppskattningsvis omkring 450 personer, är verksamma i olika internationella organisationer som Förenta Nationerna, OECD, Europarådet m.fl. Förordnandetiderna varierar. Det är heller inte ovanligt att förordnandetiderna förlängs.

24.3 Privat tjänstgöring

Ett flertal svenska företag har svenskar anställda utomlands. År 1982 var 5 640 svenskar långtidsanställda utomlands. Med långtidsanställning avses anställning överstigande ett år. Uppgiften avser svenska företag och deras utländska dotterbolag eller konsortier som ägs till minst 50 %. Svenska företag har personer sysselsatta i 118 länder. Knappt hälften arbetar inom EG. OECD-länderna totalt svarar för 75 % av den svenska utlandsverksamheten. Verkstadsindustrin är störst och svarar för 40 % av det totala antalet utlandsanställda.

Olika faktorer påverkar kontraktstidens längd, som t.ex. arbetets art, avståndet mellan tjänstgöringsorten och Sverige samt förhållandena på tjänstgöringsorten. Vissa mönster kan urskiljas. För den som är anställd inom byggnads- och anläggningsbranschen är det omfattningen av det projekt man arbetar med som avgör vistelsens längd. I allmänhet varar projekten mellan två och tre år. Tiden överstiger sällan fyra till fem år. Inom den stationära industrin är förhållandena annorlunda. Tidigare var tjänstgöringsperioderna ganska långa, ofta tio till femton år. Det är dock numera en strävan att förkorta tjänstgöringstiden utomlands. De nya förordnandena är sällan längre än fem år. Det finns dock tjänstemän kvar utomlands med längre förordnanden, beroende på svårigheter att erbjuda lika kvalificerade arbetsuppgifter i Sverige. Till detta kommer en grupp "den nya rallarkåren" som ofta har långa tjänstgöringsperioder. Det är en kår

av internationella experter som önskar arbeta utomlands och därför i stället för att återvända när ett projekt är slutfört byter till ett annat projekt, inom det egna eller ett annat företag. Det är svårt att uttala sig om gruppens storlek.



25 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM UTLANDSSVENSKARNAS
RÖSTRÄTT

25.1 En heterogen grupp

Enligt Sven Reinans undersökning utvandrade 104 200 svenska medborgare åren 1968-1982. Av dessa hade den 1 juni 1982 42 400 återvänt till Sverige. De utgör 40 %. Av de återstående 61 800 var 50 900 inför 1982 års val i sådan ålder att de kunde ha rösträtt. Av dessa registrerades 12 871 i särskild röstlängd. Sammanlagda antalet registrerade enligt stommen till röstlängden var 16 860. En fjärdedel av dessa har alltså utvandrat före år 1968.

Denna stora skillnad mellan antalet som registrerar sig för att rösta och antalet som är röstberättigade kan till någon del förklaras av ordningen för anmälan. Den väsentliga orsaken torde dock vara att många inte längre upplever en sådan samhörighet med Sverige att de deltar i valen trots att de är svenska medborgare och uppfyller villkoren för rösträtt.

I sin tur beror detta på att utlandssvenskarna utgör en mycket heterogen grupp. En del av dem har definitivt lämnat Sverige men bevarat sitt svenska medborgarskap. Delvis torde det bero på samma skäl som gör att invandrare till Sverige behåller sitt ursprungliga medborgarskap. Det kan gälla exempelvis pensionärer som flyttat ut för att tillbringa sina pensionärsår utomlands. En del av dem har troligen mycket intima förbindelser med Sverige. De har fritidsfastigheter i det gamla landet, uppehåller mycket täta kontakter med släktingar och vänner, följer händelserna i hemlandet osv. Andra har däremot nästan helt klippt av bandet till hemlandet. Men de vill av det ena eller andra skälet inte ge upp sitt svenska medborgarskap. Till de definitivt utflyttade hör också näringsidkare och anställda som söker sin utkomst i andra länder. Personer som gift sig i utlandet bildar en stor grupp. Många av de utflyttade har förvärvat medborgarskap i det nya landet men behållit det svenska.

Det står helt klart att många lämnar Sverige, har få kontakter med ursprungslandet och aldrig återvänder. Man kan emellertid av våra undersökningar dra slutsatsen att ett stort antal personer som bosatt sig som pensionärer i bl.a. Spanien, Schweiz och Frankrike röstar i de svenska valen trots att de utvandrade för ett flertal år sedan. Den ökning som statistiken visar på antalet röstande beror inte minst på deras mobilisering inför svenska val. I vilken utsträckning personer känslomässigt hör samman med det gamla hemlandet är självklart omöjligt att avgö-

ra. De rent yttre kriterierna på anknytning kan vara en sommarstuga eller någon annan fastighet i det forna hemlandet.

Det finns emellertid också personer som endast tillfälligt vistas utomlands och som räknas in bland utlandssvenskarna därför att de har anmält flyttning från Sverige. Det kan gälla t.ex. studerande och anställda i internationella organ liksom hos svenska myndigheter i utlandet eller i privata företag eller organisationer. Svenskar kan också vistas utomlands av hälsoskäl. Många inom denna grupp räknar med att vistelsen blir tillfällig och har därför behållit sitt svenska medborgarskap. Enligt Sven Reinans undersökning har drygt hälften av de som utvandrat från Sverige återvänt efter 7-8 år.

25.2 Kan olika kategorier skiljas ut?

Det förhållandet att utlandssvenskarna utgör en så heterogen grupp leder till uppenbara problem när det gäller att bedöma frågan om deras rösträtt. Det är inte tillräckligt att de är svenska medborgare. De skall dessutom enligt gällande lag en gång ha varit kyrkobokförda i Sverige. Enligt våra direktiv bör det finnas ytterligare anknytning. Det är för kommittén svårt att finna hållbara kriterier för dessa anknytningar utöver medborgarskapet och kyrkobokföringen.

Enligt folkbokföringsbestämmelserna (se kapitel 21) behåller vissa grupper kyrkobokföringen i Sverige. Dit hör diplomater, missionärer och sjömän. Dessutom gäller att anmälan om flyttning till utlandet skall göras endast av dem som bosätter sig stadigvarande utomlands. Vistelse utomlands för exempelvis 2-3 års kontraktsanställning utgör inte stadigvarande bosättning utomlands. Av den redogörelse som vi lämnat över tjänstgöringstiden utomlands framgår att den i allmänhet har blivit kortare under de senaste åren. Perioderna i utlandet avbryts av perioder i hemlandet, då personer åter kyrkobokförs här. Det finns dock undantag från detta. Ett sådant är "den nya rallargruppen". Det är en kår av internationella experter som önskar arbeta utomlands och därför inte återvänder när ett projekt är slutfört utan byter till ett annat inom det egna företaget eller ett annat företag. Den internationalisering av företagsamheten som ägt rum har också lett till att personer anställda inom ett och samma företag bor vissa perioder i Sverige och andra i något annat land.

Det är mot bakgrunden av det föregående svårt att finna en hållbar uppdelning mellan grupper av utlandssvenskar som har tillräcklig anknytning till Sverige för rösträtt och grupper som saknar denna anknytning och därmed åstad-

komma en lämplig avgränsning av rösträtten för utlands-svenskarna. I det föregående har lämnats en redogörelse för de kategorier som i Danmark anses vara tillfälligt bosatta utanför riket och därför skall ha rösträtt (kapitel 22 och bilaga 10). Det har inte varit möjligt att nöja sig med denna kategoriuppräknings utan det har fogats till en punkt 6, personer som vistas utomlands och som med avseende på anknytningen till riket bör likställas med de under punkterna 1-5 upptagna personerna. Som framgår av den redogörelse för verksamheten som finns införd har man också till grund för bedömningen lagt ett tids-schema. Man bedömer det som möjligt att vara tillfälligt bosatt utanför riket inom vissa tidsgränser utan att förlora sambandet med hemlandet.

Båda dessa regler är säkert nödvändiga. Med de snabba förändringar som äger rum är det svårt att kunna räkna upp alla de kategorier som har anknytning till hemlandet. Det är nödvändigt att gå ut ifrån vissa tidsgränser som man i praktiken gör i Danmark och som man förutsatt i förarbetena till den danska lagstiftningen.

Också för Sveriges del är det svårt att konstruera andra kriterier än kyrkobokföringstiden som skiljer olika grupper från varandra. Andra gränsdragningar är mycket svåra. Man kommer mycket nära en individuell prövning, särskilt när det gäller vissa kategorier. Det kan vara svårt att skilja mellan hälsoskäl och skatteskal för bosättning utomlands eller bestämma omfattningen av utbildningen. Det kan också vara besvärligt att göra en uppdelning av anställningarna mellan svenska och multinationella företag. Även de senare kan vara förankrade i Sverige och formellt svenska företag kan ha en mycket fri ställning i förhållande till moderföretagen i Sverige.

En individuell prövning skulle vara mycket grannlaga och tidskrävande. Den måste under alla förhållanden bygga på vissa grunder och dessa kan knappast vara andra än tidsgränser. Lika litet som vi kan bestämma vilka grupper som skall vara att betrakta som fast bosatta i Sverige med utgångspunkt från yrkestillhörighet och sysselsättning utan går ut ifrån kyrkobokföringstider kan man räkna upp de kategorier av utlandssvenskar som skulle anses endast tillfälligt boende i andra stater.

25.3 Boenderösträttens konsekvenser

Principen om boenderösträtt leder till att de svenskar som är fast bosatta i ett annat land bör rösta till parlamentet där, medan de som tillfälligt är bosatta utomlands bör behålla sin svenska rösträtt. De som är fast bosatta i en annan stat bör ha ett långt större intresse

att genom sin röstning påverka de politiska förhållandena där än i Sverige. De har väsentligt större nytta av rösträtt i boendelandet än i ursprungslandet. De är på ett helt annat sätt beroende av besluten i boendelandets parlament än i den svenska riksdagen. Boenderösträttens konsekvenser bör på sikt slå igenom när det gäller svenskar som är fast bosatta i andra stater.

De överenskommelser som vi tidigare angett som en lösning av invandrarösträttens problem är också en lösning av problemet med utlandssvenskarnas rösträtt. Den svenska rösträtten bör avlösas av rösträtt till vistelselandets parlament. Många av de kategorier som ingår i gruppen utlandssvenskar kommer att ha rösträtt i Sverige även med ett sådant synsätt. De vistas hemma under vissa perioder och blir då kyrkobokförda här och bevarar sin svenska rösträtt men har svårt att vinna rösträtt i andra stater. Däremot bör de svenskar som är fast bosatta utomlands förlora sin rösträtt här hemma.

25.4 Tidsgräns

Grunden för det skisserade systemet är kyrkobokföringen. Man behöver ha en tidsgräns, som begränsar den tid man bevarar sin svenska rösträtt sedan man bosatt sig i annat land. Tidsgränsen bör sättas så att de grupper som normalt anses ha anknytning till Sverige får behålla sin svenska rösträtt även om de under ett övergångsskede skulle få rösträtt i ett annat land.

Det är svårt att tänka sig att denna gräns skulle vara individuell för varje utländsk stat. Den måste i stället sättas generellt. Går man ut ifrån de tjänstgöringstider utomlands som redovisas i vårt betänkande skulle en generöst tilltagen gräns ligga vid tio år. Med en sådan gränsdragning får de som för en ganska lång tid lämnat Sverige men behållit sitt svenska medborgarskap möjlighet att rösta.

Med en sådan ordning undviker man en individuell prövning av rösträtten för utlandssvenskarna. Framför allt leder ordningen till att grupper som i sin tjänst har anknytning till Sverige bevarar sin svenska rösträtt, medan de utesluts som fast bosatt sig utomlands. Skulle tioårsregeln ha gällt vid 1982 års val skulle antalet upptagna personer i särskild röstlängd ha varit 10 419 mot 16 860 utan någon gräns.

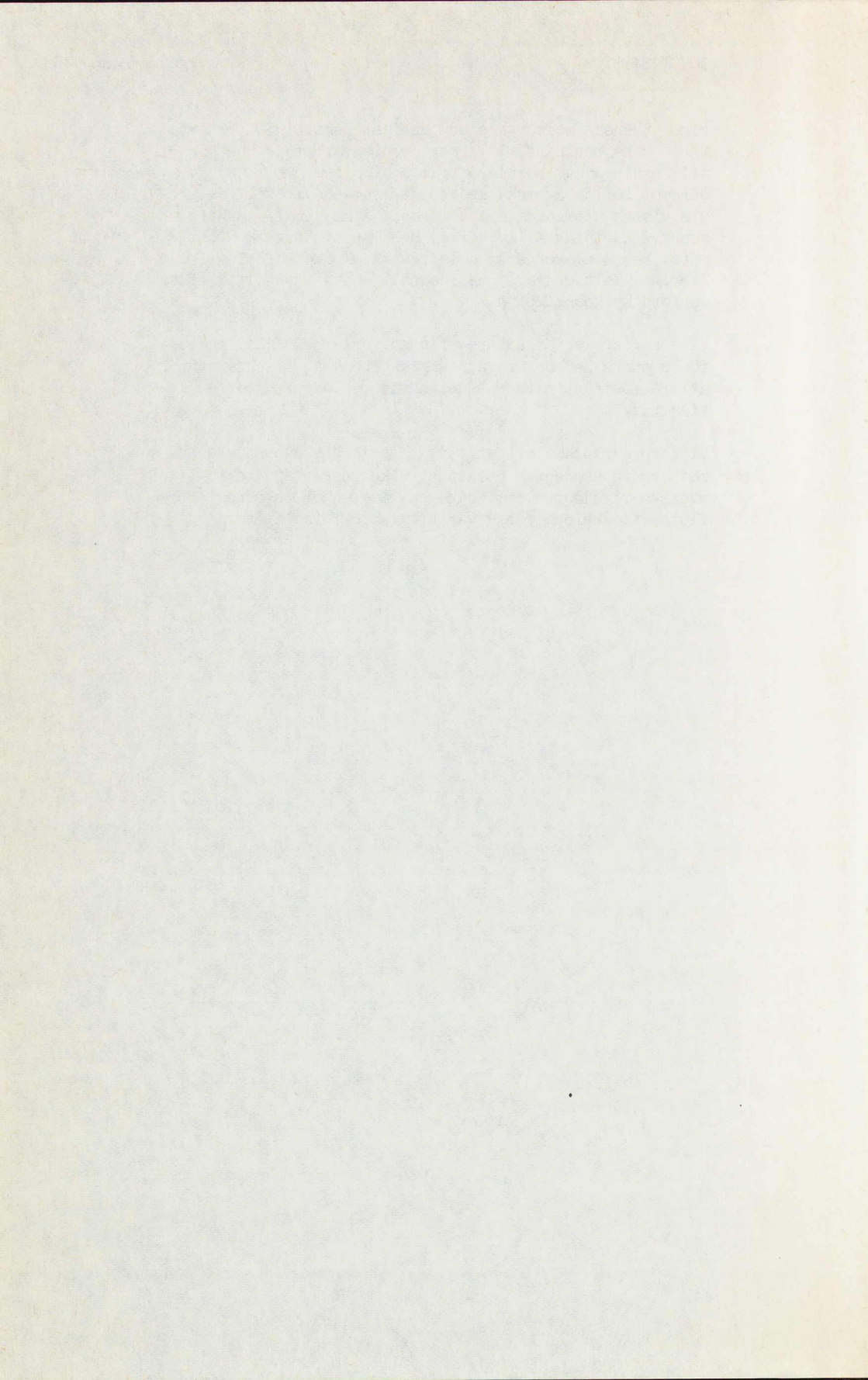
25.5 Kommitténs förslag

Slutsatsen av det föregående blir att samma principer bör tillämpas för utlandssvenskar som för invandrare i Sve-

rige. Svenska medborgare som är fast bosatta i andra stater bör ha rösträtt till resp. stats parlament. Det är tillämpningen av boenderösträtten för svenska medborgare. Däremot bör de svenska medborgare som endast tillfälligtvis vistas utomlands och som genom sina uppgifter har stark anknytning till Sverige behålla sin svenska rösträtt. Det kan ske genom dels bevarad kyrkobokföring i Sverige, dels kvarstående rösträtt i Sverige en tid efter upphörd kyrkobokföring.

Vi förordar därför att regeringen verkar för möjligheter för svenska medborgare som är fast bosatta i andra stater att få rösträtt till boendelandets parlament efter en viss tid.

Vi förordar också att en tidsgräns införs så att svenska medborgare som ej är bosatta i riket har rösträtt i svenska riksdagsval om de någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren varit kyrkobokförda i Sverige.



26 SPECIALMOTIVERING

26.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

3 kap. 2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket och för utlänning som är bosatt i riket sedan mer än två år finns bestämmelser i lag. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

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

Bestämmelser om rösträtt vid val till riksdagen finns i 3 kap. 2 § regeringsformen (RF). Såvitt gäller utlands-svenskarna hänvisas till bestämmelser i lag. Härmed avses vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146). Beträffande motiveringen för den nya lydelsen hänvisas till kapitel 20. Författningstekniskt har frågan lösts så, att RF även såvitt avser utlänningar hänvisar till lag. I vallagen anges vilka utlänningar som skall ha rösträtt och de närmare villkoren för denna. Bestämmelserna i RF bör vara så allmänt utformade att de inte behöver ändras varje gång en mindre förändring inträffar. RF bör inte heller tyngas med detaljföreskrifter. Därför har i RF inte angivits vilka grupper utlänningar som skall ges rösträtt. Såvitt gäller tidskriteriet har endast förts in krav på mer än två års bosättning. Om samma villkor för vistelsetid skall gälla som i de kommunala valen blir en utlänning som kyrkobok förs här den 1 november år 1 berättigad att delta i ett riksdagsval som hålls den 1 januari år 4, alltså drygt två år senare. Ett alternativ hade varit att endast föreskriva att bestämmelser om rösträtt för utlänning som är fast bosatt i riket finns i lag. Genom att en bestämd tidsgräns anges får bestämmelsen en större fasthet.

3 kap. 10 §

Endast svensk medborgare som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Genom att utlänningar avses inte vara valbara, se kapitel 20.12.2, har i paragrafen föreskrivits att endast svensk medborgare som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

I samband med ändringen har orden "och som är myndig" tagits bort. Eftersom myndighetsåldern och rösträttsåldern numera sammanfaller saknar detta villkor självständig betydelse.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Eftersom grundlag stiftas genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val är det tidigaste årsskifte då lagen kan träda i kraft den 1 januari 1986.

26.2. Förslaget till lag om ändring i vallagen (1972:620)

1 kap.

Bestämmelserna i vallagen har av författningstekniska skäl redigerats så att i en särskild paragraf i första kapitlet finns samlat bestämmelserna om vilka personer som har rätt att delta i ett riksdagsval. Vi har valt att föra in bestämmelsen samt en bestämmelse med en hänvisning till kommunallagen (1977:179) mellan nuvarande 3 och 4 §§. Det finns inga hänvisningar till nuvarande 4 § så det vållar inga olägenheter att flytta den.

1 kap. 4 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer, förutom svenska medborgare som är bosatta i riket,

1. svenska medborgare som inte är bosatta i riket, om de har varit kyrkobokförda här någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren,

2. medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, om de har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret,

under förutsättning att de ej enligt 3 kap. 2 §
regeringsformen är uteslutna från rösträtt.

Svenska medborgare skall anses bosatta utom riket,
om de enligt länsstyrelsens personband inte är
kyrkobokförda här.

Paragrafen är ny. Såvitt avser utlandssvenskarna har bestämmelsen flyttats från 4 kap. 11 §. Den har dock tillförts kravet på kyrkobokföring här någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren. Motiveringen härför

finns i kapitel 25. Författningstekniskt har bestämmelsen utformats på samma sätt som vid tidigare tidsbegränsningar.

Vidare har i bestämmelsen förts in vilka utländska medborgare som skall vara röstberättigade i riksdagsvalen, se kapitel 20. Tidskriteriet är detsamma som vid de kommunala valen, se kapitel 20.11.

1 kap. 5 §

I 2 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) finns bestämmelser om rösträtt vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige.

I denna paragraf har av systematiska skäl tagits in en hänvisning till bestämmelserna om rösträtt vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Enligt 1 kap. 1 § handlar lagen om val till riksdagen samt val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Eftersom det enligt vårt förslag kommer att finnas angivet i första kapitlet vilka som har rösträtt i riksdagsvalen är det logiskt med en hänvisning till bestämmelserna om rösträtt vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige.

2 kap. 3 §

Vid tillämpning av 2 § beräknas antalet röstberättigade på grundval av stommarna till mantalslängderna för året. Vid beräkningen anses som röstberättigad varje svensk medborgare som fyllt eller senare under kalenderåret fyller aderton år och som ej på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli onyldig. Detsamma gäller i fråga om sådana medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2.

Bestämmelsen har kompletterats så att hänsyn tas även till röstberättigade utländska medborgare vid fastställande av de fasta valkretsmandaten.

4 kap. 2 §

I allmän röstlängd tas upp svensk medborgare som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet och som har fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år. Om en beslutad ändring i den kommunala indelningen skall träda i kraft vid följande årsskifte, tas i längden upp den som skall vara kyrkobokförd i distriktet enligt den nya indelningen.

Under de förutsättningar som i första stycket anges för svenska medborgare tas i röstlängden upp även de utlänningar som enligt länsstyrelsens personband har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

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

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

För andra utlänningar än dem som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2 antecknas att rösträtt ej föreligger vid val till riksdagen.

En följdändring har gjorts i femte stycket.

4 kap. 11 §

Särskild röstlängd för val till riksdagen upprättas årligen för varje valkrets av centrala valmyndigheten. Längden skall vara upprättad senast den 20 juni.

De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 11 § har som angavs vid 1 kap. 4 § flyttats till denna paragraf. I stället har första stycket i nuvarande 4 kap. 12 § förts hit. Bestämmelserna i avsnittet om särskild röstlängd kommer då att vara uppbyggda på samma sätt som bestämmelserna i avsnittet om allmän röstlängd. I en inledande paragraf talas om när resp. röstlängd skall vara upprättad. I en följande paragraf anges vilka som skall antecknas i resp. längd.

4 kap. 12 §

I särskild röstlängd upptas, efter ansökan, den som den 1 juni har rösträtt enligt 1 kap. 4 § första stycket 1. Under år då ordinarie val till riksdagen ej äger rum tas i längden upp, även utan ansökan, den som har tagits upp i särskild röstlängd för det närmast föregående året, om han fortfarande har rösträtt enligt 1 kap. 4 § första stycket 1. Även den som den 1 juni ej fyllt aderton år tas upp i den särskilda röstlängden om han fyllt eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år och det inte möter hinder i övrigt. För

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

Frangår i anmärkningsärendet att någon upphört att vara röstberättigad på grund av omständighet som inträffat efter den 1 juni, skall han ej vara upptagen i särskild röstlängd.

Med anledning av flyttningen av bestämmelserna i nuvarande 11 § till 1 kap. 4 § har en följdändring gjorts.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

I fråga om ikraftträdandet hänvisas till motiveringen vid ikraftträdandebestämmelsen till RF.

VI Brevröstningen

27 UTFALLET AV BREVRÖSTNINGEN

27.1 Bakgrund

Alltsedan år 1937 har utlandssvenskar och andra rösterberättigade som vistas utomlands kunnat utöva sin rösträtt vid allmänna val och folkomröstningar genom att rösta på svenska beskickningar eller konsulat.

I stort sett har röstmottagningen hos utlandsmyndigheterna hittills kunnat genomföras utan några invändningar från andra stater. Schweiz utgör dock ett undantag. Redan på 1950-talet protesterade Schweiz mot röstmottagning hos svenska utlandsmyndigheter i landet. Det ansågs oförenligt med Schweiz suveränitet att utländska medborgare från dess territorium deltog i val av politiska församlingar i sina hemländer. Röstmottagning hos svenska utlandsmyndigheter i Schweiz har därför inte genomförts sedan 1956 års val. De svenskar i Schweiz som velat delta i svenska val har fått bege sig till en utlandsmyndighet i något grannland och lämna sina röster där.

På senare tid har även Förbundsrepubliken Tyskland (BRD) givit uttryck för en skärpt inställning i fråga om röstmottagning hos utländska beskickningar och konsulat i landet. I en cirkulärnot till samtliga utlandsmyndigheter i Bonn i september 1981 hävdade BRD att genomförandet av val till parlamentariska församlingar och kommunala val utanför eget territorium inte faller inom ramen för sådan diplomatisk och konsulär verksamhet som avses i de båda Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser. BRD förklarade sig därför inte berett att lämna tillstånd till genomförande av sådana val hos utlandsmyndigheterna i landet. Dock ansåg man sig kunna acceptera att utländska medborgare deltar i val i sitt hemland genom poströstning (Briefwahl) från BRD:s territorium samt att utlandsmyndigheterna tillhandahåller valmaterial för sådan röstning.

I proposition 1981/82:224 föreslog regeringen en särskild lag om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland. Riksdagen anslöt sig till förslaget (KU 1981/82:37, rskr 1981/82:384, SFS 1982:414). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1982 och gällde intill utgången av år 1982.

27.2 Lagen (1982:414) om försöksverksamhet med brev-
röstning i Förbundsrepubliken Tyskland

27.2.1 Inledning

Försöksverksamheten med brevröstning i BRD gällde 1982 års allmänna val till riksdag, landsting och kommunfullmäktige.

Förutsättningen för att få använda brevröstningsförfarandet var att den röstberättigade under perioden den 26 augusti - den 18 september 1982 vistades i BRD och därifrån sände sin brevröstningsförsändelse med posten till berörd valnämnd i Sverige.

De väljargrupper som berördes var dels de utlands-svenskar som upptagits i särskild röstlängd och som var bosatta i BRD, dels de röstberättigade personer som tillfälligt befann sig i BRD under den angivna perioden.

27.2.2. Brevröstningsförfarandet

Brevröstningförfarandet liknade i stort förfarandet vid upprättande av valsedelsförsändelse. Förfarandet byggde alltså så långt som möjligt på välkända och beprövade principer. Den stora och principiella skillnaden var att försändelsen sändes med postbefordran till berörd valnämnd i stället för att överlämnas genom bud till röstmottagaren vilket är fallet vid användandet av valsedelsförsändelse.

Brevröstningsförfarandet gick till på följande sätt.

- Väljaren lade för varje val själv in sin valsedel i ett innerkuvert.
- I närvaro av två vittnen lade väljaren innerkuvertet i ett ytterkuvert för brevröstningsförsändelse och tillslöt detta.
- Väljaren skrev på ytterkuvertet en försäkran på heder och samvete att han förfarit på det angivna sättet och att försändelsen hade gjorts i ordning i BRD.
- Väljaren angav på ytterkuvertet den dag brevröstningsförsändelsen hade gjorts i ordning och sitt personnummer.

- Vittnena intygade att väljaren egenhändigt hade undertecknat försäkran samt att de inte kände till något förhållande som stred mot de uppgifter väljaren lämnat på ytterkuvertet.
- Ytterkuvertet lades tillsammans med väljarens röstkort i ett omslagskuvert, som tillslöt och lämnades för postbefordran till den berörda valnämnden.

27.2.3 Förberedelser och genomförande

Riksskatteverket (RSV) svarade i egenskap av central valmyndighet för information till berörda väljare samt fastställde och tillhandahöll material och gav ut anvisningar/föreskrifter för brevröstningsförfarandet. RSV har i skrivelse till regeringen den 27 januari 1984 redgjort för sina erfarenheter av försöksverksamheten. I skrivelsen redovisas även de olika åtgärder verket vidtog i samband med förberedelsen och genomförandet.

Direkt efter det att beslutet om försöksverksamhet hade fattats gav RSV ut en särskild valinformation innehållande bl.a. uppgifter om det nya röstningsförfarandet och upplysningar om det sätt på vilket erforderligt material skulle tillhandahållas. I samband med att de väljare som berördes försågs med erforderligt material gavs en detaljerad information i form av anvisningar m.m. för upprättandet och postbefordran av försändelserna. Till röstberättigade som var upptagna i den särskilda röstlängden och bosatta i BRD sände RSV information och material direkt. De röstberättigade personer som kunde förväntas tillfälligt vistas där under brevröstningsperioden kunde inte nås på motsvarande sätt. Information till dessa väljare gavs via massmedia, utlandsmyndigheterna i BRD, länsstyrelsen, valnämnder, partier m fl. Beträffande utlandssvenskar bosatta i Schweiz och upptagna i den särskilda röstlängden gjorde RSV undantag och direktaadresserade information och material till samtliga trots att endast de som var bosatta i den del som gränsar mot BRD kunde tänkas använda brevröstningsförfarandet. Eftersom röstmottagning på utlandsmyndigheter i Schweiz inte tillåts kunde en relativt stor grupp av dessa väljare förväntas åka till BRD och där upprätta brevröstningsförsändelse. De väljare som inte automatiskt fick material hemsänt erhöll det efter beställning antingen från utlandsmyndigheterna i BRD eller från RSV.

Det material RSV tilldelade de angivna väljarna var

- partimarkerade valsedlar för riksdagspartierna
- ifyllningsvalsedlar
- 3 st innerkuvert II
- 2 st ytterkuvert V för brevröstningsförsändelse
- 2 st omslagskuvert M
- anvisningar för brevröstning
- valinformation om försöksverksamhet med brevröstning.

Utformningen av materialet framgår av bilaga 13 till betänkandet.

Väljaren måste ha tillgång till detta material för att kunna upprätta en godtagbar brevröstningsförsändelse.

RSV utfärdade detaljerade anvisningar för valnämndernas mottagning och granskning av brevröstningsförsändelserna. Så långt det var möjligt användes härvid de rutiner som normalt används för traditionella förtidsröster. De faktorer som medförde helt nya moment i mottagningen och granskningen var att

- försändelserna kom till valnämnden tillsammans med annan post
- försändelserna endast fick avlämnas för postbefordran i BRD
- försändelserna senast lördagen den 18 september 1982 skulle ha avlämnats för postbefordran
- antalet obligatoriska uppgifter på ytterkuvert V var fler än på ytterkuvert III för valsedelsförsändelsen.

Dessa faktorer medförde bl.a. krav på granskning av frimärken och poststämplar eller frankeringsstämplar på omslagskuverten.

27.2.4 Uppföljning och resultat av försöksverksamheten

RSV har i sin rapport till regeringen redogjort för uppföljningen av försöksverksamheten och analyserat resultatet av den. Underlag för analysen erhöles huvudsakligen genom att samtliga omslag, kuvert och underkända försändelser efter valet samlades in och bearbetades.

Totalt fick valnämnderna 2 157 omslag M med inneliggande brevröstningsförsändelser. I vissa fall innehöll omslagen mer än en brevröstningsförsändelse vilket innebar att antalet väljare som utnyttjade brevröstningförfarandet kan uppskattas till mellan 2 200 och 2 300. Av dessa var det ca 23 % som var upptagna i allmän röstlängd och därigenom röstberättigade även i kommun- och landstingsvalen. Denna väljargrupp bestod i huvudsak av svenska turister på tillfälligt besök i BRD eller svenskar som tillfälligt arbetade eller studerade där men som ändå var kyrkobokförda i Sverige. Övriga brevröstningsväljare (ca 77 %) var upptagna i den särskilda röstlängden. Av dem var 85 % bosatta i BRD, 14,5 % i Schweiz och 0,5 % i annat land.

Valnämnderna underkände vid sin granskning 241 stycken omslag M med inneliggande brevröstningsförsändelser vilket utgör ca 11 % av det totala antalet omslag. RSV har i sin uppföljning gått igenom samtliga underkända försändelser utom två och därvid försökt utröna orsaken till att de blivit underkända. RSV fann följande felorsaker:

	Antal underkända
- Väljaren hade använt andra omslag och kuvert än de som föreskrivits av RSV	15
- Omslag M saknade poststämpel	7
- För sent inkomna till valnämnden (22 september eller senare)	13
- Avsända från annat land än BRD	8
- Poststämpel ej möjlig att tyda	1
- Försändelsen hade inkommit till fel valnämnd	1
- Omslag M öppnat före valnämndens offentliga förrättning	5
- Omslag M innehöll röstkort och brevröstningsförsändelse från mer än en väljare	2
- Röstkort saknades i omslag M	58
- Ytterkuvert V (brevröstningsförsändelse) felaktigt eller bristfälligt ifyllt	48

	Antal underkända
- Mer än ett ytterkuvert V från en och samma väljare i omslag M	22
- Ytterkuvert V felaktigt daterat	6
- Brevröstningsförsändelsen var för tidigt iordningställd (den 25 augusti eller tidigare)	7
- Alla röster underkända därför att väljaren av- lämnat röster även i val där rösträtt ej förelåg	28
- Innerkuvert II innehöll mer än två valsedlar	3
- Ej klarlagd felorsak	15

Många väljare som endast var röstberättigade vid riksdagsvalet avlämnade röster även i kommun- och landstingsvalen. I de fall valnämnden godkänt rösterna till riksdagsvalet har övriga underkända röster inte medräknats i sammanställningen över underkända röster eftersom väljaren i dessa fall fått utnyttja den rösträtt han eller hon hade.

RSV har vid sin genomgång av brevröstningsmaterialet kunnat konstatera enstaka fall av missbedömningar från valnämndernas sida. Detta gäller såväl underkända röster som borde ha godkänts och röster som godkänts trots formella brister. Enligt RSV:s bedömning påverkar dock inte dessa enstaka fall relationen mellan underkända och godkända röster.

I sin analys av försöksverksamheten med brevröstning från BRD redovisar RSV följande bedömningar och synpunkter.

2.6 Analys av försöksverksamheten

2.6.1 Allmänt

Såvitt RSV kan bedöma har förberedelsearbetet med att informera och förse berörda väljare med valmaterial fungerat tillfredsställande. Beträffande postbefordran av brevrösterna har några speciella synpunkter inte kommit till RSVs kännedom.

Förändringen av antalet röstande på vissa kringliggande utlandsmyndigheter är normal med utgångspunkt från antalet röstberättigade utlandssvenskar i berörda länder och de förutsättningar som gäller

för i Schweiz bosatta utlandssvenskar. Antalet avlämnade brevröster motsvarade vad som förväntades. Detta tyder på att väljarna accepterat brevröstningsförfarandet och i varje fall inte bedömt det så osäkert att man använt de alternativ som funnits. En bidragande orsak kan givetvis ha varit de kostnader och besvär som röstning på närliggande utlandsmyndigheter inneburit.

De enstaka misstag som valnämnderna gjort i samband med granskningen och prövningen av brevröstningsförsändelserna bedömer RSV inte som onormala eller oväntade men ändå oacceptabla.

För valnämnderna var detta i vissa avseenden en ny form av granskning samtidigt som det vid onsdagsräkningen även fanns andra nya arbetsuppgifter. Ett generellt problem vid de allmänna valen är den omställning på personal som uppstår mellan valen och som gör att många medarbetare inte är vana vid denna typ av arbete. Detta gäller särskilt valnämnderna.

Andelen underkända brevröstningsförsändelser (11 %) är enligt RSVs bedömning för stor, särskilt vid en jämförelse med övriga förtidsröster, där andelen underkända är ca 0,3 %. Vid en närmare analys av orsakerna finner man att väljarna i så gott som samtliga fall förorsakat felen. Möjligheterna att minska eller undanröja felorsakerna varierar beroende på typen av fel. I många fall är det dessutom svårt att avgöra om felet uppkommit på grund av slarv från väljarens sida eller om det berott på att väljaren inte förstått de anvisningar RSV utfärdat. Möjligheten att på sikt minska antalet sådana fel är dessutom begränsad med hänsyn till att väljarna inte kan göras uppmärksamma på felet på det sätt röstmottagaren gör direkt vid personlig röstning. RSV kan genom förbättrade anvisningar och information till väljarna om typer av fel som begåtts möjligen på sikt förbättra situationen. Den avgörande orsaken till skillnaden i antal underkända mellan brevröster och övriga förtidsröster är troligtvis att många fel rättas till i samband med röstmottagningen vid den traditionella förtidsröstningen. Någon motsvarande möjlighet till självrättelse finns inte vid brevröstning.

I de fall väljarna använt felaktiga omslag och kuvert synes de ha haft tillgång till information

om brevröstningsförfarandet men ej till satser med brevröstningsmaterial. Denna typ av fel kan aldrig helt undvikas eftersom RSV inte kan garantera att samtliga får tillgång till erforderligt material på det sätt som sker i vallokal.

Vad gäller de omslag där poststämpel saknas har RSV ej kunnat avgöra huruvida felet orsakats av misstag från postens sida i Tyskland eller om väljaren satt på frimärke och sedan åkt till Sverige och själv lämnat brevrösten hos valnämnden. Om det senare är fallet kan det möjligen avhjälpas genom att anvisningarna förtydligas på denna punkt.

Relativt stor andel av de underkända rösterna utgörs av sådana där röstkort saknas. Vid RSVs genomgång har konstaterats att röstkort i vissa fall ändå funnits, vikt och inlagt i ytterkuvert V. I de fall röstkortet helt saknats kan orsaken antingen vara slarv från väljarens sida eller att väljaren saknat röstkort. RSV har genom vissa stickprovskontroller konstaterat att ifrågavarande väljare varit röstberättigade. Vid röstning på utlandsmyndighet har kravet på röstkort numera helt avskaffats. Motivet härtill var problem med postbefordran av röstkort, framförallt till avlägsna delar av världen samt till vissa länder med "bristfällig" postgång.

Trots att Förbundsrepubliken Tyskland normalt anses tillhöra länderna med bra postgång och geografiskt ligger nära Sverige är andelen brevröstningsförsändelser utan röstkort stor. Givetvis kan detta bero på slarv från väljarens sida eller att RSVs anvisningar missuppfattats. Risken finns dock alltid att väljare får sin röst underkänd eller missar möjligheten att rösta på grund av att röstkortet försvunnit eller kraftigt försenats i posthanteringen.

Alla tänkbara typer av fel har uppmärksamats på ytterkuvert V t ex att underskrift av väljare eller vittne, datum, personnummer eller vittnes adress saknats. Omfattningen av fel kan tyda på att RSV inte tillräckligt klargjort för väljarna de konsekvenser eventuella avsteg från anvisningarna får. I de fall felen orsakats av rent slarv från väljarens sida är det dock svårt att komma till rätta med problemet.

2.6.2 Ekonomiska effekter

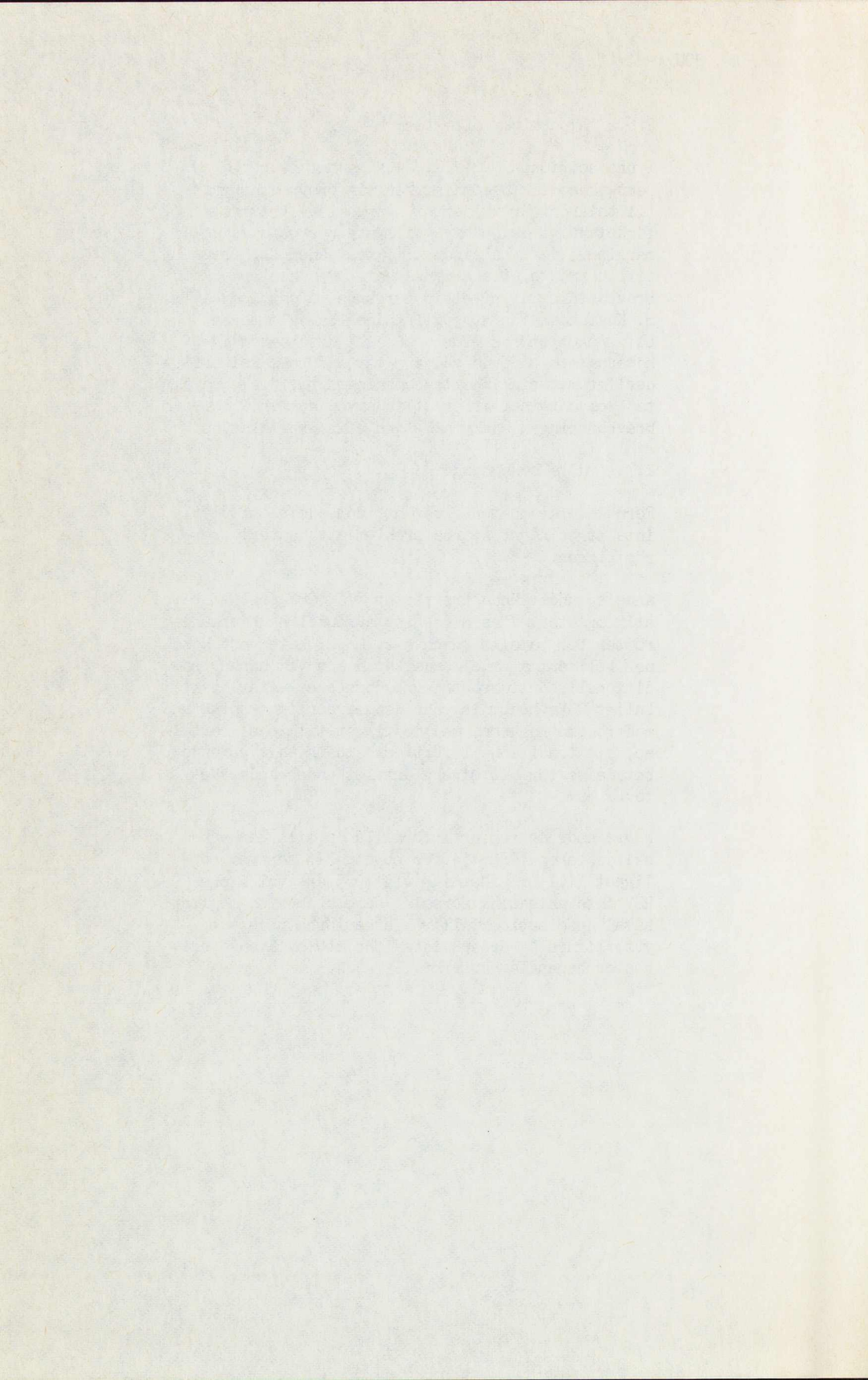
I propositionen 1981/82:224 sägs att även vid en rent ekonomisk bedömning ter sig brevröstningen tilltalande. Ur väljarens synpunkt är brevröstning fördelaktigt med hänsyn till att portokostnaden är marginell i förhållande till kostnaden för resa till närmaste utlandsmyndighet. RSVs kostnader för brevröstning är givetvis beroende på servicegrad m m. Kostnaden för att tillhandahålla valmaterial blir något större eftersom såväl utlandsmyndigheterna som berörda väljare måste förse med erforderligt material. Kostnadsökningen bör dock betraktas som marginell. För utlandsmyndigheterna innebär brevröstningen självfallet en viss arbetslättnad.

2.7 RSVs bedömning

Försöksverksamheten visar att det administrativt inte utgör något större problem att hantera brevröstningen.

Andelen underkända brevröster vid 1982 års val blev alltför stor. Viss minskning av andelen underkända röster bör på sikt kunna ske. Möjligheten att komma ner till samma andel underkända som vid annan traditionell förtidsröstning bedöms dock vara liten. Enligt RSVs bedömning har den personliga kontakten med röstmottagarna, med möjlighet till själv rättelse, vid traditionell förtidsröstning en avgörande betydelse för att minska antalet underkända röster.

Några ändrade regler i förhållande till den särskilda lagen 1982:414 för eventuellt förnyad möjlighet till brevröstning vid 1985 års val finner RSV inte anledning föreslå. Däremot bör om möjligt såväl information till väljarna förbättras som ytterligare åtgärder vidtas för att avlämnade brevröster behandlas korrekt.



28 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM BREVRÖSTNINGEN

28.1 Inledning

Två grundprinciper i det svenska valsystemet är dels att röstning skall ske på valdagen i vallokalen i det distrikt där väljaren står upptagen i röstlängden, dels att väljaren själv skall lämna sin valsedel till valförrättaren eller röstmottagaren.

Samtidigt har det ansetts angeläget att göra det praktiskt möjligt för så många som möjligt av de röstberättigade att utnyttja sin rösträtt. Detta har gjort att ett antal avsteg har fått göras från de två grundprinciperna. Möjligheter har införts att rösta på posten, hos utlandsmyndigheterna och på vissa fartyg. Vidare finns vissa möjligheter att rösta genom bud. Bestämmelser om de olika röstningsförfarandena finns i vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146).

Försöksverksamheten med brevröstning från Förbundsrepubliken Tyskland (BRD) innebar att ytterligare ett alternativ skapades för att göra det praktiskt möjligt för flera personer att delta i valet. I stället för det personliga lämnandet av rösten till valförrättaren eller röstmottagaren sändes valsedlarna vid brevröstning till valnämnden med posten.

28.2 Slutsater av försöksverksamheten i 1982 års val.

Vi har tagit del av riksskatteverkets (RSV:s) uppföljning och erfarenheter av försöksverksamheten med brevröstning vid 1982 års allmänna val och därvid särskilt uppmärksammat den stora andelen underkända röster. Den typ av fel som det här är fråga om är sådana som vid andra former av röstning i allmänhet kan rättas till innan rösten tas emot av valförrättaren eller röstmottagaren. 11% av de avgivna brevrösterna underkändes. Motsvarande siffra för röster som avlämnades på postanstalt, hos utlandsmyndighet och på fartyg var 0,3 %. Vid röstning i vallokal förekommer det praktiskt taget inte några underkända röster på grund av den typ av fel som det är fråga om i dessa fall.

Resultatet av försöksverksamheten visar enligt vår bedömning att avlämnandet av valsedeln till röstmottagaren personligen eller geom bud är av avgörande betydelse när det gäller att minska andelen underkända röster. Jämförelsen mellan underkända röster vid olika röstningsförfaranden visar att det är önskvärt att så långt som möjligt genomföra grundprincipen i valsystemet med personlig röstning på valdagen i vallokalen. Givetvis skall öskemålet att öka säkerheten och minska andelen underkända röster dock alltid vägas mot öskemålet att ge samtliga röstberättigade praktiska möjligheter att utöva sin rösträtt.

I likhet med RSV anser vi det troligt att en fortsatt försöksverksamhet eller ett permanentande av brevröstningsförfarandet med ökad information och förbättrade anvisningar på sikt skulle innebära att andelen underkända brevröster minskar.

Vad gäller den administrativa hanteringen med förberedelser, posthantering och granskning synes försöksverksamheten enligt vår bedömning inte ha vållat några egentliga problem.

Från utrikesdepartementet (UD) har vi inhämtat att de berörda utlandsmyndigheterna inte avhört några negativa kommentarer eller andra yttringar av missnöje från väljarhåll över brevröstningen.

28.3 Fördelar med brevröstning

RSV bestämmer efter samråd med UD hos vilka svenska utlandsmyndigheter röstning skall äga rum. Vid 1982 års val anordnades röstmottagning vid 266 svenska utlandsmyndigheter. Dessutom anordnades särskild röstmottagning på ett 70-tal platser. I utrikesrepresentationens instruktionsbok rekommenderas en generös attityd i fråga om anordnande av särskild röstmottagning. Som vägledning sägs att 10-15 röstberättigade bör vara minimiunderlag för särskild röstmottagning. Omständigheterna i det enskilda fallet är dock avgörande, varför särskild röstmottagning kan komma ifråga även för mindre grupper. Trots dessa generösa regler för att ordna särskild röstmottagning blir avståndet till närmaste röstmottagningsställe för vissa utlandssvenskar så långt att det är praktiskt omöjligt eller innebär alltför stora kostnader att utöva rösträtten.

Önskemål har i olika sammanhang framförts om att brevröstning skall kunna användas i dessa fall som ett komplement till röstning på svenska utlandssmyndigheter. Vi är medvetna om att det för vissa utlandssvenskar innebär stora uppoffringar att utöva sin rösträtt. Detta gäller främst dem som är bosatta inom områden där endast enstaka utlandssvenskar befinner sig och där en särskild röstmottagning därför skulle bli alltför dyrbar och praktiskt svår att genomföra. Införande av brevröstning skulle öka dessa gruppers möjlighet att delta i svenska val. Den skulle även för andra väljargrupper innebära ett enkelt röstningsförfarande.

28.4 Nackdelar med brevröstning

Granskningen av brevröster gjordes i samband med valnämndernas preliminära sammanräkning onsdagen efter valdagen. Motiven härför var bl.a. det nya röstningsförfarandet och den speciella granskning av frimärken och poststämplar som krävdes för att avgöra om rösten avlämnats för postbefordran i BRD eller ej. Denna granskning är givetvis beroende av att brevröstningen endast tillåts från ett land. En utvidgning av brevröstningen till att omfatta ytterligare länder men inte alla skulle avsevärt försvåra kontrollen. En utvidgning skulle dessutom medföra önskemål om att även dessa röster skulle granskas av valförrättarna på valdagen för att det preliminära valresultatet skall få önskvärd säkerhet. Att låta valförrättarna svara för granskningen bedömer vi som mindre lämpligt.

Ur gransknings- och kontrollsynpunkt skulle det givetvis vara enklast om brevröstningen utvidgades till att gälla generellt. Dessa röster skulle då vid sammanräkningen kunna hanteras på samma sätt som övriga förtidsröster.

Vid röstning på utlandssmyndighet har kravet på röstkort numera helt avskaffats på grund av problem med postbefordran, framför allt till avlägsna delar av världen. Av säkerhetsskäl är röstkort en direkt förutsättning för brevröstningsförfarandet. De problem som vid tidigare val uppmärksammats vad gäller postgången skulle innebära att andelen underkända röster skulle öka om brevröstning infördes generellt. "Svinn" skulle uppstå både på grund av förkomna röstkort och på grund av förkomna brevröster.

28.5 Sammanfattning och förslag

Enligt kommitténs bedömning skulle en utvidgad användning av brevröstningsförfarandet givetvis innebära att deltagande i de svenska valen blev praktiskt genomförbart för flera personer som vistas utomlands. Det skulle dock medföra att många väljare började använda denna röstningsmetod i stället för att utnyttja det säkra och väl utvecklade förfarandet att rösta på utlandsmyndigheterna.

Även om man med ökad information och förbättrade anvisningar på sikt skulle kunna minska andelen underkända röster gör vi den bedömningen att en alltför stor andel av utlandssvenskarnas röster skulle komma att underkännas om brevröstning infördes generellt.

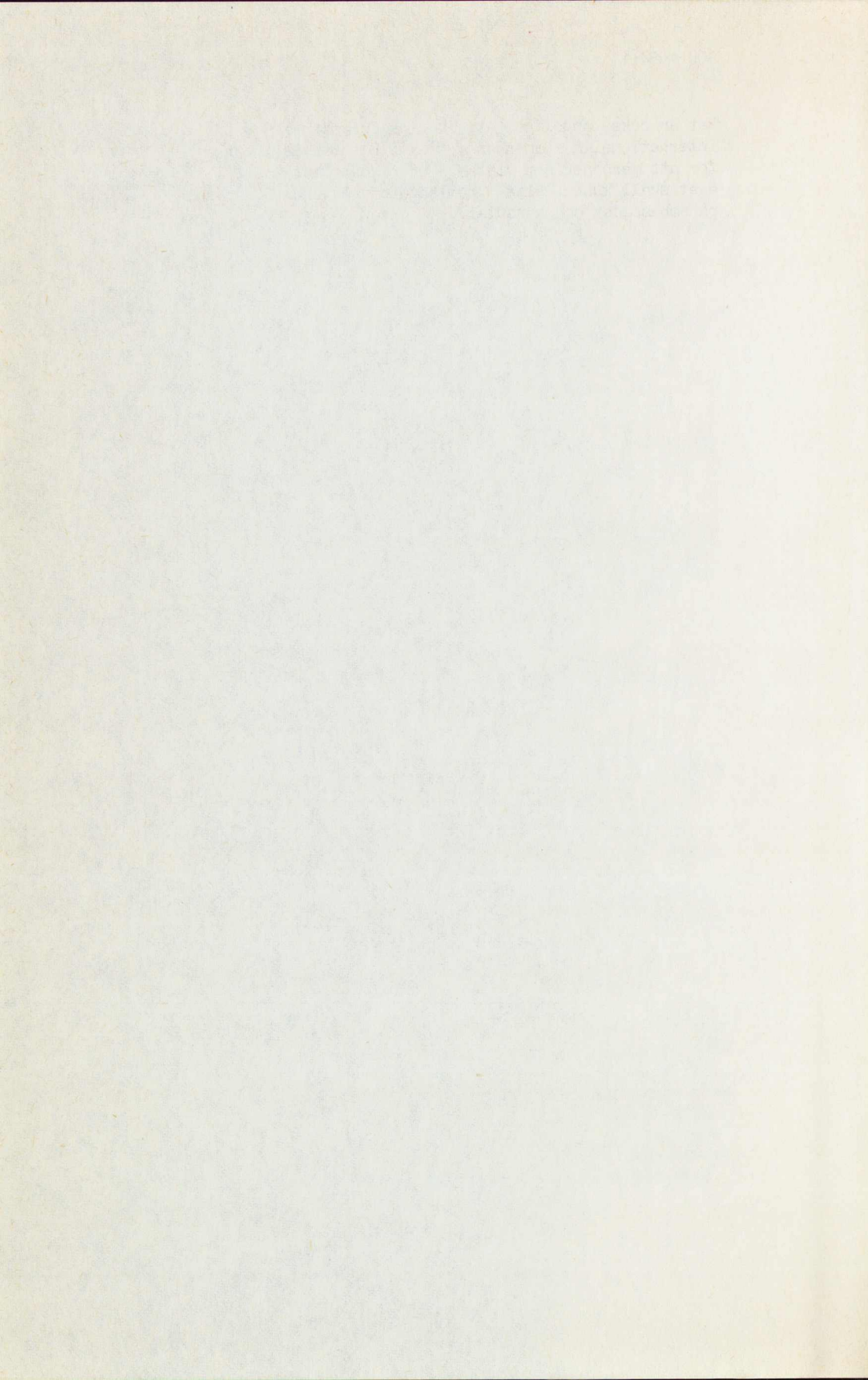
En generell utvidgning av förfarandet utan begränsning till visst land skulle innebära praktiska förenklingar vid granskning och sammanräkning men samtidigt medföra en ännu större andel underkända röster på grund av bristande postgång.

Införande av brevröstning generellt skulle också innebära att ytterligare ett förfarande infördes som strider mot de grundläggande principerna.

Enligt kommitténs bedömning är så få undantag som möjligt från de grundläggande principerna i det svenska valsystemet en mycket viktig förutsättning för att de allmänna valen även i framtiden skall behålla den säkerhet som alltid varit ett erkänt kännetecken. De vinster som ett utvidgat brevröstningsförfarande skulle ge i form av ökade möjligheter att delta i valen uppväger enligt vår mening inte de negativa effekterna av att utlandssvenskarnas röster i så stor utsträckning riskerar att underkännas. Vi finner därför inte tillräckliga skäl föreligga för att föreslå något permanent införande av brevröstningsförfarandet.

Om det även vid kommande val uppstår problem av den art som föranledde försöksverksamheten med brevröstning från BRD bör riksdagen vid varje tillfälle ta ställning till om brevröstning skall utnyttjas eller ej. Erfarenheterna av försöksverksamheten visar att brevröstningsförfarandet i undantagsfall kan användas om röstmottagning inte kan ordnas på traditionellt sätt. Förfarandet bör härvid kunna regleras och utformas på samma sätt som vid 1982 års allmänna val.

Det är också angeläget att Sverige fortsätter att i internationella sammanhang, t ex i Europarådet, verka för att personer som vistas i ett annat land än sitt eget skall kunna delta i hemlandets val genom att rösta på ambassader och konsulat.



RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

Reservation av ledamöterna Karin Ahrland (fp), Sven-Erik Nordin (c) och Per-Olof Strindberg (m)

Sverige är i stor utsträckning "en nation av invandrare". Under århundradens lopp har hundratusentals människor från olika länder bosatt sig i vårt land. Invandringen har både ekonomiskt och kulturellt berikat det svenska samhället. Den har fått stor betydelse för vårt statsliv. En sådan utveckling är inte unik för Sverige, liknande mönster finns i hela den industrialiserade världen.

Enligt vår uppfattning är det av stort värde att invandrarna kan ta del i den svenska folkstyrelsen. Vi anser det önskvärt att alla människor som varaktigt bosätter sig här ges möjlighet till politiskt deltagande, bl.a. genom allmän rösträtt. Det är bl.a. av detta skäl som vi tidigare har medverkat till att förkorta kvalifikations-tiden för svenskt medborgarskap.

Den huvudfråga som kommittén har haft att ta ställning till gäller inte om invandrare bör kunna få rösträtt i riksdagsvalen utan hur detta mål skall kunna nås. Vår uppfattning är - nu som tidigare - att detta bör ske genom att de vinner svenskt medborgarskap. Denna uppfattning baseras på två grundläggande principståndpunkter:

(1) Vi slår vakt om det odelade medborgarskapet. I medborgarskapet ingår ett knippe av rättigheter och skyldigheter. En sådan rättighet är rätten att delta i val till rikets högsta beslutande organ. Denna rösträtt får inte brytas ut ur medborgarskapet. Lika orimligt är det att söndra svenskar och invandrare i nya kategorier: rösträtt och valbarhet, rösträtt men inte valbarhet, varken rösträtt eller valbarhet.

(2) Vi slår vakt om den enskildes integritet och fria beslutanderätt. Valet av medborgarskap är en djupt personlig fråga. Ofta är den emotionellt laddad. Vi anser att endast den enskilde själv bör avgöra vilket land han eller hon känner störst samhörighet med och därför vill vara medborgare i. Den invandrare - svensk eller utlänning - som under lång tid varit bosatt i ett främmande land men ändå mest identifierar sig med det gamla landet bör ha rätt att påverka utvecklingen i ursprungslandet. Den som i stället identifierar sig med det nya landet bör däremot ha möjlighet att vinna medborgarskap och därmed rösträtt i detta land. Valet bör emellertid ankomma på den enskilde själv. Att i kollektiv ordning

försöka beröva utländska medborgare i Sverige deras rösträtt i hemlandet och i stället tillföra dem rösträtt i Sverige är för oss en djupt stötande tanke. Att i kollektiv ordning beröva svenska medborgare i utlandet deras rösträtt i hemlandet är lika upprörande.

Till dessa två principståndpunkter vill vi föga ytterligare två påpekanden.

(3) Det förslag som majoriteten framlägger går tvärtemot en entydig utveckling i Europa. Alltfler länder har under senare år börjat erkänna att medborgare som vistas utomlands har en rätt att delta i de allmänna valen. Alder-rapporten till Europarådet (1982-07-06) visar att stater som tidigare försvårat röstning i hemlandet t.ex. genom regler om personlig inställelse nu i stället söker underlätta ett sådant valdeltagande. Den princip som majoriteten förordar - "boenderösträtt" - tillämpas endast i några få länder och av mycket speciella historiska orsaker, t.ex. tidigare medborgarskapssamband inom ramen för det brittiska imperiet.

(4) Det förslag som majoriteten framlägger går också på tvärs med en svensk tradition att söka samförstånd i konstitutionella frågor. I direktiven till vår kommitté aktualiseras bl.a. ett upphävande av rösträtt för svenska medborgare som f.n. är berättigade att delta i riksdagsvalen. Vi föreställer oss att det är första gången i vår historia som en svensk regering har tagit initiativ till en inskränkning av rösträtten. Tidigare reformförslag på detta område har enbart gått ut på utvidgningar.

Vi går härfter över till att mer i detalj granska majoritetens förslag.

Invandrade utländska medborgares rösträtt

Vi är i stort eniga med majoriteten om beskrivningen av den svenska invandrapolitiken. Vi vill för vår del därutöver gärna understryka den stora betydelse invandrarna haft för utvecklingen i vårt land både i ekonomiskt och kulturellt hänseende. Utan invandrarnas insatser hade vi sannolikt inte haft vår nuvarande höga materiella levnadsstandard. Tack vare dem har också det svenska kulturlivet berikats. Det är också därför som vi i politisk enighet t.o.m. i grundlagen tillförsäkrat utländska medborgare i huvudsak samma fri- och rättigheter som svenska medborgare har. Vi har också varit ense om att sänka den vistelsetid i Sverige som krävs för att bli svensk medborgare. Det är, som en enig kommitté skriver, i dag lättare att bli medborgare i Sverige än i de flesta andra länder i Europa.

Majoriteten hänger upp mycket av sina resonemang på de två begreppen medborgarskap och folket och vill nu tolka in en annan betydelse än den som enligt vår bestämda uppfattning alltid hittills gällt.

Majoriteten skriver: "Genom att 400 000 invandrare förvärvat svenskt medborgarskap under efterkrigstiden har det svenska medborgarskapet fått en annan karaktär än tidigare. Det är numera mångkulturellt och mångspråkigt. Att vara svensk medborgare är inte detsamma som att vara av svensk nationalitet i etnisk mening."

Vi har ingen invändning mot den sista meningen men den visar inte något annat än att vi numera har många svenska medborgare av olika etniskt ursprung. Den kan däremot inte användas som argument för att medborgarskapet i sig och de rättsverkningar det medför skulle ha förändrats bara genom att vi anförtrött det åt många som inte är födda svenska medborgare. Vi vill tvärtom göra gällande att just genom att de sökt och fått svenskt medborgarskap förvärvar de en legal status som är exklusiv för dem som har det. Att medborgarna i ett land kan tala olika språk eller har olika hudfärg är i sammanhanget ointressant. Det som gäller dem alla är deras rättigheter och skyldigheter i den stat där de är medborgare. Det är väl närmast av historiskt intresse men förtjänar ändå ett påpekande att lagen i äldre tider använde uttrycket undersåte - konungens - i stället för medborgare som ju växte fram efter franska revolutionen. Vi vill också erinra om att uttrycket medborgarskap i medborgarskapslagstiftningen infördes i stället för det föreslagna medborgarrätt på initiativ av konstitutionsutskottet bl.a. därför "att detta med större klarhet utsäger att det rättsförhållande, vars uppkomst och upphörande lagstiftningen är avsedd att reglera, ej allenast uppfattar rättigheter utan även förpliktelser för den enskilde".

Enligt regeringsformens portalparagraf skall all offentlig makt i Sverige utgå från folket. Majoriteten anser att detta ord bör uppfattas som en synonym för de i landet kyrkobokförda. En sådan tolkning saknar historisk förankring. Under den långa kampen för folkstyrelse var det fullkomligt klart att kravet på rösträtten härleddes ur en föreställning om medborgarrätten. En viktig inspirationskälla var de fri- och rättighetsförklaringar rörande medborgerliga rättigheter som utfärdats i anslutning till de amerikanska och franska revolutionerna. I Sverige restes krav på att "ståndsprincipen" skulle ersättas av "personlighetsprincipen". En pionjär som Erik Gustaf Geijer krävde "personlig valrätt för hvarje till myndiga år kommen oförvitlig medborgare" (E Thyselius,

Kampen för allmän rösträtt 1902, s. 9). Bland de villkor för rösträtt som uppställdes av det allmänna reformmötet i Örebro 1849 ingick att man i tre år skulle ha varit svensk medborgare och inte ägde medborgarrätt i främmande land. I Julius Mankells motioner under 1890-talet begärdes rösträtt åt "en hvar svensk medborgare". I 1898 års stora rösträttspetition gjordes en klar koppling mellan rösträtt och medborgarskap. Så skedde också i Brantings motioner under 1900-talets första decennium, i vilka valrätt föreslogs tillkomma "en hvar välfrejdad man" (t.ex. AK 1904:283). Samma föreställning om rösträtten som en omistlig del av medborgarskapet går igen i rösträttsrörelsens mest slagkraftiga kampdikt, Verner von Heidenstams Medborgarsång:

Det är skam, det är fläck på Sveriges banér
att medborgarrätt heter pengar.

Vi ställer oss alltså helt oförstående till majoritetens tolkning av ordet folk i regeringsformens inledning. När ordet folk inte närmare analyserats i förarbetena till RF vågar vi anta att det berodde på den gamla oskrivna regeln att självklarheter inte behöver förklaras. Vi utgår från att om grundlagberedningen önskat en annan definition, då hade de i förarbetena ansett det viktigt att förklara vad "folket" härnäst skulle betyda. Även i Andrén och Fahlbecks vetenskapliga skrifter finns uttalanden som styrker vår uppfattning.

I Andrén Lundblad Svensk Statskunskap (s. 106) står bl.a. "Folket och befolkningen används i två olika betydelser. Den ena är den i Sverige faktiskt bosatta befolkningen. Den andra är det politiskt suveräna folket, dvs. de som har rätt att genom att nyttja sin rösträtt och på andra sätt påverka eller delta i landets styrelse. Ett grundläggande villkor för denna rätt är innehav av svenskt medborgarskap."

Även i Fahlbecks m.fl. bok Medborgarrätt finns belägg för detta när de skriver om statsfolket.

Om syftet hade varit att grundlagens ord folk skulle få en annan innebörd då borde rimligen en eventuell utvidgning av rösträtten till bofasta utlänningar eller underåriga ha diskuterats i sammanhanget. Så skedde icke. Vi kan således inte ansluta oss till de resonemang majoriteten för i det uppenbara syftet att på så sätt finna en väg att utvidga rösträtten till en krets av invandrare.

Majoriteten behandlar tre olika grunder för rösträtten och hävdar dels att rösträtten inte kan härledas ur medborgarskapet dels att, utöver myndighet, en tredje grund

för rösträtt - varaktig bosättning - är väl så viktig. Det är riktigt att medborgarskap inte ensamt grundar rösträtt, och ingen har heller pläderat för att underåriga skall rösta. Däremot har medborgarskapet - i motsats till bosättningen - hittills varit en absolut förutsättning och därför alltid nämnts först bland rösträttskriterierna. Vi anser att så bör det vara även i fortsättningen. Vi vill också påpeka att de utländska förebilder som åberopas bör ses i ljuset av särskilda nationella utvecklingsförlopp, t.ex. frigörelseprocessen ur det gamla engelska imperiet. För svenskt vidkommande är "boenderösträtten" en nyhet. Under medeltiden förekom visserligen vad Rudolf Kjellén (Rösträttsfrågan, 1909, s. 5 f) kallar "territorialrepresentation", men denna princip övergavs under 1600-talet för en "socialrepresentation" som i sin tur gav rum för en "nationalrepresentation", vilken enligt Kjellén var anpassad till den moderna statens form som medborgarsamhälle.

Om man nu ger frågan om bosättningen större tyngd blir följden först och främst att man måste ta ifrån många av dem som i dag är svenska medborgare den kanske viktiga demokratiska rättigheten - den att i fria och hemliga val få påverka sitt lands politik. Det är oss främmande. Vi vill inte medverka till något sådant. Vi föreslår i stället tvärtom en ändring i RF så att svenska medborgare alltid garanteras den rätt att rösta de har i dag.

Om bosättningen skulle bli utslagsgivande kommer det att medföra en rad problem och dessutom ge utrymme för godtycke. Majoriteten erkänner att den dubbla rösträtt som uppkommer är stötande men kan inte heller finna någon annan lösning än "överenskommelser mellan olika stater". Vi finner ett sådant förfarande omständligt. Dessutom är det troligen orealistiskt. Vi utgår nämligen från att de flesta andra stater inte vill beröva sina medborgare rösträtten.

Vi vill dessutom erinra om att det i tre av de övriga nordiska länderna inte tycks finnas något intresse för gemensam nordisk lagstiftning. Den praktiska följden kan därför bli att en dansk som är bosatt i Sverige kan komma att få rösta på båda sidor sundet, om majoritetens förslag genomförs.

Vi finner det också högst betänkligt att tillförsäkra invandrare rösträtt beroende på varifrån de kommer. Enligt vår uppfattning är det odemokratiskt och ojämnt att göra en sådan åtskillnad mellan olika kategorier invandrare som förslaget innebär. Det kan knappast anses stå i överensstämmelse med grunderna för svensk invandrarpolitik.

Vi noterar dock att majoriteten skriver att "reformen" bör genomföras i etapper vilket vi uppfattar som så att icke nordiska invandrare skulle få riksdagsrösträtt om några år. Vi är lika främmande för en sådan ordning som dessutom sannolikt i en tredje etapp leder till att utländska medborgare kan bli ledamöter av Sveriges Riksdag. Vi antar på goda grunder att det skulle vara stötande för den svenska folkopinionen som vi för vår del vill respektera. Vi vill gärna erinra om att det i Sveriges Riksdag i dag finns flera invandrare som gör värdefulla insatser. De har alla accepterat den gängse ordningen genom att bli svenska medborgare.

Majoriteten skriver om riksdagsrösträttens karaktär att den i flera avseenden är lik den kommunala rösträtten - som invandrarna har - och med den gemensamma valdagen utövar vid samma tillfälle. Detta medför att invandrarna uppfattar sin rösträtt som stympad. Vi kan inte undvika att erinra om att samtliga de partier vi representerar under många år har arbetat för att slopa den gemensamma valdagen.

Vi vill vidare bestämt påstå att även om den likheten finns mellan de båda rösträtterna att det formella förfarandet är detsamma och att alla riksdagspartierna också är representerade i kommunalvalen är olikheterna större.

Kommunalpolitik rör endast och får inte röra annat än kommunens egna angelägenheter. Det är alltså frågan om förhållandena inom den egna kommunen, förhållandet till andra kommuner i riket och kommunens förhållande till staten. Det är inte fråga om att stifta lagar, som skall gälla alla invånare i riket, eller besluta om försvaret eller vårt förhållande till främmande makt. De kommunala besluten kan visserligen vara av mycket stor vikt för kommunmedlemmarna men de har inte samma dignitet eller statsrättsliga betydelse som riksdagsbesluten. Med hänsyn härtill och då det enligt vår uppfattning bör finnas ett oupplösligt samband mellan staten och dess medborgare kan vi inte heller i denna del ansluta oss till majoritetens resonemang.

Majoriteten har också hänvisat till att utlänningar med kommunal rösträtt tillerkändes rösträtt vid den rådgivande folkomröstningen i kärnkraftsfrågan. Vi vill påminna om att denna folkomröstning var rådgivande, icke beslutande.

Utländssvenskarnas rösträtt

Som vi nämnt i det föregående vill vi grundlagsfästa den rösträtt som utländssvenskarna har i dag på grund av

särskilda lagbestämmelser. Majoriteten vill nu i stället inskränka rösträtten för utlandssvenskar, vilket måste bli följden av förslagen om boendep principen. Det är riktigt som majoriteten skriver att utlandssvenskarna utgör en heterogen grupp men de är samtidigt en homogen grupp, de är svenska medborgare och vill så förbli. De har alla manifesterat det indirekt genom att inte söka medborgarskap i det land där de bor antingen det är för några år eller för alltid. Vi vet att många aldrig återvänder, men vi vet aldrig vilka och inte ens de själva kan med absolut säkerhet förut säga det. Det är alltså rätt att det inte går att finna en hållbar uppdelning mellan svenskar som har tillräckligt anknytning till Sverige för rösträtt och andra. Det nyssnämnda som vi citerat från majoriteten, leder oss till slutsatsen att grundprincipen bör vara att alla svenska medborgare bör ha rösträtt. Lika lite som vi finner skäl att dela in invandrare i olika kategorier lika lite vill vi dela in våra egna landsmän i olika grupper, allra minst när det är fråga om den främsta demokratiska rättigheten.

Enligt gällande lag har så gott som alla utlandssvenskar rösträtt men den är icke grundlagsreglerad. De senaste årens debatt och utveckling har visat att detta är otillfredsställande och om majoritetens förslag skulle vinna gehör får ytterst olyckliga konsekvenser. Med ett enda riksdagsbeslut med enkel majoritet kan då svenska medborgare som vistas utomlands berövas möjligheten att utöva sin rösträtt. Det är därför av stor betydelse att skyddet för rösträtten förstärks. En enkel riksdagsmajoritet bör inte under mandatperioden kunna beröva svenska medborgare deras rösträtt. Förslag om sådana begränsningar av demokratin måste åtminstone kunna underställas folket i val. Vi föreslår därför följande ändring av 3 kap. 2 § regeringsformen.

Nuvarande

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Föreslagen

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

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

Vi har efter noggrant övervägande stannat för den konstruktion som innebär att den röstande någon gång skall ha bott här. Vi har gjort det därför att vi anser att den i dag rådande ordningen är väl avvägd och med stor sannolikhet överensstämmer med den allmänna opinionens värderingar. Vi tror inte heller att det fåtal som varken är födda här eller någonsin bott här kan ha något intresse av att rösta eller kan sätta sig in i frågorna.

Slutligen vill vi uttrycka vår förvåning över majoritetens förslag "att regeringen verkar för möjligheten för svenska medborgare som är fast bosatta i andra stater att få rösträtt till boendelandets parlament efter en viss tid". Vi kan inte annat än stillsamt citera Sveriges nuvarande justitieminister som i en debatt i riksdagen i januari i år erinrade om "att det är varje stats suveräna rätt att bestämma vem som skall ha rösträtt i landet". Vi är ense med justitieministern på den punkten. Vi tror också att "andra stater" delar justitieministerns och vår uppfattning och knappast ens skulle ta dylika svenska framställningar på allvar. Vi frågar oss också - ifall majoriteten verkligen tror på någon framgång hos andra stater - om den inte alls tvekar inför det godtycke som då skulle bli grunden för vissa svenskars rösträtt. Det bör ju nämligen med majoritetens resonemang vara teoretiskt möjligt, att ett, två eller tre länder är villiga att ge svenskar rösträtt men det finns men intill visshet gränsande sannolikhet absolut ingen förståelse för saken i majoriteten stater. Härtill kommer att det som bekant finns många stater där inte ens de egna medborgarna har rösträtt.

Reservation av ledamoten Eivor Marklund (vpk)

Kommittén föreslår en viktig principiell förändring av rösträtten till riksdagsval, när den anknyter rösträtten till varaktig bosättning i stället för medborgarskap. Detta innebär en nödvändig anpassning av fundamentet för den representativa demokratin, till den förändring som har inträtt i och med en ökande migration i allmänhet och den specifika invandring som skett och sker till Sverige. Jag delar helt kommitténs ståndpunkt i detta avseende. Som följd av sin inställning föreslår kommittén rösträtt i riksdagsval för nordiska medborgare. Även detta ansluter jag mig till, men anser att man borde ta steget fullt ut och tillerkänna samtliga utländska

medborgare som bott minst tre år i landet denna rösträtt. Jag anser att detta följer av den föreslagna nya principen för rösträtt.

Kommittén föreslår vidare att med rösträtten för utländska medborgare inte skall följa valbarhet. Även om jag inte reserverat mig på den punkten anser jag det nödvändigt att markera att jag betraktar frågan om valbarhet som olöst tills vidare. Vi skiljer numera i det svenska valsystemet inte mellan rösträtt och valbarhet och de bestämmelser som tidigare funnits av den innebörden har efter hand tagits bort. Jag utgår från att strävan måste vara densamma även när det gäller utländska medborgare.

Jag anser att bestämmelserna i vallagen borde ha utformats på följande sätt.

Kommitténs förslag

Mitt förslag

1 kap.

4 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer, förutom svenska medborgare som är bosatta i riket,

1. svenska medborgare som inte är bosatta i riket, om de har varit kyrkobokförda här någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren,

2. medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, om de har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret,

2. utlänningar som har varit kyrkobokförda i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret,

under förutsättning att de ej enligt 3 kap. 2 § regeringsformen är uteslagna från rösträtt.

Svenska medborgare skall anses bosatta utom riket, om de enligt länsstyrelsens personband inte är kyrkobokförda här.

2 kap.

3 §

Vid tillämpning av 2 § beräknas antalet röstberättigade på grundval

Vid tillämpning av 2 § beräknas antalet röstberättigade på grundval

av stommarna till mantalslängderna för året. Vid beräkningen anses som röstberättigad varje svensk medborgare som fyllt eller senare under kalenderåret fyller aderton år och som ej på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig. Detsamma gäller i fråga om sådana medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2.

av stommarna till mantalslängderna för året. Vid beräkningen anses som röstberättigad varje svensk medborgare som fyllt eller senare under kalenderåret fyller aderton år och som ej på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig. Detsamma gäller i fråga om de utlänningar som anges i 1 kap. 4 § första stycket 2.

2 kap.

3 §¹

I allmän röstlängd - - - - - den nya indelningen.
 Under de förutsättningar - - - - - närmast före valåret.
 Den som den - - - - - upp i längden.
 För den som - - - - - han blir röstberättigad.

För andra utlänningar
än dem som anges i
1 kap. 4 § första
stycket 2 antecknas att
rösträtt ej föreligger
vid val till
riksdagen.

¹ Ändringen innebär att femte stycket upphävs.

Reservation av ledamoten Per-Olof Strindberg (m)

Försöksverksamheten med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland i samband med 1982 års val innebär för berörda väljare en betydande förenkling jämfört med röstningsförfarandet på svensk beskickning eller konsulat. Däremot blev av olika skäl antalet kasserade röster alltför stort. Trots den mycket stora procenten underkända röster bör enligt min mening brevröstningen nu införas som en komplettering till röstningsmottagningen på svenska utlandsmyndigheter och gälla generellt i utlandet. Flera skäl talar för detta.

Avstånden är i de flesta fall stora, ibland mycket stora, till en svensk utlandsmyndighet. Detta gör att ett stort antal svenskar i utlandet av såväl ekonomiska skäl som av tidsskäl ej kan utnyttja sin rösträtt, något som också framhållits vid bl.a. de kontakter, som kommittén haft med företrädare för partiorganisationerna. Att många röstberättigade på detta sätt utesluts från möjligheten att rösta är mycket otillfredsställande och skulle kunna avhjälpas om brevröstning infördes.

Brevröstningen är ekonomiskt fördelaktig inte bara för väljaren. Såväl för riksskatteverket som för de svenska utlandsmyndigheterna bör den medföra en minskning av arbetsbelastningen. På något längre sikt bör besparingen kunna bli betydande i och med att brevröstningen blir en alltmer vedertagen form för röstning i utlandet.

Mot brevröstningen talar endast den alltför stora kassationsprocenten vid 1982 års försöksverksamhet. Brevröstningen var då en absolut nyhet och naturligt nog kan inte informationen ha nått ut på ett tillfredsställande sätt, och det är därför inte så märkligt att många fel begicks. Om brevröstningen blir ett naturligt och bestående komplement till annan utlandsröstning så bör felprocenten minska högst betydligt. Ökad information, förbättrade anvisningar, liksom väljarnas vana vid systemet bör kunna bidra därtill liksom måhända en generösare bedömning av väljarnas misstag.

Den av mig föreslagna brevröstningen hindrar inte att jag ansluter mig till majoritetens uppfattning att det är angeläget att Sverige fortsätter att i internationella sammanhang verka för att personer som har rösträtt i Sverige och vistas utomlands skall kunna delta i hemlandets val genom att rösta på ambassader, konsulat och särskilt upprättade röstmottagningsställen.

Särskilt yttrande av ledamoten Karin Ahrland (fp)

Enligt min mening bör strävan vara att ge envar röstberättigad oavsett var han eller hon bor en inte blott teoretisk utan även en praktisk möjlighet att rösta.

Den teoretiska möjligheten finns i dag överallt utom i Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz. Den praktiska möjligheten är ofta begränsad på grund av långa avstånd till svensk beskickning eller särskild röstmottagning.

Samtidigt anser jag det ligga ett värde i sig att väljaren personligen lämnar valsedeln till valförrättaren eller röstmottagaren. Jag är därför inte beredd att förorda att brevröstning införs generellt.

Jag har noga övervägt om det ginge att finna en modell för att kunna införa brevröstning för dem som inte kan tänkas nå ett röstmottagningsställe. Jag har då funnit att på grund av de praktiska problemen med hänsyn till varierande infrastruktur det knappast är ens teoretiskt möjligt att finna en modell som är tillämplig generellt i världen.

Med hänsyn härtill och till att det med största sannolikhet endast gäller en liten minoritet utlandssvenskar har jag anslutit mig till majoritetens förslag.

Särskilt yttrande av ledamoten Per-Olof Strindberg (m)

Kommittén borde enligt min mening ha avgivit någon form av viljeyttring när det gäller att underlätta registreringen i särskild röstlängd. Detta har kommittén ansett sig förhindrad till på grund av det utredningsarbete som pågår om en förenklad folkbokföring.

I särskild röstlängd upptas nu efter ansökan den som enligt gällande lag är berättigad därtill. För att få utöva sin rösträtt i riksdagsvalet måste alltså en utlandssvensk inför varje val skicka en ansökan till riksskatteverket om att bli upptagen i särskild röstlängd. Proceduren upplevs av många som besvärlig och det borde enligt min mening övervägas om utlandssvensk, som en gång registrerats i särskild röstlängd, kan kvarstå i densamma utan nytt ansökningsförfarande så länge vederbörande fortfarande är utlandssvensk. Detta bör med tillgänglig teknik nu vara helt möjligt.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8]

1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndformer. [10]

Finansdepartementet

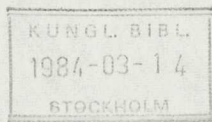
Värdepappersmarknaden. [2]

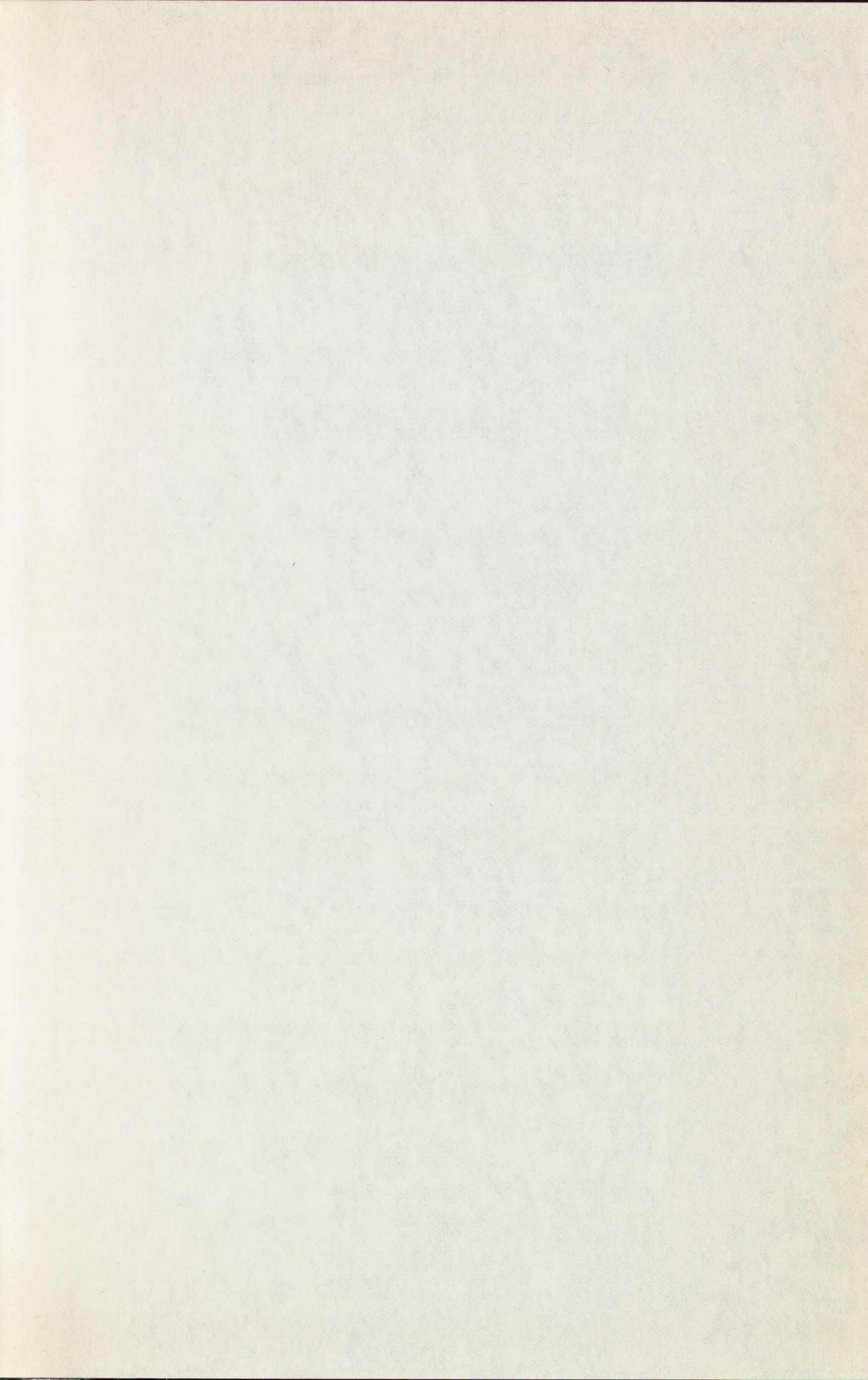
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

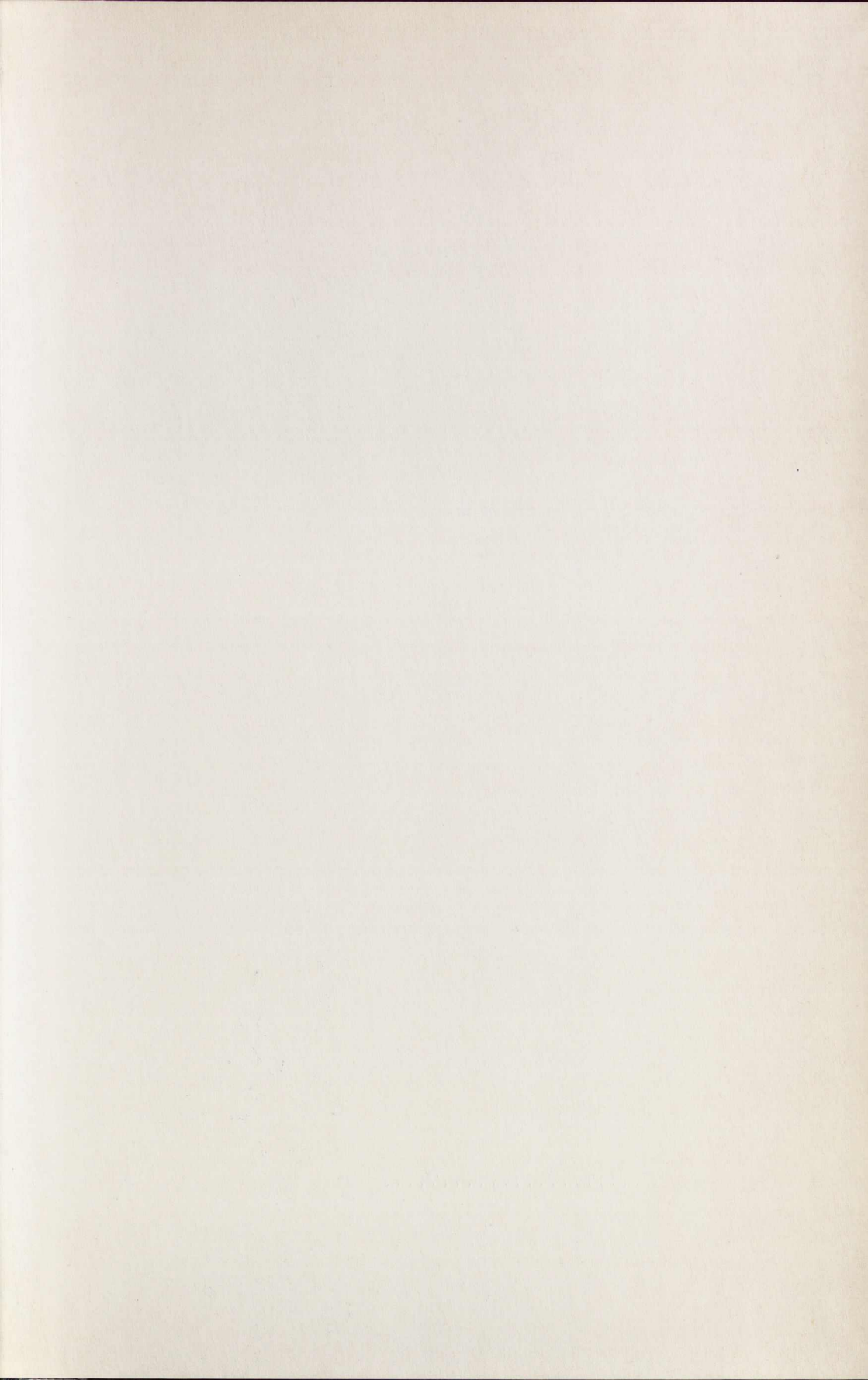
Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]

Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]









Liber

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08160-1

ISSN 0375-250X